



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
MESTRADO EM DIREITO

ITANIELI ROTONDO SÁ

REFLEXÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
BRASILEIRO:
UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO PROMOTOR DE JUSTIÇA NA
DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

FORTALEZA
2014

ITANIELI ROTONDO SÁ

**REFLEXÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL BRASILEIRO:
UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO PROMOTOR DE JUSTIÇA NA DEFESA DO
DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gerson Marques de Lima

FORTALEZA
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

V447r Sá, Itanieli Rotondo

Reflexões sobre o Ministério Público Estadual Brasileiro: um estudo sobre o papel do promotor de justiça na defesa do direito à educação de qualidade. Itanieli Rotondo Sá, 2014.

213 f.; il. color. enc.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gerson Marques de Lima

Área de concentração: Direito Constitucional.

Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

1. Educação de qualidade. 2 Ministério Público. 3 Promotor de Justiça. I. Lima, Francisco Gerson Marques de (Orientador). II. Universidade Federal do Ceará – Curso de Mestrado em Direito. III. Título.

CDD 910

ITANIELI ROTONDO SÁ

**REFLEXÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL BRASILEIRO:
UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO PROMOTOR DE JUSTIÇA NA DEFESA DO
DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

Dissertação apresentada como requisito
final para a obtenção do título de Mestre em
Direito pela Universidade Federal do Ceará.

Aprovada em: 27/08/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco Gerson Marques de Lima
Universidade Federal do Ceará (Presidente)

Prof^a. Dr^a. Maria Vital da Rocha
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago
Universidade de Fortaleza (Professor Externo)

Ao meu Matheus Rotondo Sá, centelha de vida
que inunda meu ser e me faz querer ser a
melhor educadora do mundo...

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus, que, com sua inestimável gentileza e amor, coloca desafios perante nossa vida e dá força motriz para superá-los. Ao grande incentivador, Cristiano Breno Lucena, que acreditou em meu potencial de ingressar no Mestrado, antes mesmo de mim. Ao meu marido, José Almir de Sá que, não obstante a distância, saudade, receios e particularidades, apoiou a decisão e incentivou esta jornada valorosa de estudos. Aos meus pais, Rosângela, Italo e Rubens, que sempre acreditaram no meu potencial e me incentivaram. Aos meus colegas das Promotorias de Picos, em especial ao Dr. Flávio Teixeira de Abreu, ao Dr. Marcelo de Jesus Monteiro e ao Dr. Elói Pereira de Sousa Junior, que cobriram minhas ausências na Promotória de Itainópolis, e ao colega Cláudio Roberto Soeiro que, igualmente, com excelência e dedicação, foi meu substituto na 5ª Promotória de Picos. À Dra. Zélia Saraiva Lima, Procuradora Geral da minha instituição, que igualmente deu suporte para concretização de um sonho, que há muito vinha sendo postergado. Aos meus amigos, Paulo Rubens Parente Rebouças e Everângela Araújo, que desde antes da aprovação na seleção me apoiaram, incentivaram e foram muito solícitos. Às minhas queridas amigas Gilmar, Lidiane Batista, Débora Geane, Ednólia Evangelista que me ouviram falar tantas e tantas vezes da minha dissertação e me suportaram, mesmo que me mostrasse enfadonha. Em especial, a minha amiga Maria Elineide, um anjo que Deus colocou em minha vida, expressão de amor, bondade, sutileza, um dos maiores presentes do Mestrado. Aos alunos que tive durante minha jornada no magistério, os maiores incentivadores ao ingresso no Mestrado. Foi por cada um de vocês que ansiei ingressar no Mestrado, para me tornar uma professora melhor, capaz de pesquisar e avaliar, de forma mais livre e crítica, os conhecimentos. Não poderia jamais esquecer a professora doutora Maria Vital da Rocha, que além de uma grande professora, tornou-se uma prestimosa amiga, que não apenas me mostrou sua força, como pontuou minhas incorreções e me auxiliou na construção deste trabalho. Agradeço também ao meu orientador, o professor doutor Francisco Gerson Marques de Lima, por ter aceito me acompanhar nesta jornada, ter sido atencioso para as intempéries que surgiram no caminho e um incentivador à conclusão do Mestrado. Igualmente, sou grata a todos os professores do curso de Mestrado da Universidade Federal do Ceará, que contribuíram para que um rio de conhecimentos passasse por mim e me transformasse. Não posso esquecer o Jothé, da Livraria Fortaleza, sorridente, prestativo, sempre pronto a me apresentar uma obra, uma indicação, uma fonte de inspiração do saber. Agradeço, ademais, à minha turma do Mestrado, que propiciou, desde a seleção, momentos valiosos, de saberes diversificados, sorrisos fartos, intenso aprendizado, não vou nominá-los todos para que não corra o erro de esquecer ninguém. Aos alunos do doutorado, em especial a professora Gretha, detentora de um conhecimento profundo e de uma humildade admirável; a Stela que tem brilho e luz e um encanto que lhe é peculiar. Agradeço também aos professores e alunos da escola Augustinho Brandão, assim como aos promotores, membros da COPEDUC, que contribuíram com as pesquisas de campo realizadas. Meu muito obrigada, também, à professora Anita, do doutorado da Universidade Federal de Pernambuco, que me fez ver e rever meus pensamentos por diversas vezes, sobretudo durante a confecção do meu projeto de pesquisa. De igual modo, tenho que agradecer ao professor doutor Nelson Juliano, da Universidade Federal do Piauí, que me apresentou a Dewey e suas ideias instigantes sobre educação. Agradeço à professora Ivanice Montezuma, que me acompanha desde os primeiros trabalhos do Mestrado, revisando-os e me prestando um auxílio inestimável. Meus agradecimentos são infindáveis porque não se constrói nada, principalmente, o conhecimento de forma isolada e fechada, conhecer significa abrir-se e a abertura pressupõe ver o outro e aceitá-lo ao nosso lado. Obrigada, enfim, a todos que estiveram comigo, presentes fisicamente ou em pensamento, e concorreram, seja com uma palavra, um texto, uma expressão, um auxílio em casa ou no trabalho, para que esta dissertação se concretizasse.

[...] educação não é preparação, nem conformidade. Educação é vida, e viver é desenvolver-se, é crescer. Vida e crescimento não estão subordinados a nenhuma outra finalidade, salvo mais vida e mais crescimento. O processo educativo, portanto, não tendo nenhum fim além de si mesmo, é o processo contínuo de reorganização, reconstrução e transformação da vida.

Jonh Dewey (1978, p. 31).

RESUMO

O objeto do presente estudo é a análise do direito à educação de qualidade, como instrumento imprescindível ao desenvolvimento da cidadania e a implementação de práticas democráticas, visto que, a partir dela é possível a expansão de outros direitos. O objetivo deste estudo foi aproximar o Direito ao compromisso com a educação, recorrendo a conceitos que fogem às práticas exclusivamente jurídicas, contextualizando o emprego de expressões como qualidade associados à educação e análise da educação como um direito fundamental. Procurou-se conhecer as medidas adotadas no Brasil, oficialmente, para aferição do padrão de qualidade e as principais críticas que pairam sobre este tipo de avaliação, pois além de serem reflexo da opção política de qualidade acatada pelo Estado, podem nortear as demandas da sociedade e pautar suas discussões. Conceituou-se educação de qualidade, analisando-se os conceitos de qualidade reconhecidos pela Cúpula das Américas, pelo Estado Brasileiro e concebidos pelos representantes dos Ministérios Públicos Estaduais, que integram a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), e que vem influenciando na pauta de atuação institucional. Foi realizada pesquisa na Escola Estadual Augustinho Brandão, tida como referência nacional de qualidade de educação, com o escopo de averiguar as práticas que vem sendo adotadas e conhecer o que tem feito a diferença, como forma, de expandir conhecimentos sobre referida instituição e propagar suas boas práticas para disseminá-las. Fez-se um levantamento da atuação do Ministério Público, nos Estados brasileiros, com a coleta de dados junto aos promotores que integram a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), para ver como referida instituição tem se posicionado acerca de temática tão cara à sociedade e se é possível adotar um padrão de qualidade a ser seguido pelo Ministério Público. Ademais, foi realizada pesquisa jurisprudencial junto à página do Supremo Tribunal Federal acerca da atuação do Ministério Público nas ações que tenham pertinência com a temática da educação, a fim de averiguar o tipo de demanda que mais tem chegado à apreciação da corte de justiça referida e que fundamentos têm sido utilizados para sustentá-la. As pesquisas realizadas, de um modo geral, conduziram a uma reflexão mais profunda sobre o tema educação de qualidade e sua defesa pelo Ministério Público e possibilitam reflexão sobre a importância do envolvimento do órgão com a esfera qualitativa da educação. Ademais, visam trazer alguma luz para encaminhamento de questões atinentes à educação e implemento da importância da temática no cenário nacional como fundamental para consolidação do país como um Estado efetivamente Democrático de Direito.

Palavras-chave: Educação de qualidade. Ministério Público. Promotor de Justiça.

ABSTRACT

This is an analysis of the right to “quality education” as a key component in the consolidation of citizenship and democratic institutions and a catalyst for the expansion of other rights. The study looks into the applicability of the notion of “commitment” to public education, extending the term beyond the legal sphere, and, in light of education as a fundamental right, provides definitions for “quality education” and other key concepts. To do so, we surveyed the measures taken by Brazilian authorities to evaluate the quality of education, and the main arguments pitched against them. Reflecting the quality policies adopted by the State, these measures play an important role in the current social debate on educational demands. The quality concepts recognized by the Summits of the Americas, the Brazilian Government and representatives of State Public Ministries seated in the COPEDUC (Permanent Education Commission) were analyzed. School Augustinho Brandão, a public high school considered a national reference in quality education, was selected for a case study in order to identify and help disseminate the values and practices which have most contributed to the school’s renown. The position of the Public Ministry in each state with regard to the issue of quality education was appraised based on data collected from members of COPEDUC, and the possibility of adopting a quality standard for the use of the Public Ministry was discussed. The contribution of the Public Ministry to education-related cases brought before the Supreme Federal Court and made available online was evaluated to determine the profile of the demand and the major arguments and principles adduced. Overall, our findings prompt a deeper analysis on the subject of “quality education” and on the role played by the Public Ministry in the defense and promotion of this concept and right. The study also provides subsidies for quality education policy makers at national level and highlights the importance of quality education to the exercise of citizenship in a democratic state.

Key words: Quality education. Public Ministry. Prosecutor.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACP – Ação Civil Pública
- ADE – Arranjos de Desenvolvimento da Educação
- AGU – Advocacia Geral da União
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação
- CADE – Centro de Apoio de Defesa da Educação
- CAEs – Conselhos de Alimentação Escolar
- CAISE – *Center for the Advancement of Informal Science Education*
- CAO – Centro de Apoio Educacional
- CAODEC – Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania
- CDC – Código de Defesa do Consumidor
- CEAF – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Institucional
- CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
- CEDUC – Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação
- CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CF – Constituição Federal
- CGU – Consultoria Geral da União
- CIJ – Centro da Infância e Juventude
- CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNPG – Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONAE – Conferência Nacional da Educação
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- COPEPUC – Comissão Permanente de Educação
- COPEIJ – Comissão Permanente da Infância e Juventude
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- EUA – Estados Unidos da América

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GEDUC – Grupo de atuação especial de educação

GNDH – Grupo Nacional de Direitos Humanos

IC – Inquérito Civil

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases do Ensino

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Processo Administrativo Cível e Representações

PAR – Plano de Ações Articuladas

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROEDUC – Promotoria de Justiça de Defesa da Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEESP – Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

SEIF – *Social Entrepreneurship Initiative and Foundation*

SINEP – Sindicato das Escolas Particulares

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Faixa etária dos professores entrevistados	134
Tabela 2 – Tempo de exercício do magistério pelos professores entrevistados.....	135
Tabela 3 – Escolas em que os professores trabalham.....	136
Tabela 4 – Tempo de formação específica para o magistério	137
Tabela 5 – Linha pedagógica adotada na Escola Augustinho Brandão	139
Tabela 6 – Recursos utilizados com que frequência, pelos professores.....	140
Tabela 7 – O maior problema enfrentando em sala de aula, na opinião dos professores	141
Tabela 8 – Tipos de planejamentos realizados na escola.....	142
Tabela 9 – Formas de avaliar os alunos usadas pelos professores entrevistados	142
Tabela 10 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto à idade.....	158
Tabela 11 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto ao tempo de atuação no Ministério Público.....	158
Tabela 12 – Local de atuação Capital/ Interior	159
Tabela 13 – Distribuição dos Promotores entrevistados, que atuam em Centro de Apoio ou Promotoria específicos na área da educação.....	160
Tabela 14 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto ao tempo em que exercem atividades na área da defesa da educação.....	161
Tabela 15 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto tempo em que participam da COPEDUC.....	161
Tabela 16 – Distribuição dos Estados dos pesquisados, que possuem Promotoria com atuação exclusiva em educação.....	162
Tabela 17 – Distribuição das ações da área educacional impetradas nos Estados pelo Ministério Público.....	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ministérios Públicos Estaduais que têm questões na área da educação sendo discutidas perante o Supremo Tribunal Federal.....	174
Gráfico 2 – Ações mais comuns propostas pelo Ministério Público ao Supremo Tribunal Federal.....	175

LISTA DE FOTOS

Figura 1 - Portão de acesso à escola Augustinho Brandão.....	128
Figura 2 – Entrada da escola Augustinho Brandão.....	128
Figura 3 – Sala de aula da Escola Augustinho Brandão.....	129
Figura 4 – Sala de aula da Escola Augustinho Brandão.....	130
Figura 5 – Refeitório da Escola Augustinho Brandão.....	131
Figura 6 – Sala de reforço da Escola Augustinho Brandão.....	133

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO	22
1.1 Educação como Forma de Vivência Democrática.....	25
1.2 Educação como Direito Fundamental	36
1.3 Controle Social e Políticas Públicas como Mecanismo de Fortalecimento da Democracia.....	41
1.3.1 Políticas públicas, fomento e implementação.....	42
2 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	50
2.1 Educação e Qualidade.....	50
2.2 Referências para Concepção de Qualidade.....	56
2.3 Parâmetro Brasileiro de Educação de Qualidade.....	60
2.3.1 Projetos de Lei pertinentes à qualidade da educação em trâmite no Congresso Nacional.....	67
2.4 Em Busca de uma Concepção de Educação de Qualidade.....	72
3 CONTROLE SOCIAL NA EDUCAÇÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	78
3.1 Controle Social das Políticas Públicas Voltadas para Educação.....	79
3.1.1 Conselhos de Educação	86
3.1.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	88
3.1.3 Conselhos de Alimentação Escolar.....	89
3.2 O Ministério Público como Órgão de Controle Social das Políticas Públicas.....	91
4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO	95
4.1 A Atuação Hodierna do Ministério Público.....	97
4.2 Papéis Exercidos pelos Membros do Ministério Público: Classificação Adotada por Cátia Aida Silva.....	102
4.3 O Ministério Público e a Defesa da Educação.....	106
5 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, REFLEXÕES SOBRE AS PESQUISAS REALIZADAS	122
5.1 Metodologia	122
5.1.1 Natureza e tipo de pesquisa	122
5.1.2 População e amostra.....	123
5.1.3 Métodos de análise dos resultados	124
5.1.4 As variáveis do estudo.....	126
5.2 Pesquisa de Campo na Escola Augustinho Brandão	127
5.2.1 Histórico da Escola Augustinho Brandão.....	128
5.2.2 Os resultados da pesquisa na Escola Augustinho Brandão	133
5.3 Pesquisa de Campo com Promotores de Justiça Estaduais que Integram a COPEDUC	146
5.3.1 Os resultados das entrevistas com os Promotores integrantes da COPEDUC	157
5.3.2 Perguntas atinentes à atividade profissional	163
5.4 Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal na Área da Educação, cujas Ações Foram Provocadas pelo Ministério Público Estadual	173
5.4.1 A questão do acesso à Educação Infantil na visão do Supremo Tribunal	

Federal.....	178
5.4.2 Considerações gerais sobre a atuação do STF na área da educação, provocadas pelo Ministério Público Estadual.....	184
CONCLUSÃO.....	188
REFERÊNCIAS.....	206
APÊNDICE.....	213

INTRODUÇÃO

No presente estudo, busca-se discorrer sobre o direito à educação de qualidade, como objeto de reflexões, que traz em si a ideia de educação, que permite noções do exercício e desenvolvimento da cidadania e captação da vivência democrática, e que vê na educação a possibilidade de expansão de outros direitos.

Os problemas centrais a serem enfrentados, após um exame da concepção de educação de qualidade e sua vinculação com a democracia, são atinentes à capacidade do Ministério Público Estadual, enquanto defensor do Estado Democrático Direito, de atuar para que a educação de qualidade seja garantida, e às práticas que podem ser adotadas no sentido de melhorar a atuação do Ministério Público Estadual no fomento de políticas públicas voltadas para a educação de qualidade.

Diante disso, pretende-se, na presente dissertação, avaliar se o Ministério Público, uma das instituições que mais tem sofrido alterações nas suas atribuições nos últimos tempos, tem contribuído para fomento e implementação de políticas públicas capazes de garantir a concretização do direito fundamental à educação de qualidade, e como pode ele agir para melhorar sua atuação neste âmbito.

Assim, o objetivo geral deste estudo foi aproximar o Direito ao compromisso com a educação, recorrendo a conceitos que fogem às práticas exclusivamente jurídicas, contextualizando o emprego de expressões como “qualidade” associada à educação, e analisando a educação como um direito fundamental.

Pretende-se, no decorrer do trabalho, especificamente:

- Fazer um paralelo entre Educação e Democracia, para avaliar a pertinência desses temas, ocasião em que se avaliará a educação como forma de vivência democrática e como direito fundamental, perpassando pelo exame do controle social como mecanismo de fortalecimento de Democracia, políticas públicas, fomento e implementação;

- Analisar o que se entende por educação de qualidade, fazendo um levantamento da ideia oficial de qualidade, considerando-se o que tem sido padronizado pelo Ministério da Educação, e a noção de plena formação do cidadão e sua aptidão para apreensão de seus direitos, levando-se em conta noções de Paulo Freire, Pedro Demo, Wilson Donizetti Liberatti

e órgãos internacionais, tais como: UNESCO, CEPAL, dentre outros; além de analisar os projetos de lei em trâmite na Câmara dos Deputados e buscar trazer um conceito de educação de qualidade.

- Analisar como se dá o controle social das políticas públicas na área da educação; a função dos Conselhos de Educação; e a atuação do Ministério Público como órgão auxiliar de controle social;

- Avaliar a atuação do Ministério Público Estadual atualmente, os papéis que são exercidos e sua atuação na defesa do direito à educação;

- Fazer pesquisas de campo com o fim de proceder ao levantamento de uma referência de qualidade, tendo como parâmetro a Escola Augustinho Brandão; analisar a atuação do Ministério Público Estadual na defesa do direito à educação de qualidade, procedendo a entrevistas com membros da COPEDUC e colhendo junto ao Supremo Tribunal Federal informações sobre os tipos de ações, propostas pelo Ministério Público Estadual, na área educacional, que tem sido objeto de maior demanda e quais os Estados que tem tido uma atuação mais expressiva.

O direito a uma educação de qualidade tem sido objeto de discussões, reflexões, cercado-se por pensamentos, ora bastante pessimistas, como o de José Monir Nasser¹, que acreditava que a educação brasileira era irrecuperável, ora por pensamentos otimistas, esperançosos, como os inaugurados com a Escola Histórico-Crítica de Saviani².

No mundo dos fatos, observa-se que o direito à educação de qualidade tem sido negado a muitos cidadãos brasileiros,³ embora se tenha vivenciado vários avanços na legislação educacional,⁴ sendo bastante limitada a participação da sociedade civil na promoção desse direito.

¹NASSER, 2013.

²SAVIANI, 2008.

³ Há registros evidentes de que houve aumento da oferta do ensino (que muitas vezes, neste trabalho, será empregado como forma de concretizar o direito à educação), desvinculada da ideia de aproveitamento/qualificação/ qualidade. É comum receber notícias de pessoas que atingem a quarta série do Ensino Fundamental e não sabem ler, escrever, fazer contas básicas, ou de alunos do Ensino Superior que apresentam dificuldades alarmantes na escrita da Língua Portuguesa, reflexos de uma educação quantitativa e desprovida de um compromisso concreto com a qualidade.

⁴Nem sempre a previsão de um direito é acompanhada de efetividade e concretude. O mundo da norma, simbólico, por vezes, dista da realidade e reclama intervenções.

Registra-se que a ausência ou fragilidade na assunção, pelo sujeito, do direito à educação de qualidade, tem gerado, como se vislumbra na história de diversos países, inclusive do Estado Brasileiro, um entrave ao desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, revela-se bastante comum, ao se invocar a temática da educação que o adjetivo “qualidade” venha a ela associado; contudo, não há precisão terminológica do que se entenda por educação de qualidade, embora seja um objetivo geral nas discussões de diversas nações, como as que se inserem na Cúpula das Américas,⁵ criar uma concepção geral de excelência educacional capaz de alcançar diversos Estados.

Essa necessidade de se buscar a qualidade afeta, no âmbito interno da nação, diversos setores da sociedade, tais como: políticos, sociedade civil organizada, educadores, promotores de justiça, psicopedagogos, dentre outros.

Desde logo, torna-se possível verificar a polissemia no que se infere sobre educação de qualidade: há entendimentos que consideram aspectos estritamente econômicos e outros que têm por norte elementos sociais. Quando se analisa a qualidade pelo viés econômico, prima-se pela eficiência e eficácia, sem considerar a qualidade – como valor atribuível – de vida do educando e sua formação voltada a contribuir para a sustentabilidade social e para cidadania.

Assim, para se analisar a questão da educação de qualidade, é necessário avaliar a escolha política do Estado Brasileiro no direcionamento do que se entende por educação de qualidade, servindo de parâmetro para tal fim o conhecimento da visão oficial dos indicadores da educação de qualidade, apontados no âmbito internacional e pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), que seriam extraescolares e intraescolares e abarcariam, em síntese, infraestrutura adequada das escolas (água, luz, sanitários e outros bens) e acesso amplo ao ensino (incluindo-se adequação para deficientes e mobilidade); materiais didáticos e tecnológicos; frequência e desempenho do profissional que atua com educação; merenda, transporte e demais instrumentos de assistência aos alunos (tais como programa suplementar de assistência à saúde na escola); qualidade social do ambiente escolar (limpo, com prevenção à violência e agressividade no qual haja um clima favorável à aprendizagem).

⁵ A Cúpula das Américas envolve os chefes de Estado do continente americano e foi criada pela Organização dos Estados Americanos com o objetivo de alcançar um nível maior de cooperação entre os países da zona econômica americana.

Nessa análise, é imprescindível conhecer as medidas adotadas no Brasil oficialmente para aferição do padrão de qualidade⁶ e as principais críticas que pairam sobre este tipo de avaliação, pois além de serem reflexo da opção política de qualidade acatada pelo Estado, podem nortear as demandas da sociedade e pautar suas discussões.

O Ministério Público foi uma das instituições que mais alteração, em suas atribuições, sofreu no curso da história, estando consolidada na atualidade para defesa da democracia, da participação popular e dos interesses sociais, atuando como órgão auxiliar de controle social, saindo de um modelo, quase exclusivo, na esfera criminal,⁷ para atuar no âmbito cível-constitucional.

Dessa forma, houve ressignificação do papel do Ministério Público, que passou a consagrar-se na defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, figurando como um dos principais atores na concretização das promessas constitucionais e consolidação dos direitos fundamentais.

De fato, o Estado Brasileiro, ao erigir-se à categoria de democrático e social de direito assumiu a obrigação de tornar os direitos fundamentais efetivos, de forma imediata, e criou mecanismos, diante das omissões, para resguardo da sociedade. O Ministério Público tem atuado, principalmente após 1988, como instituição promotora dos direitos fundamentais, sejam eles individuais, sociais ou difusos.

A educação, como direito fundamental, insere-se entre os direitos humanos e sociais, sendo o Ministério Público um defensor de sua efetividade, o que pode ser sentido, em todo território nacional, pelos inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta realizados, recomendações expedidas, ações civis públicas propostas, mandados de segurança, enfim, pela diversidade de medidas adotadas por esta instituição para garantia e concretização do direito à educação.

⁶ As medidas oficiais que vêm sendo tomadas para avaliação da qualidade de ensino no Brasil são: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), por meio do qual são avaliados alunos e escolas em Matemática, Leitura e Português; a Prova Brasil, similar ao SAEB, todavia com extensão limitada às escolas públicas; a Provinha Brasil, para crianças de até 7 (sete) anos de idade; a Prova ABC, que tem por escopo avaliar se aluno está ou não alfabetizado; o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) com o objetivo de avaliar se os estudantes, ao fim da escolaridade básica, adquiriram os conhecimentos necessários para o desenvolvimento das capacidades fundamentais para o exercício pleno da cidadania, sua inserção no mundo do trabalho e continuidade dos estudos.

⁷Urge destacar que, não obstante, já houvesse previsão para atuação ministerial na área cível; esta atividade era exercida de forma muito acanhada (Lei Complementar 40/1981 e Lei 7347/1985).

A implementação de políticas públicas na área da educação tem se mostrado como meta institucional do Ministério Público, na condição de defensor do Estado Democrático de Direito, visto que não há como pensar em uma sociedade democrática⁸ sem que as pessoas tenham acesso à educação, sejam estimuladas a concluírem as etapas escolares e haja preocupação política com a oferta de um ensino capaz de ser avaliado como de qualidade.⁹

Vale registrar que, para analisar melhor a temática proposta, foi feita uma pesquisa de campo na Escola Estadual Augustinho Brandão, situada no interior do Piauí, que obteve resultados positivos em relação à excelência da qualidade do ensino ministrado, em pesquisa do Ministério da Educação e Cultura (MEC), para avaliar os fatores que influíram para esse sucesso.

Por outro lado, ainda foi realizada uma investigação, com o escopo de levantar dados sobre a atuação do Ministério Público, nos Estados brasileiros, junto aos promotores que integram a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), em busca de um conceito de educação de qualidade, e procurou-se analisar a concepção de qualidade reconhecida pela cúpula dos Ministérios Públicos Estaduais e pelos agentes ministeriais que integram a comissão referida que, certamente, vem influenciando na pauta de atuação institucional.

Nesse sentido, o estudo se propõe a provocar uma reflexão aprofundada sobre o tema educação de qualidade, a fim de verificar se o Ministério Público, embora sempre invoque por objetivo institucional a educação de qualidade, consegue colocar sua meta em prática e atuar no principal, ou se restringe ao que seria aparentemente acessório (infraestrutura; transporte; merenda e outros fatores); e se a referida instituição tem planos e metas claros para promoção de uma maior excelência na educação, voltada para formação dos cidadãos e sua capacitação para exercício pleno de seus direitos, como fator indispensável do desenvolvimento, ou se, de fato, não os tem bem definidos.

Por outro lado, considerando que o Poder Judiciário, no Estado Democrático e Social de Direito, passou a exercer função importante na consolidação de políticas públicas de interesse social, procurou-se, ainda, fazer um levantamento sobre os feitos que tiveram tramitação, nos

⁸ Embora haja países que não possam ser considerados propriamente democráticos e apresentam índices elevados de desenvolvimento humano e padrões educacionais de destaque, tais como Coréia Norte, China e Cuba, o exercício da democracia em uma concepção moderna pressupõe a liberdade, somente possível por meio da educação, o que torna a educação obrigatória para democracia, embora possa haver países, submetidos a regimes autoritários, com padrões de excelência na educação.

⁹ O significado empregado para educação de qualidade será objeto de discussão aprofundada, havendo indagações, inclusive, se é possível efetivamente chegar a uma concepção ideal de qualidade.

últimos dez anos, no Supremo Tribunal Federal e seus resultados práticos, cuja autoria tributa-se ao Ministério Público Estadual.

A partir das pesquisas realizadas, pretende-se trazer à luz uma concepção de educação de qualidade e traçar um perfil de atuação do Ministério Público Estadual (MPE), com a intenção de delinear as perspectivas de atuação, a realidade verificada e, inclusive, sugerir melhores formas de atuação.

O presente trabalho divide-se em cinco capítulos: no primeiro, pretende-se avaliar a relação entre Educação e Democracia; no segundo, aborda-se a temática “educação de qualidade”; no terceiro, analisa-se o Ministério Público, Controle Social e Políticas Públicas; no quarto, são feitas considerações sobre a atuação do Ministério Público Estadual no fomento de políticas públicas; e no quinto, são apresentados os resultados das pesquisas realizadas: na Escola Augustinho Brandão, acerca do que leva esta instituição a ser apontada como referência de qualidade; junto aos membros da COPEDUC, com a finalidade de avaliar como tem se dado a atuação do Ministério Público Estadual na garantia de uma educação de qualidade; e por meio do levantamento das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos últimos dez anos, propostas pelo MPE.

Desta feita, espera-se que o presente trabalho fomente reflexões sobre a atuação do Ministério Público Estadual nas proposições e efetividade de políticas públicas na área da educação, e promova discussões sobre a concepção institucional de educação de qualidade e noções gerais sobre a forma de atuar do MPE para que a educação alcance patamares mais efetivos de excelência.

1 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO

Discorrer sobre democracia atualmente não é tarefa nada fácil, uma vez que o processo democrático se revela permeado de avanços e retrocessos. Referida problemática perpassa pela influência, sofrida pela democracia, do sistema político e econômico que vincula as relações sociais, que aponta para uma crise de representatividade e esbarra na problemática para efetivação dos direitos sociais.¹⁰

É oportuno, nesse contexto, destacar que as democracias ocidentais têm por pilar o Estado de Direito¹¹, o que no curso histórico alterou de forma significativa a vida social, cultural, econômica e política da sociedade. Nesse processo, a defesa dos direitos sociais e políticos ganhou evidência.

Atualmente, percebe-se uma crise de representatividade política, na medida em que há choque entre os interesses decorrentes de processos oriundos das reivindicações populares pertinentes à defesa de direitos de liberdade, igualdade e agendas específicas da sociedade, que representariam participação popular direta, e o interesse daqueles que ocupam cargos públicos por representação advinda do voto. Com efeito, a democracia direta, nesse momento, entra em choque com a indireta.

Nesse panorama, um ponto de relevo é a defesa dos direitos fundamentais, principalmente os sociais, que pressupõem ações positivas do Estado, importam em custos

¹⁰ Utilizar-se-ão, nessa dissertação, os direitos sociais, tanto de forma genérica – por meio da qual são divididos: em direitos sociais propriamente ditos (indispensáveis à participação plena na vida da comunidade, dos quais se destaca a educação; o direito de manter e instituir uma família; a proteção à maternidade e à infância, assim como o direito à fruição dos direitos individuais (ao lazer, de não ser discriminado etc.); direitos econômicos (que se destinam a garantir um nível mínimo de vida e segurança capaz de viabilizar a pessoa que desenvolva suas habilidades (são eles os direitos trabalhistas, previdenciários, direitos da assistência social, direito à saúde, à alimentação, ao vestuário e à moradia); já os direitos culturais dizem respeito ao resgate, estímulo e à preservação das formas de reprodução cultural das comunidades, bem como se destinam a possibilitar a participação de todos nas riquezas espirituais comunitárias –, quanto os direitos sociais propriamente ditos, uma vez que o tema central da presente dissertação é o direito à educação de qualidade, que se enquadra nesta categoria.

¹¹ Vale registrar que não há consenso doutrinário sobre a vinculação entre Estado de Direito e Democracia, até porque, de forma genérica, Estado de Direito define qual o melhor governo, se das leis ou dos homens, enquanto na Democracia se questiona qual seria a melhor forma de governo. Oportuno destacar que o Estado de Direito tem por norte o primado da lei, que estabelece quem está autorizado a exercer a força, quando, como, em qual medida. Há doutrinadores, como Norberto Bobbio, que não vinculam de forma rígida Democracia e Estado de Direito, razão por que os casos em que os poderes públicos se negariam a implementar o Estado Social de Direito não poderiam ser consideradas situações em que a democracia estivesse sendo violada. Ferrajoli, na mesma linha de pensamento, vê o Estado de Direito como precedente não apenas historicamente, mas axiologicamente ao Estado de Direito (CADEMARTORI & CADEMARTORI, 2006, p. 145-162).

econômicos e demandam quando se enfrenta a proposta estatal constitucional, concretude imediata no plano fático.

Na visão de Bobbio (2000, p. 372), a democracia dos antigos diverge substancialmente da atual:

Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhe diziam respeito. ‘Democracia’ significava o que a palavra designa literalmente: poder do *demos* e não, como hoje, poder dos representantes do *demos*.

Atualmente, houve uma apropriação da liberdade política como processo denominado de “representação política”, que é estabelecido por meio das eleições e do voto; a democracia, na maior parte dos casos, é exercida de modo indireto.

Nesse processo, evidenciou-se a burocratização dos órgãos e instituições que, por seu turno, levou – ao contrário do que a democracia se propunha inicialmente, que era atingir a igualdade, em um processo de desigualdade, de privilégios, de agenda específica de interesse que atende ao mercado –, à estruturação econômica e, muitas vezes, fica aquém das necessidades mais pontuais da sociedade como educação, saúde, etc. O Estado social¹² vem a ser uma resposta à demanda da própria sociedade, que se vê atualmente cada vez mais instada a participar das decisões políticas.¹³

¹² O Estado social, por sua própria natureza é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas (BONAVIDES, 2009, p. 200). Para falar de Estado social é, pois, necessário analisar o que se entende por Estado Liberal, cuja limitação restringe-se tão-somente por proibições, correspondentes às garantias do indivíduo de não ser privado dos bens políticos ou naturais (vida, liberdade, propriedade), que tem conteúdo negativo de não fazer ou deixar de fazer, é denominado de Estado Absenteísta. Enquanto o Estado social reconhece ao lado dos direitos de liberdade (os quais seriam faculdades) ou direitos a outros direitos, os direitos à subsistência, à moradia, à saúde, à educação etc. que consistem em expectativas que vinculam e geram obrigação positiva para o Estado. Atualmente, vive-se, no Brasil, uma coexistência dos modelos de Estado liberal e social, ambos previstos em partes diversas do Texto Constitucional de 1988, o que redefine o conceito atual de democracia, intitulada de substancial ou social, por agregar garantias específicas, tanto liberais quanto sociais, e tem por norte o constitucionalismo que faz com os direitos fundamentais sejam a pedra fundamental das garantias concedidas. Bonavides, ao analisar a temática destaca: “O Estado social da democracia distingue-se, em suma, do Estado social dos sistemas totalitários por oferecer, concomitantemente, na sua feição jurídico-constitucional, a garantia tutelar dos direitos da personalidade (BONAVIDES, 2009. p. 204).

¹³ Robert Dahl, em sua obra *Poliarquia*, destaca que a democracia é um processo contínuo em que os governantes demonstram responsabilidade entre o governo e seus cidadãos, partindo da premissa de que governo e cidadãos são politicamente iguais. Vale registrar que na obra referida o autor destaca que nunca houve uma ‘democracia’ propriamente dita, visto que a História demonstra a existência de várias democracias, poliarquias, com diversos centros de poder e pressupõe seis bases: 1. Eleições livres, justas e frequentes; 2. Funcionários eleitos (coordenadores do debate); 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação independente do Estado; 5. Inclusão de todos os adultos com residência permanente no país e sujeitos às leis; 6. Autonomia das

Oportuno destacar que a modernidade democrática consiste em que todos os cidadãos venham a obter o direito de participar da vida política, com caráter inclusivo.¹⁴ E assim, os direitos sociais invocam do poder político demanda de recursos para aplicabilidade plena, gerando forte pressão ideológica e necessidade de se fazerem escolhas políticas, capazes de garantir liberdade, justiça e solidariedade.

Uma questão central que envolve a sociedade e o Estado perpassa pela efetivação dos direitos sociais, capaz de torná-los exigíveis¹⁵: trabalho, saúde, educação, e gera necessidade de dispêndios financeiros, custos¹⁶, que devem ser bem escolhidos.¹⁷

Vale ressaltar que a realização fática dos direitos sociais, de forma progressiva, inclui refletir sobre a política educacional a ser adotada, visto que a educação deve ter a capacidade de expandir a ideia de liberdade, imprescindível para uma participação social consciente com real poder de influir nas decisões políticas da comunidade, indispensável na atualidade em que se faz evidente a crise de representatividade política.

Assim, considerando a existência de tensão entre a democracia representativa e os fins econômicos advindos de um mercado globalizado, torna-se imperativo o resgate do caráter transformador da Constituição, por meio de um convívio ético na sociedade civil e nas decisões do Estado, sendo elementar que a educação seja um dos focos primordiais de emancipação. O direito à educação, por sua vez, exige não apenas a participação ativa da sociedade, seja em conselhos, seja na formatação do orçamento, mas também nas provocações a órgãos auxiliares de controle e, em última via, na relevância do papel da jurisdição constitucional, passível de corrigir déficits de constitucionalidade nesta área.

organizações. A maior crítica a sua teoria diz respeito à aceitação da forma representativa de ‘democracia’, diante da própria crise de representatividade (DAHL, 2005).

¹⁴ Não permite distinções de classes, status, gênero, raça, renda no campo político.

¹⁵ “No es raro enfrentarse con opiniones que, negando todo valor jurídico e los derechos sociales, los caracterizan como meras declaraciones de buenas intenciones, de compromiso político y, en el peor de los casos, de engaño o fraude tranquilizador” (ABRAMOVICH & COURTIS, 2002, p. 19).

¹⁶ “The cost of rights raises not only questions of democratic accountability and transparency in the process of allocating resources; it also brings us unexpectedly equity and distributive justice. To describe rights as public investments is to encourage rights theorists to pay attention to the question of whether rights enforcement is not merely valuable and prudent, but also fairly allocated. The question here is whether, as currently designed and implemented, disbursements for the protection of rights benefit society as a whole, or at least most of its members, or only those groups with special political influence. Do our national priorities, in the area of rights enforcement, merely reflect the influence of powerful groups, or do they promote the general welfare? To study costs is not to shortchange politics and morality, but rather to compel consideration of such questions. The subject is so important precisely because it draws attention to the relation between rights on the one hand and democracy, equality, and distributive justice on the other” (HOLMES & SUNSTEIN, 2000. p.226).

¹⁷ Não obstante os direitos sociais exijam custos, faz-se necessário mudar o paradigma para sua efetivação, pois apesar de haver dispêndio financeiro, deve-se avaliar qual a melhor forma de investir e a sociedade tem buscado se apropriar de como investir.

Dessa forma, para se analisar a democracia atualmente, é imprescindível reconhecer nela um potencial transformador da sociedade, que vive uma crise de representatividade, lembrando-se de forma permanente que – não obstante os dirigentes políticos sejam responsáveis, de modo geral, pela confecção de lei e sua execução, mais precisamente das políticas públicas, garantidoras dos direitos sociais – é a vontade popular que escolhe os representantes políticos, tendo, pois, um poder extraordinário de decisão em suas mãos (NASCIMENTO, 2013), e é a educação um instrumento elementar para expansão da liberdade, que deve ser foco de preocupação e defesa permanente para assunção de outros direitos, edificação da cidadania e sedimentação do Estado Social e Democrático de Direito.

1.1 Educação como Forma de Vivência Democrática

A educação, desde a Antiguidade¹⁸, vem sendo objeto de ponderação de estudiosos, por manter estreita relação com outros direitos elementares do indivíduo e ser balizadora do desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade.

Amartya Sen (2009) vê a educação como um elemento indispensável para viabilizar o desenvolvimento pleno e o reconhecimento do homem em sociedade. Para o autor citado, o desenvolvimento de uma nação depende de inúmeras variáveis: além da industrialização, do progresso tecnológico e da modernização social, que envolvem os serviços de educação, saúde e os direitos civis, como a liberdade política, como fatores de promoção de liberdades substantivas e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Sen (2009) afirma que a maioria da população mundial sofre diversos tipos de privação:

¹⁸ Os sofistas gregos acreditavam que o indivíduo deveria ser livre para expandir suas capacidades e melhor servir à democracia da pólis. Para Platão, a educação deveria ser dada a cada um conforme suas aptidões. Na Paidéia grega, o ser humano vivia integrado ao Estado, que somente poderia alcançar suas finalidades com a educação completa dos seus membros. Com Erasmo de Rotterdam, na transição do século XV para o XVI, o homem voltou a ser o centro das discussões, tendo o autor citado defendido a educação da criança em uma concepção voltada para a disciplina do corpo, para reorganização dos comportamentos e dos valores, por meio de método educativo que deveria se iniciar na mais tenra infância. Rousseau, por seu turno, em 1792 apresentou um sistema educacional, com o objetivo de instruir o cidadão que seria partícipe da vontade geral, havendo ênfase da educação para a felicidade. A Constituição dos Estados Unidos ressaltou que a educação do homem é essencial para o exercício da cidadania. Pontes de Miranda destacou que o Estado Brasileiro demorou a reconhecer a importância do direito à educação para o povo e enfatizou que somente será possível aumentar o valor do Estado ao se aumentar o valor do indivíduo. Na atualidade, desenha-se que a escola tem por finalidade transmitir à criança a herança social, os valores morais e espirituais decorrentes da civilização. Nesse contexto, observa-se que o interesse na educação transcende a esfera do indivíduo devendo ser considerado direito social, na medida em que se caracteriza por ter finalidade pragmática e política da ação formativa comunitária, sendo, portanto, um direito das nações e dos povos como elementar ao desenvolvimento (SIFUENTES, 2009, p. 29-35).

faltam-lhe alimentos, nutrição adequada, cuidados de saúde; saneamento básico ou água potável, educação de qualidade; emprego rentável; segurança econômica e social, liberdade política e direitos cívicos; não se podendo, portanto, definir o desenvolvimento de uma nação, unicamente, sob o ponto de vista econômico, ou confundi-lo com modernização.

Estados com sistemas políticos democráticos, como os Estados Unidos da América e Japão, pregam a importância da educação para o crescimento econômico e social e desenvolvimento humano. Contudo, reconhece-se que a relação entre democracia e educação, para sair do plano ideológico de um determinado Estado e alcançar a efetividade, deve estar presente no cotidiano das pessoas, fazendo parte da vivência e experiência humana, para que possa ser experimentada pelos membros da sociedade.

Urge reconhecer que a democracia, consoante atesta Bonavides (2001), embora muitas vezes não possa ser explicada, pode sempre ser vivenciada, na medida em que se caracteriza como decisão feita pela sociedade na direção de construir e viver em uma ordem social, na qual os direitos fundamentais e uma vida digna são possibilidades capazes de atingir a todos.

Não se pretende trazer à baila as diversas discussões doutrinárias sobre a existência “real” da democracia no mundo contemporâneo, nem suscitar as diversas crises¹⁹ que a encerram, nem diminuí-la a um mero regime de governo, mas buscar, dentro de um contexto possível, sua tangibilidade, capaz de viabilizar a seres livres e pensantes o exercício do poder

¹⁹Simone Goyard-Fabre aborda a democracia desde a Antiguidade, destacando que os atenienses a cultuavam-na, enquanto Platão apontava seus perigos; que em Roma a República tinha maior prevalência do que a democracia, mas que, todavia, foi ali o nascedouro das ideias-base que deram margem ao pensamento político que norteou o ideal democrático pautado na igualdade e justiça, e que passaram a ser os princípios de base da democracia. Destaca, ainda, que as ideias básicas de cidadania, soberania do povo, representação, sufrágio universal, regra majoritária e equidade social constituiu seu desenvolvimento metódico e progressivo, que acaba por fragilizar a democracia, tantas vezes apontada como antiga e moderna. Obviamente, houve alteração na forma de concretizar-se a democracia que não deixou de ser exercida de forma direta e passou a ser legitimada, no final do século XX, pelo sufrágio. Sua capacidade de alcançar o pluralismo gerou individualismo e levantou críticas, como as de Tocqueville que destacou haver na democracia uma tirania do indivíduo, capaz de desagregar a comunidade de homens. No mais, houve destaque que o nivelamento previsto na democracia enfraqueceria a cultura e a inteligência. Nietzsche foi um dos propagadores dessa inflação democrática. Há um nivelamento da era democrática a era do consumo (H. Marcuse; J.K. Galbraith). Nesse momento, em que, diz-se que o povo é “inencontrável” politicamente (P. Rosanvallon), começa-se a falar em crise da democracia. Para analisar essa “crise”, Marxistas buscaram explicar o que seria democracia formal e democracia material; Tocqueville deplorou a onda do individualismo e da opinião pública; Nietzsche procurou o embrutecimento do homem democrático; Heidegger condenou a técnica; Hannah Arendt procurou a fonte do mal democrático no divórcio entre a palavra e ação. Tudo pode ser sintetizado como “medo do vazio”. A democracia formal foi forjada pela razão “moderna”, tem base na lei, nas Constituições e se pauta em princípio antropológico intangível que é sua força e fragilidade, atinente ao humanismo que o encerra. Não há, nem haverá jamais democracia perfeita, na medida em que não há povo perfeito para autogovernar-se democraticamente. Assim, sintetiza a autora: a democracia é obra humana, diante de toda a história, a seu sentido mais profundo e mais perturbador: sempre imperfeita, essa grande aventura humana é um fardo pesado de carregar (GOYARD-FABRE, 2003, p. 341-349).

político, partindo da premissa de que somente pessoas providas de educação são capazes de exercer a democracia, seja no âmbito restrito da escola²⁰, seja para além de seus muros, de forma representativa ou direta, por meio de conselhos, ou ainda, por intermédio da opinião pública, de modo que a educação permita ao indivíduo fazer escolhas conscientes, mesmo sabendo que estas podem ser permeadas de erros e tropeços e da necessidade de recomeçar.

A democracia alicerça-se, portanto, na participação de todos os inseridos no contexto social que, na perspectiva de Gohn (2001, p. 19), prescinde a “divisão de responsabilidades na construção coletiva de um processo [...]” Ainda em relação a essa temática, a autora citada afirma que:

A participação envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicação (GOHN, 2001, p. 19).

A participação envolve, portanto, um fator positivo que é o reconhecimento da importância do “coletivo”, pois a possibilidade que cada pessoa tem de reivindicar um direito não tem o mesmo alcance que uma solicitação partida de um grupo, funcionando como um elemento de pressão ao reivindicar direitos à educação, saúde, moradia, entre outros, que contribuem para uma melhor qualidade de vida da população. Em busca de pôr fim a uma situação de exclusão, “a participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2001, p. 58).

A relação entre democracia e educação, discutida neste trabalho, encontra amparo nos pressupostos teóricos, principalmente, de John Dewey e Paulo Freire²¹. Assim, considera-se oportuno registrar que John Dewey e Paulo Freire pertencem a contextos históricos diferentes, já que o primeiro foi um dos filósofos precursores do Pragmatismo Americano, cujas ideias floresceram nos Estados Unidos da América (EUA), após a crise de 1929, combatendo o Liberalismo de sua época e considerado por alguns como o precursor de uma democracia

²⁰ Como uma miniatura da sociedade, conforme preconizado por Dewey.

²¹ “La idea de democracia, sin embargo, y como hemos visto, ha aparecido de formas diversas en esta discusión. Aquélla a la que aspira Freire se refiere a principalmente a un nuevo orden social e institucional que se debe manifestar en, entre otras cosas, un nuevo sistema político-económico. En Dewey, la democracia es explícitamente sugerida como un modo de vida caracterizado por un institucionalización, ya no necesariamente en el sistema político sino en la cultura, de dos características primordiales: el grupo comparte una gran cantidad de significados y propósitos, y existe libre interacción tanto al interior de éste como con otros grupos”. (CORRALES, 2014, p. 16).

utópica; e o segundo nasceu mais de meio século depois daquele, em terras brasileiras, mais precisamente, na cidade do Recife-PE, e vivenciou uma realidade social marcada pela opressão e subordinação, fruto do regime militar, que o levou ao exílio político, apresentando-se, portanto, de forma mais pessimista do que Dewey, do qual, entretanto, recebeu influência, o que, inclusive, é destacado por alguns estudiosos do pensamento freireano.²²

Ultrapassadas as diferenças sociais, culturais e contextuais entre Dewey e Freire, vale destacar que há coincidência nos argumentos desses autores, quando vislumbram a democracia como uma forma de vida, que transcende a um regime de governo institucionalizado e se revela como meio capaz de viabilizar a igualdade de oportunidades entre as pessoas, sendo motriz para retirá-las de uma condição pré-estabelecida, possibilitando se encontrarem no mundo para transformá-lo.

Galiani e Machado destacam que John Dewey, ao abordar a democracia, defende:

[...] a democracia como único meio eficiente e pacífico de mudança social e acredita que o capitalismo poderia ser mais justo, mais humano e mais solidário. A democracia defendida por ele deveria acontecer no âmbito econômico, político e social, dependendo, para que se efetivasse, não apenas de sua institucionalização, mas sim, de uma assimilação, consciente e da vivência democrática. Esta ocorrência por meio de um sentimento que iniciado nos primeiros anos de vida, duraria para sempre cabe à educação o papel fundamental, como agente formadora no desenvolvimento deste sentimento (GALIANI, C. & MACHADO, 2009, p. 10).

Dewey propõe uma sociedade democrática constituída por meio do que denominou de Escola Nova,²³ pautada nas noções de ética e política, o que é coerente com a forma de vida

²² McLaren e Silva, no artigo *Descentralizando a Pedagogia*, afirmam: “Seguindo a tradição de Hegel, Marx e Dewey, Freire enfatiza a intencionalidade individual e coletiva ou agência como pré-condição para saber.” (MCLAREN e SILVA, 1998, p. 41); Biesiegel, em sua obra *Política e educação popular*, destaca também o contato com as ideias de John Dewey, no primeiro livro de Paulo Freire demonstrando uma sólida tradição intelectual, de inspiração preponderantemente anglo-saxônica, voltada para a defesa da democracia como forma de vida e para a investigação dos melhores caminhos de sua realização na sociedade moderna. (BEISIEGEL, 1992, p. 76). Darcísio Natal Muraro, no texto *Democracia como modo de vida: relações entre as ideias de John Dewey e Paulo Freire*, destaca: “Para Dewey, a democracia não se encerra numa forma de governo, mas abrange a totalidade das relações humanas. Ela começa em casa, na vizinhança, no trabalho e se constitui numa forma de vida que é mutuamente comunicada, alimentada pela educação, e permanentemente reconstruída pela reflexão. Tais concepções repercutem na obra de Freire entendendo a dimensão de comunicabilidade da experiência na democracia pela noção de transitividade da consciência que se dá pela participação e pela dialogicidade” (MURARO, 2013, p. 13).

²³ Para a teoria denominada de Escola Nova, a escola tem poder de viabilizar a equalização social; é feito tratamento individualizado do educando a partir de suas descobertas pessoais; o mais importante não é aprender, mas sim, aprender a aprender. Nesse tipo de metodologia, passa-se do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; de um olhar voltado para o professor para um olhar direcionado ao aluno; do diretivismo para o não diretivismo; da quantidade para a qualidade. Para os críticos da Escola Nova, como o é Dermeval Saviani, este método nivela por baixo, o que implica em uma diminuição da qualidade da escola pública e um aumento da qualidade das escolas direcionadas à elite (SAVIANI, 2008).

que ele adotava, visto ter tido ampla participação em diversas atividades públicas e políticas de sua época, como presidente do sindicato de professores, demonstrando constante preocupação com a política americana e internacional, como denotam suas publicações e declarações em nome de diversas causas, além de ser um defensor do direito das mulheres.

Ele critica o liberalismo tradicional²⁴ e defende um individualismo pautado na liberdade com responsabilidade e pressupõe que os indivíduos tenham educação capaz de orientar seu critério ético.

Verástegui (2012, p. 27), ao abordar o tema do liberalismo em Dewey, destaca:

O conceito de individualismo em Dewey é complexo, porque a individualidade é reflexiva, social e deve ser exercida, a fim de ser apreciada. A individualidade consiste na capacidade e vontade por parte de uma pessoa de refletir sobre ela ou, sobre seus próprios objetivos e projetos, e revisá-los. Existe individualidade nas distintas respostas ao ambiente e cada pessoa apresenta uma forma diferente e particular de sentir os impactos do mundo. Para os liberais, a individualidade consiste na capacidade pessoal para ‘a escolha a qual está intimamente ligada à liberdade’.

O individualismo de Dewey pressupõe o reconhecimento da pessoa em sua individualidade e uma educação capaz de tocá-la de modo pessoal, respeitando sua originalidade. Dessa forma, em sua concepção, a educação deve respeitar o que é instintivamente original na individualidade e torna uma pessoa diferente da outra (SAVIANI, 2008).

Assim, uma sociedade democrática, admite a liberdade intelectual e a existência de diversos interesses e aptidões em seus critérios educacionais, e afasta-se da divisão de classe que se presta a favorecer um intelecto servil que se amolda à concentração de poder nas mãos de poucos.

Para que a democracia seja eficaz, urge que haja uma individualidade reflexiva, geradora de uma cidadania participativa, que em sua visão, somente será alcançada por meio da educação, e esta deve se voltar para um exercício democrático.

A escola, para Dewey, é um modelo em miniatura da sociedade, capaz de prever as relações que ocorrerão na sociedade, suas interações, seus conflitos, enfim, de tornar as

²⁴Dewey vê a democracia como experiência moral. Hernández destaca: “Dewey nos describe una civilización en conflicto consigo misma. Según él, vivimos en un mundo moderno con una moral antigua. En lugar de desarrollo de aquellas individualidades que profetizaba, lo que se da es una perversión del ideal entero del individualismo para ajustarse a las costumbres de una cultura del dinero” (HERNANDEZ, 2006, p. 257).

pessoas aptas a exercerem sua liberdade e individualidade nos moldes já descritos. Dessa forma, deve haver continuidade entre o aprendizado escolar e o extraescolar. Deve existir livre interação entre os aprendizados. Isto só é possível quando existem numerosos pontos de contato entre os interesses sociais de um e de outro (DEWEY, 1979).

Desse modo, quando se tem em vista que a capacidade de decidir pressupõe-se assunção de direitos e obrigações, juízo crítico e responsabilidade, e que a educação é um direito que permite a reflexão e análise e o exercício da liberdade, demonstra-se liame entre a educação e a democracia inseparável.

Para Dewey, a democracia é a única forma digna de vida humana, não havendo como defender a democracia sem defender a educação. Assim “a democracia é mais do que uma forma de governo; é, principalmente, uma forma de vida associada de experiência conjunta e mutuamente comunicada” (DEWEY, 1979, p. 394).

Dewey, ao descrever como deve se pautar a educação democrática, destaca que ela pressupõe igualdade de oportunidades, como um processo de vida, e a escola deve ser a própria vida.²⁵ Para ele, a experiência consiste em trocas de informações, incorporações de valores individuais e sociais, participação e práticas democráticas, e a educação pressupõe a imaturidade da criança frente à maturidade do adulto; a imaturidade está ligada à potencialidade e capacidade, ou seja, à abertura para o possível, para o novo, que tem relação com a dependência e plasticidade da criança frente ao adulto. Essa dependência, por sua vez, caracteriza a interdependência como revés da autossuficiência, e a plasticidade se revela como capacidade de aprender com a própria experiência. Nesse sentido, o interesse da criança é imprescindível para a educação, porque ele denota a capacidade e potencialidade de aprender do educando que se revela como responsável pelo seu aprendizado, pois o interesse é pessoal e revela ímpeto pelo estudo. Assim, as matérias e disciplinas são experiências²⁶, são elementos que levam o educando a manter uma atitude de busca e disposição constante para aprender. As ideias de Dewey têm aplicação na atualidade, pois o Liberalismo,²⁷ que era

²⁵ “[...] a educação é processo de reconstrução, de reorganização de experiência, pelo qual lhe percebemos mais agudamente o sentido, e com isso nos habilitamos a melhor dirigir o curso de nossas experiências futuras” (DEWEY, 1970, p. 8).

²⁶ “A criança deve assimilar a experiência da humanidade e reconstruí-la à luz de sua própria experiência, que ainda é imperfeita, transitória e passageira”, conforme ROCHA [s.d.].

²⁷ Liberalismo reflete-se pela liberdade de ação frente ao Estado, pautado tão-somente na gestão pela lei. Ele pode ser resumido como o postulado do livre uso, por cada indivíduo ou membro de uma sociedade, de sua propriedade. O fato de uns terem apenas uma propriedade: sua força de trabalho, enquanto outros detêm os meios de produção, não é desmentido, apenas omitido no ideário liberal. Nesse sentido, todos os homens

objeto da crítica do autor, é muito similar ao que se vislumbra na atualidade com o Neoliberalismo^{28; 29}, tendo em vista que o grande problema enfrentado pelo liberalismo, tanto no velho quanto no contemporâneo Neoliberalismo, está no fato de transformar o mundo em um grande local de consumo, em que os consumidores, por vezes insatisfeitos, buscam a melhor estratégia para equilibrar as finanças do Estado. Diante dessa situação, a democracia nos modelos referidos se torna prática de mercado, deixando de ser um conceito político para se tornar um conceito meramente econômico.

Essa realidade, por sua vez, tem o efeito de tornar as pessoas consumidoras e não cidadãs, sem capacidade para participar no destino da coletividade, e de seu próprio destino. Vale destacar que argumentação, debate, definições mediante consenso, dissensão e controvérsias são elementos que apenas se estabelecem no universo da política, não sendo

são iguais, fato consagrado no princípio fundamental da constituição burguesa: todos são iguais perante a lei, base concreta da igualdade formal entre os membros de uma sociedade. Em uma extensão dessa, uma segunda ideia propõe o bem comum (o *Commonwealth*), segundo a qual a organização social baseada na propriedade e na liberdade serve o bem de todos. Um corolário dessa proposição é que não havendo antagonismo entre classes sociais, a ação pode ser orientada simplesmente pela razão - donde racionalismo. Essa é o cerne da proposição ideológica, que visa à dominação consentida dos trabalhadores, através da operação de identificar o interesse da classe dominante (a manutenção da ordem social vigente) com o interesse da sociedade como um todo - a nação. Adam Smith deu um suporte ao enaltecimento das liberdades individuais (sem querer com isso desqualificar o Estado como representante do bem comum, como seria feito posteriormente) na ideia de que as ações individuais movidas exclusivamente pelo interesse próprio seriam guiadas infalivelmente por uma 'mão invisível' no sentido da realização do bem comum. Um dos últimos 'clássicos' a recapitular a doutrina liberal é Von Mises da escola de Viena, em uma reação à onda de revoluções socialistas do início do século passado (MISES, 2010). Depois disso, o liberalismo ficou em segundo plano ofuscado pela socialdemocracia, para renascer no ocaso desta, no final do século, como neoliberalismo (para os doutrinadores que veem a doutrina neoliberal como uma repaginação do antigo liberalismo). Informação geral do site: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/liberal/index.html. Acesso em 10.06.2014.

²⁸ Há estudiosos, como José Monir Nasser, que discordam de forma veemente da similitude entre Liberalismo e Neoliberalismo, destacando que o Neoliberalismo nada mais é do que um disfarce que o Socialismo contemporâneo utiliza para fazer de conta que o Socialismo não existe mais. O corpo de empresários que produz e se apropria das empresas estatais (privatização) são agentes de captação do governo. O governo quer controlar os espíritos, as horas, absolutamente tudo. Precisa-se, então, de uma super polícia. Precisa-se de um super Estado. Os empresários fazem sapato e prego, e as taxas de tributação são crescentemente maiores. É uma forma mais sutil e sofisticada de fazer socialismo e destacam que o Liberalismo, por sua vez, era uma velha maneira de olhar para o mundo econômico, passando pela visão de economistas extraordinários, como Ludwig Von Mises (autor do livro *Ação Humana*) – pessoas emblemáticas, que tinham a ideia de que, antes de mais nada, a humanidade é prisioneira de sua condição específica que lhe faz parte – carência e dificuldade - e há necessidade de resolver os problemas para todo mundo, por meio de uma ação humana dirigida. Desse modo, se Estado deixasse as instituições com toda liberdade o resultado concreto seria economicamente muito maior do que se fizesse o contrário e isso de fato chegou a ocorrer. A ação econômica não seria, por assim dizer, em si, criminosa, delinquente. (NASSER, 2013)

²⁹ De forma geral, o Neoliberalismo é entendido como a resposta à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado, antagônica à forma mercadoria, ainda que necessária para sustentá-la. Nascido no final da década de 1970 como 'Reaganismo' e 'Thatcherismo', consiste essencialmente em uma tentativa de recompor a primazia, e recuperar o âmbito da produção de mercadorias. Renegando as formas social-democratas que acompanham o estágio intensivo, nega a crise estrutural e histórica do capitalismo e se volta às origens desse, do tempo do Liberalismo - daí o nome de Neoliberalismo. As políticas neoliberais perseguidas ao final dos anos 70 e no começo dos 80 por parte dos governos nacionais dos países centrais constituem precisamente uma tentativa (crescentemente desesperada) de 'remercadorização' de suas economias. Informação geral do site: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib_index.html. Acesso em 10.06.2014.

possível no universo da compra e venda de mercadorias ou da arrecadação de impostos e aplicação de recursos (CUNHA, 2001).

Nessa linha de pensamento, o Liberalismo da época de Dewey pregava uma liberdade meramente formal, uma vez que os liberais não conseguiram prever que a falta de controle da propriedade privada dos meios de produção e distribuição de mercadorias acarreta desigualdade na apropriação privada das riquezas materiais e culturais, e não a sua socialização. Desse modo, o Liberalismo, para Dewey, que vivenciou realidade social peculiar já referida – pertinente à crise de 1929, que teve repercussão mundial, mas foi por ele sentida de perto –, revelou-se como produtor de disparidades, ao invés de promover a almejada igualdade. Nesse momento, passou-se a justificar essa situação reconhecendo-se uma “desigualdade natural” entre os homens, vindo o Poder Público a ter que intervir para diminuir as disparidades.

Outro ataque que Dewey faz aos liberais está relacionado à noção que eles repassam sobre individualismo, por ele interpretado como condições que cada indivíduo tem de desenvolver suas próprias capacidades. Para os Liberais, o indivíduo não vive em real dependência das condições sociais, sendo a sociedade a soma dos indivíduos isolados, o que não exigiria do Estado qualquer tipo de intervenção, bastando que a natureza fizesse o seu papel. Essa situação justificaria e sustentaria as desigualdades. Contudo, na visão de Dewey, a democracia permite que todos tenham direito por serem humanos, por compartilharem a mesma natureza, tornando-se inadmissível a ideia de que alguns sejam superiores a outros no campo da política (CUNHA, 2001). Assim, o individualismo de Dewey, consoante já exposto, pressupõe uma noção de sociedade, de vivência interligada, que respeita o que há de diferente em cada um, mas permite oportunidades políticas a todos.

Em sua visão, não há correlação necessária e lógica entre o capitalismo e a democracia, visão esta Liberal, retomada por contemporâneos, que veem o capitalismo como algo natural³⁰. Dewey vê a democracia como imperativo moral, afastado das noções de natureza humana ou funcionamento psíquico dos indivíduos, pois o fundamento dessas teorias depende sempre do contexto histórico em que são elaboradas, permitindo que se incorra em erros.

³⁰Para Cunha, o capitalismo não é um sistema sonhado por filósofos, políticos ou economistas e depois posto em prática por decisão de governos. Trata-se de um evento natural, uma peça orgânica no progresso humano... O capitalismo acontece naturalmente, sem ajuda dos governos. Pode-se dizer que ele é inevitável (CUNHA, 2001, p. 163).

Nesse sentido, a democracia, para Dewey, seria algo desejado para acontecer, independentemente das inclinações naturais humanas, independentemente da verdade última, seja ela qual for, porque a vida democrática propicia o melhor para experiência atual e futura da humanidade, por ser o único meio de vida capaz de viabilizar o crescimento individual e coletivo.

Nessa linha de pensamento, destaca Dewey (1970, p. 212): “Temos de ver que a democracia significa a crença de que ‘deve’ prevalecer a cultura humanística; devemos ser francos e claros em nosso reconhecimento de que é uma proposição moral, como qualquer ideia referente a ‘dever ser’”.

Assim, a democracia poderá ou não realizar-se na visão de Dewey, cabendo a nós contribuir para edificação de um mundo melhor, para fazê-la acontecer, sobretudo, por meio do desenvolvimento de processos realmente educativos na escola.

Convém destacar que, embora a democracia pensada por Dewey (2001) tenha um cunho idealizado, o que o leva a ser apontado como defensor de uma democracia utópica, ele pensava em uma sociedade em que a ideia de democracia como concepção moral se forma na mente e se comunga na experiência das pessoas, e é possível de ser apreendida e captada por meio de uma educação que permite aos indivíduos iguais possibilidades de existirem no mundo, o que pode ser viável quando há, de fato, abertura para o humanismo e aceitação do outro, e se tem no diálogo e na comunicação ferramentas importantes para fazer uma equalização das diferenças.

Para esse autor, o fim da educação tem identidade com os meios, do mesmo modo, aliás, que os fins da vida identificam-se com o processo de viver (DEWEY, 1970). Dessa forma, as matérias de estudo propostas para os programas escolares deveriam ter relevância para a vida social, significação capaz de proporcionar sentido e conteúdo a vida social, principalmente, no que se referissem ao desenvolvimento da solidariedade e à formação do homem cidadão sem imposição externa.

Segundo Eliezer Pedroso da Rocha, as principais contribuições de Dewey foram: desmistificar a ideia de que existe dissociação entre escola e vida; mostrar que o bom anseio estimula a iniciativa; e identificar que o problema em matéria de educação escolar é fornecer ambiente no qual as atividades educativas possam se desenvolver (ROCHA, 2012, p. 112).

Paulo Freire, por seu turno, integrante da Escola Tecnicista³¹, explicita que somente é possível o exercício efetivo da democracia por meio da indagação, pergunta crítica, discussão, vislumbrando-a como uma ação dialógica, explica SAVIANI (2008). A educação, na forma narrativa, segundo ele, apresenta a realidade como algo estático, compartimentado, alheio à experiência existencial dos educandos, conduzindo-os a serem meros recipientes do conhecimento pronto, o que é intitulado de visão bancária do conhecimento, por meio do qual os professores depositam conhecimento na cabeça dos alunos que o apreendem sem questionamentos, indagações, enfrentamentos.

Nesse último tipo de educação abordada, o “saber” se caracteriza como doação dos “sábios” professores aos ignorantes “alunos”. O que na concepção freireana não se vale para democratizar uma escola, na medida em que a forma impositiva, sem a escuta atenta, sem a abertura para criticidade, não se gera qualquer tipo de construção de conhecimento, elementar para prática democrática. Essa visão encontra-se bem delineada na obra *Pedagogia do Oprimido* (FREIRE, 1983), que destaca a importância da democracia radical, reacionária, realizada por meio da discussão e da palavra.

Desse modo, destaca o autor, segundo Lima:

Ninguém vive plenamente a democracia nem tampouco a ajuda a crescer, primeiro se é interdito no seu direito de falar, de ter voz, de fazer o seu discurso crítico; segundo, se não se engaja, de uma ou de outra forma, na briga em defesa deste direito, que, no fundo, é o direito também de atuar (LIMA, 2002, p. 37).

E contextualiza no diálogo com Donaldo Macedo: “Sua pergunta faz-me lembrar do meu sonho de uma sociedade diferente, na qual dizer a palavra seja um direito fundamental e não simplesmente um hábito, no qual dizer a palavra seja o direito de tornar-se partícipe da decisão de transformar o mundo” (FREIRE & MACEDO, 1990 *apud* LIMA, 2002, p. 36).

O diálogo é incompatível com a autossuficiência, de modo que não será possível dialogar se a ignorância admitida somente é vista no outro, e não no interlocutor (professor); inexistirá diálogo quando um se vê como diferente, virtuoso, e o outro é vislumbrado como inferior; o diálogo deixa também de ser possível quando se parte do enunciado de que o mundo é tarefa de homens seletos e a presença das massas é sinal de sua deterioração; não

³¹Também denominada de Escola Nova Popular, ela visa coordenar o processo educativo para torná-lo mais objetivo e operacional; a organização nacional dos meios de processo define o que os professores e alunos devem fazer e como fazer; tem a função de afastar a marginalização para evitar a incompetência, ineficiência e falta de produtividade. O lema é aprender a fazer (SAVIANI, 2008).

existe igualmente diálogo quando há fechamento à contribuição dos outros; não há, ainda, diálogo quando se teme a superação e se pensa nela somente pela via do sofrimento (FREIRE, 1987).

Para Paulo Freire, o diálogo³² deve começar na formulação do conteúdo programático, aberto às necessidades do outro; à visão do mundo do educando. Um programa por mais técnico que seja se desrespeita a visão de mundo do educando, caracteriza-se como invasão cultural (FREIRE, 1987). Assim, o conteúdo programático deve ser organizado a partir da situação presente, existencial, concreta, sendo capaz de refletir o conjunto de aspirações do povo.

Outra forma destacada por Freire, como recurso didático dentro da visão capaz de problematizar a educação e que não se revela meramente bancária, diz respeito à leitura de textos de artigos de revistas, jornais, livros, começando por trechos, para fins de proceder-se ao debate do que fora lido. Nesse sentido, seria interessante trazer diversos textos oriundos de meios de comunicação diferentes, para traçar enfoques variados da matéria e viabilizar a construção do pensamento crítico. Os problemas aí seriam postos para serem decifrados, analisados, contestados e não absorvidos sem indagações e questionamentos.

O importante é viabilizar aos indivíduos se tornarem capazes de se sentir responsáveis por seu pensar, capazes de discutir sua própria visão do mundo, que venha a se apresentar de forma implícita ou explícita, em suas sugestões. Dessa forma, observa-se que a educação é ferramenta motriz para capacitar os indivíduos a serem democráticos, críticos, revolucionários e aptos a mudar a realidade em que se encontrem.

A educação deve, pois, firmar-se como meio, não só de capacitar o indivíduo para o exercício democrático, mas também como forma de se exercer a democracia. Assim, a ação democrática deve começar no âmbito individual, pela ação reflexiva e crítica, preocupada com o social; na realidade vivenciada; e se expandir, a fim de que haja coincidência entre a realidade social experimentada e o modelo de Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição do Estado.

Na visão freireana, democratizar a escola é viabilizar que escola possa contribuir para a criação e revitalização da esfera pública, seja capaz de irradiar a cultura popular (não

³² Ensinar exige disponibilidade para o diálogo (FREIRE, 2001, p. 85) .

impositiva e sectária), prestando-se a ser um espaço de organização política das classes populares, à disposição da comunidade para recriar a sociedade.

Assim, segundo Lima:

A escola não é democratizável simplesmente pela democratização das suas estruturas organizacionais e de gestão, nem apenas através da eleição e diretores ou outros responsáveis, o acesso e o sucesso escolar dos alunos, a pedagogia, o currículo e a avaliação, a organização do trabalho na escola, numa escola pública como local de trabalho, as suas formas de intervenção cívica e sociocultural com a comunidade, representam entre outros, elementos de que depende, também, essa democratização (LIMA, 2002, p. 46).

Não há como se conceber democracia, vislumbrada como liberdade de agir, de pensar e de se posicionar, desvencilhada do direito à educação.

A educação deve, pois, ajudar o aluno a não ter medo do poder do Estado, mas a exigir dele que cumpra as obrigações assumidas; a não ambicionar o poder como forma de subordinar os semelhantes; e a vivenciar a democracia, capaz de alargar e aprofundar as discussões e informar sobre as necessidades sociais.

A prática adquire aqui importância relevante para o crescimento humano e desenvolvimento de comportamentos democráticos, capazes de levar ao desenvolvimento social, viabilizando, assim, oportunidades educacionais a todos.

Destarte, conclui-se que há relação intrínseca entre educação e democracia e esta deve ser uma experiência pessoal e social ao mesmo tempo, individual e plural, no sentido de capacitar os indivíduos a agirem com respeito e igualdade de capacidade para enfrentamento do mundo, vindo a escola a ser o espaço de vivência democrática e de construção conjunta de ideias e de atores transformadores da realidade, muito além de meros consumidores.

1.2 Educação como Direito Fundamental

Consoante se percebe na relação entre educação e democracia, “a educação é elemento indispensável à emancipação humana, colocando o homem e a sociedade como sujeitos capazes de manter uma postura de autorreflexão e de reflexão sobre seu tempo e seu espaço” (FREIRE, 2011, p. 52).

Não há como se pensar na existência de homens livres, que não sejam capazes de pensar e tomar decisões, que sejam desprovidos de conhecimento e cultura³³, incapazes de dialogar ou de se posicionar de forma crítica sobre, ao menos, algumas questões que permeiam a existência humana e a realidade, desprovidos de acesso ao processo educacional, ou de anseios pela fruição de liberdade.

O direito à educação³⁴ tem consagração internacional, consoante se observa na Declaração Universal de Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948, art. 26), conforme preâmbulo no qual a educação é definida como mecanismo de defesa dos direitos humanos, e da forma de “instrução” nos termos do artigo XXVI. No Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1992, artigo 13), reconhece-se o direito à educação como apto a possibilitar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. No Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de São Salvador (BRASIL, 1999, artigo 13), igualmente, fomenta-se a educação como meio de gerar respeito à diferença e reconhecimento dos direitos humanos, viabilizando o pleno desenvolvimento da pessoa e instituindo-se como caminho para concretização da paz entre as nações. Esses são alguns, dentre outros, instrumentos normativos internacionais que colocam o direito à educação no *status* de direito humano e instrumento capaz de dar suporte à sua própria garantia.

Desse modo, o direito à educação seria um direito humano e meio de exercer outros direitos humanos, o que o coloca em posição de destaque para fins de defesa e tutela.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a primazia do homem e colocou o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa (BRASIL, 1988, artigo 1º, III), optando, assim, pela estruturação da organização política institucional do Estado Brasileiro como Democrático de Direito (BRASIL, 1988, artigo 1º, *caput*). Nessa linha, legou aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário o compromisso de velarem, de

³³ Não se tem a pretensão, neste trabalho, de adentrar nas diversas discussões sobre o que se entende por cultura na atualidade, nem os jogos de poder que a encerram, nem fazer incursões profundas sobre elitismo e populismo, buscando-se encará-la como expressão de um povo, no contexto histórico em que se encontra inserido, por meio da música, arte, escritos, etc.

³⁴ Com efeito, a educação é um “direito de múltiplas faces”, na descrição feita por Claude (2005, p. 37). É, ao mesmo tempo, direito social, econômico e cultural. “Direito social porque, no contexto da comunidade, promove o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Direito econômico, pois favorece a autossuficiência econômica por meio do emprego ou do trabalho autônomo. E direito cultural, já que a comunidade internacional orientou a educação no sentido de construir uma cultura universal de direitos humanos” (CASTILHO, 2011, p. 02).

forma conjunta, pela validade dos direitos fundamentais reconhecidos e positivados como cláusulas pétreas.

Destarte, o Estado, à luz do Texto Constitucional, é legitimado, democraticamente, como instrumento institucionalizado para efetivar os direitos fundamentais e capacitar os indivíduos a serem cidadãos. O Estado Democrático de Direito tem o dever institucional de promover, mediante prestações positivas, de cunho jurídico ou material, os denominados direitos fundamentais de 2ª dimensão,³⁵ revestidos de índole social, econômica e cultural.

A Constituição de 1988 enquadra o direito à educação como fundamental, reconhecendo-o como direito social, de segunda dimensão, buscando resguardá-lo em vários dispositivos (a partir de um rol extenso de direitos e medidas as serem adotadas para sua implementação): descrevendo o seu alcance, quais seriam os entes legitimados a legislarem sobre ele, e qual seria a fonte de custeio para implementação de políticas públicas neste âmbito.

Outras normas de índole infraconstitucionais também dão ênfase ao direito à educação, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Até mesmo, em âmbito municipal, é possível encontrar normas que estabelecem o direito à educação, tais como: Leis Orgânicas Municipais, que coíbem a má gestão de recursos da educação, além de outras normas.

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano (2011)³⁶, divulgado no dia 02 de novembro, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil foi classificado na 84ª posição entre 187 países avaliados pelo índice, pois o seu IDH foi de 0,718 na escala que vai de 0 a 1, sem qualquer alteração significativa na área da educação, em comparação com o ano anterior, em que estava na 73ª posição mundial em âmbito de desenvolvimento³⁷, o que chama a atenção e gera interesse no estudo da temática.

³⁵ Não obstante haja doutrinadores que abordem o tema nominando gerações de direitos humanos e não dimensões de direitos humanos, preferiu-se empregar a expressão “dimensões”, uma vez que uma dimensão não tem o condão de afastar outra necessariamente, podendo os direitos que pertençam a cada uma destas fases conviver entre si (MARMELESTEIN, 2011, p. 59-63); (SARLET, 2011, p. 45).

³⁶ Vale destacar que no Relatório divulgado em 2013, o Brasil ocupa 85ª (octogésima quinta) posição, estando com índice de desenvolvimento de 0,73, não tendo havido reprodução dos mesmos indicadores elencados em 2011 e 2010 para educação.

³⁷ Dados obtidos no site: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3837&lay=pde. Acesso em 12.11.2011. Possível fazer o confronto das informações nos Relatórios obtidos no site: hdr.undp.org/en/reports/global.

O exame detalhado desse direito demonstra sua função (como elemento que tem força para capacitar o indivíduo a desenvolver-se plenamente – na esfera pessoal, comunitária e política) e o compromisso do Poder Constituinte em dar plena efetividade a ações e programas estatais voltados à implementação do direito à educação, sendo, pois, função estatal a promoção de mecanismos materiais para efetividade desse direito.

No direito interno, a Constituição de 1988, em seu artigo 205, ao abordar o direito à educação, trouxe como seus objetivos: “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, deixando evidente que a educação capacita o ser humano para crescer enquanto pessoa; participar da vida política e social e exercer uma função econômica na comunidade, elementos indispensáveis à autonomia, liberdade e exercício de outros direitos.

Não há dúvidas de que a educação, quando se invoca um Estado democraticamente instituído, revela-se como um instrumento, pelo menos no que concerne ao âmbito da ideologia estatal, capaz de alicerçar princípios da liberdade e autonomia e capacitar o indivíduo ao exercício da cidadania, possibilitando desenvolvimento pessoal e social, além de ser pilar para assunção dos potenciais democráticos na sociedade.

O desenvolvimento pleno da pessoa, descrito como objetivo do direito à educação, vai além de uma formação simplista, centrada na apreensão de um conhecimento bancário³⁸, oriundo da mera repetição e reprodução de dados e informações previamente captados pelo interlocutor (professor) e repassado aos receptáculos (alunos), pressupondo o fornecimento de meios facilitadores que possibilitem aos beneficiários do direito referido a apreensão da capacidade de reflexão sobre si mesmos e sobre o mundo, não se restringindo aos bancos escolares, mas envolvendo a família, a sociedade, a comunidade em geral.

O preparo para a cidadania diz respeito à participação na sociedade, no processo de formação da vontade política, no conhecimento dos deveres para com o outro – de solidariedade e respeito - e na participação das discussões políticas, seja diretamente, no exercício de funções públicas, ou por meio da participação em conselhos, Organizações não Governamentais (ONGs), associações, ou ainda, por intermédio da capacidade eleitoral passiva, que permite a participação nas escolhas da comunidade, a qual deverá ser exercida da forma mais límpida e consciente possível.

³⁸ Expressão cunhada por Paulo Freire (1983, p. 66).

A qualificação para o trabalho, por seu turno, diz respeito à capacitação humana para o exercício de uma função produtiva na sociedade, que dá ao homem caminho para sustentar a si e a sua família, e ser, na realidade global atual, um consumidor. O regramento constitucional foi reiterado pelo legislador infraconstitucional que, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996, artigo 1º) esboçou que “a educação abrange os processos formativos³⁹, que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Assim, a referida Lei de Diretrizes e Bases da Educação deixou bastante claro que, no “processo formativo” do educando há diversos atores, a começar pela família, passando pelos integrantes da esfera de convivência humana: atuantes na sociedade, no âmbito de trabalho, nas instituições de ensino (que abrangem ensino, pesquisa e extensão), nos movimentos da sociedade civil e nas manifestações da cultura.

Desse modo, o direito à educação visa a capacitar o indivíduo para uma ampla convivência social e dar a ele condições de ser ativo na sociedade, seja no âmbito familiar, nas esferas de convívio escolar, no campo profissional, integrando movimentos da sociedade ou agindo nas manifestações culturais, sendo dever Estatal garantir o direito à educação (provendo acesso às escolas – de todos os graus, mas principalmente o Básico e Fundamental–, qualificação adequada dos professores, estrutura funcional, fomentando pesquisas, defendendo manifestações multiculturais e outras ações).

A partir da Lei 10.172/01 (BRASIL, 2001), foi instituído o Plano Nacional de Educação e prevista a criação de planos decenais estaduais e municipais com a finalidade de normatizar os planos e metas voltadas para a educação nacional, no período de dez anos, com previsão de avaliá-los periodicamente, a fim de obter melhores resultados nos índices oficiais e alcançar índice de desenvolvimento humano mais relevante.

A elaboração do segundo plano nacional foi extemporânea, pois somente houve aprovação do Plano Nacional de Educação em 17 de dezembro de 2013, uma vez que diversos debates foram encetados; houve entraves políticos e dificuldade de definir a agenda

³⁹ O termo “processo formativo”, embora descrito em lei, não se revela o mais adequado, visto que “formação” relaciona-se aos verbos: formatar, enquadrar, padronizar, quando, em verdade, a educação não deveria contentar-se em colocar a pessoa em uma forma padrão, devendo ter por norte a abertura de espaço à criatividade, à reflexão, à crítica.

educacional, o que gera preocupação com a efetiva relevância que a temática tem tido na sociedade, se está realmente havendo prioridade ou não em sua defesa, não obstante sua relevância para o direito e para viabilizar, ao ser humano, diversas aptidões elementares ao seu desenvolvimento pessoal e gregário.

De forma geral, observa-se que o direito à educação vem sendo consagrado, na ordem internacional, como direito humano; foi consolidado no direito pátrio como direito fundamental, por ser direito social e estar apto para capacitar os indivíduos para o exercício da liberdade e autonomia; além de estar previsto em diversas normas infraconstitucionais, passíveis de serem avaliadas e reavaliadas de forma a viabilizar um aprimoramento constante.

1.3 Controle Social e Políticas Públicas como Mecanismos de Fortalecimento da Democracia

Inicialmente, buscou-se fazer uma análise geral da democracia no mundo atual e sua inter-relação com a educação, demonstrando que os direitos sociais na atualidade fazem parte da agenda de reivindicações da sociedade e devem ser efetivados. No mais, foi discutido que a educação revela-se como mola propulsora da vivência democrática; posteriormente, almejou-se discutir a educação como direito fundamental. Agora, mostra-se relevante aprofundar o debate sobre a efetividade dos direitos sociais, sua forma de concretização por meio de políticas públicas, controle social como mecanismo de fortalecimento da Democracia.

Desse modo, observa-se que sendo a educação um direito social fundamental, capaz de dar suporte ao indivíduo e à sociedade para uma cidadania ativa, prestando-se à edificação do pensamento democrático, necessita de mecanismos capazes de garanti-la, vindo as políticas públicas a exercer esta função, de concretização dos direitos sociais e da própria norma Constitucional, sendo, pois, elementar sua discussão.

Conforme já exposto, o Estado Brasileiro, na qualidade de Democrático de Direito, deve viabilizar a efetivação dos direitos fundamentais, promovendo, mediante prestações positivas, de cunho jurídico ou material, os denominados direitos fundamentais de segunda dimensão⁴⁰, revestidos de índole social, econômica e cultural, dentre os quais se destaca o direito à educação.

⁴⁰ Reiterando a nota 35, não obstante haja doutrinadores que abordem o tema nominando gerações de direitos humanos e não dimensões de direitos humanos, preferiu-se empregar a expressão “dimensões”, uma vez que uma dimensão não tem o condão de afastar outra necessariamente, podendo os direitos que pertençam a cada uma destas fases conviver entre si.

Essa efetividade é possível, por meio da realização de políticas públicas que viabilizam o controle social do Estado, pela sociedade civil, organizações sociais, movimentos populares, que tem, para esse fim, o auxílio de órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Desta feita, uma forma de efetivar o direito à educação é por intermédio de políticas públicas, que se sujeitam ao controle social.

Para referida análise, examinar-se-á como ocorre o fomento e a implementação das políticas públicas, perpassando pelo seu exame conceitual, mecanismos de concretização e legitimados a exercê-la. Em tópico específico, por sua vez, será examinada a função exercida no Estado Democrático de Direito pelo Ministério Público Estadual para efetividade de políticas públicas voltadas, sobretudo, para educação, inclusive, por meio da jurisdição constitucional.

1.3.1 Políticas públicas, fomento e implementação

Inicialmente, urge ponderar que as noções mais precisas de políticas públicas são oriundas da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, não obstante o Direito busque trabalhar com referida temática no âmbito da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Financeiro.

Não há, contudo, como se chegar a um conceito meramente jurídico de “políticas públicas”, na medida em que os suportes legais, que dão forma às políticas públicas, são distintos, podendo estas assumir diversas naturezas jurídicas; ademais, o que se intitula por “política” (como políticas nacionais específicas) são, por vezes, meros planos, questionáveis, visto que não dispõem sobre os meios de realização dos objetivos fixados e acabam ficando apenas no mundo das ideias. De outra forma, não seria tecnicamente correto ou aceitável que um trabalho científico se pautasse na concepção de política pública considerando, exclusivamente, o fato de que todo direito é permeado pela política, pois política pública pode ser entendida como atividade do Estado, em sentido amplo, ou como programas governamentais (BUCCI, 2006).

Por essas razões, é imprescindível concordar com o pensamento de Bucci (2006), que destaca ser extremamente difícil sintetizar em um conceito a realidade multiforme da política,

sobretudo porque as políticas públicas carregam elementos estranhos ao Direito, tais como: dados econômicos, históricos, sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação (BUCCI, *op. cit.* p.46).

Nesse contexto, arremata Bucci:

[...] é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de política pública. Há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da Administração Pública.
[...] deve haver, com certeza, uma metodologia jurídica. As tarefas dessa são descrever, compreender e analisar as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes (BUCCI, *op. cit.* p.46).

Assim, para alcançar um conceito de políticas públicas, impõe-se recorrer à Ciência Política e avaliar as concepções que foram sendo destacada ao longo dos anos. Para se entender o significado de política pública, é relevante ter em mente uma noção geral do que significa política; poder; Estado; governo; atores, com o escopo de captar os elementos centrais que dão substrato a análise proposta.

Nesse sentido, pode-se, de forma superficial, entender política como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orientam à resolução de conflitos referentes aos bens públicos.⁴¹ Assim, a política caracteriza-se como a possibilidade de resolução pacífica de conflitos por meio de um ente especialmente dotado para tal fim (RODRIGUES, 2010).

O Poder, por seu turno, pode ser vislumbrado como a capacidade de influenciar a realização de dada conduta ou a imposição de vontade dirigida a um comportamento. Por outro lado, o Estado deve ser interpretado como resultado de um processo histórico de concentração de poder, inicialmente, pensado na Europa, entre o final da Idade Média e os primeiros séculos da Idade Moderna, passando por diversas concepções. O Liberal absentéista, o de bem-estar social, intervencionista e o Democrático de Direito, que tem por norte a concretização dos direitos fundamentais, previstos na norma base do Estado, na Constituição.

No Estado Liberal, a defesa centra-se nas liberdades públicas, nos direitos individuais,

⁴¹ Em momentos precedentes, utilizou-se o termo “político” para fins de assunção de ideia de cidadania, participação popular, gestão dos interesses sociais.

correlatos à primeira dimensão dos direitos fundamentais. A interferência do Estado deve ser mínima.

No Estado Social, há necessidade de atuação efetiva do Estado, de ingerência na vida dos indivíduos, com o escopo de resguardar garantias, de proporcionar bens e serviços. Esse Estado foi percebido, sobretudo, após as grandes guerras mundiais, em decorrência da necessidade de pensar-se coletivamente para viabilizar o desenvolvimento econômico de países destruídos pelas guerras. Nesse contexto, são percebidas concepções de direitos sociais, tais como: trabalho, educação, moradia, previdência, saúde, enfim, uma gama de direitos de ordem positiva, a serem tutelados pelo Estado.

No Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal é vista como regra suprema prevalente. Em uma leitura das políticas públicas, constata-se que esse tipo de Estado “é o que detém o poder e a autoridade para fazer valer, para toda a população que vive num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade” (RODRIGUES, *op. cit.* p. 18).

O Governo, por sua vez, é formado por um conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, em razão de ocuparem posição de cúpula do Estado; e atores, nessa ambiência, são interpretados como aqueles que têm capacidade de influir na formação de políticas públicas (indivíduos, grupos, pertencentes ao setor privado ou público).

É oportuno ressaltar que as políticas públicas somente terão poder de transformar uma sociedade (diversificada e complexa) de forma pacífica quando os atores políticos demonstrarem capacidade, não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também, para interagirem e negociarem de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo (RODRIGUES, *op. cit.* p. 25).

Ao longo da História, diversos modelos estruturais foram revelando concepções de políticas públicas. O estudo dessa temática teve início em meados do século XX quando, na Europa, recorreu-se ao exame das políticas públicas para explicar o papel do Estado, enquanto, nos Estados Unidos, deu-se ênfase às ações de governo.

No modelo marxista de Estado, vislumbrou-se, de forma embrionária, a possibilidade de uma transformação social, por meio do poder das instituições e exaltação da cidadania. Harold D. Laswell, em 1936, trouxe um primeiro conceito inicial de políticas públicas e inaugurou a

discussão de quem (quais grupos, atores sociais, econômicos, políticos, militares, religiosos) teria poder para influir nas decisões políticas, como se daria esta intervenção (coerção, ameaça, consenso, persuasão, barganha política, troca de favores, lobby, pressão política) e quando (em que situações – crises, calamidades, catástrofes). Essa fase inicial, na qual se questionou a quem caberia decidir e quais as influências que a decisão passaria a ter, foi sendo superada por uma abordagem sobre o “que” deveria ser decidido e para quais “fins”, intitulada fase racionalista.

Em 1950, a política pública identifica-se com a ação de governo. Herber Simon, agraciado com o Prêmio Nobel de Economia, em 1978, discorreu sobre os problemas de quem decide sobre políticas públicas: carência de informações precisas, tênue fronteira entre interesse público e privado, racionalidade limitada dos que irão decidir (RODRIGUES, *op. cit.* p. 38).

Com Charles Lindblom, inaugurou-se o Incrementalismo, que chama a atenção para falhas no pensamento racionalista, aduzindo que as políticas mais eficazes são elaboradas e implementadas em contextos em que a imprevisibilidade política (ou o acaso) deve ser levada em conta (RODRIGUES, *op. cit.* p. 41-42).

Robert Dahl, em sua concepção de Pluralismo, destaca Marta Assumpção (Cf. Rodrigues, *op. cit.* p. 41-42):

Essa formatação político-social dispõe de uma noção de poder muito mais larga que a do modelo elitista. Constitui, por exemplo, uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado (com proteção de minorias e de direitos de participação e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista). [...] Nesse contexto a política pública se define menos pela racionalidade dos seus decisores ou pelo poder da elite e mais pela capacidade que a sociedade civil tem de influenciar as ações de Governo (RODRIGUES, *op. cit.* p. 41-42).

Foi inaugurado o estudo das políticas públicas, partindo-se do exame do que o governo faz e do que ele deixa de fazer. Segundo Lowi (1964 *apud* RODRIGUES, 2010), para se discutir políticas públicas era necessário ponderar acerca das arenas de poder, que podem ser sintetizadas em:

Arena distributiva – não leva em conta que os recursos destinados à sua implementação são limitados – participam da arena do poder – não são políticas públicas propriamente ditas. São política emergências, decorrentes de estado de urgência e calamidade;
 Arena regulatória – as decisões definem fronteiras de quem ‘ganha’ e quem ‘perde’ – regra geral – aproximação com os parâmetros da lei. Podem estar descritas em diversos atos normativos em textos de lei, decretos, regulamentos;

Arena redistributiva – dizem respeito a lugares diversos em que se encontram os atores sociais – programas de bem-estar social – de redistribuição de rendas. São consideradas políticas públicas propriamente ditas e tem seu âmbito direcionado aos direitos sociais.

Os Ciclos ou processos de gestão das políticas públicas, elaborados por Randall B. Ripley e Franklin (1975) – *Stages of the Policy Process* – prevê que “as políticas públicas são concebidas como um processo, composto por um conjunto de atividades (etapas ou estágios) que visam atender às demandas e interesses da sociedade [...]” (RODRIGUES, *op. cit.* p. 46).

Entre essas atividades estão: preparação da decisão política (oportunidade em que se questiona sobre a existência do problema e se o governo deverá se envolver no mesmo), “agenda *setting*” (discussão sobre a motivação de destaque de alguns problemas na agenda do governo), formulação (a discussão passa a perquirir sobre o desenvolvimento de ações aceitáveis e pertinentes para lidar com determinados problemas públicos), implementação (aplicação da política pela máquina burocrática do Governo – planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político. São avaliados o tempo, a existência de recursos – materiais e humanos – as relações de causa e efeito, e os meios e fins a serem alcançados), monitoramento (acompanhamento das políticas e correção das medidas adotadas) e avaliação (concentra-se nos efeitos gerados e fornece subsídios que possibilitam perceber em que medida as metas foram, de fato, atingidas ou não, e busca orientar para uma tomada de decisões sobre o futuro das ações) (RODRIGUES, *op. cit.* p. 46-47).

As Teorias Neoinstitucionais abriram o debate para observar o estudo das políticas públicas iluminando o entendimento de que os indivíduos e grupos sociais têm força para influenciar as políticas públicas e, também, que as próprias regras das instituições (como o Estado) têm papel relevante e influenciam na forma pela qual as políticas públicas são formatadas.

No Brasil, as discussões sobre políticas públicas iniciaram-se em 1920, sendo elas enquadradas nas políticas sociais, todavia, eram fragmentadas e emergencialistas. Na década de 1930, as leis que tratavam de políticas públicas diziam respeito às condições de trabalho e eram criadas de cima para baixo, tais como: aposentadoria, pensão, implantação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), inclusão controlada – patrimonialismo, cooptação e corporativismo; em 1935, houve repressão da ascensão de movimentos sociais e, por conseguinte, estagnação na implantação de políticas públicas (RODRIGUES, *op. cit.* p. 71-72).

No período entre 1945 e 1964, não houve mudanças significativas no panorama das políticas públicas no Brasil. Em 1970, as políticas tiveram por escopo a universalização do sistema, ou seja, atender a todos de forma indistinta (RODRIGUES, *op. cit.* p. 74).

Na década de 1980, houve centralização política e financeira no nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso do clientelismo das políticas sociais, o que resultou em ineficiência e ineficácia dos programas sociais, altos custos de implementação e administração do sistema, ausência de avaliação, além do distanciamento entre formuladores e executores dessas políticas e seus beneficiários (RODRIGUES, *op. cit.* p. 75). Em 1985, vieram à tona os grandes problemas brasileiros, quais sejam: a pronunciada exclusão social; a disseminação da pobreza; o agravamento das desigualdades e o atraso no sistema educacional.

Entre 1992 e 1994, o país vivenciou o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e a implementação do Real, que deu maior estabilidade econômica ao Brasil, ocasião em que começaram a despontar inovações positivas nas políticas sociais brasileiras, como a descentralização do processo decisório e a ampliação dos canais de participação social (pelos Conselhos municipais) (RODRIGUES, *op. cit.* p. 77).

Destarte, com o fim da hiperinflação, foi aberto um novo espaço no Brasil para as políticas sociais, que passaram a ser marcadas pela redução do estatismo, pela universalização do acesso aos serviços de proteção e pela maior focalização e apoio aos programas de transferência de renda direta (RODRIGUES, *op. cit.* p. 77).

É importante enfatizar que, não obstante as discussões mais relevantes de políticas públicas tenham sido formuladas no Estado Social, o Brasil não chegou a concretizar-se como um Estado de Bem-Estar Social, o que justifica sua constante distância, no avanço das decisões políticas, em relação aos países da Europa e os Estados Unidos.

O Brasil é um país com uma legislação muito rica, vista, por longo período, como programação simbólica, sem preocupação efetiva de ser posta em prática. Por essas razões, as concepções de políticas públicas de maior interesse e relevância para o trabalho ora proposto centram-se na concretização dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais, visto que se caracterizam como planos, medidas, ações estatais, formatadas pelo Estado, como programas ou caminhos específicos de proteção de direitos; que podem ter suporte legal, constitucional, ou, ainda, caráter administrativo (criadas por decretos, portarias, entre outros).

Muito oportunas são as conclusões de Massa-Arzabe (2006) sobre políticas públicas e a estreita ligação com a democracia, como se vê a seguir:

[...] É preciso atentar para o fato de que a consolidação das políticas públicas como modo prospectivo de ordenação da vida em sociedade transformou não só as feições tradicionais do direito, como trouxe consigo a transformação do próprio Estado, no tocante a seu modo de relacionar-se com a sociedade, uma vez que esta é a porta pela qual entrou a antes absolutamente utópica democracia participativa [...] (MASSA-ARZABE, *apud* BUCCI, 2006, p. 79).

Assim, depreende-se ser importante o papel da gestão das políticas públicas para promoção da justiça social e a consolidação da democracia no país, por meio do combate à pobreza; pela organização da sociedade em defesa da igualdade política diante das desigualdades socioeconômicas e pela proteção contra os riscos da vida social.

Bucci (2006) também tem posicionamento bastante interessante ao destacar que a capacidade do Estado (pelos diversos governos) para executar políticas públicas sociais mais eficazes, abrangentes e universais, depende do aprimoramento do bem-estar e da cidadania, com a diminuição das desigualdades e a consolidação da democracia de cidadãos e cidadãs (BUCCI, 2006).

Desse modo, tendo em vista essa ligação estreita entre a noção de política pública e o exercício da democracia, considera-se que as políticas públicas que sofrem maior intervenção estatal são as políticas de índole social, vinculadas à segunda dimensão dos direitos humanos, pertencentes à arena redistributiva, o que se aplica às políticas públicas voltadas para a educação.⁴²

Dessa forma, um mecanismo muito eficaz de controle social se faz por meio da fiscalização das políticas públicas, sendo de extrema valia, tanto o acompanhamento social da execução da política pública pelo Estado ou de sua omissão na previsão da mesma, quanto dos órgãos de controle, dos quais se destaca o Ministério Público, que será objeto de análise em momento oportuno.

Desse modo, a concretude dos direitos sociais depende da execução de políticas públicas, vindo à sociedade, por meio dos conselhos; órgãos de controle - Advocacia Geral da

⁴² Urge esclarecer que, na realidade brasileira atual, a intervenção do Judiciário tem-se se dado primordialmente para viabilizar que uma dada política pública, já criada pelo Governo e não para criação de programas ou projetos – também enquadráveis no conceito já referido – que importariam em um efetivo ativismo judicial.

União (AGU); Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunal de Contas do Estado (TCE); Tribunal de Contas do Município (TCM) – nos locais que ainda contam com ele; o MP; a Defensoria Pública e o próprio Judiciário, principalmente no desvio da aplicação de políticas já existentes ou no caso de omissões estatais, a serem agentes fundamentais para efetivação dos direitos sociais e implantação das políticas públicas.

2 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Para avaliar o que se entende por educação de qualidade serão feitas considerações sobre as expressões “educação” e “qualidade” de forma isolada, isto é, serão analisadas as referências de qualidade adotadas pela Cúpula das Américas e Estado Brasileiro, e avaliados os projetos de lei pertinentes à qualidade educacional em trâmite no Congresso Nacional, buscando construir um conceito de educação de qualidade.

Para tal mister, será avaliada a relação entre educação, eficácia e efetividade, considerando-se aspectos mensuráveis quantitativamente e qualidade educacional como parâmetro e concepção mais larga, que toca às peculiaridades e particularidades individuais do educando.

Ademais, buscar-se-á fazer um levantamento dos parâmetros estatais adotados, que norteiam a concepção de educação de qualidade, os quais serão confrontados com doutrina existente sobre a temática.

2.1 Educação e Qualidade

Paulo Freire (2001), ao discutir sobre Educação e Qualidade, pontua que as referidas expressões podem ser entendidas como: educação para qualidade (prática fundamentalmente justa e ética contra a exploração dos homens e mulheres, e em favor de sua vocação de ser mais); qualidade da educação (a palavra “educação” se refere a uma provável qualidade primária do conceito educação) ou qualidade de vida (qualidade enquanto valor), as quais independentemente da forma que venham a ser empregados são sempre escolhas políticas. E destaca: “não há, finalmente, educação neutra nem qualidade por que lutar no sentido de reorientar a educação que não implique uma opção política e não demande uma decisão, também política de materializá-la” (FREIRE, 2001, p. 23-24).

Quando se analisa a expressão qualidade, faz-se um paralelo imediato com os termos excelência, perfeição, intensidade. Essas expressões estão mais relacionadas ao *ser* do que ao *ter*, pois levam em conta a participação e a criação, que são elementos típicos do *ser*.

Não obstante a expressão qualidade possa, muitas vezes, ser empregada para seres inanimados⁴³, a qualidade tem relação direta com a ação humana. Assim, somente pode ser considerado intenso algo que tem a marca do homem, seja por vivência, consciência ou participação, cultura e arte.

Segundo Demo (2012, p. 12), qualidade representa o desafio de fazer história humana, com o objetivo de intervir com sentido humano, ou seja, dentro de valores e fins historicamente considerados, desejáveis e necessários, e eticamente sustentáveis.

O desenvolvimento iguala-se à oportunidade somente alcançável por meio da cidadania e capacidade de produção, sendo utilizados como parâmetro das Nações Unidas para aferição do índice de desenvolvimento humano: a educação, a expectativa de vida e o poder de compra.⁴⁴

A cidadania, por seu turno, deve ser concebida como capacidade culturalmente construída de fazer uma história própria participativa, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 1992). Desse modo, a qualidade pode ser formal, quando permite o manejo de meios, instrumentos, técnicas diante do desafio do desenvolvimento, e política, quando prevê a competência dos sujeitos de se fazer e fazer história, resvalando em conteúdo ideológico que inclui a ética na política.

Educação de qualidade, desta feita, é um instrumento que sinaliza a construção do conhecimento e, como fim, se revela como preocupação com a humanização da realidade e da vida. Esse instrumento tem o condão de impactar a cidadania e viabilizar a competição, permite, ainda, a qualificação da população para fazer os meios e atingir os fins, e é a estratégia mais decisiva para construção da oportunidade.

Educação difere de conhecimento, não obstante ambos sejam necessários ao desenvolvimento humano. O primeiro termo é mais amplo, tem pertinência com a qualidade política, com a formação da cidadania, cultura comum, e o segundo, com a competência formal para melhor realizar os fins, inovar a serviço da humanidade.

⁴³ A exemplo: Joia de qualidade, ar de boa qualidade, clima de qualidade. Expressões estas que somente se vivificam diante da perspectiva das pessoas.

⁴⁴ O poder de compra, muitas vezes, é objeto de críticas, porque pressupõe uma sociedade capitalista, em que consumo e poder se inter-relacionam e comunicam, e as pessoas deixam de ser aceitas se não pertencerem ao mercado de consumo. Contudo, para uma análise pontual da realidade experimentada no Brasil, que tem no capitalismo seu sistema econômico, o poder de compra revela-se como integrante do desenvolvimento.

Atualmente, fala-se em qualidade total⁴⁵, que inclusive, vem sendo empregada na educação. Seu uso é válido, desde que não restrinja a educação a uma economia de mercado, conveniente para o mero aliciamento, retirando dos educandos a capacidade crítica e formando mera massa produtiva a serviço da elite dominante.

Assim, o que se busca atualmente é viabilizar, por meio da educação de qualidade, que as pessoas sejam capazes de aprender a aprender, e não seres domesticados, treinados para copiar e reproduzir o conhecimento que lhes foi repassado, sem formação crítica.

Desse modo, somente é possível permitir-se a incidência do rótulo da “qualidade total”⁴⁶ que vá além do simples uso das técnicas de planejamento, organização, previsão de desperdícios, mas que trabalhe com a noção de competência humana como tal, formal e politicamente. Assim, qualidade total é processo de construção e participação coletiva (DEMO, 2012, p. 19).

Educação passa a ser o espaço e o indicador crucial da qualidade, porque representa estratégia básica de formação humana. Educação não será, em hipótese alguma, apenas ensino, treinamento, instrução, mas especificamente formação, aprender a aprender, saber pensar, para poder melhor intervir, inovar (OTTONE & TEDESCO *apud* DEMO, 2012, p.20).

Para viabilizar a qualidade da educação, torna-se imprescindível a superação da mera transmissão do conhecimento, como simples repasse de ideias e informações prontas, próprio de treinamentos, viabilizando a construção de conhecimento, por meio da reflexão, da crítica.

Para tal fim, faz-se imperativo viabilizar o acesso aos meios eletrônicos de comunicação, como mecanismo de socialização da informação, de maior motivação, que permite um acesso mais facilitado, além de poupar tempo, transformando professor e aluno em atores de construção do conhecimento (DINIZ, FONTAIEN & KLEIN, 2011, p. 555).⁴⁷

A sociedade moderna exige cidadãos capazes de estar à frente, de comandar o processo exponencial de inovação, que conseguem enfrentar os desafios que surgem todos os dias,

⁴⁵ A “qualidade total” é uma filosofia de administração dos negócios que foi, inicialmente, sistematizada e difundida pelo ideólogo norte-americano Edwards Deming. É também conhecida como modelo japonês de administração dos negócios (HERÉDIA, 1997 *apud* ALVES, 2012).

⁴⁶ Termo empregado na gestão administrativa de empresas.

⁴⁷ Alunos que tiveram acesso a computador e internet tem média escolar superior aos que não tiveram referido acesso, consoante Prova Brasil 2009 (DINIZ, FONTANIVE, KLEIN, 2011, p. 555).

avaliando o contexto histórico e social, filtrando informações⁴⁸ e mantendo-se permanentemente em processo de formação. Essas são, portanto, responsabilidades inalienáveis para quem procura ser sujeito da própria história, e não mera massa de manobra para sustentar privilégios alheios (DEMO, 2012, p.32).

Um elemento fundamental para a qualidade da educação é o fomento a investigação e pesquisa, como mecanismo de aproximação entre a teoria e prática e instrumentação de mudanças sociais.

A pesquisa deve ser encarada como meio de aproximar o conhecimento da sociedade e não como enclausuramento, fechado, sem perspectiva de atingir a realidade, de reconhecê-la e ser capaz de tocá-la e, até, de transformá-la. Ela possibilita que o aluno saia de uma posição de objeto para ser autor do conhecimento e participe da história da sociedade. Ela deve ter início desde os primeiros anos de escolarização, como forma de investigar e confrontar o conhecimento, a fim de que o aluno faça elaborações próprias, seja capaz de reconhecer e comentar seus erros, tirando conclusões sobre o que tem sido captado.

O professor, nessa perspectiva, não deve ser o mero reproduzidor do conhecimento; precisa estar apto a pesquisá-lo e a elaborá-lo, o que permite a reformulação do plano pedagógico, conforme as necessidades dos alunos e as perspectivas da turma; deve teorizar a prática e buscar uma permanente formação, e ter manejo da instrumentação eletrônica.

É necessário, outrossim, trabalhar com o currículo escolar inclusivo, em que há integração entre professor, aluno e escola, e entre aluno, escola e comunidade escolar, além de uma avaliação contínua, respeitando aspectos atitudinais, comportamentais e conceituais, em que o plano pedagógico a ser aplicado é confeccionado em conjunto por todos os atores, e pressupõe ousadia e prazer em ensinar e aprender.

A avaliação, nesse tipo de currículo, muda de *performance*, não se fazendo necessário apenas que o aluno passe na prova, mas sim, que demonstre capacidade para construir competência sobre o conhecimento debatido.

⁴⁸ Na realidade atual, há um bombardeio de informações que precisam ser filtradas; há mudanças paradigmáticas frequentes; há necessidade de estar aberto à tolerância e à pluralidade. As barreiras nacionais não mais existem: o que acontece na Ásia, em poucos segundos, é conhecido na América. Não há fronteiras para expansão de doenças, nem para seu tratamento. Os problemas são globais, havendo afetação da comunidade humana em decorrência da destruição de áreas de preservação ambiental.

Esse tipo de avaliação e trabalho educativo está cada vez mais difícil, visto que a educação, como mero repasse de conhecimento, vem sendo aplicada, há muito tempo, e, inclusive, está relacionada com a formação do próprio professor que ministra as aulas⁴⁹, o que torna o aprendizado, hodiernamente, próximo a uma farsa,⁵⁰ em que o professor repassa conhecimento pronto e acabado e não permite discussão ou novas formulações, e os alunos o aceitam e o reproduzem, não havendo verdadeiramente construção de conhecimento, nem sequer efetiva mudança real de série escolar.

Para Demo⁵¹, as condições qualitativas do processo de aprendizagem podem ser assim sintetizadas:

Condições endógenas:

- a) Relativas ao sistema: tamanho físico e recursos humanos aplicados; prédios e equipamentos; orçamento; localização geográfica; acesso e distâncias;
- b) Relativa ao desempenho do sistema: custos/benefícios; relação quantitativa relevante, tais como: alunos por professor; funcionários por professor; alunos por sala de aula; dias letivos por ano; tempo médio útil por aula; anos de estudo; biblioteca e apoios didáticos; apoios assistenciais;
- c) Relativas ao acesso ao sistema: matrícula; conclusão; entrada e saída de professores e funcionários; oferta por turno; analfabetismo e demanda insatisfeita;
- d) Informatização gerencial (controle quantitativo imediato): fluxo de gastos; movimento diário de professores e alunos; indicadores quantitativos do desempenho (repetência, evasão e faltas); controle da gestão de recursos humanos; recursos de informática (DEMO, 2012, p. 74).

Condições exógenas:

Horizonte material:

- a) pobreza material;
- b) condição de renda e emprego;
- c) moradia, saneamento e segurança;
- d) situação familiar (número de filhos, lar matrifocal e outras);
- e) dificuldade de acesso (distância, transporte e outras).

⁴⁹ Bastante complexo não reproduzir o que foi aprendido. Como inovar nas aulas, se a forma de aprendizagem foi bancária? Como viabilizar a discussão, se não aprendeu a agir assim? Desafio para os professores e para o Estado, *lato sensu*, que deve buscar caminhos alternativos de capacitação que permitam ao professor viabilizar ao educando uma conexão direta com a vida.

⁵⁰ Embora o termo pareça empregado de forma genérica, aplicável a toda a comunidade escolar, há realidades pontuais em diversos Estados brasileiros que buscam uma formação diferente, contudo, a regra, infelizmente ainda é, sobretudo, na escola pública, que haja certificação curricular sem a devida comprovação de aprendizado.

⁵¹ A título de sistematização, podemos considerar os itens 'quantidade', 'qualidade formal' e 'qualidade política' como condições endógenas, ou seja, do próprio sistema, no sentido de que ele, de direito e de fato, deve dar conta. (DEMO, *op cit.* p. 141).

Horizonte sociocultural:

- a) escolaridade dos pais, principalmente da mãe;
- b) cultura da leitura e da informação em casa;
- c) acesso à educação infantil;
- d) apoio familiar ao processo de aprendizagem;
- e) cidadania comunitária e familiar.

Braslavksky (2004) destaca como fatores para uma educação de qualidade:

- O foco na relevância pessoal e social⁵²;
- A convicção, a estima e a autoestima envolvidos⁵³;
- Força ética e profissional dos mestres e professores⁵⁴;
- O trabalho em equipe dentro da escola e dos sistemas educacionais⁵⁵;
- Aliança entre as escolas e demais agentes educacionais⁵⁶;
- Currículo em todos os níveis, adaptado às especificidades regionais⁵⁷;
- A quantidade, a qualidade e a disponibilidade de materiais educativos⁵⁸;
- A pluralidade e a qualidade das didáticas⁵⁹;
- Condições materiais e incentivos socioeconômicos e culturais mínimos⁶⁰;

⁵² “É evidente que o conceito de qualidade da educação varia com tempo, não é homogêneo em determinado momento, e que sua heterogeneidade está associada a razões objetivas e subjetivas, ou seja, a situações e também a necessidades, interesses e convicções de diferentes grupos e pessoas. [...] Uma educação de qualidade para todos deve ser *relevante, eficaz e eficiente*. [...] Muitas vezes quando se discute a qualidade na educação discute-se somente a eficácia. [...] Agora é necessário ir mais além [...] a estima e autoestima constituem um dos eixos, pontos de apoio irrefutáveis da convicção para aprender e ensinar” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 22-25).

⁵³ De acordo com seus critérios, o PISA, apresenta os campeões de qualidade da educação: finlandeses, suecos, bávaros, canadenses, japoneses, coreanos. Todos eles valorizam enormemente a educação de seus povos e sua capacidade de aprendizagem, porém valorizam ainda mais seus professores e professoras. E sua estima é crucial para que esses professores e professoras possam resolver os problemas que enfrentam nos contextos de imprevisibilidade e adversidade característicos do início do século XXI. Por sua vez, estimados em suas sociedades, mestres e professores têm maior autoestima e não se culpam por seus erros, e, sim, os corrigem e tiram proveito deles (BRASLAVKSKY, 2004, p. 25)

⁵⁴ “A formação inicial dos professores continua fortemente organizada em torno da transmissão de conteúdos, que, no panorama das condições atuais de desenvolvimento, desatualizam-se cada vez mais rapidamente. (...) No entanto, há muitos mestres e professores que conseguem ensinar bem mesmo em condições adversas. Os segredos são dois: profissionalismo e sua força ética.” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 27)

⁵⁵ “As pesquisas empíricas existentes sobre o funcionamento da educação indicam que as escolas que conseguem construir uma educação de qualidade são aquelas onde os adultos trabalham juntos; e que este trabalho conjunto é promovido melhor com maior intensidade quando o próprio sistema educacional participa do trabalho.” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 29).

⁵⁶ “Ver o invisível, principalmente em relação às famílias; aprender com os demais, porém não copiar por imitação, apenas porque foi o que o outro fez, a menos que seja algo útil; avaliar e avaliar-se, manter distância e construir proximidades são algumas atitudes e práticas que facilitam a construção de alianças cujo sucesso pode ser visto em inúmeros exemplos” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 31).

⁵⁷ “As bases curriculares estruturais fazem referência a determinadas disposições político-administrativas, que constituem condições imprescindíveis, embora não suficientes, para alcançar a qualidade da educação necessária no século XXI” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 31).

⁵⁸ “Não há qualidade educacional sem um entorno rico em materiais que possam ser utilizados como materiais de aprendizagem” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 35).

⁵⁹ “A qualidade da educação é bem-construída quando as pessoas que produzem as didáticas estão mais perto daquelas que as utilizam, porque isto permite que essas didáticas estejam mais perto de sua própria relevância – que sejam mais adequadas. Entretanto, também se constrói melhor quando se aceita que diversos caminhos podem conduzir à aprendizagem com significado e desenvolvida em condições de bem-estar – exatamente porque as crianças e jovens são diferentes, e também são diferentes os professores e os contextos” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 36).

Educação e qualidade devem ser inseparáveis para a autonomia humana, sendo pré-requisitos para o exercício da cidadania e vivência democrática. Elas perpassam, em sua *performance*, por condições endógenas e exógenas que são importantes para viabilizar uma educação de qualidade, condições que não podem ser analisadas de forma individual como elemento principal do problema.

Vale ressaltar que há núcleos escolares que apresentam um ou outro problema isolado, mas, ainda assim, conseguem se destacar no campo educacional, como se dá com a Escola Augustinho Brandão, que foi alvo de pesquisa de campo para esta dissertação, e será objeto de análise em momento apropriado.

Com efeito, são elementos relevantes para a qualidade: o acesso à escola, refletido na matrícula escolar; disponibilidade de transporte; existência de estrutura mínima digna de permanência; qualificação do profissional da educação; currículo escolar pertinente e adequado à realidade; pluralidade e qualidade das didáticas empregadas; valorização do aluno e participação da sociedade na gestão escolar. Contudo, não se pode atacá-los, de forma isolada, e pensar que estará resolvido o problema da educação, quando um ou outro dos problemas referidos estiver solucionado, uma vez que devem ser trabalhados em conjunto. Importante, é ter a ideia de que a humanização da escola é imprescindível, o que se dá por meio do conhecimento dos elementos endógenos e exógenos e consideração deles nos casos particulares para um trabalho individualizado, que respeita as diferenças e fomenta o “aprender a aprender”.

2.2 Referências para Concepção de Qualidade

Para se obter uma referência estatal de educação de qualidade, faz-se imperativo buscar subsídios em fontes externas, verificar o que os países da Cúpula das Américas⁶¹ elencam como diretrizes para aferição da qualidade em educação, sem perder de vista que este adjetivo encerra múltiplos sentidos, caracterizando-se como verdadeira polissemia.

⁶⁰ “Não há dúvida de que existem determinadas condições materiais mínimas, sem as quais é muito difícil garantir que meninos e meninas vão para a escola devidamente alimentados, que os salários dos professores sejam dignos, e que o equipamento esteja disponível” (BRASLAVKSKY, 2004, p. 37).

⁶¹ Formada pelos países americanos, exceto Cuba.

Segundo pesquisa realizada pelo IPEA, no ano de 2010⁶², os marcos teóricos e conceituais utilizados para aferição da qualidade da educação nos países que integram a Cúpula das Américas foram: 1. acesso e cobertura; 2. avaliação do processo de organização, da formação do docente e do sistema e unidade escolares; 3. a avaliação do desempenho dos alunos, além de 4. análise dos aspectos pedagógicos envolvidos e 5. na percepção dos sujeitos envolvidos do processo educacional.

Nesse estudo da Cúpula das Américas, foram ainda traçadas dimensões e fatores que expressem relações de: a) validade – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares⁶³; b) credibilidade, considerando-se elementos que possam ser confiáveis no universo escolar; c) incorruptibilidade, pressupondo fatores que tenham menor margem de distorção no universo escolar; e d) comparabilidade, a fim de avaliar as condições da escola em longo prazo.

No mais, vale sintetizar que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) entende por educação de qualidade um conceito multifatorial: “porque en sua definición intervienen, al menos, dimensiones, correspondientes a la filosofía, la pedagogía, la cultura, la sociedad y la economía” (UNESCO, 2003, p. 44).

Essa pesquisa sintetizou os principais documentos da CEPAL, da UNESCO/OREALE e do Banco Mundial sobre educação de qualidade, expondo que a CEPAL considera, para análise da qualidade, que a avaliação é fundamental para o monitoramento e orientações das intervenções no campo educativo; que o sistema de medição contribui para melhorar a qualidade da educação; e que a melhoria na aquisição de aporte tecnológico permite maiores conhecimentos e informações e recomenda o aumento da jornada escolar (DOURADO, s.d., p. 10).

⁶² Segundo informe do IPEA, o estudo apresenta dupla finalidade. Em primeiro lugar, visa contribuir com a identificação de condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento do que seja educação de qualidade, considerando a ótica dos países membros da Cúpula das Américas, bem como de organismos multilaterais, a exemplo da UNESCO e do Banco Mundial, que exercem influência considerável na formulação das políticas educacionais na região. Em segundo lugar, propõe-se a contribuir com a produção da educação na região considerando, sobretudo, os compromissos, marcos políticos e as experiências implementadas pelos diferentes países membros. Disponível no site: http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade_da_educacao.pdf. Acesso em: 10.10.2013.

⁶³ Fator importante na medida em que uma análise superficial de notas e médias empobrece a avaliação da qualidade educacional, visto que fatores externos do ambiente escolar e internos do próprio aluno influenciam no resultado obtido em avaliações, que, por vezes, medem tão-somente a capacidade de acumular conhecimento.

A UNESCO/OREALE, por seu turno, leva em conta a dimensão pedagógica, cultural, social e financeira para especificação de educação de qualidade, uma vez que a educação visa possibilitar a equidade entre os indivíduos. No mais, há sinalização por esse órgão do uso eficiente de recursos destinados, sendo importante um ambiente escolar adequado e a participação dos pais nos afazeres da comunidade escolar (DOURADO, s.d., p. 11).

Por outro lado, o Banco Mundial previu um sistema nacional de avaliação da aprendizagem; oferta de insumos crescentes nas escolas como livros textos, equipamentos; laboratórios e formação pedagógica, e tem no aluno o foco do processo de aprendizagem (DOURADO, s.d., p. 11).

O padrão para aferição da qualidade foi fixado nos seguintes termos⁶⁴: 1. Dimensão extraescolar que engloba: nível do espaço social (a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos)⁶⁵; nível do Estado (dimensão dos direitos, obrigações e garantias – foco na Educação Básica e ampliação dos anos escolares)⁶⁶; e 2. Dimensão intraescolar que envolve: nível de sistema (condições de oferta de ensino)⁶⁷; nível de escola (gestão e organização do

⁶⁴ A pesquisa realizada buscou, em síntese, responder aos seguintes questionamentos: a) Qual é o conceito, concepção ou representação de Qualidade da Educação que orienta a definição de políticas educacionais no Ministério da Educação de seu país? b) Quais são as dimensões ou fatores internos que permeiam o conceito utilizado? c) Em seu país, quais são os principais fatores considerados para a oferta de uma Educação de Qualidade? d) De que forma é medida a Qualidade da Educação oferecida?

⁶⁵ Nível de espaço social – o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, a escolarização dos pais, os hábitos de leituras destes, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem projetada no estudante, as atividades extracurriculares interferem no desempenho escolar e no sucesso do aluno (fl. 13) [...] “é necessário avançar para uma dimensão de uma sociedade educadora, onde a escola cumpre a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo garantindo condições econômicas, sociais e culturais, bem como financiamento adequado à socialização dos processos de acesso e de permanência de todos os segmentos a educação básica (de zero a 17 anos), entendida como direito social”. (fl. 14)

⁶⁶ Nível de Estado - Necessidade de fixação de um padrão mínimo de qualidade - acesso, permanência e desempenho escolar;

- Busca de padrão comum - três ênfases ou políticas complementares: a definição e efetivação de diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais para os níveis, ciclos ou modalidades de educação, com o objetivo de promover o desenvolvimento de capacidades e competências gerais e específicas em todo o território nacional, tendo em vista o mundo do trabalho e o exercício da cidadania; a implementação de sistema de avaliação que possa aferir o desempenho escolar e subsidiar o processo de gestão e tomada de decisão; a existência e efetivação de programas suplementares ou de apoio pedagógico, tais como: livro didático, merenda escolar, transporte escolar, modernização escolar, saúde do escolar, segurança na escola, dentre outros, que se articulem às especificidades dos sistemas educativos dos países que compõem a Cúpula das Américas; a exigência contemporânea de melhoria da qualidade.

⁶⁷ Nível de sistema – condições de oferta de ensino - as condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, dentre outros;

- A definição de uma estrutura mínima disponível para a configuração de uma escola em condições para a oferta de um ensino de qualidade sofre variações que envolvem, dentre outros, o projeto pedagógico, o clima organizacional, a gestão dos sistemas e das escolas. No entanto, para uma perspectiva que propicie elementos

trabalho escolar)⁶⁸; nível do professor (formação, profissionalização e ação pedagógica)⁶⁹; nível do aluno (acesso, permanência e desempenho escolar).⁷⁰

Pelo exposto, verifica-se que a pesquisa realizada pela Cúpula das Américas (2010) sintetiza diversos aspectos para aferição da qualidade da educação, partindo de uma análise externa de acesso e permanência; aferição da formação do docente e estrutura física das unidades escolares; somado a uma avaliação dos alunos que vai além da mera medição do conhecimento, considerando questões pessoais, familiares e da própria ambiência do educando, além de aspectos sociais pertinentes aos objetivos escolares traçados e os resultados obtidos; afastamento da corrupção do âmbito escolar e avaliação comparativa para análise da alteração da situação escolar no tempo. Ademais, foi considerada ainda, na avaliação, a necessidade de ofertar, de forma crescente, insumos como livros, equipamentos e laboratórios, considerando que a informação, sobretudo a tecnológica⁷¹, contribui para um incremento da qualidade.

de comparação entre as instituições educativas, nacionais e internacionais, algumas condições mínimas que impactam a oferta de ensino de qualidade se apresentam, destacando-se:

- a) Existência de salas de aulas compatíveis às atividades e à clientela;
- b) Ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade e outros;
- c) Equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares;
- d) Biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *online*, dentre outros, incluindo, acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola;
- e) Laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros;
- f) Serviços de apoio e orientação aos estudantes;
- g) Garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais;
- h) Ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;
- i) Programas que contribuam para uma cultura de paz na escola.

⁶⁸ Nível de escola/gestão - As pesquisas e estudos, sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola, dentre outros. Todos esses aspectos impactam positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola. Exemplos podem ser dados para demonstrar situações que demonstrem práticas de êxito, quais sejam: gestão autônoma das escolas públicas no Canadá; autonomia das escolas e mudança no financiamento (Chile); descentralização e maior controle sobre a direção das escolas pelos pais (El Salvador); estabelecimento de Conselhos locais com a participação de diretores, mestres, funcionários e pais (Espanha).

⁶⁹ Nível de professor - De modo geral, algumas das características dos docentes das escolas eficazes são as seguintes: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos.

⁷⁰ Nível de aluno - Acesso, permanência e desempenho escolar.

⁷¹ Como já referido anteriormente, foi constatado que escolas que têm maior acesso à informação tecnológica apresentam melhores resultados em índices oficiais de qualidade. Vide nota 47.

Esses critérios servirão de norte para a análise do que se concebe por educação de qualidade e uma posterior avaliação das práticas adotadas pelo Brasil para sua efetivação.

2.3 Parâmetro Brasileiro de Educação de Qualidade

O Brasil não foge ao padrão dos órgãos internacionais no balizamento de parâmetros indicativos de qualidade na educação. Utiliza mecanismos de aferição da qualidade da educação (medição) e se pauta em elementos já consagrados na ordem internacional como indicadores de qualidade.

Apesar disso, é bastante incomum perceber, na forma de abordagem dada, noção clara e precisa acerca do que vem a ser, ou não, educação de qualidade. O que se percebe é que nos documentos escritos há primazia pela educação de qualidade, sem contudo, haver precisão terminológica.

Doutrinadores, em geral, avaliam educação de qualidade pelos resultados obtidos em exames oficiais, pelo acesso ao mercado de trabalho, pelo destaque ou crescimento social alcançado, parâmetros estes abrangentes e bastante elásticos.

Wilson Donizeti Liberatti, ao se referir ao tema, destaca que os padrões de avaliação da qualidade estão insculpidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e corresponderiam: a) à viabilização da gestão democrática na escola; b) à utilização adequada do tempo de aprendizagem; c) à organização do espaço; d) à valorização do profissional da educação; e) à composição e dinâmica do currículo escolar; f) à orientação didático-pedagógica; g) ao sistema de avaliação diferenciado e abrangente; h) à participação dos pais na escola e i) ao reconhecimento da comunidade e ao apoio das autoridades (LIBERATTI, 2004), que, inclusive, tem sido parâmetro dos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e discorrem sobre qualidade da educação e responsabilidade educacional.⁷² Contudo, cada um desses requisitos igualmente comporta uma grande variedade de interpretações e isoladamente não resolve o problema da qualidade, quando encarada como capacidade de viabilizar a construção do pensamento crítico e participativo.

⁷² Esses projetos são abordados no item 1.4.

De modo geral, quando se pensa em tempo de aprendizagem; adequação do espaço; orientação didático-pedagógica; sistema amplo de avaliação; participação familiar na escola; gestão democrática; envolvimento da comunidade, trabalha-se com questões endógenas, pertinentes ao sistema adotado para construção do conhecimento.

Fatores exógenos, como escolaridade dos pais; leitura e participação política da família; abusos, abandono e outros, podem influir nesses elementos dificultando, por exemplo, a gestão democrática, a participação familiar e a integração da escola com a comunidade.

É fato que uma escola de boa qualidade é a aquela na qual os alunos aprendem sobre questões essenciais para a vida, tais como ler, escrever, resolver problemas matemáticos, conviver, respeitar regras e trabalhar em grupo. Contudo, quem irá pontuar, realmente, o que é escola de qualidade é a própria comunidade escolar, pois qualidade é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente, tendo cada escola autonomia para refletir sobre ele, propor e agir na busca da qualidade da educação, seguindo o parâmetro geral da consolidação da cidadania e exercício da democracia.⁷³

Para aferição da qualidade são utilizados indicadores⁷⁴, aspectos de uma determinada realidade e que podem qualificar algo. Esses indicadores levam em conta: ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão democrática escolar; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; espaço físico e, por fim, acesso, permanência e sucesso na escola. As notas atribuídas às escolas não podem ser divulgadas e visam tão-somente demonstrar quais delas precisam melhorar seus índices para uma próxima avaliação; quais necessitam de maiores investimentos; quais precisam de novos projetos e maior planejamento, sob pena de perderem seu direito de funcionar.⁷⁵

Outro fator que influi na qualidade escolar é a forma que os entes estatais (União, Estados e Municípios) concorrem para oferta e melhoria da educação do país; se os

⁷³ Essa situação fica evidente quando se faz um comparativo acerca do que levou uma ou outra escola a ser encarada como de excelência e buscar pontos de encontro entre elas. Existirão certamente pontos comuns, mas muitos divergentes e é nessa divergência que se assenta o peculiar, o próprio, o construído na realidade vivenciada e pode contribuir para dar ao educando suporte para a vida. O programa televisivo “Fantástico” fez uma série de reportagens sobre as escolas brasileiras, e é possível perceber que cada uma delas apresenta suas particularidades que concorrem para uma educação de excelência. O acesso aos programas pode ser feito pelo site: <http://g1.globo.com/fantastico/videos/#edicoes>.

⁷⁴ Indicadores de qualidade na Educação é resultado da parceria de várias organizações governamentais e não governamentais: Ação Educativa, UNICEF, PNUD, INEP, Campanhas Nacionais pelo Direito à Educação, CENPEC, CNTE, CONSED, FUNDAÇÃO ABRINQ, FUNDESCOLA-MEC, SEIF-MEC, SEESP-MEC, CAISE-MEC, INSTITUTO POLIS, IPEA, UNDIME, UNCME.

⁷⁵ O direito à educação é público e sua autorização e funcionamento estão condicionados às Secretarias e Diretorias de Governo, conforme o tipo de educação oferecida.

investimentos destinados à educação estão, de fato, sendo corretamente aplicados, e se a corrupção, tão presente na realidade brasileira, sobretudo em áreas como a educação e saúde, não está obstando a qualidade almejada.

A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) levanta o tema da qualidade do ensino em diversos dispositivos.⁷⁶

Desse modo, observa-se que a qualidade no Texto Constitucional é considerada princípio balizador do direito à educação, sendo fixadas competências para a União, os Estados e os Municípios ofertarem Ensino Superior, Médio, Pré-escolar e Fundamental, respectivamente. À União cabe, ainda, função redistributiva e supletiva, a fim de equalizar as oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.

A Constituição não aponta o significado de qualidade, cabendo tal encargo à política pública escolhida pelos governos estaduais e municipais. Cabe à sociedade definir o que compreende por educação de qualidade. A partir disso e das noções do Direito Internacional, são traçados os indicadores da educação.

⁷⁶ Artigo 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII - garantia de padrão de qualidade.

[...]

Artigo 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

[...]

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Artigo 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

[...]

Artigo 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

[...]

Artigo 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

III - melhoria da qualidade do ensino;

Artigo 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - 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.

A LDB⁷⁷ define componentes importantes para a oferta de serviços de qualidade, tais como: a) vinculação de recursos financeiros para garantia de um mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino de qualidade; b) valorização dos profissionais de ensino; c) oferecimento de material didático-escolar e de alimentação; d) garantia de meios para a recuperação dos alunos que tenham atingido padrões mínimos; e) adequação da relação do número de alunos por professor com as condições materiais das escolas.

Importante destacar que a maioria dos estudiosos do tema deixa clara a importância de investimento na Educação Infantil como forma de investimento social e fator de qualificação da educação (HECKMAN *apud* DINIZ, FONTANIVE, KLEIN, 2011 p. 539).

Assim, o primeiro passo para melhoria da qualidade da educação corresponde à democratização da Educação Infantil.

Em virtude desse norte, foram sendo traçados indicadores de qualidade na educação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Decreto 6094/2007 e faz parte do compromisso nacional “Todos pela educação” e engloba outros indicadores, por ser calculado a partir de dados sobre o rendimento escolar, combinado com o desempenho dos alunos constantes no censo escolar e no Sistema de Avaliação Básica (SAEB), formado pela Avaliação Nacional da Educação (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (PROVA BRASIL). Essa avaliação é feita no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, e 3º ano do Ensino Médio.

A partir do IDEB, são fixadas metas do “Todos pela Educação” que levam em conta a realidade internacional *Programme for International Student Assessment* (PISA). A partir desse indicador, igualmente são estabelecidas metas para cada Unidade da Federação. Referida avaliação leva em conta o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática. Registre-se, ainda, que a União dá suporte às unidades da federação para gestão escolar; formação de professores e de equipe de apoio; recursos pedagógicos e infraestrutura física.

Para o recebimento do suporte da União, por sua vez, o ente federado deve elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) e realizar a Prova Brasil. Desta feita, tem-se que o IDEB leva em conta a combinação de aprendizagem e fluxo escolar.

⁷⁷ BRANDÃO, 2010, p. 24-26.

Oportuno ainda destacar, que foi introduzida pela Lei 12.796/13 (BRASIL, 2013) a previsão de avaliação das crianças da Educação Infantil, situação que tem sido objeto de crítica por estudiosos, em razão de reacender debate sobre a comparação desse nível de ensino com outras modalidades, o que não caberia, devido à especialidade da Educação Infantil.

Algumas variáveis impactam a avaliação da educação, quais sejam: 1. Infraestrutura da escola e acessibilidade; 2. Materiais didáticos e tecnológicos; 3. Frequência e desempenho dos profissionais da educação; 4. Merenda, transporte e demais instrumentos de assistência ao aluno e 5. Qualidade social do ambiente escolar e devem ser objeto de fiscalização pelos que exercem o controle social (HECKMAN *apud* DINIZ, FONTANIVE, KLEIN, 2011, p. 543-568).

Para Zagury (2006, p. 156), o essencial na escola de qualidade:

[...] é que nela o aluno encontre oportunidade de aprender a conviver, de se tornar cidadão, de exercer e viver a democracia plenamente, porém sem que isso signifique esquecer ou perder de vista a necessidade de prover condições efetivas ao final do processo de inserção social e profissional. Igualdade de oportunidades para todos é a ideia que deve predominar. E uma meta tão elevada e complexa nem sempre pode ser alcançada apenas por meio da alegria, de brincadeiras e, principalmente, sem esforço! Há muito esforço a ser feito, por professores e pelos alunos também. E, por vezes, através de conflitos, “brincas”, sanções e regras claras. Nada disso impede o afeto e o respeito e a liberdade – ao contrário. No entanto, pressupõe a existência de autoridade e segurança.

Nessa mesma linha, destaca a autora citada, que podem ser feitas mudanças no método do ensino, como ocorreu com a escola construtivista⁷⁸, modelo adotado como ideal por Pedro Demo (Op. cit.), sem que na prática haja preparo para tal situação.

De fato, pode-se mudar o método e técnicas de ensino invocando, substituindo-os por práticas mais modernas, contudo, não é o método que faz o bom professor; é o professor que faz o método se efetivar. Assim, faz-se relevante investir no docente (ZAGURY, 2006, p. 203).

⁷⁸ A escola construtivista rechaça o uso de apostilas prontas para alfabetização infantil e prevê que estas sejam criadas por professores e alunos, mas se esquece da realidade social e dos impactos de sua modificação. Zagury registra ainda que, muitas vezes, podem-se abolir as apostilas esquecendo-se que, embora a ideia da construção do conhecimento na interrelação professor aluno seja muito boa, na prática nem sempre se mostra exequível por falta de estrutura, de tempo extra, de verba disponível. Observa-se que, a cada dia, seria necessário criar uma página da cartilha a ser construída, rascunhar, escrever, imprimir (se a escola tivesse computador e impressora seria ótimo), pois há situações em que mimeógrafo, xerox, já se mostra luxo. E o que a maioria das escolas tinha? Falta de recursos financeiros ou de material em quantidade necessária... E os docentes? Falta de tempo, em decorrência de sua remuneração espersa e da necessidade de trabalhar em mais locais! Sem contar que a nova cartilha seria feita em casa e sem muitos atrativos para os alunos, o que poderia acabar por desestimulá-los (Op. Cit. 193).

Zagury (Op. cit.) pautou seu trabalho na visão dos professores que, muitas vezes, não são escutados quando se discutem problemas existentes na educação. Elaborou pesquisa abrangente, na qual foram entrevistados 172 (cento e setenta e dois) professores, espalhados pelo Brasil.⁷⁹

Outra abordagem que pode ser feita para avaliar o sentido de educação de qualidade no Brasil, é apresentando o que não é educação de qualidade, ou seja, fatores que concorrem para uma má qualidade do ensino.

Zagury (Op. cit.) indica fatores que influem na má qualidade de ensino e destaca que, embora os professores sejam responsabilizados pela qualidade da educação, há diversos fatores que nada tem a ver com a pessoa do professor e concorrem para um resultado qualitativo negativo, divididos em sociais: abandono em casa, falta de limites, superproteção familiar, excesso de estímulos mais atraentes na sociedade ou em casa, dinheiro fácil, situações de conflito graves, problemas de saúde, uso de drogas, cansaço decorrente da necessidade de trabalhar fora e pessoais: imaturidade, agressividade, necessidade de autoafirmação, preguiça, falta de força de vontade, imediatismo, falta de compreensão quanto à importância dos estudos, incapacidade para vencer dificuldades, dificuldade de concentração (ZAGURY, 2006, p. 35).

Desse modo, influem na qualidade da educação: as condições de trabalho e remuneração dos docentes (que precisam trabalhar em vários turnos e diversas escolas para auferirem uma renda mínima); formação e atualização dos professores (influenciado igualmente pela renda); infraestrutura física das escolas; além dos fatores sociais e pessoais já destacados.

Outro problema que pode ser reconhecido diz respeito à utilização da progressão

⁷⁹ No questionário aplicado não havia exigência de identificação do docente e eram abordados os seguintes aspectos: informações pessoais sobre sexo, idade, grau de instrução, tempo de trabalho em sala de aula, matérias lecionadas e para que nível escolar, local de trabalho; identificação do pensamento dos professores: sobre progressão continuada implantada em algumas séries do Ensino Fundamental na rede pública; maior dificuldade enfrentada em sala de aula; informação sobre a elaboração, em conjunto com os professores, do plano pedagógico adotado na escola; informações se o professor sente-se motivado para trabalhar em temas transversais; opinião sobre reprovação e trauma; afetividade entre professor e aluno; sobre alunos que não querem estudar; sobre métodos de ensino e avaliação; identificação das habilidades dos professores; conhecimento pessoal sobre especialistas na área da educação e suas obras; conhecimento sobre a linha metodológica aplicada na escola; planejamento de aula; recursos utilizados; avaliação e autoavaliação a fim de fazer uma anamnese da educação a luz da visão do professor.

continuada⁸⁰, uma vez que acolhe, em si, a concepção de que tudo é fácil e possível de ser alcançado sem esforço e de forma divertida. Esse tipo de atitude permite, segundo Zagury (Op. cit.), que um aluno que esteja na 4ª série, na 8ª série, ~~e~~ não saiba ler e escrever, nem lutar pela própria vida, ou, ao menos, pela educação que merece.⁸¹

Nesse sentido, a autora citada vê o professor como refém da péssima educação que recebeu, do tempo que lhe falta para melhorar seu trabalho e superar suas deficiências; das pressões que sofre para implementar métodos novos para os quais não foi treinado adequadamente; de sua consciência que demonstra sua impotência para realizar uma avaliação qualitativa de seu trabalho; dos alunos que o enfrentam e o desafiam; da família que transfere para escola seus deveres e perdeu a autoridade sobre os filhos; da sociedade que, vez por outra, lhe surpreende com medidas cautelares, mandados de segurança e processos (ZAGURY, 2006, p. 65).

Atualmente, verifica-se um grande número de afastamento temporário de professores, por problemas de saúde física e mental (medo dos alunos que invadem as escolas armados e aptos à depredação) ou definitivo, que mudam de profissão por conta das pressões sofridas⁸².

Por outro lado, verifica-se pelo Censo Escolar que as matrículas têm crescido de forma exponencial, todavia, não vêm acompanhadas de uma preocupação com a qualidade, na

⁸⁰ A progressão continuada diz respeito ao procedimento utilizado pela escola que permite ao aluno avanços sucessivos e sem interrupções, nas séries, ciclos ou fases, na qual se propõe uma avaliação constante, contínua e cumulativa, pautada na ideia de que reprovar o aluno sucessivamente não contribui para melhorar seu aprendizado. Seu uso no Brasil passou a ser adotado nos anos oitenta, a partir da implantação de ciclos nas séries iniciais do Ensino Fundamental, e teve tendência orientada pelo governo, principalmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996. A LDB propõe a progressão continuada organizada em forma de ciclos, considerando o conhecimento como processo e vivência que não admitem a ideia de interrupção, mas sim de construção, em que o aluno está continuamente se formando, construindo significados a partir das relações dos homens com o mundo e entre si (Informação colhida no site: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=68>. Acesso em 20.01.2014).

⁸¹ Oportuno registrar que em países como Espanha e Coréia do Sul a progressão continuada atingiu resultados excelentes, contudo, deve-se reconhecer que, nesses países, a progressão continuada foi apenas uma medida, dentre várias outras. Nesses países, priorizou-se a educação fundamental, o que não ocorre no Brasil em que os maiores investimentos são feitos nas Universidades públicas que recebem alunos das melhores escolas privadas, situação que acabava perpetuando a ideia de que a educação de qualidade destina-se à elite. Não se pode perder de vista que previsão de cotas em universidade visa diminuir o foco histórico existente, mas não pode ser utilizado como medida única para resolução de todos os problemas.

⁸² Para exemplificar, vale registrar que há pesquisa acadêmica sobre a depressão de empregados, como se infere da notícia veiculada no site: http://www.cienciaempauta.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=62:pesquisa-analisa-afastamento-do-trabalho-por-depressao&catid=8:saude&Itemid=14. Acesso em: 18.07.2014. Entrevistas que revelam o medo que vem sendo enfrentados por professores em sala de aula. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/08/140818_salasocial_eleicoes_educacao_psiquiatria_rs.shtml, e no site: <http://www.saudedoprofessor.com.br/Imprensa/2603092.html>. Acesso em: 18.07.2014

medida em que é possível encontrar alunos que não sabem ler, contar e realizar atividades elementares.

Nesse contexto, evidencia-se que o professor não é psicólogo, nem tem a função de aplicar um tratamento aos alunos. Sua função é direcionar a forma em que se dará a construção da educação, repassar informação; elaborar projetos em conjunto e que sejam capazes de refletir a realidade vivenciada; ele tem função humanística e, nos dias atuais, exige-se, cada vez mais, essa formação sem que, entretanto, perca a sua autoridade, mesmo quando a exerce de forma democrática e participativa. Deve ele manter a classe em condições que permitam o crescimento e desenvolvimento dos temas a serem abordados.

Desse modo, percebe-se que diversos fatores concorrem para a qualidade da educação, sendo necessário investimentos, principalmente, na Educação Básica, que será o alicerce da estrutura educativa, e na valorização do docente; na melhoria da estrutura física e de material, disponibilização de meios que permitam o acesso ao conhecimento e sua difusão.

Assim, educação de qualidade se faz com investimento: melhoria de estrutura, ética no uso do dinheiro público, valorização da Educação Infantil e reconhecimento do profissional dessa área, para que seja motivado e capacitado a dedicar-se, com exclusividade, nesta aventura democrática que torna possível equalizar oportunidades e alterar a realidade vigente.

2.3.1 Projetos de Lei pertinentes à responsabilidade educacional em trâmite no Congresso Nacional

Desde 2006, vêm sendo apresentados projetos de lei referentes à responsabilidade educacional com a finalidade de consolidar um conceito de educação de qualidade, prever a responsabilização dos maus gestores públicos, no que pertine à aplicação de recursos destinados à área da educação, responsabilizar um maior número de agentes pelo crime de abandono intelectual, alterar dispositivos da Lei 9394/96.

O primeiro projeto, proposto pela professora Raquel Teixeira, de n.º 7.420/2006, dispõe sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

A deputada autora do projeto destaca que o padrão de qualidade será auferido: I – pela titulação mínima dos docentes; II- plano de carreira do magistério público; III – programa de

formação continuada do magistério e de servidores técnico-administrativos, de duração plurianual; IV – jornada de trabalho com previsão específica semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, a ser cumprido no estabelecimento de ensino; V – plano de educação, em conformidade com o plano nacional previsto no artigo 214 da CF; VII – padrões definidos de infraestrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade, periodicamente calculado para cada etapa e modalidade de Educação Básica; VIII – Ensino Fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de, pelo menos, sete horas; IX – Ensino Médio regular universal, com jornada escolar de, pelo menos, cinco horas diárias, os quais estarão sujeitos à avaliação nacional de rendimento escolar.

Esse projeto propõe a destinação de valores específicos para implementação de atividades quando os alunos não atingirem notas mínimas em exames nacionais. Fixa, ainda, que os casos de repetência e evasão dos alunos no Ensino Fundamental deverão diminuir progressivamente, a cada dois anos, sob pena da Unidade da Federação, que não alcançar essas metas, ter que alocar valores adicionais por estudante, a fim de melhorar os resultados obtidos. No mais, prevê constituir-se crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade, a violação ao disposto na norma citada, para os gestores inadimplentes com suas metas. Prevê, ainda, a suspensão de transferência voluntária da União ao Estado ou ao Município, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares, e dá prazo de cinco anos para os ajustes expostos nos incisos VII a IX, do artigo 1º, da norma citada.

Ao projeto citado foram anexados diversos requerimentos, entre os quais se destaca, em 20.11.2011, o pleito do deputado Waldenor Pereira, pela realização de audiência pública para subsidiar o debate sobre esse projeto de lei. Esse pedido foi reiterado diversas vezes, sendo a última registrada, datada de 14.05.2013. Na última movimentação do projeto, foi encaminhado Memorando 32/14 à Comissão Especial (COPER), solicitando a devolução do Projeto de Lei (PL) nº. 5907/2013, apensado do Projeto 5907/13.

Registre-se que, na data de 12/12/2013, houve parecer do Deputado Raul Henry (PMDB-PE) pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação deste, bem como dos Projetos de Lei apensados: PL 247/2007, do PL 1680/2007; do PL 4886/2009, do PL 413/2011, do PL 2417/2011; do PL 6137/2013; do PL 600/2007; do PL 1256/2007; do PL 8039/2010; do PL

450/2011; do PL 5647/2013; do PL 8042/2010; do PL 1747/2011; do PL 5907/2013; do PL 1915/2011; do PL 2604/2011; do PL 3066/2011 e do PL 5519/2013, apensados e substitutivos.

Houve apensamento de outros 17 (dezessete) projetos de lei ao projeto referido, quais sejam: PL 1680/2007 (4) (que dispõe sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta de educação e qualidade)⁸³; PL 1747/2011 (3) (que altera a Lei 9394/96, com o fim de dispor sobre critérios e procedimentos para o processo nacional de avaliação do rendimento escolar na Educação Básica); PL 1915/2011 (responsável por alterar a Lei 9394/96 para dispor sobre o índice de desenvolvimento escolar); PL 2604/2011 (que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)); PL 3066/2011 (que altera a Lei 9394/96 para estabelecer Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dispor sobre a divulgação, pela escola, dos resultados do processo nacional de avaliação do rendimento escolar da Educação Básica); PL 4886/2009 (que altera a redação da Lei 9394/96 com relação aos padrões mínimos de qualidade da Educação Básica)⁸⁴; PL 413/2011 (que dispõe sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção)⁸⁵;

⁸³ Artigo 1º: O dever do Estado com a educação, estabelecido no artigo 208 da Constituição Federal, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação, implica obrigatoriamente: I – a realização anual de censo para levantamento das necessidades de atendimento à demanda pelas diferentes etapas e modalidades da educação básica, de acordo com as responsabilidades prioritárias definidas pelo artigo 211 da Constituição Federal; II – o atendimento imediato da demanda verificada para o ensino obrigatório e ensino médio, na modalidade regular; III – o atendimento imediato ou, no máximo, no exercício seguinte à identificação da demanda potencial, para a educação infantil, educação especial e educação de jovens e adultos; IV – garantia de duração mínima de jornada diária, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar, não computados os períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar; V – disponibilidade, para toda a rede de ensino pública, de horários de reforço escolar, para alunos com rendimento insuficiente, no contraturno de sua frequência regular à escola; VI – garantia de acesso físico à escola, assegurados os meios de transporte para os alunos, tanto na zona urbana como na rural; VII – manutenção de programa permanente de formação continuada para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional. VIII – manutenção de programa permanente de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional; IX – promoção de avaliação anual do nível de rendimento escolar dos alunos, por meio de procedimentos padronizados, que permitam a comparabilidade dos resultados dentro de cada rede e entre redes de ensino. X – manutenção de infra-estrutura escolar adequada (...).

⁸⁴ Artigo 1º (...)

§ 2º Os padrões mínimos de qualidade da educação básica, entre outros fatores, referir-se-ão obrigatoriamente a: I - disponibilidade de pessoal docente e não-docente por tipo e tamanho de estabelecimento educacional; II - localização, construção e infra-estrutura dos estabelecimentos educacionais, bem como disponibilidade de recursos didáticos, mobiliário e demais equipamentos necessários ao ensino, considerada a especificidade pedagógica do espaço escolar.

⁸⁵ Artigo 1º: O padrão de qualidade na educação básica, referido no artigo 206, VII, da Constituição Federal, em cada sistema e rede de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de: I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da lei de diretrizes e bases da educação nacional; II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do artigo 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente; III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica; IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério e servidores técnicos e

PL 247/2007 (5) (que dispõe sobre responsabilidade educacional, altera o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei de Improbidade Administrativa, a LDB e a Lei do Fundo Nacional para a Educação Básica (FUNDEB), PL 600/2007 (que dispõe sobre responsabilidade educacional, altera o Estatuto da Criança e do Adolescente a Lei de Improbidade Administrativa, a LDB e a Lei do FUNDEB), PL 1256/2007 (1) (que altera a Lei 9394/96 e estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional); PL 8042/2010 (que dispõe sobre a autoria do crime de abandono intelectual, passando a ser agente ativo todo e qualquer responsável legal e não apenas os pais, como vinha sendo feito anteriormente); PL 8039/2010 (o qual dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade educacional); PL 450/2011 (que dispõe sobre a qualidade da educação básica e responsabilidade dos gestores na sua promoção)⁸⁶; o PL 2417/2011 (que aborda o sistema de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)⁸⁷; PL 5519/2013 (que prevê a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), que assume papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos) e o PL 6137/2013 que

administrativos, com previsão de período de tempo específico semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino; V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no artigo 214 da Constituição Federal; VI – padrões definidos de infra-estrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade periodicamente calculado para cada etapa e modalidade da educação básica, nos termos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional; VII – estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, a fim de que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidade caracterizada desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional; VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias; IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diárias. (...)

⁸⁶ Nos moldes dos projetos anteriores que dispõe sobre a mesma matéria, destaca que a qualidade se aufera: I – titulação mínima de todos os profissionais da educação; II – plano de carreira do magistério público; III – programa de formação continuada; IV – jornada de trabalho com previsão de período de tempo semanal específico para atividades de planejamento e estudo coletivo a ser cumprido no estabelecimento de ensino; V – plano de educação; VI – padrões de estrutura e funcionamento das escolas; VII – estratégias de oferta diferenciadas na educação infantil, a fim de evitar que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidades caracterizadas desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional; VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral com jornada de pelo menos sete horas diárias; IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diária.

⁸⁷ Projeto diferenciado, proposto por Alex Z – que tem por escopo promover a institucionalização e o estímulo a uma forma privilegiada de cooperação entre os municípios, com apoio da União, para melhoria da qualidade da educação. Tem por inspiração análise realizada pelo conselheiro Mozart Neves Ramos (CNE/CEB 5) e como argumentos: 1) que a coordenação federativa é essencial para viabilizar a cooperação entre territórios e possibilitar uma coordenação para conjugação de esforços intergovernamentais; 2) que para concreção da educação há necessidade de equilíbrio federativo; 3) necessidade de fortalecimento do regime de cooperação; 4) que a ADE tem por objetivo desenvolver uma metodologia para apoiar os municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração; 5) que a ADE é um modelo de trabalho em rede, na qual um grupo de municípios próximos geograficamente e em características sociais trocam experiência para solução conjunta de problemas na área da educação; 6) que os municípios reunidos na ADE sofreriam ação prioritária para recebimento de assistência técnica e financeira da União.

altera o artigo 12 da Lei 9394/96 e prevê a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar e demais autoridades quando atingir patamar de 30% (trinta por cento).

Cotejando os projetos apresentados, verifica-se que não há uma preocupação real com a definição de educação de qualidade, visto que têm sido expostas medidas que poderiam, na leitura dos proponentes, culminar com a melhoria da educação nacional sem, contudo, ter havido referência às bases científicas adotadas para chegar à conclusão de que a adoção das medidas propostas poderia concorrer, de fato, para uma melhora da qualidade da educação oferecida no Brasil.

Alguns textos repetem integralmente outros apresentados anteriormente, embora todos pretendam uma melhoria nos resultados a serem obtidos em avaliações periódicas a serem realizadas nacionalmente.

Ademais, constata-se que há preocupação dos legisladores com a responsabilização dos gestores que não aplicarem os recursos devidos à educação, com previsão de medidas mais específicas e pontuais, o que, além de se prestar a sistematizar a legislação vigente, pode concorrer para uma maior preocupação dos prefeitos e governadores com o direito à educação e os resultados a serem obtidos em avaliações sistemáticas.

No mais, cria-se previsão de ação civil pública para fins de promover a responsabilidade educacional quando a Lei 7.347/85 já dá margem para exigir o cumprimento de obrigações de ‘fazer’ e ‘não fazer’ na área da educação, na medida em que viabiliza o ingresso de ações para defesa de interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1985, artigo 1º, IV).

Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente igualmente permite a propositura de ações civis públicas em defesa de crianças e adolescentes (BRASIL, 1985, artigo 201, V).⁸⁸

O projeto referido, ao pretender dar maior visibilidade ao direito à educação, merece elogios, contudo, não parece trazer elementos novos, e de fato, relevantes para impactar a realidade atual e viabilizar uma maior excelência na educação, sobretudo porque ações já têm sido propostas com base na legislação atual.

Por outro lado, esse projeto cria novos agentes ativos que praticam crimes, quando não foi anexado na proposta qualquer estudo que demonstre seu efetivo impacto social. Vale

⁸⁸ Artigo 201 - Compete ao Ministério Público: (...) V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

destacar que foi criminalizado o abandono intelectual, e não há notícias de que os pais venham sofrendo responsabilização, sequer há demonstração de que a criminalização de um fato social produza resultados efetivos na reversão comportamental.

E o pior de tudo isso é que, não obstante, só recentemente, aos 13 (treze) dias de junho de 2012, quase seis anos, portanto, da apresentação do primeiro projeto⁸⁹, tenha sido suscitada a participação popular na discussão de tema relevante para o desenvolvimento humano e social, assim, como do país e de sua conformação democrática, participação que não chegou a se efetivar.

A morosidade na tramitação de projetos, como os ora destacados, a falta de conhecimento da sociedade sobre sua existência, demonstra que a educação não tem sido prioridade efetiva no Brasil, e que muito há de ser feito para que haja um encontro entre o cidadão e o Estado que se intitula Democrático de Direito.

Por fim, conclui-se que os projetos destacados não dizem, de forma categórica, o que seria uma educação de qualidade, mas somente se propõem a trazer uma melhora da educação sem o esclarecimento das bases científicas que viabilizariam tal melhoria, não obstante, na prática, possam vir, quando e se aprovados, a concorrer para um olhar mais dirigido à educação e sua melhoria, considerando, principalmente, os fatores endógenos.

2.4 Em Busca de uma Concepção de Educação de Qualidade

Consoante vem sendo exposto, educação de qualidade encerra sentidos múltiplos e agrega diversos fatores. Para ilustrar, basta observar que, para a lei, uma adequada utilização do tempo de aprendizagem corresponde a uma carga horária mínima de 800h (oitocentas horas) distribuídas por um mínimo de 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, quando se sabe que o tempo de horas gasto nem sempre é conduzido de forma a viabilizar discussões amplas e debates profícuos, havendo contabilização, muitas vezes, meramente formal.

A adequação dos espaços, igualmente, é subjetiva porque, para um município de dimensões pequenas, uma escola com apenas uma sala de aula, um banheiro, um ventilador e um bebedouro coletivo, poderia ser considerada dentro de um padrão mínimo de razoabilidade, visto que a população que tem acesso à referida unidade escolar não tem

⁸⁹ O projeto de autoria da deputada Raquel Teixeira foi apresentado em 09.08.2006.

banheiro residencial interno, ou fossa séptica, muitas vezes encontra-se desprovida de condições básicas de higiene, não obstante a realidade referida esteja muito aquém do mínimo necessário para garantir condições humanas dignas e esteja muito longe do padrão internacional de qualidade.

Há quem diga que a qualidade da educação pode ser associada à profissionalização, ao alcance do mercado de trabalho, em uma linha de interpretação pautada no Capitalismo (para não dizer no Supercapitalismo⁹⁰ – que torna o homem mero consumidor, alijado de sua conjuntura social, sua responsabilidade perante o mundo em que vive), mas a educação de qualidade não pode se contentar simplesmente em dotar a pessoa de condições para exercer um trabalho remunerado, conforme o mercado vigente. Nem ser restrita a viabilizar o acesso a um cargo público, quando a maioria das avaliações é pautada na memorização e na apreensão do “conhecimento” em conformidade com as ideias centrais adotadas por uma determinada banca de concurso, sem uma análise das condições do candidato, seu perfil, sua capacidade crítico-analítica.

Igualmente, a educação não pode ser comparada à habilidade de juntar recursos econômicos por qualquer via, na medida em que a ética deve pontuar as relações, sendo inadmissível considerar-se que houve educação de qualidade quando se valorizam pessoas que conseguem agregar cifras vultosas por meio de atos ilícitos e acabam sendo atropelados conceitos como solidariedade, desenvolvimento sustentável e dignidade da pessoa humana.

Sob o ponto de vista conceitual atribuído por especialistas em educação, o termo qualidade tem oscilado entre investimentos em recursos humanos e materiais, eficácia do processo, na proporção em que se tem um resultado satisfatório com um custo mínimo, nos moldes empregados pelas teorias clássicas de administração (CHIRINÉA E BARREIRO, 2014, p. 06).

Conforme exposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência passou a integrar o art. 37 da CF, por meio da EC 19, em 04.06.1999, e, não obstante sua ausência expressa no Texto Constitucional anteriormente, sempre foi um ônus da ação administrativa.

⁹⁰ REICH, 2008, p. 135.

Com sua inserção no Texto Constitucional houve maior visibilidade do princípio da eficiência, com o mister de intensificar reflexões sobre a necessidade de uma prestação de serviço adequada e de qualidade para reger os atos administrativos, possibilitando um maior aproveitamento na gestão pública e a diminuição de custos desnecessários.

Ao se falar em eficiência⁹¹, fala-se, por conseguinte, em adequabilidade e qualidade, que devem nortear a ação do agente público por um atendimento eficaz, qualificado e capaz de alcançar os melhores resultados para a Administração através de meios menos onerosos aos cofres públicos.

A ideia de economicidade não deve ficar restrita à iniciativa privada, deve também ser levada para dentro da Administração Pública, com o mister de gerar redução de gastos desnecessários.

Vale registrar que a eficiência apresenta dois aspectos: um sobre o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; outro sobre o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Esse princípio deve nortear a ideia de educação de qualidade, seja a escola pública ou privada, na medida em que o serviço de educação precisa de autorização do MEC para funcionamento regular, sendo obrigação estatal seu controle, fiscalização e adequada oferta.

Seu impacto na educação deve considerar a eficiência no manuseio dos recursos públicos, quantificando-se os gastos com a repetência escolar, com o desperdício gerado por uma má gestão e com a escolha de políticas inadequadas⁹².

Mister levar em conta que as necessidades educacionais não são iguais; que o exercício do direito à educação está mediado por condições sociais que, muitas vezes, limitam ou

⁹¹ Convém diferir eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência está relacionada ao cumprimento dos ditames e regras procedimentais convenientes, o respeito aos princípios estabelecidos. A eficácia com o resultado prático da ação, independentemente de serem seguidas as regras da eficiência. É o resultado útil da ação, mesmo que não tenha se pautado na eficiência. Por fim, a efetividade diz respeito à observância da eficiência e da eficácia simultaneamente, ou seja, é fazer uso dos meios adequados e necessários e obter um resultado satisfatório. (TAVARES e AROUCHA, 2008, p. 4-6)

⁹² (...) ações ou programas isolados, pequenos ou grandes projetos, ou iniciativas emblemáticas de uma gestão, mas carentes de continuidade ou de suporte institucional para torná-las efetivas, são só recursos a partir de considerações dificilmente sustentáveis e alheias ao propósito central da ação pública em adequação que costumam carrear efeitos indesejáveis. (UNESCO/OREALC, 2007, p. 88)

simplesmente evitam que uma pessoa possa exercer referido direito, e que não há esquema de engenharia social que permita prever toda a diversidade de situações possíveis de ocorrer (UNESCO/OREALC, 2007. p. 90).

Assim, a escolha pela eficiência pressupõe a designação de prioridades entre setores; a alocação intra-setorial entre níveis e modalidades educativas; salários e contratações dos docentes adequados, respeitando a necessidade de aperfeiçoamento e valorizando os salários a serem fornecidos; financiamento da oferta e da procura; e observância das condições regionais. (UNESCO/OREALC, 2007. p. 91-95).

Dessa forma, além de uma governança adequada, capaz de respeitar o princípio da eficiência, mister que se busque igualmente a efetividade do direito educacional, razão pela qual acredita-se que educação de qualidade deve estar vinculada à capacidade de lidar com questões humanísticas, ao enfrentamento da diversidade, à abertura para manifestações de diversas culturas, reflexão e crítica.

Os pedagogos deixam claro que educar é mais abrangente do que ensinar⁹³, e consideram relevante o desenvolvimento amplo do ser humano, o reconhecimento da humanidade que trazem em si, no processo educacional, o qual tem reflexo no outro; tem estreita relação com a capacidade de questionar e de fazer uma reflexão sobre si e sobre o

⁹³ Vale buscar distinguir ensino e educação. ‘Ensinar’ é uma atividade questionada pelas modernas teorias da aprendizagem, em especial pelas visões construtivistas e autopoieticas, na medida em que o ser vivo capta o externo, por meio de seu interior, de modo reconstrutivo, interpretativo, autorreferente, razão pela qual ‘ensinar’ seria, a rigor, impossível, por mais que o docente tentasse assim fazê-lo, pois o conhecimento é apreendido pelo próprio sujeito pensante. Nesse sentido, convém destacar que o conhecimento parte de uma dinâmica desconstrutiva e reconstrutiva, que persiste como dinâmica, não se ‘coisifica’ de modo fixo, passível de ser ‘transmitido’.

Dessa forma, o método como recurso instrumental utilizado constante e sistematicamente pelo professor em todos os momentos dos processos de ensino e de aprendizagem, não é um fim em si mesmo no processo didático, mas parte integrante de um sistema dirigido e orientado por objetivos curriculares, que tem por fim viabilizar uma formação geral, humanística, axiológica, viabilizando ao discente a apreensão adequada da argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos da vida. Assim, o papel do docente no processo de aprendizagem, não tem por fim repassar conhecimento e obter ‘ensino’, visto que a educação é ampla, complexa e envolve a participação direta dos discentes. Cabe ao educador funcionar como um auxiliar, fomentador, na condição de pessoa mais experiente, que possui uma compreensão mais abrangente da realidade a ser estudada, captada e transformada em ação. Pelo exposto, observa-se que o termo ‘educação’ é mais amplo, abrangente, pressupondo participação direta dos educandos; enquanto ‘ensino’ é restrito, limitado e não concorre para o desenvolvimento amplo do ser, nos moldes desenhados pelo Texto Constitucional. Destarte, mostra-se relevante a distinção entre educação e ensino, a fim de possibilitar uma melhor adequação semântica e uma mudança de postura dos educadores, por meio da discussão acerca de seu papel social na comunidade em que atuam, a fim de evitarem ‘formar’ agentes estatais, e sim, garantir meios que capacitem os educandos para a vida, para a reflexão, para suas próprias descobertas e revelações para efetivamente alcançarem o direito à educação.

mundo; tem como pressuposto a dúvida, a quebra das certezas, o estar aberto a (re)criar-se, a (re)inventar a si próprio e ao mundo circundante.

Uma educação de qualidade deve ir além da disciplina, da regra, do cumprimento curricular, da apresentação pura e seca de conteúdos normativos, deve estar aberta à história, à vida, capacitando os educandos a conhecerem o passado, refletirem o presente e se articularem ao futuro, a fim de não continuarem a perpetuar erros e desajustes; pressupõe uma preocupação em adequar, não apenas, o currículo escolar às realidades locais, mas também os professores a conhecerem essa realidade, respeitarem os valores diferentes e a buscarem se habilitar com ela para, em conjunto, formularem soluções necessárias e/ou úteis às comunidades em que estejam atuando.

Assim, não há como pensar em qualidade na educação por meio da concepção de ideias fechadas, preconcebidas e comprometidas com um discurso de poder dominante; a educação somente poderá ser concebida como de qualidade quando tem poder para capacitar o ser humano a de ter autonomia, para permitir que faça suas próprias escolhas e se reflita sobre elas, não apenas no exercício de uma profissão, mas na compra de bens de consumo, na utilização de recursos naturais, no controle de suas finanças, na sua participação na sociedade, e na análise sobre suas responsabilidades.

Quando se avalia o grau de qualidade alcançado na educação pelo exame superficial da sociedade em que se vive, na qual o consumo é motriz das relações, o desperdício dos recursos naturais mostra-se considerável, não se percebem mecanismos claros de controle das finanças pessoais – que se dirá das públicas (que o digam as notícias de corrupção), os índices de desemprego crescem, e a qualidade educacional não se revela presente na medida em que é restrita.

Mesmo em um exame bem raso da qualidade da escrita de estudantes de direito, fica factível a ausência de boa técnica, para não dizer o conhecimento da própria língua pátria – do velho português, o que se vislumbra na educação básica, na fundamental, na profissionalizante, no nível superior, na medida em que se constata que as pessoas não estão preparadas, sequer, para colocar em um papel suas intenções de modo claro e inteligível. Desse modo, observa-se que a falta de clareza no significado legal de educação de qualidade tem dado margem, na realidade brasileira, a um “ensino” desqualificado.

Urge que se utilizem indicadores e padrões, mas que eles sejam repensados e tenham por norte uma análise mais abrangente, capaz de avaliar a educação pela qualidade de vida auferida pelo estudante, seu grau de participação política, sua capacidade de refletir e influir na sociedade.

Utópico, talvez, mas a insatisfação é mola propulsora de reflexão, ação e mudança de atitude. Enquanto a sociedade estiver longe da oportunização equitativa na educação, ou seja: de conhecimento, reflexão, crítica; sem estrutura física, material disponível; remuneração razoável de professores, estará longe da qualidade, pois não há educação divorciada da democracia, e democracia somente se faz com oportunidades iguais.

Desta feita, educação de qualidade é aquela que permite a democracia, depende de fatores internos (do sistema – acesso, estrutura, material, qualificação dos profissionais da área e informatização) e externos (condições sociais e pessoais), deve levar em conta a eficiência administrativa para se fixar e estabelecer; mas não se contenta apenas com eles, por não formar massa de manobra, mas ajudar na construção pessoal e individualizada de seres pensantes, reflexivos e críticos.

3 CONTROLE SOCIAL NA EDUCAÇÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

No primeiro capítulo, foi demonstrado que a efetivação dos direitos sociais se dá por meio das políticas públicas. Nessa oportunidade, houve digressão sobre a concepção de políticas públicas, sua implementação e fomento.

No mais, houve destaque para o fato de que no Estado atual Democrático e Social de Direito, em que se vive uma democracia substancial, imperam regras do Constitucionalismo, em que as Cartas Constitucionais precisam de efetividade, não podendo os direitos fundamentais deixar de ser concretizados na realidade fática.⁹⁴

Vale lembrar que, no Brasil, há convivência de princípios próprios do Estado Liberal e atinentes ao Estado Social⁹⁵, os quais, embora por vezes contraditórios, podem se somar, vindo ambos a necessitar de concretização por meio de política públicas.

No mais, não obstante impere uma separação aparente de poderes⁹⁶, e serem o Legislativo e o Executivo os que têm prioridade na elaboração e aplicação das políticas públicas, muitos problemas oriundos de uma má utilização ou desvio de recursos públicos devem ser enfrentados, o que gera a necessidade de um controle efetivo por parte da sociedade sobre as ações governamentais.

A sociedade exerce um controle direto, principalmente, por meio dos Conselhos, e indireto por intermédio de seus próprios representantes eleitos, quando não são estes os próprios violadores dos direitos sociais.

⁹⁴ Atualmente, vive-se, no Brasil, uma coexistência dos modelos de Estado liberal e social, ambos previstos em partes diversas do Texto Constitucional de 1988, o que redefine o conceito atual de democracia, intitulada de substancial ou social, por agregar garantias específicas, tanto liberais quanto sociais, e tem por norte o constitucionalismo que faz com que os direitos fundamentais sejam a pedra fundamental das garantias concedidas.

⁹⁵ Urge destacar que passagem do Estado Liberal para o Estado Social não compromete o Estado de Direito. O Texto Constitucional orienta o Estado rumo ao atendimento da justiça e igualdade social. Contudo, viu-se, nos últimos vinte anos, um ajuste por meio de políticas públicas ligadas a programas de governo, mais do que aderência a estes princípios afirmados como políticas de Estado. Para se firmar como Estado Social, o Brasil deveria pautar-se por meio de uma legislação afirmativa e clara e por intermédio de intervenções do Judiciário que confirmassem esta tendência. O Brasil não consegue se identificar com qualquer um dos modelos referidos. (MAIA, 2011, p. 40).

⁹⁶ Diz-se aparente porque a separação de poderes não é absoluta, uma porque o Estado, em si, é único, sendo a divisão meramente funcional, e depois, porque, consoante Gustavo Binbenojm, a invocação do princípio da separação de poderes foi um simples *pretexto*, mera figura de retórica, visando a atingir o objetivo de alargar a esfera de liberdade decisória da Administração, tornando-a imune a qualquer controle judicial (BINENBOJM, 2005).

No mais, há órgãos auxiliares que cooperam na realização do controle, tais como: Consultoria Geral da União (CGU); Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Tribunal de Contas do Município (TCM); Ministério Público Federal e Estadual. O Poder Judiciário também é chamado para atuar no controle das políticas públicas, por provocação, principalmente, nos casos em que há interesse coletivo.

Tendo em vista que o presente trabalho aborda a temática da educação, far-se-á uma análise sobre controle social na área da educação e a função exercida pelo Ministério Público neste tipo de situação.

3.1 Controle Social das Políticas Públicas Voltadas para Educação

Controle social pode ser definido como mecanismo de fiscalização e monitoramento da aplicação correta e equilibrada de recursos financeiros públicos, e acompanhamento da execução ou omissão Estatal no tocante à efetivação de políticas públicas.⁹⁷

O controle social se deve, sobretudo, à revitalização da sociedade civil, advindo do aumento do associativismo, da emergência dos movimentos sociais organizados, da reorganização partidária e da própria democratização do Estado.⁹⁸

Nesse processo de democratização do espaço público, a sociedade, no curso do processo histórico, não deixou de conviver com certo autoritarismo estatal, visto no campo das relações sociais e nas representações culturais e simbólicas, constitutivas das visões excludentes da sociedade e das políticas. Uma tensão se mantinha entre a sociedade – que se traduz por meio de múltiplos interesses, mas acaba se revelando hierárquica e excludente – e o Estado, com tendências autoritárias, que, por vezes, resiste à participação social.

A forma de participação é verificada no embate entre sociedade e Estado e demonstra a partilha de poder existente. Desse modo, nas situações em que há comprometimento da partilha de poder, caberá à sociedade exercer funções consultivas, executoras ou legitimadoras das decisões tomadas no âmbito estatal. Com efeito, a partilha de poder pode estar, de fato,

⁹⁷ (SILVA e BRAGA, 2010, p. 90).

⁹⁸ As novas relações decorrentes desses processos, posteriores às práticas de resistência a uma ditadura militar, são apresentadas como uma postura de negociação, assentada na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. A novidade seria a possibilidade de atuação conjunta da sociedade civil com o Estado.

limitada e restrita, e dificultar ou obstruir por completo a possibilidade de os atores sociais deliberarem sobre as políticas públicas de âmbito mais geral.

Vale citar o que Rizek (2002, p. 163) destaca sobre o tema:

Assim, a participação da sociedade civil enfrenta limitações que se originam nas estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização, na burocratização, na penúria de recursos, na ineficácia, na instabilidade dos projetos que pressupõem a parceria com o Estado e, ainda, na exigência de qualificação técnica e política que deveria estar vinculada à manutenção da autonomia e da capacidade de representação efetiva. Ademais, vale ressaltar que no interior da própria sociedade civil, há confronto entre diferentes projetos políticos, concepções e interesses.

Essa situação, muitas vezes, obstaculiza um exercício pleno de participação e tomada de decisões pela sociedade, além de concorrer diretamente para distorção da participação social no fomento e implementação de políticas públicas.

Convém destacar que os projetos exercidos pela sociedade civil e pelo Estado podem ser classificados em três grupos: no primeiro grupo, encontram-se os projetos compartilhados, complementares e em parcerias; no segundo grupo, tem-se por base ações instrumentais em que o Estado deixa de exercer suas funções e delega as atividades para terceiros, representados pela sociedade civil, o que gera problemas atinentes à competência executiva, responsabilização e falta de enfrentamento pelo Estado de situações que deveriam por si ser enfrentadas; no terceiro grupo, há previsão de que as organizações da sociedade civil tenham competências que faltam ao Estado e permite uma maior complementaridade de funções e atividades (RIZEK, 2002).

Dessa forma, verifica-se que as ações da sociedade civil podem, segundo essa referência: ser comuns, ser de supressão, e de colmatação de lacunas.

Contudo, um papel relevante hoje, que extrapola uma atuação exclusiva do Estado ou da sociedade civil na realização de políticas públicas, é o exercício pela sociedade do papel de fomentador e fiscalizador daquelas, que ganhou grande relevo após a abertura para democratização do espaço público e superação do período do regime militar brasileiro.

Com a Constituição de 1988, inaugurou-se um novo momento, marcado pela democratização das instituições públicas, impulsionada por um sentimento antiautoritário⁹⁹,

⁹⁹ Essa situação foi alvo de crítica por setores progressistas da sociedade, principalmente na área da educação, que não aceitavam debate sobre financiamento público da educação privada, e preconizavam um maior investimento da própria educação pública, mas que acabou sendo vencida.

que sedimentou mecanismo de participação direta, prevendo o Plebiscito e o Referendo Popular, além da consagração da soberania popular exercida por meio do sufrágio universal como mecanismo de legitimação da sociedade, que passa, então, a opinar sobre questões e temáticas relevantes para o conjunto da população. Por meio do Texto Constitucional de 1988, houve consagração do poder popular¹⁰⁰ e foi inserida a possibilidade de serem criados projetos de lei a partir da iniciativa popular.

Ademais, o Texto Constitucional inaugurou a instituição e regulamentação dos Conselhos de gestão setorial das políticas sociais, como expressão dessa nova realidade, que ainda enfrenta dificuldades para se sedimentar diante da hierarquização da sociedade e da autoridade, por vezes, camuflada do Estado.

O papel dos Conselhos é deliberativo¹⁰¹, caracterizando-se pela tomada de decisões sobre as políticas públicas da área tratada. A função dos Conselhos é, pois, decidir sobre o que vai ou não ser implementado, onde os recursos serão alocados, aprovar convênios, propor medidas, enfim, influenciar e democratizar a gestão das políticas públicas locais. Suas composições normalmente são paritárias, ou seja, tem que haver o mesmo número de representantes de cada setor.

Com a instalação dos conselhos, é possível avaliar o grau de democratização da gestão das políticas locais, pois, quanto mais engajados, participativos e independentes se revelarem esses organismos, maior será a participação popular, aproximando a atuação da sociedade do ideal apregoado no Texto Constitucional.

Algumas dificuldades permeiam a atuação dos conselheiros, como a influência que muitas gestões municipais exercem sobre a composição do conselho e alguns obstáculos de natureza técnica enfrentados pelos membros (falta de conhecimento da capacidade, dos direitos, das responsabilidades). Essa tentativa de influenciar na formação do conselho é uma das interferências mais comuns.

¹⁰⁰ Na prática, ainda não consolidado, visto que processo em construção, que pressupõe, além da entrega do poder, sua devida assunção pela sociedade, que precisa de apoderar seus direitos e sua força. Essa situação não pode ser alcançada de forma ampla em um país que registra grande número de analfabetos funcionais; que não oferta para sua população educação de qualidade; e que enfrenta problemas diurnos de existência. Como é possível ser político se a luta primária é para própria subsistência?

¹⁰¹ Nesse sentido, vejam-se os artigos 77, § 8º, e 79, parágrafo único, da CF.

Não obstante, a maioria das leis que criam Conselhos de direito¹⁰² exija que os Conselhos devam sempre contar com representantes das organizações da sociedade civil, prefeitos tentam indicar ou “nomear” esses integrantes – não respeitando a regra que determina que se realize uma eleição. O motivo é óbvio: a intenção de garantir aliados na estrutura, para que as políticas e a destinação de fundos propostas pelo executivo sejam aprovadas sem problemas.

Por outro lado, dúvidas de ordem técnica atrapalham na interpretação dos conselheiros a respeito de orçamentos e outros documentos que por vezes contemplam expressões, fórmulas e regras alheias a seus parcos conhecimentos, havendo necessidade de assessoria técnica.

Vale ressaltar, pela experiência profissional no Ministério Público, ser possível aferir que os dois maiores entraves que vêm sendo encontrados para a atuação plena dos Conselhos é a falta de comprometimento dos poderes executivos, principalmente, no âmbito municipal, que muitas vezes se sentem ameaçados pelos conselhos, e o pouco conhecimento da sociedade sobre as atribuições dos Conselhos e sobre a própria existência dessas estruturas.

Diante dessa realidade, verifica-se que a representação social, embora hoje seja uma exigência legal, dependendo da relação entre Estado e sociedade, pode ser meramente fictícia, criada apenas documentalmentemente para justificar o exercício do poder estatal sem que a sociedade se apodere, de fato, de sua capacidade de influir na pauta de decisões políticas e não seja capaz efetivamente de concorrer para a gestão pública.

Quando se analisa o direito à educação, sobretudo a básica, que deve ser ofertada, principalmente, por meio de escolas públicas, verifica-se que diversos mecanismos de controle estão inseridos para sua garantia, já que estão previstas medidas de transparência que permitem o controle e fiscalização do uso de verbas públicas aplicadas nas atividades educacionais, devendo haver divulgação dos valores repassados, dos gastos concretizados com alimentação escolar, transporte e outros.

Destarte, analisar o que pode ser entendido por controle social na educação acaba por impulsionar a gestão democrática, na medida em que tem poder de influir no sistema de ensino e na escola, destinatária principal do recurso público.

¹⁰² Lei 9424/96; Lei 11947/2009; Lei 10576/1995, etc.

A participação social pode ser vislumbrada quando há constituição igualitária dos conselhos, embora, na prática, como já se destacou, muitas vezes os Conselhos estejam enfraquecidos por serem uma criação impositiva, sem a devida consciência de seu poder e papel social, prestando-se tão-somente para garantia de repasses de verbas federais a municípios, no qual os conselheiros acabam apenas assinando documentos prontos sem reflexão e crítica do seu conteúdo.

Oportuno enfatizar que os Conselhos são instâncias colegiadas e plurais, e têm o potencial de abrir espaço para novos modelos de relacionamento dos cidadãos e da sociedade com as instituições governamentais.

Por tal razão, torna-se relevante que ultrapassem a existência formal, que os limitam à posição de meros legitimadores de escolhas estatais que se lhes apresentem prontas. Após sua criação, torna-se relevante que passem a atuar, evitando assumir uma postura passiva e vazia ou resumida a infundáveis debates sem resultados, e tomem atitudes concretas.

A interação dos Conselhos escolares com os demais Conselhos existentes (Conselho da Assistência Social, da Saúde, das Pessoas com Deficiência, de Segurança Alimentar e Nutricional, Tutelares, de Direitos e outros), promove e consolida a coesão de sua atuação no controle social.

Outra ação necessária é a participação dos Conselhos em espaços democráticos, além dos muros escolares, tais como: em fóruns e conferências, incentivando os debates sob a ótica de diferentes grupos sociais.

A verdadeira força das unidades de ensino para avanço na qualidade do serviço, que é prestado na área da educação, relaciona-se de forma direta com o real e autônomo funcionamento dos Conselhos legalmente previstos para a área, especialmente os escolares.

Vale ressaltar que o documento final da Conferência Nacional da Educação (CONAE, 2010) destaca que a gestão democrática “precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e

modalidades de educação”.¹⁰³

Percebe-se que a sociedade, nessa situação, por várias vezes, não chega efetivamente a participar das questões de ordem política, exercendo função meramente técnica, não havendo, por conseguinte, um exercício lúdimo de cidadania.

No plano das ideias, os Conselhos de Educação são formas de ocupação de espaços no aparelho estatal, na luta de interesses e na conquista de direitos sociais (SILVA e BRAGA, 2010, p. 90).

O controle social não é do Estado, mas sim, de setores, grupos sociais, instituições. O controle se revela como mecanismo efetivado por meio de ações, medidas, regras, apresentadas pela sociedade após a aferição de ação e/ou omissão do Estado na sociedade.

É por meio do controle social que os trabalhadores, movimentos sociais, entidades, sindicatos associações pressionam e confrontam a gestão pública na formulação das políticas públicas, na direção de seus anseios e na construção de direitos.

Assim, o controle social caracteriza-se por ações, medidas e práticas criadas no exercício democrático, que pressionam as políticas e medidas estabelecidas pelos governos. Elas se revelam por meio de ações cotidianas, coletivas ou individuais, que levam a participação popular, seja de forma organizada ou não, a intervir nas decisões estatais, controlando as políticas públicas, desde a formulação até a implantação.

Desse modo, o controle social, quando efetivamente exercido, revela-se como caminho de intervenção da sociedade nas decisões do Estado, possibilitando conquistas sociais relevantes, na medida em que permite a uma sociedade civil heterogênea e plural contestar o posto pelo grupo que se encontra no poder.

Para sua concretização, faz-se imperativa a reinvenção dos mecanismos de participação, de mobilização e de ações dos sujeitos para o atendimento de seus interesses, de suas demandas e de suas propostas.

A educação é um caminho necessário para o controle social, na medida em que tem caráter político e formal e capacita os indivíduos a discutirem sua realidade, confrontá-la com

¹⁰³ Por conta disso, a atribuição do Ministério Público no acompanhamento das atividades dos Conselhos da área da educação assume proporção de extrema relevância, inclusive, no cumprimento de sua missão constitucional de defesa do regime democrático.

outras e se insurgirem contra situações que não estejam em consonância com seus anseios de convivência social.

Como já explicitado anteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vê-se a noção de descentralização estatal reacender, sobretudo, na área educacional, criando-se a ideia de controle social técnico e fiscalizatório.

Desta feita, restou estabelecido o controle por meio de conselhos, criados por vezes de forma superficial, apenas para garantir repasse de recursos. De fato, percebe-se que o papel social fiscalizador, esbarra em questões históricas brasileiras, que sempre manteve relação de subordinação com o Estado, e que se mostra direcionado ao assistencialismo, reflexo de um controle meramente ficto, no qual se acobertam desvios, malversação do dinheiro público e corrupção estatal.¹⁰⁴

Oportuno reiterar que, após a queda do regime militar, houve reconhecimento de novos interlocutores políticos, diante da redemocratização do Brasil, contudo, se insurgiu um período de recessão, agravamento da pobreza, diminuição da ação sindical pela flexibilização do trabalho e, por via de consequência, um enfraquecimento dos movimentos sociais¹⁰⁵. Desta feita, a participação popular precisou ser repensada e acabou restringindo-se ao espaço meramente fiscalizatório.

Na esfera educacional, o processo histórico das políticas educacionais levou a uma segmentação do controle social, que passou a apresentar um tom burocrático. Os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política, gerando distanciamento entre a política educacional e as questões de controle e financiamento ao alcance da população.

Esse predominante caráter fiscalizatório nas instâncias de participação é perceptível nos modelos de controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), uma vez que os conselheiros possuem tarefas atinentes à análise documental de

¹⁰⁴ Vale reiterar que, muitas vezes, Estado e estatal são utilizados de forma ampla dizendo respeito às ações da União, Estados e Municípios.

¹⁰⁵ PEREIRA, 2009, p. 03.

processos de prestação de contas como suporte ao controle institucional dos Tribunais de Contas.

O controle social acaba não reconhecendo as contradições históricas do país e não conseguindo romper com a aparência para discutir as divergências históricas, a negação de direitos, tendo perfil meramente técnico-fiscalizador.

Urge que haja assunção social para que a comunidade se aproprie da instância fiscalizatória, a fim de combater desvios de recursos destinados no orçamento às políticas educacionais e alcançar efetivamente uma educação de qualidade social.

Para melhor análise do controle social na educação, vale discorrer sobre os principais conselhos.

3.1.1 Conselhos de Educação

Os sistemas de ensino encontram-se sistematizados nos artigos 16 a 18 da LDB, sendo sua organização fundamental para autonomia dos entes federados.

Os Conselhos de Educação, por seu turno, revelam-se como espaço de interlocução entre o Poder Público e a sociedade, sendo relevante para construção da política pública educacional.

Registre-se que os Conselhos atualmente são encarados como órgão de Estado, e não órgão de Governo,¹⁰⁶ embora sua autonomia com relação ao governo seja aferida pela forma

¹⁰⁶Atribui-se ao Governo caráter transitório, como representante dos interesses de partidos políticos, de grupos de pessoas que exercem temporariamente funções públicas; enquanto a ideia de Estado é de perenidade, na medida em que o estado representaria o próprio povo, a nacionalidade, a coletividade, os valores fundamentais da sociedade. Nesse sentido, oportuno lembrar que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais que gerem impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois

como atua na prática.

Não é incomum que o próprio Secretário de Educação seja o presidente ou coordenador do conselho, realidade que merece ser refletida e repensada, porquanto a preponderância do Poder Executivo no exercício da presidência dos Conselhos de Educação pode indicar uma verticalidade decisória, tornando o colegiado um mero assessor, e não um agente construtor das decisões a serem tomadas.

Quanto mais independente um conselho, maior a representatividade que congrega e a descentralização de poder, sendo a paridade de seus componentes elemento essencial nesse sentido.

Variáveis que podem concorrer para retirar dos Conselhos um papel de protagonista e afetar a qualidade de sua atuação são: a demora na realização dos encontros e a baixa frequência e participação dos conselheiros nas referidas reuniões e, por via de consequência, nas decisões tomadas.

Registre-se que os Conselhos têm função normativa e de supervisão. A normatização destina-se a cobrir brechas da legislação, como se dá com os requisitos exigidos para autorização e funcionamento das escolas públicas e privadas do respectivo sistema de ensino.

A função consultiva, por outro lado, mais usual, é decorrência do papel normativo e fiscalizador dos Conselhos. Porém, seu exercício em colegiados que ainda não alcançaram em plenitude a natureza de órgão de Estado, pode acabar por assumir um caráter simplesmente referendador de programas e projetos de governo já prontos.

Não deve ser esquecida a força deliberativa dos conselhos, devendo eles, na falta do plano de educação ou da inexecução de suas metas, se envolverem sempre. Urge que os Conselhos de Educação sejam estruturados para o desenvolvimento de suas atribuições, sendo relevante a publicidade de seus atos, com a permissão de acesso dos cidadãos às suas reuniões, atas e deliberações, inclusive, pela internet.

Conforme o porte do conselho é possível sua organização em câmaras temáticas para

políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

debate de assuntos específicos pertinentes à educação (Lei 9.131/95).

A Lei 11.494/2007, por seu turno, previu que os Conselhos do FUNDEB sejam integrados aos Conselhos Municipais de Educação, nestes instituindo-se câmara específica para o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, desde que observado o disposto nos seus dispositivos do inciso IV, do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º, do artigo 24.

3.1.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

A Lei 11.494/2007 regulamentou o FUNDEB e previu seu acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos.

São integrantes dos conselhos do FUNDEB representantes de professores, diretores, servidores, pais de alunos, estudantes, além dos representantes dos estudantes, conforme a esfera de atuação. Há igualmente previsão de participação de integrantes do Poder Executivo.

Sua composição é de quatorze integrantes no âmbito Federal, doze no estadual, e nove no municipal. Referidos Conselhos devem ser criados por lei específica, tendo seus membros mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução pelo mesmo período.

A legislação prevê que os Conselhos dos Fundos tenham autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo legal, e sejam renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

Apesar dessa previsão, na prática, há dificuldades para a atuação, relacionadas à carência de capacitação técnica adequada, por ser esta muito específica, e pela falta de estrutura física e recursos humanos capazes de viabilizar uma fiscalização satisfatória.

Muitas vezes, o Ministério Público atua auxiliando os Conselhos do FUNDEB em questões elementares. Sua ação foi prevista no artigo 29 da norma de regência e se concretiza por meio da instauração de IC, expedição de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta e distribuição de ações ao Poder Judiciário, com o objetivo de regularizar o melhor funcionamento dos Conselhos do FUNDEB. A CGU e o TC igualmente vêm encontrando Conselhos do FUNDEB despreparados e submersos em um sem número de

problemas estruturais e de gestão.

Muitas vezes, há a descontinuidade do trabalho por falhas na supressão das faltas dos membros, sendo relevante a existência de suplentes. A própria lei prevê a indicação de conselheiros vinte dias antes do término do mandato do conselheiro anterior (artigo 24, § 3º).

O FNDE igualmente tem atribuição para garantir estrutura e condições materiais adequadas de funcionamento do órgão (§ 10, do artigo 24, da Lei 11.494/2007). As atas de suas reuniões devem ser disponibilizadas na internet e nas escolas da respectiva rede de ensino.

Registre-se que além da fiscalização da transferência e aplicação dos recursos do fundo e a supervisão do censo escolar soma-se à atribuição do Conselho do FUNDEB de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Os conselheiros devem receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas citados, formular pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos e encaminhá-los ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os conselheiros têm poderes de convocação, requisição, visitação e inspeção para execução de seus trabalhos. Assim, a visita a escolas, inclusive, da rede privada, a requisição e análise de documentos, a inspeção do estado dos veículos que operam no transporte escolar, além da verificação da oferta/qualidade da educação de jovens e adultos e, por decisão da maioria dos seus membros, da convocação do Secretário de Educação a prestar esclarecimento acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, são algumas de suas atribuições.

Eles têm interlocução com outros órgãos de controle e, por tal razão, podem acionar o Ministério Público Federal, quando se tratar de verba federal, ou a Promotoria de Justiça, normalmente com atribuição sobre os atos da Fazenda Pública, ou direito difuso, se a verba não for federal.

3.1.3 Conselhos de Alimentação Escolar

A oferta de alimentação nas escolas é uma preocupação, diante da carência nutricional

de crianças e adolescentes em idade escolar, capaz de comprometer sua aprendizagem, sendo relevante um controle sobre a qualidade dos alimentos consumidos. Vale destacar que a própria permanência na escola, muitas vezes, está diretamente relacionada à oferta de merenda escolar, para suprir a escassez de alimentos em casa.

A legislação incluiu a alimentação escolar e nutricional no processo de aprendizagem por meio da Lei 11.947/2009 e previu ser alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar durante o período letivo. Essa mesma norma previu o funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) para acompanhamento da distribuição, qualidade, quantidade, etc.

Oportuno registrar que os CAEs devem ser instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo previsão de mandato de quatro anos e uma recondução por igual período. Ele é composto por trabalhadores da educação; discentes (maiores ou emancipados); pais de alunos; entidades civis organizadas e Poder Executivo, havendo previsão de um suplente para cada titular, conforme a instituição que represente. Os trabalhadores da educação e os discentes podem ter por suplentes membros de qualquer uma destas categorias. O regimento é aprovado por dois terços dos conselheiros titulares. Pode ser ampliado o número de conselheiros obedecida a proporcionalidade legalmente definida. O FNDE, por meio da Res. 26/2013, prevê o aumento de até três vezes o número de membros para entidades executoras com mais de cem escolas da Educação Básica.

Os conselheiros exercem atividade relevante sem remuneração e precisam contar com estrutura mínima de funcionamento. Os CAEs poderão atuar em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais Conselhos afins (Conselhos Regionais de Nutricionistas, por exemplo), e devem seguir as orientações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Há previsão da reserva do percentual mínimo de 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com prioridades para os assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

Suas atribuições podem ser assim sintetizadas: monitorar e fiscalizar os recursos despendidos com alimentação escolar; analisar o relatório de acompanhamento da gestão do PNAE, antes da elaboração e do envio de parecer conclusivo; analisar a prestação de contas

do gestor; comunicar ao FNDE, Tribunais de Contas, Controladoria Geral da União, Ministério Público qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive, com relação ao apoio de funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar; fornecer relatórios e informações sobre a execução do PNAE; realizar reunião periódica específica para apreciação das contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; elaborar Plano de Ação em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo a exame antes do início do ano letivo (artigo 35 da Res. CD/FNDE).

O cardápio das escolas deve ser elaborado por nutricionista e respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.

O relatório da gestão do PNAE deve ser encaminhado ao CAE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em seus respectivos âmbitos de atuação, a fim de que o colegiado emita parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa.

A prestação de contas é feita pelos entes federados ao FNDE, e seus respectivos comprovantes devem ser mantidos por cinco anos contados da aprovação, inclusive à disposição do Conselho de Alimentação Escolar.

3.2 O Ministério Público como Órgão de Controle Social das Políticas Públicas

O Ministério Público é uma instância de controle social e agente promotor do direito à educação, na medida em que representa os interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, prestando-se a propor ação civil pública: em decorrência da malversação de dinheiro público na área da educação, falta de estrutura nas unidades escolares (aquém do imposto na legislação vigente), obstrução ao acesso ao ensino público, aplicação desconforme das verbas destinadas à alimentação escolar e ao FUNDEB, etc. É imprescindível, portanto, que igualmente seja promotor do fortalecimento dos Conselhos sociais, da autonomia da comunidade, para que ela intervenha na arena política.

Atualmente, já se observa projetos que fomentam a capacitação dos Conselhos municipais, pelo próprio Ministério Público, para fortalecimento do controle social, como tem ocorrido no Estado do Piauí, com as caravanas do Ministério Público que percorrem diversas cidades polos do interior do Estado com o escopo de capacitar os conselheiros nas seguintes áreas: educação; saúde; segurança pública; criança e adolescente; combate à corrupção.

Projetos pilotos como esse, visam fortalecer a liberdade, a autonomia e a assunção de deveres pela comunidade e permitir, ao menos, uma reflexão sobre a postura que vem sendo adotada nas práticas de fiscalização.

Atualmente, faz-se relevante a implementação da gestão democrática nas escolas, sendo tema imprescindível nos debates sobre a educação; e o Ministério Público, como defensor do regime democrático, não deve restringir sua atuação à tutela da sociedade e resguardo de seus direitos, mas sim, fomentar que a própria sociedade, capacitada formal e politicamente, intervenha na realidade social.

Os movimentos sociais recentes revelam insatisfações e anseios e demonstram que a sociedade pode se insurgir, ela reflete o controle social e tem papel importante na sua concretização, sendo necessário que esteja preparada para tal fim.

Considerando que o objetivo central da presente pesquisa é avaliar a atuação do Ministério Público Estadual no fomento e implementação de políticas públicas para uma educação de qualidade, faz-se necessário discutir a referida instituição e descrever como ela vem atuando na área, partindo de noções gerais para, ao final, adentrar na especificidade que o tema exige.

As políticas públicas, consoante já exposto, são os instrumentos utilizados para concreção de direitos por parte do Estado, tendo força capaz de modificar a realidade social tão-somente quando os atores políticos demonstrarem capacidade de diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política, e a aptidão para interagirem e negociarem democraticamente com demais atores envolvidos no processo (RODRIGUES, 2010, p. 25).

Desse modo, revela-se importante o papel da gestão das políticas públicas para promoção da justiça social e a consolidação da democracia no país, por meio do combate à pobreza, pela organização da sociedade em defesa da igualdade política diante das desigualdades socioeconômicas, e pela proteção contra os riscos da vida social.

A execução de políticas públicas mais abrangentes deve levar em conta o aprimoramento do bem-estar e da cidadania da sociedade e viabilizar a diminuição das desigualdades e a consolidação da democracia (BUCCI, 2006, p. 79).

O Ministério Público poderá ter papel relevante na concreção das políticas públicas fazendo com que as leis que preveem a participação popular em Conselhos – tais como, as Leis n.º 8069/90, n.º 8842/94 e n.º 8429/92, por exemplo; e as que regulamentam a participação popular, por meio da realização de audiências públicas, da fiscalização do orçamento, como se dá com o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal –, sejam implementadas.

Os instrumentos postos à disposição dessa instituição para fins de viabilizar uma maior efetividade das políticas públicas são: o inquérito civil; a recomendação administrativa; o termo de ajustamento de conduta; a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa.

O inquérito civil, por exemplo, é um mecanismo de investigação bastante eficaz que propicia a fiscalização de políticas públicas, e viabiliza a elaboração de recomendações administrativas e de termos de ajustamento de conduta, permitindo um acompanhamento da gestão pública e a resolução conciliatória da omissão ou má-execução da política estatal, além de ser excelente para coleta de provas.

As recomendações administrativas, igualmente, são instrumentos bastante úteis para apontar, em conformidade com a lei, o melhor caminho a ser seguido pela Administração para correção de falhas e desacertos e evitar a judicialização de demandas contra o Estado (em sentido amplo), que assoberbam o Judiciário, são mais onerosas para aos cofres públicos e acabam postergando o conflito.

A ação civil pública, por sua vez, embora seja uma conquista social, visto que permite ação direta contra órgão e entidades que afrontem ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos direitos de crianças e adolescente, à saúde, à educação etc., é outro mecanismo de ação do Ministério Público e também da Defensoria Pública, que pode agir, nas hipóteses de hipossuficiência dos interessados. Ela está adstrita a um processo e engloba os direitos processuais atinentes, o que acaba levando à perda de sua eficácia, em curto prazo, visto que seu trânsito em julgado demora, em média, cinco anos.

De igual modo, embora seja de extrema importância, para punição de corruptos e

corruptores e afastamento de cargos públicos de pessoas consideradas ímprobas, a ação de improbidade administrativa é outro meio de ação ministerial, contudo, tal qual a ação civil pública, não tem sido capaz de reverter a utilização inadequada do dinheiro público, visto que os julgamentos se protraem no tempo, dada a existência de uma defesa prévia, difícil de ser realizada por dificuldade na notificação dos réus, e a previsão de uma gama relevante de recursos e de medidas capazes de postergarem o julgamento do feito, concorrendo para ineficácia da medida.¹⁰⁷

Na realidade, observa-se que a conciliação é a principal alternativa de solução de conflitos, consoante atesta pesquisa do IBGE, realizada em 2009, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça¹⁰⁸, sendo razoável que haja qualificação de membros do Ministério Público para buscarem este tipo de negociação.

Importante destacar que o melhor acompanhamento dos atos do poder público pelo Ministério Público deve ser preventivo, evitando a execução de políticas que acobertem desvios de finalidade e malversação de verbas públicas.

Assim, é possível ao Ministério Público buscar a efetividade dos direitos fundamentais sociais (implementação das políticas públicas), principalmente, por meio da instauração de inquéritos civis e expedição de recomendações, deixando para judicializar as questões apenas quando a solução extrajudicial mostrar-se inviável e sem o êxito esperado.

Em capítulo próprio, será feita uma análise mais aprofundada dessa instituição e de sua capacidade de fomentar, fiscalizar a execução e concorrer para implantação de políticas públicas voltadas para concreção de uma educação de qualidade.

¹⁰⁷O Conselho Nacional de Justiça, por meio das metas fixadas, tem buscado agilizar o julgamento de ações de improbidade administrativa (Meta 18), contudo, obteve resultado insatisfatório no cumprimento da meta pelos Tribunais de Justiça do país, o que esbarra na falta de estrutura, insuficiência de magistrados e de servidores. Registre-se que, no Piauí, apenas 12,43% da meta chegou a ser efetivamente cumprida. (Informação obtida no relatório do CNJ, 2014. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/metas2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf).

¹⁰⁸Relatório do CNJ, 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/pnadvitimizacao.pdf.

4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

Como vem sendo exposto desde o início deste trabalho, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, que teve suas atribuições sensivelmente alteradas no curso da história¹⁰⁹, sobretudo, após 1988, momento a partir do qual passou a ser consolidada como defensora dos direitos sociais e autora de medidas para fomento, fiscalização e controle das políticas públicas estatais.

Diante dessa realidade, verifica-se que, para defesa do regime democrático, o Ministério Público precisa estar preparado para fomentar espaços de discussão pública, concorrer para formulação de Conselhos comunitários e auxiliar a sociedade na fiscalização da Administração Pública, superando o paradigma de uma atuação, essencialmente, “tutelar” dos menos favorecidos, para impulsionar a autonomia da sociedade, elemento indispensável à Democracia. Não há democracia sem igualdade, liberdade e autonomia (SEN, 2009).

É cediço que, no Brasil, os direitos sociais, por muito tempo, foram considerados normas de índole programática, sem efetividade, mero texto escrito, uma “folha de papel”¹¹⁰, de expressão simbólica e sem grande pretensão de efetividade, o que muda quando se encara o Estado como Democrático de Direito, em que princípios, segundo a maior parte dos pensadores, valem mais do que normas, e a Constituição precisa ser efetivada, vivenciada, devendo os direitos fundamentais ter eficácia.

Com efeito, em razão das inúmeras violações de direito já referidas neste trabalho, decorrentes, principalmente, do regime militar e da premente necessidade de haver resguardo dos direitos fundamentais, o Estado erigiu-se à categoria de Democrático e Social de Direito, em que a Constituição é norma suprema e deve ser realizável.

Diante disso, passou a ser cogente exigir do Poder Público a concretização dos direitos constitucionais, vindo o Ministério Público, como já exposto, a ser uma das primeiras instituições a concorrer para tal finalidade, fiscalizando a aplicação da lei, promovendo ações,

¹⁰⁹ O Ministério Público é uma instituição que passou por diversas transformações ao longo das últimas décadas, tendo se tornado independente dos Poderes do Estado, conquistado importantes garantias para seus integrantes, e ampliado seu rol de atribuições de maneira progressiva e ampla, especialmente com o advento da Constituição Federal de 1988. A atribuição de promover a defesa dos interesses sociais representou uma grande inovação e trouxe consigo diversos desafios para a instituição. (CÔRTEZ, 2010, p. 91).

¹¹⁰ Termo empregado por Ferdinand Lassale (LASSALE, 2000).

articulando ou fomentando junto aos poderes instituídos e a sociedade civil a criação de políticas públicas, substituindo-se aos cidadãos.

Atualmente, diante da complexidade das relações, do incremento das necessidades da comunidade, espera-se que o Ministério Público vá além da substituição processual, sendo capaz de incentivar os cidadãos a agirem no cenário político, incentivando-os a defenderem seus direitos e a fiscalizarem o poder público.

Buscam-se referências nas discussões encetadas por Cátia Aída Silva, no livro *Justiça em Jogo*, fruto de pesquisa de doutorado, concluída em junho de 1999, no Curso de Ciência Política, da Universidade de São Paulo; por Rogério Bastos Arantes, no trabalho *Ministério Público e Política no Brasil*, igualmente resultado de pesquisa de doutoramento em Ciência Política, da Universidade de São Paulo, no ano de 2000; e em dados obtidos no Diagnóstico do Ministério Público Estadual da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, pertinente aos anos de 2003 e 2004 (SILVA, 2001).¹¹¹

Não obstante se propague a existência de um Estado Democrático e Social de Direito, nem sempre os cidadãos estão aptos a assumirem por sua conta e risco o exercício da democracia, preferindo ser tutelados; sendo razoável que o Ministério Público, enquanto instituição, busque reforçar uma alteração de postura de seus próprios membros, a fim de que assumam o papel de promotores de “fato”, capacitando-os para as novas atribuições constitucionais, percebidas como fontes de poder, que podem ser utilizadas como meio de motivar a sociedade a ser mais autônoma na defesa de seus próprios direitos e concorrer para uma mudança de paradigma social.

Buscou-se, diante disso, avaliar como o Ministério Público vem atuando como instituição, e discorrer sobre: a classificação, atribuída por Silva (2001), aos promotores de justiça a fim de buscar verificar qual a melhor proposta de atuação para defesa do regime democrático; que instrumentos postos à disposição desta instituição são úteis para referida concretização¹¹², considerando que o conceito liberal de lei e de direito está em debate; a sociedade que se mostra apática à apresentação de diretrizes e propostas para formulação das

¹¹¹ Não obstante referidas referências possam parecer antigas, ainda se aplicam a diversos Estados Brasileiros, dadas a proporção territorial expressiva e as diferenças regionais. O norte e nordeste brasileiro, particularmente, sofrem mais com a falta de estrutura organizacional e ainda evidenciam muitos dos problemas tratados nos trabalhos referidos.

¹¹² Destaque-se que, no capítulo anterior, houve, ao abordar o papel do MP no controle social, uma visão superficial das medidas que podem ser adotadas para concretização dos direitos sociais, tais como: IC; Recomendações; TACs; ACP; Ação de Improbidade, tudo reforçado por técnicas de negociação e mediação.

políticas públicas e fiscalização da gestão de recursos públicos, e que a judicialização da política pública, embora frequentemente utilizada, nem sempre se pauta em uma análise econômica do direito, proporcional e razoável, e as respostas apresentadas pelo Judiciário divirjam entre si, revelando-se o uso da via judicial última instância, e não a primeira neste cenário.

4.1 A atuação Hodierna do Ministério Público

Conforme já exposto, o Ministério Público nesses últimos vinte anos tem, além da função criminal, diversas outras atinentes à defesa e resguardo do regime democrático, dos direitos sociais, do meio ambiente, da educação, da igualdade de gênero, do idoso e outros, o que torna seu campo de ação bem amplo.

Essa ampliação das funções ministeriais decorreu, sem sombra de dúvidas, do processo brasileiro de redemocratização, advindo da introdução de novos direitos e da ampliação dos direitos fundamentais, fruto da expansão da participação da sociedade civil nas demandas para aquisição de direitos e de um maior controle da Administração Pública.¹¹³

No contexto de mudanças sociais, passou a haver discussão sobre democratização do Judiciário¹¹⁴ por diversos atores da justiça (advogados, juízes, promotores, acadêmicos), a fim de ser buscado um maior acesso à jurisdição; racionalizados e reduzidos os custos dos serviços judiciários; simplificados e modificados os termos do processo, o que levou a mobilização de grupos e corroborou para alteração do perfil político do Ministério Público.

Foi suscitada pela primeira vez a crise do Judiciário nos anos da década de 1970, tendo como primeira justificativa a banalização do conflito, a ausência de politização dos juízes e a presença de antagonismos reais, na medida em que, nas instituições do Judiciário, os instrumentos jurídicos eram informados por uma concepção liberal-individualista de direito e

¹¹³ Essa expansão da participação popular teve seu nascedouro nas organizações de defesa dos direitos humanos; comunidades eclesiais de base, associações de defesa de moradores; movimentos urbanos que reivindicavam a oferta de melhoria dos serviços públicos; movimentos feministas e organizações negras (anos de 1970 e 1980), passando a interagir com partidos políticos; sindicatos; organizações não-governamentais e instituições como a Igreja católica, defendendo direitos humanos e sendo portadores de reivindicações por emprego, terra, habitação, saúde, transporte, educação. Esses movimentos contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos, sobretudo direitos para a população marginalizada e para as minorias (DOIMO, 1995; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000; SILVA, 2001).

¹¹⁴ Alvo de diversas críticas na década de 70 em função de sua tradição normativa, o que levou ao introduzir-se nas discussões de então o tema da crise do Judiciário, que até hoje se faz presente nos debates.

não estariam conseguindo absorver as demandas por justiça, nem tampouco lidar com novos conflitos que se insurgiam no seio da sociedade, de caráter coletivo e social.

A sociedade organizada, por seu turno, já vinha vislumbrando o Judiciário como um espaço de luta e conquista de direitos. A descoberta do Judiciário como espaço de luta acontecia num momento em que a esquerda brasileira e determinados grupos de oposição ao regime militar começavam a valorizar a esfera institucional, inaugurando a prática de intervenção e participação na Administração Pública. Conselhos de saúde, de habitação, de direitos humanos e outros se multiplicaram desde a década de 1970, primeiramente implantados por administrações locais de esquerda e, posteriormente, previstos por legislações nacionais e estaduais (SILVA, 2001).

Todavia, apesar dos avanços, o Judiciário ainda era encarado como um sistema com pouca operância, elitista e politicamente dependente, e que exigia, para demandar, em um processo, que a ação fosse proposta exclusivamente pelos titulares do direito questionado.

Diante das mudanças sociais e demandas que passaram a ser levantadas, surgiram os denominados “novos conflitos”, advindos de grupos, organizações que tinham reivindicações comuns, incapazes de serem alcançadas pelo direito processual vigente, que pulverizava o dano coletivo.

Nessa mesma conjuntura, passa a haver especificação de sujeitos de direito: mulheres, crianças, jovens, negros, idosos, e há uma explosão da litigiosidade, disputada sobre a operação de políticas públicas. Igualmente, começa a haver diferenciação entre interesses do indivíduo como parte de um grupo, membro de uma comunidade, cidadão do Estado e previsão de interesses coletivos, públicos, fragmentados ou difusos, e a exigência de repensar-se em um Judiciário capaz de absorver estas demandas.

Desde 1934, com a edição da Lei da Ação Popular, a Justiça brasileira, ainda de forma tímida, passou a ser acionada pelos cidadãos, para corrigir irregularidades na gestão do patrimônio público, tendo referida norma sido utilizada na defesa do patrimônio estético e cultural, mesmo antes da existência de uma lei específica que regulamentasse os interesses difusos.

Avançando mais alguns anos, é possível encontrar projetos que tem o escopo de solucionar a representação legal dos interesses coletivos, surgindo o Ministério Público como

ator ativo neste cenário, na maioria das ações previstas.

No âmbito judicial, já se vislumbrava a possibilidade de desformalização do processo, para torná-lo mais simples, barato, direto e acessível, enquanto no âmbito extrajudicial já era suscitada a possibilidade de ser desformalizada a discussão das controvérsias pelas vias alternativas de solução de conflitos, mediante instrumentos institucionalizados de mediação a serem instituídos e utilizados antes do processo visando a autocomposição entre as partes.

A técnica processual era vista como imprópria para resolução de pequenos conflitos, por isso, a composição e a conciliação eram definidas como formas de evitar e prevenir tensões e rupturas, levando as partes a se entenderem, participarem e aceitarem as decisões, bem como a se comprometerem a cumpri-las.

Paulatinamente, foram sendo criados órgãos para desburocratizar o sistema da justiça, tais como os Juizados de Pequenas Causas¹¹⁵, sob a forma das figuras do conciliador e do árbitro, e para prestar serviços de informação e orientação à comunidade. Posteriormente, houve alteração do Código de Processo Civil, em seu artigo 6º, para, no início de 1980, virem as associações a ter legitimidade para representarem interesses coletivos.

Em síntese, passou-se a reconhecer que coletivos são interesses comuns a um determinado grupo, ou coletividade de pessoas indetificável; enquanto difusos são os direitos atribuíveis a uma coletividade indeterminada.¹¹⁶

Por essa nova percepção, o processo passou a ser encarado não mais como uma forma de garantir à parte direitos já formulados, mas também, um meio de garantir a formulação e realização de outros direitos ainda não estabelecidos, embora decorrentes de direitos fundamentais já previstos na norma constitucional.

No que pertine à regulamentação dos interesses difusos, o Ministério Público veio a ser um dos principais protagonistas legitimado a propor a ação que envolve este tipo de interesse. Primeiramente, por meio da Lei 6938/1981, em que esta instituição foi a única legitimada a

¹¹⁵ Convertidos em Juizados Especiais Cíveis e Criminais pela Lei 9099/90

¹¹⁶ O Código de Defesa do Consumidor, vigente a partir de 1990, elucidou e sedimentou o conceito de direitos difusos, coletivos, além de prever uma nova classe de interesses, qual seja, os individuais homogêneos, decorrentes de uma origem comum, embora de caráter individual em essência. Atualmente, o CDC encarna a ideia de código de processo coletivos, visto que sua aplicação, ao processo, não fica restrita às relações de consumo.

propor ação para fins de promoção da responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Posteriormente, por meio da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 – foi previsto o inquérito civil, que ampliou o poder investigativo do órgão, introduzindo novo instrumento de grande valia na apuração de infrações administrativas. Vale registrar que o inquérito civil é um procedimento investigatório preliminar que dá substrato à captação de provas; instaurado mediante portaria; com publicidade, exceto nos casos de sigilo; que viabiliza a requisição de documentos; expedição de ofícios, e tem trâmite no âmbito interno do Ministério Público, não obstante, por vezes, possa servir-se de órgãos externos para perícias, laudos, avaliações, etc.

Leis posteriores ampliaram o alcance da Lei da Ação Civil Pública, tais como: Lei 7.853/1989 (Lei de Proteção aos Deficientes Físicos); Lei 7.913/1989 (Lei de Proteção aos Investidores do Mercado Imobiliário); Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.078/90; Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa); Lei 8.625/93 (Lei de Defesa do Patrimônio Público); Lei 8.884/1994 (Lei de Defesa da Ordem Econômica ou da Concorrência); e o Código Civil de 2002.

Os projetos de lei que vinham despontando na ocasião passaram a destacar o papel do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos, no âmbito cível processual.

Como se pode vislumbrar, desde a edição da Lei nº 6.938/81, teve início a ampliação das funções do Ministério Público, o que se consolidou após a publicação da Constituição de 1988, por meio do qual a referida instituição deixa de ser órgão vinculado ao Poder Executivo, responsável por sua defesa processual, para ser um órgão de defesa da sociedade e essencial à administração da justiça.

Após a Constituição de 1988, foi concedida independência e autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, e reconhecida, pela norma constitucional, a ampliação de suas atribuições, havendo sua consagração como defensor de uma postura respeitosa para com os poderes públicos e de defesa dos serviços de relevância pública, bem como dos direitos assegurados na Constituição, e promotor das medidas necessárias a sua garantia.

Ademais, foi prevista legitimidade ministerial para promover ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados,

consagrando-se como órgão de defesa dos interesses da sociedade, inclusive, perante o poder público, deixando de exercer função de procurador do Estado, sem a perda da função criminal, que foi ampliada, em razão do poder de investigação direta das infrações penais¹¹⁷ ter sido acrescido, e ter a referida instituição assumido o controle externo da atividade policial.

Além disso, o Ministério Público, como já vinha se desenhando, consagrou-se como órgão agente na promoção de ações civis públicas em defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ações de inconstitucionalidades e nulidades de ato jurídico em caso de fraude de leis. No mais, é parte interveniente, oficiante em processos que exigem o zelo pelos seus interesses, como ocorre com incapazes, índios, crianças, adolescentes, vítimas de violência doméstica e outras categorias de indivíduos; ou quando há interesse público envolvido, a exemplo das causas relativas à família, testamento, meio ambiente, dentre outras.

Essas novas atribuições foram somadas às antigas que hoje conflitam, havendo, inclusive, diversas discussões sobre a necessidade de intervenção ministerial em situações em que não haja interesse institucional evidente (CF 1988, artigo 129; e CPC 2002, artigo 82) a fim de maximizar o trabalho exercido pelo agente ministerial em prol da defesa da sociedade e do regime democrático de direito.

Após a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, houve edição da recomendação, de número 16, que prevê uma limitação da atuação ministerial na esfera cível, buscando uma maior compatibilidade entre o Texto Constitucional e o papel assumido pelo órgão na sociedade.

Por outro lado, passou-se a ver o Ministério Público presente em Conselhos, como parte integrante, bem como atuando em Comissões de defesa dos direitos humanos, a fim de aproximá-lo, cada vez mais, dos problemas que se destacam na sociedade atual complexa e diversificada.

Essa realidade exige um agente aberto ao diálogo, pronto a escutar a sociedade, apto a atender ao público e auscultar suas demandas. A via processual deve ser encarada como uma parte do trabalho ministerial, mas não a mais relevante.

¹¹⁷ O poder investigatório criminal do Ministério Público foi alvo do Projeto de Emenda Constitucional 37/2011 que tramitou no Congresso Nacional, nominada por seus opositores de PEC da Impunidade, que gerou manifestações populares e foi derrubada em 25/06/2013.

Desse modo, atualmente, espera-se um agente que se aproxime sempre mais da sociedade e, para tal, é imperiosa uma estrutura institucional que balize as investigações ministeriais.

Torna-se urgente que os Ministérios Públicos Estaduais façam investimentos em cursos de capacitação para negociação e diálogo, ferramenta motriz na atualidade em que uma ação comunicativa é imprescindível; em setores de perícia técnica, principalmente, por meio de convênios com órgãos já estruturados e destinados a tal fim, face ao seu menor custo e maior utilidade, o que dará substrato às negociações e ações a serem propostas, e estejam buscando sempre, uma maior proximidade com a sociedade e seus anseios, e invista maciçamente na defesa da educação a fim de viabilizar maior autonomia e liberdade, podendo, assim, contribuir com o exercício da democracia.

4.2 Papéis Exercidos pelos Membros do Ministério Público: Classificação Adotada por Cátia Aída Silva

Diante da alteração do perfil de atuação institucional, observa-se que houve modificação na forma de agir dos promotores de justiça, que, inicialmente, eram centrados eminentemente no âmbito processual, principalmente, nos feitos criminais, e passaram a assumir uma gama bastante ampla de atribuições, em defesa da coletividade, assumindo papel relevante na defesa da própria sociedade e do regime democrático.

Silva (2001), ao elaborar sua tese de doutorado em Ciência Política, na Universidade de São Paulo, estudou um grupo de promotores com atuação na área da Infância e Juventude da capital e do interior do estado, fazendo alusão, em seu trabalho, aos termos: promotores de “gabinete”, que seriam aqueles preocupados com os procedimentos judiciais sob sua responsabilidade, reagentes às demandas que se multiplicavam em suas promotorias; e promotores de “fato” que, embora não se esquivassem da promoção de ações judiciais, atuavam de forma predominante como articuladores políticos, buscando ser proativos, tentando atacar a causa dos problemas, a fim de alterar a realidade social.

Nesse sentido, destaca a autora citada que o “promotor de fato” busca no processo e no inquérito policial não um fim em si mesmo, mas um sintoma, a revelação de uma realidade

social que precisa de atenção e cuidado.¹¹⁸

É possível aclarar ainda que promotores de fato são aqueles que se preocupariam, ao receber reclamações individuais em seus gabinetes, atinentes ao interesse de incapazes, referentes, por exemplo, a demandas por dado medicamento ou encaminhamento de saúde específico, em instaurar um procedimento investigatório a fim de buscar avaliar a existência de falha na política pública municipal de saúde realizada pela Administração, com o escopo de minimizá-la e resolvê-la, ao invés de simplesmente contentar-se em solver os conflitos isolados e pontuais, que as demandas específicas exigiriam e seriam bem mais simples de serem solucionados.

Ao contrário, o promotor de gabinete, nos casos de reclamações individuais por medicamentos e tratamentos de saúde, fariam os procedimentos necessários para viabilizar aos incapazes o alcance aos medicamentos necessários, instaurando procedimentos preparatórios preliminares, preparando recomendações e, caso não houvesse cumprimento extrajudicial desta recomendação, impetrando mandados de segurança para garantir o direito líquido e certo do paciente. Nessa hipótese, a atuação seria bastante pontual e direcionada e resolveria uma demanda específica, mas pouco influiria nas causas sociais do problema, nas outras demandas similares que denotam problemas na política pública que vem sendo exercida.

Assim, segundo Silva (2001, p. 99):

O promotor de fato, por sua vez, estabelece contatos, define prioridades, toma iniciativas, articula forças locais e participa de campanhas, mobilizações e eventos. Divulgação de informações, atendimento ao público, palestras, orientações e reuniões são procedimentos usados cotidianamente. Muitas vezes, as prioridades levam o promotor de fato a acionar órgãos governamentais e a estabelecer processos de negociação com autoridades públicas, pessoas jurídicas e físicas. Também levam à participação em campanhas, elaboração de projetos e, até mesmo, fundação de organizações não-governamentais. Os inquéritos civis são usados muitas vezes, para aumentar as chances de fechamento de acordos judiciais. As ações civis públicas são propostas quando os procedimentos extrajudiciais não surtiram efeito ou quando não há possibilidade de contato ou negociação, como nos casos de violação de direitos por órgãos estaduais e federais.

Dessa forma, o promotor de fato deverá ser aquele capacitado para conciliar, para buscar o diálogo, para perceber o problema e confrontá-lo para resolvê-lo. O promotor de fato

¹¹⁸ Nesse sentido, cita exemplos: a) as prensas metalúrgicas paulistas, segundo dados de 1990, teriam decepado cerca de 500 mil dedos e, na maioria dos casos, o MP tinha atuado nos acidentes de trabalho, mas as prensas continuavam lá (Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo); b) Os registros de acidentes que levam a instauração de IP em determinado local, produzindo viúvos e órfãos (Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo) (SILVA, 2001).

recebe a demanda individual, mas vai além dela para aferir as causas que a ensejaram; se há irregularidades nas políticas, enfim, qual seria a melhor forma de agir para atacar o problema de forma coletiva.

Nem sempre é possível para um promotor do interior, que cumula diversas atribuições (atua na esfera conciliatória, buscando ajustamento de condutas com o poder público e fiscaliza o agente político, propondo ações de improbidades administrativas) obter êxito nas negociações que tenta realizar, diante da dificuldade de cumular funções de natureza tão díspares, na medida em que a conciliação pressupõe empatia e o processamento do agente improbo gera restrição, ressalvas a negociações e torna bastante difícil criar qualquer tipo de pacto favorável à comunidade.¹¹⁹

Com efeito, embora seja esperado que os agentes ministeriais atuem como promotores de fato e se antecipem aos problemas, prevejam as demandas, na prática, tem-se mostrado que acabam atuando no varejo, resolvendo questões pontuais, sem condições reais de exercerem, em plenitude, suas funções ministeriais, por falta de estrutura, de apoio, de condições orçamentárias, de planejamento institucional.

Fazendo um cotejo entre os textos estudados e a realidade enfrentada na labuta ministerial, é possível depreender que o Ministério Público Estadual tem abarcado uma gama bastante diversa de atribuições, com uma estrutura incipiente, que precisa ser melhorada para alcançar objetivos sociais mais amplos, uma vez que não tem sido possível aos promotores de justiça serem efetivamente “promotores de fato”, na medida em que sua atuação acaba sendo muito mais reativa do que proativa e se encontram assoberbados de trabalho e presos a velhas ideias estruturais, centradas no processo e suas interconexões, quando a sociedade atual, com sua complexidade, exige mudanças concretas de paradigmas e atitudes, precisando de agentes que se antecipem ao problema.

A judicialização das questões sociais relevantes não se mostra razoável e nem resolutive, há necessidade de adotar mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, de aderir a mecanismos de negociação, de planejar, de viabilizar a propagação de “promotores de fato”, capazes de agirem proativamente.

¹¹⁹ Há, ainda, problemas estruturais gritantes, havendo diversas comarcas espalhadas pelo Brasil, principalmente na região Nordeste, como se dá no Estado do Piauí, que não contam com servidores efetivos, que não têm analistas e nem técnicos para auxiliar nas atividades fim e nem meio.

Observa-se, portanto, que o Ministério Público, embora tenha perfil Constitucional, importante na defesa dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais e se revele defensor do regime democrático, da ordem jurídica constitucional e mediador de conflitos entre Estado e sociedade, em razão de problemas estruturais (falta de condições materiais, escassez de servidores administrativos, falta de peritos e outros bens) não vem exercendo plenamente suas funções, estando, por conseguinte, aquém da proposta constitucional, havendo necessidade de criarem-se condições para que haja melhoria institucional.

Nesse sentido, urge que a instituição Ministério Público atue de forma planejada e efetiva, sobretudo, no âmbito extrajudicial, e se mobilize para fomentar planejamento estratégico, dirigido à capacitação dos agentes ministeriais na resolução de conflitos; negociação coletiva; que crie núcleos regionais especializados; que fomente cursos e dote as promotorias de estrutura de trabalho.

Necessário, acima de tudo, nesse contexto, que o Ministério Público Estadual supere a função paternalista que vem exercendo, ao resolver questões pontuais e urgentes na defesa dos direitos sociais, e concorra¹²⁰ para que a sociedade seja partícipe do debate político e busque implementar políticas públicas de seu interesse.

Assim, mostra-se relevante que o Ministério Público Estadual, por ter amplo acesso aos indivíduos e à comunidade (no âmbito de sua comarca e termos judiciários), preste atendimento ao público; realize audiências públicas, participe e fiscalize os Conselhos comunitários, irradie luz à comunidade que, há tempos, vê-se relegada pelo Estado e pelo mercado, dando-lhe oportunidade de reinventar, de forma solidária e participativa e de reafirmar seu valor perante o Estado, visto não ser possível olvidar que este se legitima na defesa dos direitos da sociedade e dos indivíduos que a compõe (SANTOS, 2010).

É imperativo lembrar que não há defesa do regime democrático sem incentivo à participação popular, à autonomia, à liberdade. Anseia-se, pois, que a instituição Ministério Público permita e incentive a existência cada vez maior de “promotores de fato”, indispensáveis a um Estado que se pretende efetivamente Democrático.

¹²⁰ Seja de forma isolada, nas comarcas em que só há um promotor, ou em parcerias com outros colegas que integram Promotorias de defesa de direito difuso, Fazenda Pública, e outras.

4.3 O Ministério Público e a defesa da educação

Consoante o que já foi exposto, destaca o artigo 127 da Constituição Brasileira, que o Ministério Público é definido como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com atribuição para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, ele se apresenta como defensor dos direitos sociais. Nessa perspectiva, passa-se a analisar a atuação dessa instituição na defesa do direito à educação, como um bem de interesse social do cidadão, pontuado como direito subjetivo e indisponível do indivíduo, verdadeiro direito fundamental.

O artigo 129 da Constituição de 1988 define, por sua vez, o Ministério Público como o verdadeiro guardião dos direitos da sociedade, conferindo-lhe independência e autonomia para defender, proteger e garantir a efetividade dos direitos indisponíveis do cidadão brasileiro.

A educação é um dos direitos fundamentais indisponíveis do indivíduo, como está prescrito no inciso II, do artigo 129, da Constituição Federal de 1988, cabendo, portanto, ao Ministério Público a função de fiscalizar a promoção efetiva desse direito, para garantir o exercício pleno da cidadania.

Lopes (2000), por seu turno, lembra que a Constituição Federal de 1988, ao definir a estrutura do Ministério Público, o apresenta como um dos principais instrumentos que fundamentam um Estado Democrático de Direito, pois os indivíduos que têm seus direitos violados ou ameaçados, de acordo com autor citado, “[...] tenderiam a depender do Ministério Público para sua postulação e conseqüente instauração do litígio indispensável à atuação do judiciário” (LOPES, 2000, p. 35).

Tem-se verificado, historicamente, que países em que há maior violação dos direitos tiveram um desenho de Ministério Público mais atuante, com atribuições mais extensas, enquanto países com uma democracia, aparentemente mais forte, como os Estados Unidos da América, a atuação do Ministério Público é mais restritiva, relacionada à esfera penal.

O Brasil é um claro exemplo dessa realidade, visto que, após a queda do regime militar, houve uma ampliação constitucional significativa das funções ministeriais, passando esta instituição a figurar como defensora do regime democrático, da cidadania, da sociedade em geral, em âmbito muito maior do que a mera atuação penal, atingindo direitos como os dos

deficientes; idosos; vítimas de violência; criança e adolescente; meio ambiente; probidade administrativa; educação, dentre outros.

Em relação ao direito à educação, existe uma nítida conexão entre a defesa do direito ao acesso à educação de qualidade e a busca pela democratização dos espaços educacionais como direitos imprescindíveis a todo cidadão brasileiro, que não pode ser negligenciado ou negociado em forma de concessões, por ser a educação direito de natureza indisponível, e que o Ministério Público assume a responsabilidade de defender e de promover de forma ampla e inclusiva.

Bobbio (2000) entende que, na atualidade, os direitos do homem devem permear discussões referentes, não apenas às questões relacionadas aos enunciados legais, que simplesmente resultam das argumentações que justificam sua necessidade, mas precisam recorrer a mecanismos eficazes voltados à proteção e promoção efetiva desses direitos, pois os fins propostos pelos textos legais não podem estar desvinculados dos meios adequados para que estes fins sejam concretizados. Nessa perspectiva, o autor citado refere que:

[...] Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. [...] (BOBBIO, 2000, p. 25).

O Ministério Público desempenha uma importância significativa como órgão de divulgação, regulação, fiscalização e agente de discussão no confronto das argumentações em conflitos.

A relação entre o Ministério Público e a Educação estreitou-se a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando essa instituição a atuar, de forma mais efetiva, em defesa da educação, o que exige de promotores e procuradores aprimoramento e intensificação de estudos e trabalhos na área educacional; bem como reformulação de atribuições; além da criação de promotorias especializadas e a participação em Grupos Especiais.

Embora haja dificuldades institucionais, que perpassam, inclusive, pela insuficiência de membros para atender à demanda social, discussões em torno do direito à educação têm se tornado mais comuns, sobretudo, nos últimos três anos em que foi criada comissão, compostas por membros do Ministério Público, a COPEDUC.

Talvez, ainda se possa definir como tímida a atuação ministerial na área, considerando que há Estados que não contam com promotorias especializadas, nem Centro de Apoio, muito menos grupos especiais de trabalho, e a temática é bastante específica, exigindo preparo do agente ministerial, conhecimentos mais profundos na área educacional e desprendimento para estar em contato com o Ministério da Educação, Secretarias de Educação, professores, alunos, Conselhos, enfim, parceiros em potencial, não obstante, muitas vezes, possam ser alvo de investigações e controle ministerial.

Vale registrar que há diferenças básicas entre Centros de apoio e Promotorias Especializadas. Prestando-se os primeiros, de um modo geral, a dar suporte técnico aos promotores; acompanhar convênios interinstitucionais firmados; fazer intercâmbio de ideias; fomentar campanhas, sem atribuição para execução direta de acordos, ações e outras atividades. As promotorias especializadas, por seu turno, são órgãos de execução que trabalham com questões, principalmente, coletivas; tendo atribuição para firmar acordos extrajudiciais e propor ação civil pública.

Algumas promotorias especializadas têm atuação mais ampla na área da educação, agindo, inclusive, em alguns Estados, nos casos de improbidade; outras são mais restritas, conforme a norma estadual vigente, considerando-se a autonomia que cada Ministério Público Estadual possui. A primeira Promotoria Especializada na área da educação a ser criada foi a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC), em janeiro de 2000, que passou a ter atuação no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cuja principal responsabilidade era defender e garantir o direito à educação, assegurando o cumprimento das práticas referentes à garantia do direito educacional, cuja finalidade seria possibilitar a igualdade de oportunidades ao cidadão brasileiro.

Sucessivamente, foram sendo criadas outras promotorias e centros de apoio institucional da educação em outros Ministérios Públicos do Brasil. No final de 2001, foi criada a Promotoria Especializada no Maranhão. Em 09.04.2002, foi criado o Centro de Apoio da Educação no Paraná (Ato 27), que conta, atualmente, também com uma Promotoria Especializada. Em outubro de 2003, foram criadas três promotorias em Pernambuco e, ainda, nesse mesmo ano, foi criada uma promotoria da educação no Espírito Santo. Na data de 14.07.2006, foram criadas quatro promotorias especializadas em educação no Ceará, por meio da Lei Complementar 59. No Rio de Janeiro, foi criada, em 2008, a Promotoria de Defesa da Educação e, em 2013, o Centro de Apoio especializado. Em Roraima, a Resolução 03/2009

deu ensejo à criação de um Centro de Apoio (Resolução 01/2011) e, posteriormente, a uma Promotoria Especializada (01/2013). Em outubro de 2009, foi criada a 6ª Promotoria Especializada e um Centro de Apoio com núcleo de direitos à educação. No Rio Grande do Norte, por seu turno, foi criada a Promotoria Especializada em educação, pelo ato 12/2009. A Promotoria Especializada de Goiás foi criada pelo Ato Normativo 52/2010, em 13/12/2010. Ainda em 2010, foi criado o Grupo Especial de Educação de São Paulo, não havendo promotorias especializadas nem Centro de Apoio, no Estado de São Paulo.

O Ministério Público do Piauí, igualmente, passou a contar com uma Promotoria Especializada em educação, pela Resolução 03/2010; contudo, referida Promotoria é denominada “da Cidadania”, embora atue exclusivamente na área da educação e, em 2013, passou, igualmente, a contar com um Centro de Apoio. No ano de 2011, mais precisamente, em 11/03/2011, foi editado o Ato Normativo que criou o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC), no Ministério Público da Bahia. Na Paraíba, também em 2011, foi criado um Centro de Apoio Operacional, contando, atualmente, com uma Promotoria Especializada. Em Minas Gerais, pela Resolução PGJ 47, de 07.06.2011 foi criada Coordenadoria Estadual de Educação – Promotoria Estadual de Defesa da Educação (PROEDUC). Rondônia, igualmente, teve um Centro de Apoio criado em 2011, pelo Ato 03/2011.

Não há Promotoria Especializada, Centro de Apoio ou grupo voltado exclusivamente para educação nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina e Tocantins.

Convém sintetizar as funções previstas nas legislações locais para atuação específica na área da educação, a fim de aclarar as atribuições definidas nos Estados brasileiros.

O Centro Apoio operacional da educação do Paraná tem como principais atribuições: a proteção aos direitos relacionados à educação; o acesso à educação; o combate à evasão escolar; a verificação dos recursos destinados e dos percentuais dos recursos públicos constitucionalmente previstos na área da educação; e a fiscalização da aplicação das verbas públicas na educação, inclusive, oriundas do FUNDEB.¹²¹

Em Pernambuco, as promotorias especializadas têm atribuição exclusiva para defesa

¹²¹ A nomenclatura utilizada na norma de referência era FUNDEF, não obstante hoje o programa seja o FUNDEB.

dos interesses sociais e individuais indisponíveis; titularidade das ações civis públicas e impulso processual na área; e legitimidade para propor ações para garantir a maior eficiência na atuação do Ministério Público.

No Espírito Santo, há Promotoria Especializada e Centro de Apoio voltado à área da educação. As principais atribuições do Centro de Apoio são: buscar a viabilização e implementação do estabelecido no ordenamento jurídico correspondente à educação; efetuar o acompanhamento e o controle do andamento das ações de repercussão nacional ou local referentes à política educacional; apoiar ações que visam acompanhar os programas de Pré-escola e Ensino Fundamental; a gratuidade do Ensino Médio; o atendimento especializado para portadores de deficiência; o atendimento especializado para os superdotados; a oferta do ensino noturno; os programas suplementares de material didático-escolar, transporte escolar, merenda escolar e assistência à saúde, para atendimento ao educando de Ensino Fundamental; o direito público subjetivo de acesso obrigatório e gratuito ao ensino; a frequência escolar; as autorizações de funcionamento de estabelecimento de ensino particular; os currículos escolares; a aplicação dos valores mínimos da receita em educação; o ensino supletivo; a autonomia das entidades desportivas; a proteção e o incentivo de práticas desportivas; os casos da justiça desportiva; os programas de pesquisa científica e autonomia tecnológica; apoiar medidas que promovam criação e atuação efetiva dos Conselhos de Educação; acompanhar a criação e atuação dos órgãos de medidas que promovam o cumprimento das determinações legais, principalmente, o estabelecido pelos artigos 205 a 214 da Constituição Federal; acompanhar as ações de avaliação da aplicação efetiva dos recursos destinados à educação; acompanhar as políticas nacional, estadual e municipal da educação; apoiar os órgãos de execução do Ministério Público do Espírito Santo (MP-ES) na instrução do IC ou no desenvolvimento de medidas processuais; sugerir a edição de atos e instruções que visem a melhoria das ações do MP/ES voltadas para educação; sugerir a realização de cursos e eventos para divulgação da legislação pertinente à educação; manter atualizado banco de dados relativos ao Conselho de Educação; representar o MP/ES junto a entidades públicas e privadas com atuação na educação, por designação do Procurador-Geral de Justiça; elaborar e manter atualizados dados estatísticos de ações e processos referentes à área da educação; e desenvolver outras atividades afins oficialmente estabelecidas.

As promotorias especializadas, por seu turno, têm atribuição de execução, podendo

firmar acordos extrajudiciais, termos de ajustamento de conduta, propor ações, na área da educação, em conformidade, ou até mesmo indo além do que fora proposto pelo Centro de Apoio.

As quatro promotorias especializadas em educação, no Estado do Ceará, contemplam as seguintes atribuições: fiscalizar a gestão política de educação do Estado e do Município, promovendo as medidas administrativas e judiciais tendentes a garantir a universalização do ensino, de acordo com as diretrizes e bases da educação nacional; promover, conjunta ou separadamente, com o órgão de execução correspondente, medidas para a proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais à educação; promover, conjunta ou separadamente, com o órgão de execução correspondente, medidas judiciais e extrajudiciais para implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito ao direito fundamental à educação; promover medidas objetivando o combate à evasão escolar, bem como a inclusão de crianças e adolescentes no sistema educacional público; e fiscalizar a correta aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados à área educacional, promovendo as medidas judiciais, inclusive, referentes à improbidade administrativa, bem como as medidas no âmbito administrativo e extrajudicial cabíveis.

No Ministério Público do Rio de Janeiro (MP/RJ) há duas promotorias especializadas com as seguintes atribuições: - promover o inquérito civil e ação civil pública, inclusive, pela improbidade administrativa, para proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, relacionados a todas as etapas e modalidades da Educação Básica e, no que couber, da Educação Superior; fiscalizar os sistemas estadual e municipal de ensino, incluindo a aplicação de recursos financeiros e os programas suplementares a eles correlatos; fiscalizar a elaboração, aprovação, cumprimento e avaliação dos Planos Estadual e Municipal de Educação; fiscalizar a criação, implementação e efetivo funcionamento de todos os Conselhos da área de educação, nos âmbitos estadual e municipal; - atuar como fiscal da lei nas ações civis públicas propostas por outros legitimados e nas ações populares que lhe forem conexos. Conta o Estado, também, com um Centro de Apoio que tem a função de estimular a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade, inclusive, para o fim de atuação conjunta, se for o caso; interagir e realizar articulação entre os órgãos do Ministério Público (MP) na adoção de medidas instrutórias; prestar suporte aos órgãos de execução do MP na adoção de medidas instrutórias; receber representações por meio do Sistema de Ouvidoria ou qualquer outro expediente, transmitindo-se aos órgãos encarregados de apreciação.

As Resoluções do Ministério Público de Roraima (MP/RR) não trazem especificação sobre as atribuições despendidas com educação. É imprescindível ponderar, nesse sentido, que não há promotoria específica na área da educação, mas Promotoria Especializada em idoso, deficiente e educação.

Em Sergipe, como já exposto, há Centro de Apoio (Núcleo de Direito à Educação), que não tem função de órgão de execução e nem atribuição para expedir atos normativos a estes dirigidos, com atribuição para promoção, proteção e defesa dos direitos à educação. Há, também, Promotoria Especializada no âmbito judicial e extrajudicial, na defesa do direito à educação perante a rede estadual e, especialmente, no acompanhamento da execução orçamentária, aplicação dos recursos vinculados e oriundos de outros entes públicos, inclusive, em articulação com o Ministério Público Federal, quanto aos recursos federais; no acompanhamento de questões envolvendo a compatibilidade, a adequação e a regularidade do quadro de profissionais da educação; na fiscalização da estrutura das escolas quanto à capacidade de atendimento da demanda e ao seu bom funcionamento, inclusive, dos seus equipamentos voltados para sua finalidade; na divulgação do direito à educação; na criação e manutenção de banco de dados, com informações que possam subsidiar a definição de estratégias de atuação; nos casos não previstos, bem como as questões relativas ao direito à educação nas escolas privadas, excetuadas as referentes às relações de consumo.

Em Goiás, igualmente, há apenas Centro de Apoio Operacional, sem atribuição de órgão de execução. No Ministério Público do Piauí, há uma Promotoria Especializada em educação desde 2010, e no ano de 2013, foi criado um Centro de Apoio específico na área, não havendo referência detalhada nas normas de regência acerca das atribuições específicas, o que tem sido legado ao Plano de Atuação. No Plano de Atuação Ministério do Piauí, o enfoque dado pelo Centro de Apoio da Educação direciona-se à fiscalização, acompanhamento e propositura de ações extrajudiciais e judiciais: a) para promoção de cidadania na escola, por meio da oferta de vagas na escola pública e avaliação da qualidade do ensino ministrado; b) fiscalização e acompanhamento das verbas do FUNDEB; c) fiscalização do programa de alimentação escolar; d) atuação junto ao Programa Nacional de Transporte Escolar.

No Estado de São Paulo, há um Grupo de atuação especial de educação (GEDUC), composto por Núcleos de Atuação Regional, integrado por promotores de justiça com atuação nas áreas da infância e juventude, direitos humanos e consumidor, designados pelo Procurador Geral de

Justiça que têm as seguintes funções: 1- promover o IC e ACP para proteção dos interesses difusos e coletivos, relacionados a todos os níveis e modalidades da Educação Básica e, no que couber, da Educação Superior com todas as prerrogativas funcionais inerentes; 2- expedir recomendações, especialmente para explicar comandos normativos, objetivando garantir o efetivo respeito dos Poderes Públicos ao direito fundamental à educação 3- firmar compromissos de ajustamento de conduta às exigências contidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no ECA e nas demais leis e atos normativos federais, estaduais e municipais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial; 4- exercer fiscalização dos sistemas estadual e municipal de ensino quanto ao cumprimento dos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender; ensinar; pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais do ensino público e garantia do padrão de qualidade, inclusive, mediante instituição de sistemas municipal e estadual de avaliação da Educação Básica; 5- exercer a fiscalização dos sistemas estadual e municipal quanto ao cumprimento das garantias de Ensino Fundamental obrigatório e gratuito; da progressiva universalização do Ensino Médio regular de ensino; do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, e da oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; 6- exercer a fiscalização, no que couber, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência médica; 7- exercer a fiscalização da aplicação do percentual mínimo constitucional das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, dando notícia, quando necessário, ao Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social para as providências cabíveis no âmbito da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social; 8- exercer a fiscalização, no que couber, da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a fiscalização da receita e do correspondente repasse dos recursos do salário-educação, comunicando, quando for o caso, ao Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social para as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições; 9- exercer a fiscalização junto ao Poder Público quanto aos programas de combate à evasão escolar, notadamente do recenseamento no Ensino Fundamental, da chamada e da frequência à escola e da inclusão do adolescente em conflito com a lei no sistema escolar; 10- acompanhar a elaboração e fiscalizar o cumprimento e a avaliação dos Planos Estadual e Municipal de

Educação; 11- fiscalizar e contribuir para os programas de erradicação do analfabetismo; 12- fiscalizar a oferta, a qualidade e a segurança dos serviços de transporte escolar, de merenda escolar e de material didático; 13- fiscalizar a criação, a implantação e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB; 14- fiscalizar o cumprimento da LDB pelos respectivos sistemas estadual e municipal de ensino, e qualquer outros assuntos pertinentes ao direito fundamental à educação no plano difuso e coletivo.

Na Bahia, existe um Centro de Apoio Operacional de Defesas da Educação (CEDUC) do MP/BA – órgão auxiliar da atividade funcional, que tem finalidade estimular, integrar e promover o intercâmbio entre os órgãos do Ministério Público que atuam na área de proteção e defesa da educação e atribuições comuns, cuja atribuição é: elaborar, coordenar, acompanhar e avaliar programas, projetos e atividades institucionais relativas às atividades de defesa da educação; realizar estudos e pesquisas voltados às formulações das políticas institucionais, em articulação com os órgãos do MP; propor ao Procurador-Geral de Justiça alterações legislativas e a edição de normas relacionadas à sua área de atuação, visando a melhoria dos serviços e do desempenho do MP; disseminar inovações, orientações jurisprudenciais, teses doutrinárias, eventos jurídicos e outros subsídios técnicos e jurídicos que contribuam para a atuação dos órgãos de execução do MP; manter a articulação permanente com as diversas esferas do poder, organizações governamentais, do terceiro setor e do setor privado que participem direta ou indiretamente da elaboração de estudos ou desenvolvimento de atividades pertinentes à área de educação; promover a articulação entre os órgãos do MP e organizações públicas, privadas e do terceiro setor; promover, por iniciativa própria ou a pedido dos órgãos de execução do MP, pesquisas sobre assuntos e consultas formuladas; promover ações voltadas ao aprimoramento técnico e operacional das atividades dos órgãos de execução que atuam na área da educação; estimular o intercâmbio e a integração entre os órgãos de execução da área da educação ou que tenham atribuições comuns; propor a realização de convênios e outros ajustes, acompanhando a sua execução; prestar auxílio aos órgãos de execução que atuam na área da educação na instrução de procedimentos investigatórios e na preparação e proposição de medidas processuais.

Há, ainda, na Bahia um Grupo de Atuação especializada com função de órgão de execução (GEDUC), integrado por três promotorias e duas promotorias da Infância e Juventude na capital que atuam exclusivamente com educação. Há, igualmente, previsão da implantação de 09 (nove) promotorias especializadas.

Na Paraíba, há um Centro de Apoio com atribuição para auxílio e suporte à atividade funcional dessas Promotorias, desenvolvendo as atribuições expressas na Lei Geral e Complementar Estadual, dentre as quais estão: organização de banco de dados na área da educação; elaboração de diretrizes operacionais; criação e disponibilização de mecanismos eficientes de apoio aos órgãos de execução e de assessoramento, permitindo o uso de ferramentas de interação em tempo hábil e, preferencialmente, de modo virtual, inclusive, pesquisas, consultas, orientações e remessa de peças, sugestões não vinculativas de atuação e informativos; realização periódica de atividades de aprimoramento técnico-prático e operacional; participação nas ações interinstitucionais voltadas para a educação e para o controle dos atos de particulares e da Administração Pública na área educacional; articulação com entidades da sociedade civil organizada para o fortalecimento ao controle social na área da educação; estímulo e suporte para atuação articulada e uniforme entre os órgãos de execução, e entre estes e demais órgãos da Administração Superior, inclusive, mediante formação de grupos de trabalho, edição de enunciados sem caráter vinculante e envio de sugestões normativas ao Procurador-Geral de Justiça. Conta o Estado referido também com uma Promotoria Especializada na capital, e está instalando uma segunda promotoria da educação em Campina Grande.

Em Minas Gerais, foi criada a PROEDUC que acumula as funções de Centro de Apoio e de órgão de execução mediante solicitação do promotor natural. Atua a PROEDUC: de forma cooperativa e integrada com as Promotorias de Justiça, proporcionando-lhes suporte técnico e jurídico, para promover o efetivo cumprimento das normas; por meio da articulação e integração com os órgãos e entidades governamentais e não-governamentais que integram as redes de deliberação, controle e atendimento, visando desenvolver estudos e ações para o aperfeiçoamento do sistema de garantias dos direitos à educação. Tem ela atribuição para: promover a mobilizar os órgãos de execução, objetivando uma atuação conjunta, uniforme e coordenada para a promoção do direito à educação; identificar as prioridades de atuação institucional para a promoção do direito à educação, mediante a integração e intercâmbio com os órgãos públicos e entidades não-governamentais que visem aos mesmos objetivos; compilar, sistematizar e analisar a legislação e a jurisprudência, bem como organizar material bibliográfico para disponibilizá-los às Promotorias de Justiça com atuação na promoção do direito à educação; sugerir a elaboração de convênios a serem firmados pela Procuradoria Geral de Justiça com entidades e instituições públicas e privadas, visando ao aprimoramento das atividades de promoção do direito à educação; elaborar os roteiros de atuação e modelos

de petições iniciais de ações civis, penais e de termos de ajustamento de conduta que podem ser utilizados pelos órgãos de execução; promover a realização de encontros de especialização e atualização nas diversas áreas do conhecimento associadas à promoção do direito à educação; reunir-se periodicamente com Promotores de Justiça com atribuições relacionadas com a área, para a consecução dos objetivos estabelecidos neste ato; colher informações, dados, subsídios técnicos e jurídicos para auxiliar a atuação das Promotorias de Justiça com atribuições relacionadas à área, podendo, para tanto, instaurar expedientes; acompanhar a criação e a atuação dos órgãos estaduais de educação e participar como fiscal dos Conselhos e comissões estaduais do setor; acompanhar e, se for o caso, apresentar propostas de modificação regulamentar e legislativa relacionada à Educação; representar ao Procurador-Geral de Justiça, se for o caso, pela inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal sobre educação; proferir palestras e participar de encontros sobre temas referentes à educação, e adotar outras medidas pertinentes à promoção do direito à educação.

Vale destacar que a PROEDUC, em cooperação com o órgão de execução solicitante, tem atribuição para: promover o IC e ACP relacionados a todos os níveis e modalidades de Educação Básica e, no que couber, da Educação Superior; expedir recomendações, notadamente para explicar conteúdos normativos com o objetivo de garantir o efetivo respeito dos Poderes Públicos ao direito fundamental à educação; celebrar termos de ajustamento de conduta às exigências contidas na CF, LDB, ECA e demais leis e atos normativos federais, estaduais e municipais referentes à educação; promover todas as medidas cabíveis para coibir a evasão escolar e para garantir a inclusão de crianças no sistema de educação pública (atendimento especializado aos portadores de deficiência, oferta do ensino noturno, frequência escolar, qualidade do currículo escolar e a expansão do ensino técnico profissionalizante); exercer a fiscalização dos sistemas estadual e municipal de ensino quanto ao cumprimento de princípios (como igualdade de acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gratuidade; valorização dos profissionais da educação; ingresso exclusivo dos profissionais por concurso público de provas e títulos; gestão democrática, eficiente e honesta dos estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação; ingresso exclusivo dos profissionais por concurso público de provas e títulos; gestão democrática, eficiente e honesta dos estabelecimentos públicos de ensino; garantia do padrão de qualidade; combate à violência na escola como garantia de segurança pessoal dos alunos e dos profissionais da educação; combate efetivo ao *bullying* e a qualquer outra forma de

agressão física ou verbal no interior dos estabelecimentos de ensino); exercer a fiscalização no âmbito de atribuições do MP de programas, FUNDEB, aplicação de recursos, oferta, qualidade e segurança de serviços, cumprimento da LDB, e empreender visitas periódicas às instituições; adotar outras medidas pertinentes à promoção.

Em Rondônia, há uma Promotoria da Infância e Juventude que trabalha com direito à educação e está localizada na capital do Estado. Há, também, o Centro de Apoio da Educação. A norma de regência não traz especificações das atribuições.

No Pará, há duas promotorias especializadas na defesa da educação, e não há Centro de Apoio. A norma de regência, igualmente, não traz suas atribuições especificadas.

Vale destacar que, de um modo geral, cabe ao Ministério Público, seja por meio dos Centros de Apoio, das promotorias especializadas ou dos grupos especiais, estimular o desenvolvimento social, considerando a educação como um meio eficaz para o alcance deste fim. Está inscrito nos artigos 127 e 205, da Constituição Federal de 1988, que asseguram, respectivamente, a educação como um direito de todos, dever do Estado e da família em colaboração com a sociedade, a função de acompanhamento e fiscalização do Ministério Público no âmbito educacional.

Dessa forma, verifica-se que há muitas ações possíveis por parte do Ministério Público na área da educação, devendo atuar como articulador, fiscalizador e mediador social, a impulsionar a sociedade e o Estado na escolha dos critérios e nas prioridades de gastos. Deve assumir uma postura proativa, envolvendo e fortalecendo o papel na educação com a sociedade civil, por meio de conferências, debates, audiências, consultas públicas, entre outras; exigindo melhorias e qualidade na transparência dos gastos ligados à educação e, se necessário for, valer-se de meios extrajudiciais e/ou judiciais para a implementação de políticas públicas nesta área tão essencial ao futuro do país e do mundo.

As promotorias especializadas têm atribuições específicas relacionadas à defesa da educação, no sentido de garantir o acesso ao ensino, principalmente na rede pública, sendo a busca da matrícula de todos os indivíduos uma das principais bandeiras levantadas, mesmo quando não estão munidos de toda documentação prevista. O acesso contempla também a obrigatoriedade e a gratuidade da Educação Básica; a não retenção documental do aluno por escolas da rede particular de ensino em caso de inadimplência; matrícula em escola próxima da residência; transporte escolar e passe estudantil; a viabilização da educação inclusiva,

elementos pertinentes ao acesso igualitário do indivíduo à rede escolar sem qualquer discriminação, e a oferta de carga horária mínima prevista pela LDB/96 para a Educação Básica (BRASIL, 2000).

Cabe, ainda, a função de fiscalizar o desenvolvimento das atividades profissionais do processo ensino/aprendizagem com a devida qualificação profissional do professor; as condições para a realização das aulas de educação física; a oferta de educação adequada para os portadores de necessidades especiais; o funcionamento das escolas públicas e particulares mediante o credenciamento e autorização expedidos pela Secretaria de Estado de Educação; a devida aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais que forem destinados à educação; a aplicação das sanções disciplinares devidas, caso haja necessidade, e o relacionamento educador/educando tendo como pressuposto o que prevê o artigo 53, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

Também lhe é atribuída a missão de promover: cursos, palestras e exposições para que sejam oferecidos, à sociedade civil, os conhecimentos sobre os direitos à educação, em parceria ou não com a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude e Promotoria de Justiça de Defesa da Filiação do Idoso e do Portador de Deficiência, medidas judiciais e extrajudiciais para que se faça cumprir o que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2000).

As promotorias especializadas devem, ainda, atuar no sentido de combater a evasão escolar e buscar a inserção do indivíduo na rede pública de ensino; colaborar como parceiro de órgãos públicos e privados na promoção de campanhas educativas, preventivas ou quanto à implementação de programas e eventos que estejam ligados ao seu campo de atuação; acompanhar: o desenvolvimento da gestão democrática nas instituições de ensino público, averiguando se está havendo a participação regular dos Conselhos Escolares, e, como observador/participante do Conselho de Educação dos Estados, e verificar aplicação de verbas públicas destinadas à educação (BRASIL, 2000).

No mais, vale enfatizar que cabe ao Ministério Público buscar que a escola desempenhe a sua função no desenvolvimento da criança, do adolescente, jovens e adultos, nos locais em que atua com Ensino Superior, ou Educação de Jovens e Adultos; que a família assuma o seu papel de formador de valores; que o poder público desempenhe a sua função de promover as condições para que a educação aconteça e, finalmente, que a sociedade se perceba com

responsabilidade no processo de formação da cidadania.

Nem sempre as Promotorias especializadas conseguem responder a tantas demandas sociais que se apresentam no âmbito educacional, pois suas atribuições, previstas em normas internas, não chegam a abarcar todos os assuntos educacionais, não sendo cabível nos Estados em que há apenas Centro de Apoio a atuação como órgão de execução. O seu foco de atuação é a garantia do direito de todo cidadão à educação. Mas, não apenas a uma educação de fachada, que não tem propósito ou pretensão de discutir a qualidade do ensino, mas uma educação que seja capaz de concorrer para formação dos cidadãos, partícipes da comunidade, agentes de transformação e não meros compiladores de conhecimentos.

Vale destacar que, muitas vezes, existe relação direta, mas não necessária¹²², entre as condições de trabalho que são ofertadas ao professor e a qualidade da educação, situação que demanda fiscalização pelo Ministério Público das condições de trabalho dos professores.

As Promotorias de Defesa da Educação têm a preocupação de mostrar aos professores e diretores que, nem sempre, o Ministério Público vai estar contra o professor, a escola, o diretor ou o aluno, pois seu objetivo é buscar a melhoria do convívio, muito mais do que encontrar culpados para eventuais problemas, principalmente, quando se trata de uma situação de conflito. Para a maioria das Promotorias Especializadas, seu principal parceiro tem sido a comunidade escolar, a sociedade civil de modo geral, pois são eles que as levam as Representações, enquanto o Conselho Tutelar se responsabiliza pelo encaminhamento dos casos ao Ministério Público, quando necessário.

Os instrumentos usados para resolução dos problemas que chegam às Promotorias Especializadas são: as Recomendações e as Mediações. A maioria das Promotorias Especializadas trabalha tanto com casos individuais quanto coletivos. Muitos dos casos individuais podem se transformar em coletivos por meio das Recomendações. Estas, quase sempre, nascem de uma questão individual e se transformam numa orientação coletiva como proposta preventiva que busca evitar problemas futuros. Um exemplo é a determinação de inclusão dos portadores de necessidades especiais.¹²³

¹²²Condições ruins de trabalho nem sempre se refletirão numa educação ruim, visto que a maioria dos professores realiza um bom trabalho, mesmo dispondo de condições insuficientes para tal fim em escolas precárias e, por vezes, violentas.

¹²³Toda escola tem que proporcionar meios de inclusão para toda criança ou adolescente que apresente um determinado comportamento que requeira um atendimento diferenciado.

Para a concretização desse direito, é necessário que se desenvolva um trabalho integrado entre a Secretaria de Educação, a escola, a Secretaria de Saúde, o Conselho Tutelar, a Secretaria de Assistência Social e a família, pois a escola sozinha não tem condições de proporcionar bom atendimento ao aluno. Na falta dessa rede articulada, a escola deve recorrer às promotorias especializadas para conseguir melhor atendimento para o aluno.

Antônio Carlos Ozório Nunes (2014, p. 2-11) destaca ações possíveis que podem, de modo geral, ser desenvolvidas pelo Ministério Público para melhoria da qualidade de educação. São elas: 1. Fazer um diagnóstico da situação; 2. Estabelecer canais de conversação com a sociedade e núcleos de articulação; 3. Criar um Plano de atuação no município que engloba: zelar pela correta aplicação das verbas de financiamento da educação; verificar a existência e regularidade de funcionamento dos Conselhos municipais relacionados à Educação (Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar); avaliar como está a situação da Educação Infantil; buscar a aplicação do plano municipal de educação (discutido com a sociedade) ou sua criação (nos locais desprovidos); aferir a criação/implementação do plano de carreira dos profissionais da Educação Básica; incentivar ao funcionamento dos Conselhos escolares; cobrar uma escola mais inclusiva; buscar: segurança escolar, prevenção no combate à evasão escolar, e vigilância quanto aos sistemas de apostilados de ensino.

Para atender aos ideais democráticos propostos pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público assume o compromisso com o fortalecimento da cidadania a partir da defesa dos direitos sociais, dentre os quais a educação tem um papel relevante, e como instrumento institucional mediador entre as demandas oriundas dos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade civil e o Estado. Assim, pode-se retomar o pensamento de Bobbio (2007) quando se percebe uma relação entre o nível qualitativo e quantitativo de governabilidade de uma sociedade, a partir da capacidade que o Estado tem para responder às demandas oriundas da sociedade civil por meio de suas instituições.

Atualmente, a preocupação do Ministério Público Estadual tem se revelado mais abrangente, saindo de uma atuação, dirigida primordialmente ao acesso às escolas, para alcançar a qualidade da educação ofertada, sua capacidade de contribuir para edificação de cidadãos, pensantes e atuantes nas comunidades em que vivem, o que perpassa, como já se ponderou outrora, pela qualificação do profissional que atua na área; pelas condições estruturais das escolas (físicas e tecnológicas); pela participação ativa dos Conselhos escolares

(que demonstra engajamento da sociedade com as escolas e com a realidade que a circunda – alimentação escolar, recursos repassados, transporte escolar); pela proximidade da escola com a família, enfim, pela articulação de ações que envolvem o poder público, o ambiente escolar, a família e todos os agentes que direta e indiretamente são chamados a atuar nos casos de omissão, faltas e violação de direitos sociais.

As Promotorias especializadas, os Centros de Apoio e os Grupos Especiais de Trabalho tem a missão de assegurar, na área da educação, ao aluno o cumprimento dos direitos educacionais propostos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96, e concorrer para uma maior igualdade social, exercício pleno da cidadania e concretização da própria democracia.

5 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, REFLEXÕES SOBRE AS PESQUISAS REALIZADAS

Neste capítulo, serão compilados os dados de três pesquisas que foram realizadas. A primeira delas, na Escola Augustinho Brandão, a fim de aclarar o que tem levado referida instituição de ensino a ser considerada uma escola com educação de qualidade. A segunda pesquisa visa buscar informações junto a membros do Ministério Público Estadual sobre aspectos pessoais e profissionais, a fim de avaliar o que o Ministério Público entende por educação de qualidade, e a última pesquisa visa avaliar como o Supremo Tribunal Federal vem decidindo, nos últimos dez anos, sobre educação de qualidade.

5.1 Metodologia

Antes de entrar no resultado das pesquisas realizadas propriamente ditas, necessário esclarecer o método empregado, a natureza e tipo da pesquisa, a população e variáveis enfrentadas, e a forma como foram compilados os dados.

A metodologia empregada na pesquisa foi de cunho exploratório e descritivo, embasada em pesquisa de campo; análise documental e bibliográfica.

Os métodos empregados para exame do resultado foram o quantitativo e o qualitativo, com investigação de cunho explicativo, como será possível analisar de forma minudente.

5.1.1 Natureza e tipo de pesquisa

Conforme já exposto, este trabalho é de natureza exploratória e descritiva, fundamentado em pesquisa bibliográfica, documental e de campo, realizada durante os anos de 2012 e 2013.

Um dos *locus* foi a Escola Augustinho Brandão, situada no interior o Estado do Piauí, que alcançou excelente pontuação nas avaliações do Ministério da Educação (MEC), no ano de 2011, pelos altos índices de aprovação e médias elevadas dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Outro, foi a Comissão Permanente de Educação – COPEDUC, composta por promotores de todos os Estados Brasileiros, cujo objetivo era traçar um perfil de atuação do

Ministério Público Estadual (MPE) no enfrentamento da temática educação de qualidade, e trazer à luz uma concepção de educação de qualidade, com a intenção de delinear as perspectivas de atuação, a realidade verificada e, inclusive, sugerir melhores formas de agir.

Ademais, igualmente, foi realizada pesquisa conjuntural¹²⁴ junto à página do Supremo Tribunal Federal com o propósito de avaliar quais demandas, provocadas pelos Ministérios Públicos Estaduais, vêm sendo objeto de maior atuação da Corte Máxima de Justiça, na área educacional; quais os Ministérios Públicos Estaduais que tem se provocado mais a Corte Superior; e qual a fundamentação vem sendo utilizada para dar substrato aos julgados.

5.1.2 População e amostra

Na Escola Augustinho Brandão, procurou-se, por meio de entrevistas semiestruturadas em questionários – previamente elaborados, inclusos no apêndice, submetidos a todos os professores da Unidade Escolar, e respondidos por nove (9) dos dezoito (18) professores –, conhecer as causas do alto nível de qualidade da educação ministrada, que levou os estudantes a alcançar médias superiores às de alunos de outras escolas públicas e particulares do Estado e do Brasil. Foi, ainda, realizada entrevista aberta com a Diretora e Subdiretor da escola, a fim de ter uma visão geral da estrutura, da forma de trabalho, e dos problemas enfrentados. Ademais, houve visita e conversa informal com o corpo discente, que possibilitou o confronto das informações colhidas e uma noção mais geral da realidade educacional vivenciada na Escola Augustinho Brandão.

Na COPEDUC, foi feita entrevista aberta com a Coordenadora da Comissão, para verificar a data de criação, objetivos, forma e estrutura de atuação da COPEDUC, além da submissão de questionários semiestruturados a todos os promotores integrantes da comissão, os quais foram respondidos por oito (8) dos vinte e sete (27) promotores integrantes, com o fim de coletar informações pessoais pertinentes ao perfil do promotor que atua na área educacional, local de exercício, tempo de atividade e buscar obter uma concepção institucional de educação de qualidade; além de agregar informações sobre as práticas que tem surtido maior efeito e perfil de atuação institucional.

Para coleta de dados junto ao Supremo Tribunal Federal, foi considerado o lapso temporal de dez anos, e feita uma pesquisa aberta na página oficial, com os indicadores

¹²⁴ Pesquisa que avalia uma conjuntura histórica específica.

“educação e Ministério Público”, oportunidade em que foram obtidos 77 (sete setenta e sete) acórdãos, dos quais apenas 11 (onze) advinham de atuação do Ministério Público Estadual. Nesta pesquisa, objetivou-se conhecer, sobretudo, a fundamentação que vem dando substrato às decisões na área da educação.

5.1.3 Métodos de análise dos resultados

Os resultados da pesquisa foram interpretados quantitativa e qualitativamente e analisados à luz dos pensamentos dos autores consultados na pesquisa bibliográfica, e apresentados em forma de tabelas e gráficos construídos no *software Microsoft Excel*.

O método qualitativo, segundo Minayo (2004), consiste na análise de questões bem particulares, trabalhando no universo dos significados, com dados intrínsecos às relações, não delimitado as mensurações.

Bogdan e Biklen (1994, p. 51) destacam:

Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitem tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução de investigação qualitativa reflete uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra.

Trata-se, portanto, de uma investigação de cunho explicativo que, segundo Vergara (2000, p. 47), “visa esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno”.

Como já destacado, as pesquisas de campo foram realizadas na Escola Augustinho Brandão e junto aos integrantes da COPEDUC, e tinham por norte buscar referências e padrões de qualidade e elucidar uma concepção de educação de qualidade adotada pelos Ministérios Públicos Estaduais, além de traçar um perfil de atuação do Ministério Público Estadual (MPE), com a intenção de delinear as perspectivas de atuação e, inclusive, sugerir melhores formas de atuar.

Foi utilizado, nas entrevistas, um roteiro semiestruturado, aplicado pelo próprio pesquisador, o qual, segundo Beuren (2012, p. 56):

Como técnica de coleta de dados, a entrevista pode assumir diferentes formas; destacam-se como mais comuns as não estruturadas, as semiestruturadas e as

estruturadas. Por sua vez, o questionário pode ser elaborado com perguntas abertas e/ou perguntas fechadas. Cada uma dessas técnicas e seus desdobramentos constituem-se em instrumentos que têm suas peculiaridades, as quais precisam ser observadas para assegurar a qualidade dos dados que o investigador deseja coletar.

A pesquisa qualitativa, segundo Strauss e Corbin (2008), é aquela que investiga a vida das pessoas, experiências vividas, comportamentos, emoções, sentimentos, funcionamento organizacional, fenômenos culturais e movimentos sociais, no qual a análise é de cunho interpretativo. Tal pesquisa é composta de três componentes essenciais, são eles: os dados, resultantes das entrevistas; documentos legais; e observações, registradas como fotos, etc.

A forma de registrar os dados pesquisados foi a submissão dos entrevistados a questionários previamente elaborados e registro fotográfico das principais imagens da instituição pesquisada, estas na Escola Augustinho Brandão. Houve entrevista aberta com a diretora e o subdiretor da Escola Augustinho Brandão, e gravada em áudio com a coordenadora da COPEDUC, as quais foram transcritas e analisadas em confronto com as ideias dos autores pesquisados na revisão de literatura.

A coleta de informações angariada por meio de pesquisa de campo é descrita por Vergara (2000, p. 47) como uma “investigação empírica, realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno, ou que dispõe de elementos para explicá-lo”. Esta pesquisa de campo originou um contato mais próximo entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados.

A análise dos resultados da pesquisa realizou-se por uma abordagem qualitativa que Strauss e Corbin (2008) consideram como uma maneira de pensar sobre os dados e o mundo no qual se vive, questionando-se o que se vê e se ouve, elevando ao nível abstrato.

É cediço que, “por meio da escolha da técnica de entrevistas não é possível apreender fidedignamente as práticas dos sujeitos, mas sim, obter as narrativas de suas práticas, segundo a visão deste narrador” (MINAYO, 2004. p. 49).

Minayo (2004) fala, ainda, do ciclo de pesquisa, da origem da problemática e do surgimento de um produto provisório que dará origem a novas problemáticas. Este ciclo se forma da seguinte maneira: primeiramente, na fase exploratória da pesquisa, a partir do projeto de investigação e, em seguida, a construção teórica e descritiva, ordenando, classificando e analisando o material pesquisado.

No que tange à pesquisa jurisprudencial, ela é simplificada, sendo realizada em base de

dados de página oficial, e depois avaliada considerando-se o foco adotado no trabalho, tendo por escopo a busca por dados.

5.1.4 As variáveis do estudo

As variáveis analisadas na pesquisa com professores foram: faixa etária dos professores entrevistados; tempo de exercício do magistério pelos professores entrevistados; escolas em que os professores trabalham; tempo de formação específica para o magistério; linha pedagógica adotada na Escola Augustinho Brandão; recursos utilizados pelos professores; problemas enfrentados em sala de aula, na opinião dos professores; tipos de planejamentos realizados na escola; formas de avaliar os alunos, utilizadas pelos professores entrevistados; fatores que estão contribuindo para que a Escola Augustinho Brandão venha apresentando excelente desempenho; concepções dos educadores participantes desta pesquisa sobre educação de qualidade. Com a Coordenação, foram variáveis atinentes à estrutura da escola; autonomia; vinculação a convênios; e aporte financeiro.

Já, junto à COPEDUC foram: a) variáveis pessoais: distribuição dos promotores pela faixa etária; tempo de atuação no Ministério Público; local de atuação; exclusividade de atuação na área educacional; exercício de atividade em Promotoria, Centro de Apoio ou Órgão Especializado, na área da educação; tempo de atuação na defesa da educação; tempo de participação na COPEDUC; existência no Estado de origem de Promotoria, Centro de Apoio ou Órgão Especializado em educação; b) variáveis atinentes ao exercício profissional: existência de agenda específica de atuação na área educacional; critérios adotados para encaminhamento das demandas às promotorias que atuem com educação; seleção de prioridades e identificação dos casos de urgência; quais critérios balizam o que se entende por educação de qualidade; qual o conceito de educação de qualidade; especificação das demandas que o Ministério Público tem conseguido atuar com mais facilidade na área da educação; quais mudanças foram verificadas na atuação ministerial em defesa da educação nos últimos cinco anos; que tipo de ação ministerial tem gerado melhores efeitos na prática; como se dá a atuação coletiva na área da educação; citação de casos concretos de atuação ministerial em defesa da educação. Registre-se que, quanto à Coordenação, foram pertinentes à estrutura da COPEDUC, tempo de criação, trabalhos realizados e histórico.

Na pesquisa realizada junto à página do Supremo Tribunal Federal, consideraram-se as seguintes variáveis: esclarecimento sobre os Ministérios Públicos Estaduais que tiveram

demandas apreciadas pelo STF nos últimos dez anos, na área educacional; que demandas da educação foram mais debatidas no período; qual o fundamento utilizado para embasar o julgamento do STF na demanda de maior incidência aferida.

5.2 Pesquisa de Campo na Escola Estadual Augustinho Brandão

Inicialmente, para melhor esclarecimento sobre o papel do Ministério Público Estadual no sentido da implementação de políticas públicas para concreção de uma educação de qualidade, busca-se uma concepção de qualidade e utiliza-se como parâmetro de qualidade uma escola específica, qual seja, a Escola Augustinho Brandão. Na situação em comento, é fácil justificar a escolha da referida Escola, uma vez que houve análise dos parâmetros, indicadores, para fixação da concepção de educação de qualidade, e que essa escola obteve resultados excelentes, não obstante esteja localizada na cidade de Cocal dos Alves, um pequeno município, com apenas cinco mil, quinhentos e setenta e dois (5572) habitantes, situado no interior do Piauí, um dos Estados mais pobres do Brasil.¹²⁵

Nesse contexto, a Escola Augustinho Brandão, mantida pelo poder público estadual, vem alcançando resultados excelentes nas avaliações do Ministério da Educação, especialmente no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), superando diversas escolas privadas nacionais, daí porque se reconheceu que seria de grande valia conhecer os indicadores (fatores) que têm concorrido para o alcance desse ensino de qualidade comprovado. Convém registrar que, em 2010, todos os alunos egressos da escola foram aprovados no vestibular. A Escola Augustinho Brandão acumula dezenas de medalhas, em Olimpíadas de Matemática e Química, e prêmios de astronáutica, astronomia e física.

¹²⁵ Informação obtida no site: <http://www.cidade-brasil.com.br/municipio-cocal-dos-alves.html>. Acesso em 07.04.2014.



Figura 1 - Portão de acesso à escola Augustinho Brandão

Outra justificativa para essa escolha diz respeito à atuação desta pesquisadora no Ministério Público do Estado do Piauí, que tem oscilado na referência de qualidade educacional, já tendo figurado em dois extremos, uma vez que teve, em 2006, a melhor escola do Brasil¹²⁶, conforme IDEB de 2006, e em 2012 a segunda pior escola brasileira,¹²⁷ conforme dados do MEC pertinentes ao ano de 2003, em decorrência do baixo IDHM.

Entende-se, portanto, a importância de se analisar uma escola com bons índices oficiais e buscar verificar por meio de informações de professores; exposição da vivência pessoal dos egressos do estabelecimento de ensino e sua qualidade aparente de vida se há reflexos de uma educação capaz de gerar criticidade, diálogo, exercício político, elementos basilares da democracia.

5.2.1 Histórico da Escola Augustinho Brandão



Figura 2 – Entrada da escola Augustinho Brandão

¹²⁶ Instituto Dom Barreto – escola privada sediada em Teresina/PI.

¹²⁷ Escola pública sediada na cidade de Francisco Aires, baixo Parnaíba.

A Escola Augustinho Brandão foi instalada em 2003 e, a partir de então, a comunidade inserida empenhou-se com a realização de um trabalho maciço em prol da qualidade na educação, tendo à frente um grupo de professores, dos quais se destacam o professor Antônio Cardoso do Amaral e a professora Aurilene Vieira de Brito e a secretária Narjara Machado Benício, situação que teve repercussão nacional, diante dos prêmios que foram angariados pela escola. No primeiro semestre de 2011, a escola passou a contar com uma nova sede. O local fica um pouco afastado, não tem calçamento na rua de principal acesso, contudo, é muito mais amplo do que o espaço anterior e permite a expansão, o que inclusive, está acontecendo no momento em que estão sendo construídas novas salas de aula, uma quadra esportiva e destinados espaços para laboratórios de Informática e Ciências.

É importante ressaltar que a Escola Augustinho Brandão, desde agosto de 2013, vem oferecendo educação em tempo integral. A escola funciona 9h/dia, iniciando-se as atividades às 7h, havendo horário para o almoço de duas horas. Ela funciona para Ensino Médio e, no ano de 2014, passou a ter também três turmas do Ensino Fundamental (6^a, 7^a e 8^a séries).



Figura 3 – Sala de aula da Escola Augustinho Brandão

No momento, ainda há dificuldades a serem enfrentadas, pois atualmente encontram-se matriculados duzentos e quarenta (240) alunos e somente há repasse de verbas para cento e sessenta (160). Além disso, antigos convênios e parcerias encontram-se suspensos, o que

dificulta um maior investimento na escola. Até o ano passado, havia parceria com o município, o que foi rompido em 2014.

Se por um lado, a perda da parceria foi prejudicial para obtenção de investimentos, por outro, gerou mais liberdade, menos tentativa de infiltração política e viabilizou o cumprimento da carga horária, que era muito difícil antes, em decorrência das escolas municipais terem as aulas sempre iniciadas depois das estaduais, e ser o transporte de alunos da escola realizado pelo município.

Um dos pontos em que a parceria era quase constante era no transporte escolar, vindo atualmente a Escola Augustinho Brandão a contar com quatro ônibus escolares, todos custeados pelo Estado.

A escola tem dezoito professores e uma nutricionista vinculada à Gerência Regional de Ensino, que prepara o cardápio a ser oferecido aos alunos. A assistência à saúde dos educandos fica sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde.



Figura 4 – Sala de aula da Escola Augustinho Brandão

Percebe-se que, não obstante a Escola Augustinho Brandão seja pública, o trabalho para seu crescimento e aparecimento no cenário nacional dependeu, quase exclusivamente, da iniciativa de pessoas bem intencionadas e vocacionadas que resolveram fazer o necessário para que houvesse aprendizado e sucesso, vindo somente após a obtenção de prêmios a ser

objeto de observação do Poder Público e de maiores investimentos.

Segundo relato dos próprios professores, os alunos ainda são muito dependentes; não tem havido um trabalho completo em temas transversais e há necessidade de acompanhamento escolar até para realizar a inscrição nas Faculdades.

Os professores informaram também que em alguns momentos acompanham ações judiciais para alunos, que foram aprovados no vestibular ainda no segundo ano; são os responsáveis pela contratação de advogados e auxiliam nas matrículas dos mesmos na capital do Estado. Essa situação é reflexo da escolaridade da família dos educandos que, normalmente, é composta por analfabetos ou alfabetos funcionais.

A escola conta atualmente com seis salas de aula; uma sala de matemática; uma cantina; secretaria; 01 (um) banheiro de funcionários; 02 (dois) banheiros de alunos; um pátio amplo de recreação e que também se presta a refeitório. Também possui *notebook* para acesso à internet e aparelhos de TV e DVD, obtidos em premiações. Durante as aulas, não é permitido que os alunos portem celulares, ficando todos guardados em uma caixa com identificação por série, podendo ser utilizados nos intervalos.



Figura 5 – Refeitório da Escola Augustinho Brandão

Por outro lado, são oferecidas três refeições diárias: almoço e dois lanches. Além disso, é possível observar, na escola Augustinho Brandão, que o maior foco dos professores é

atinente: à apresentação integral do conteúdo proposto; respeito pela carga horária; noção de responsabilidade, disciplina como mecanismo de cobrança; respeito a valores morais e busca da excelência; clara e evidente possibilidade de reprovação dos que não alcancem o aprendizado necessário na série em que se encontrem¹²⁸; visão da escola como núcleo de agregação com a família; conscientização sobre a importância do estudo; preparação para Olimpíadas como forma de superação pessoal e elevação da autoestima; complementação do material didático com informes de jornais, internet e material externo; realização de atividades voltadas para resolução de problemas; provocação aos alunos para que estudem muito.

Vale destacar que as aulas são, eminentemente, expositivas e tem foco na resolução de problemas; que há espaço de estudo com monitores fazendo o acompanhamento; que há carência no ensino de Educação Física, o que se acredita que será resolvido em breve, uma vez que está sendo construída uma quadra poliesportiva no local.

Ressalte-se, também, que há duas aulas por semana de monitoria para reforço; que, não obstante haja previsão de aula de Educação Física, não há professor contratado para ministrar tal disciplina. Esse problema igualmente tem acontecido com a disciplina Física, o que tem levado os diretores a manter, com auxílio de verba externa, professor contratado para essa função, enquanto a Secretaria de Educação Estadual não resolve o problema.¹²⁹



Figura 6 – Sala de reforço da Escola Augustinho Brandão

¹²⁸Vale destacar que foi declarado que até a instalação da Unidade Escolar Augustinho Brandão não havia reprovação no município e que, depois de referido período, elas começaram a ocorrer; contudo, houve problemas, visto que o Estado não aceitava, e os professores tiveram que ser firmes para manterem sua linha pedagógica, situação importante para sedimentação do conhecimento e valorização da escola.

¹²⁹Veja-se que o professor que ministra aula de Física é o vigia da escola (concurado na época em que ainda era aluno), que fez faculdade de Física e é egresso da própria Escola Augustinho Brandão.

A escola ainda enfrenta dificuldades, não há quem custeie o fardamento escolar, o que seria imprescindível diante da precária condição financeira dos alunos; há apenas um comércio que emite nota fiscal na cidade de Cocal dos Alves e que pode fornecer alimentos e material de higiene para escola, embora a lei exija pesquisa de preço em, pelos menos, mais dois estabelecimentos.

A diretora e o subdiretor buscam preencher eventuais faltas de horários de aula com palestras externas. Podem ser elencados como fatores que têm contribuído para disciplina e foco no estudo: o fato de a sociedade de Cocal dos Alves ter índice baixo de violência, e não registrar níveis considerados de drogadição e alcoolismo.

Ademais, restou evidente durante a entrevista que o lúdico está presente nas aulas de música e canto, em que são colocados desafios e procedido a incentivos que viabilizam o alcance. Há alunos que tocam instrumentos, como violão e flauta, e muitos que fazem parte do coral.

Constatou-se, na visita, que os alunos são motivados e tem estima elevada, e que os professores são agentes de transformação social, na medida em que acreditam em seus potenciais e estimulam seus êxitos.

5.2.2 Os resultados da pesquisa na Escola Augustinho Brandão

Apresentam-se, neste item, os resultados da pesquisa de campo na Escola Estadual de Ensino Médio Agostinho Brandão, situada no interior o Estado do Piauí, que alcançou excelente pontuação nas avaliações do Ministério da Educação (MEC), no ano de 2011, pelos altos índices de aprovação e médias elevadas dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Procurou-se, por meio de entrevistas com nove (9) dos dezoito (18) professores da escola, conhecer as causas do alto nível de qualidade da educação ministrada, que levou os estudantes a alcançarem médias superiores às de alunos de outras escolas públicas e particulares do Estado, colocando o Estado entre as unidades federativas que lograram maior índice de aprovação no ENEM.

Os resultados da pesquisa são interpretados quantitativa e qualitativamente a seguir, e

analisados à luz dos pensamentos dos autores consultados na pesquisa bibliográfica e apresentados em forma de tabelas construídas no *software Microsoft Excel*.

Os entrevistados, de acordo com a tabela 1, são pessoas jovens, na faixa etária entre 20 e 30 anos, com idade próxima às de seus alunos o que, certamente, é um dado positivo em relação à motivação dos estudantes, visto que, a proximidade geracional faz com que os alunos se aproximem mais do professor, e que o professor recém-saído da condição de estudante tenha mais abertura na comunicação e no relacionamento com seus alunos, entendendo-os melhor. Sobre isso, Bozu (2010) e Garcia (2009) explicam que esse pouco tempo de distância da trajetória de aluno a professor pode facilitar a sua aproximação com os alunos, pois suas memórias de estudante estão frescas e sua vivência estudantil, em muitos aspectos, é semelhante à dos seus alunos. Da mesma forma, esse pouco tempo de distância que o professor apresenta em relação ao seu tempo de aluno pode criar uma identificação por parte de seus alunos, possibilitando uma maior aproximação.

Tabela 1 – Faixa etária dos professores entrevistados

Faixa etária em anos	F	%
20 – 30	4	44,4
31 – 40	2	22,2
> 41	1	11,2
Sem resposta	2	22,2
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

A tabela 2 mostra que os professores entrevistados são pessoas com pouco tempo de experiência no magistério, mas cujos primeiros anos da docência são significativos, marcantes e se representam uma fase importante no processo de desenvolvimento profissional do professor, na iniciação à docência, quando ele enfrenta os desafios da prática pedagógica e terá que buscar informação, formação e conhecimentos para superá-los com sucesso. Se, por um lado, lhes faltam as vivências em sala de aula, por outro, são múltiplos os conhecimentos que construiu, como estudante¹³⁰, a respeito da importância de um bom relacionamento entre

¹³⁰ Urge reiterar que grande parte dos professores e monitores que complementam as tarefas em sala de aula é egressa da própria Escola Augustinho Brandão e tem pretensão de contribuir para que haja uma melhora constante na formação dos alunos, que reflete, inclusive, na cidade em que vivem. Oportuno, nesse sentido, destacar que, em contato direto com os professores, restou evidente a preocupação dos mesmos com a forma de ministrar as aulas, como reflete na comunidade, o que efetivamente representa para o desenvolvimento social.

o professor e seus alunos tendo, assim, capacidade suficiente para saber como lidar com seus jovens alunos.

A abordagem ou aprofundamento do conteúdo, a linguagem a ser utilizada, as metodologias de ensino apropriadas, o uso do tempo da aula, a elaboração de provas, o trato com alunos mais conversadores ou faltosos, entre outros, podem ser alguns exemplos de tarefas que se tornam uma preocupação para os profissionais que estão iniciando a docência, mas com as quais aprenderam a conviver na sua recente vida acadêmica.

Segundo Bozu (2010, p. 57), as primeiras experiências no magistério se dão por um processo de troca e de reorganização dos conhecimentos, valores, atitudes e conceitos que o professor adquiriu durante seu processo de formação inicial, que ajudarão o professor principiante a construir sua própria forma de ensinar.

Tabela 2 – Tempo de exercício do magistério pelos professores entrevistados

Tempo de magistério em anos	F	%
1 – 5	5	55,5
6 –10	1	11,2
> 10	3	33,3
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

Os professores pesquisados ministram aulas de Matemática (2), História e Geografia, Química, Inglês, Física, Biologia (2), Português e Espanhol, e 22,2% deles são pós-graduados no nível de especialização.

A tabela 3 revela que mais da metade dos professores (55,5%) trabalha em duas escolas, pois afirmam não poder abraçar a dedicação exclusiva à escola Augustinho Brandão, pela necessidade de ter uma renda maior que lhes ajude na sobrevivência. Sobre isso, o Ministério da Educação (MEC) não considera possível a dedicação exclusiva dos professores da Educação Básica, diante da precária remuneração que recebem. Apesar de pontuar o mérito da dedicação exclusiva dos profissionais da educação, o Ministério não possui financiamento para implantar a medida. A implementação de políticas para dedicação exclusiva dos profissionais do magistério exige investimento em outras áreas, como condições de trabalho e espaços adequados nas escolas onde o professor possa permanecer e se aperfeiçoar, visto que o MEC não possui recursos nem para pagar o piso de R\$ 900,00 aos profissionais do magistério público da Educação Básica, conforme determina a lei 11.738/08. Observa-se que

há professores que trabalham em carga horária superior à permitida, visto que prestam serviços em três escolas, simultaneamente, consoante foi informado por dois professores. A formação profissional e a dedicação exclusiva devem, entretanto, estar articuladas a um projeto educacional da educação Básica e Superior.

Tabela 3 – Escolas em que os professores trabalham

Dias de trabalho	F	%
Somente na Escola Augustinho Brandão	4	44,4
Em duas escolas públicas e até mais (Augustinho Brandão e outra (s))	5	55,6
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

Os professores entrevistados consideram importante o investimento na sua formação, no sentido de melhorá-la, e suprir possíveis lacunas deixadas no processo de formação inicial, agregando, assim, novos conhecimentos de modo a enriquecer a prática pedagógica, embora reclamem a falta de tempo e dificuldades enfrentadas para seu aperfeiçoamento, visto residirem no interior do Estado e, para se qualificar, teriam que se deslocar até a capital, Teresina, ou para Parnaíba, uma cidade com dimensões um pouco maiores e mais próxima de suas residências.

Para Garcia (1999, p.178), os cursos de formação superior ainda gozam de imenso prestígio entre os professores e fundamentam-se, entre outros aspectos, na transmissão de condutas técnicas didáticas inovadoras, embora o autor não ignore os inconvenientes inerentes a esse modelo de formação de professores, bem como a existência de diferentes formatos de modelos de desenvolvimento profissional. Ainda para o autor citado, o ciclo de desenvolvimento profissional docente se inicia com um diagnóstico das necessidades, compreendidas como a distância entre a prática habitual e a prática desejada.

Assim, ansiosos por novos métodos e técnicas, muitos professores procuram ingressar em novos cursos de formação, de forma a suprir essas necessidades de complementação do conhecimento, relacionadas com a etapa de desenvolvimento cognitivo, moral e pessoal em que se encontra cada professor (GARCIA, 1999, p.196).

O investimento na formação também é preocupação de Huberman (1992) que, trabalhando com o ciclo de vida profissional dos professores, defende a existência de

diferentes fases na trajetória profissional docente, da entrada ao término da carreira. Para ele, existem cinco fases distintas na carreira docente: a entrada, marcada pelo “tateamento”; a fase de estabilização, marcada pela consolidação de um repertório pedagógico; a fase de diversificação, caracterizada pelo ativismo e questionamento acerca da educação; a fase de serenidade, pontuada por um distanciamento e conservacionismo e, por fim, a fase de desinvestimento, típica do fim de carreira.

Ainda para Huberman (1992), é na fase de diversificação, identificada em sua pesquisa como a que engloba professores com sete a vinte e cinco anos de carreira, que ocorre maior investimento do professor, inclusive, com a própria formação.

Tabela 4 – Tempo de formação específica para o magistério

Tempo de formação em anos	F	%
< 5 anos	4	44,4
5 anos	1	11,2
6 – 10 anos	2	22,2
> 10 anos	2	22,2
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

Os professores pesquisados entendem que o sucesso da aprendizagem na escola Augustinho Brandão se deve ao fato da participação coletiva da comunidade escolar, principalmente, pais e professores nas tomadas de decisões, escolha de métodos de ensino e definição do plano pedagógico. Assim, o professor e a escola, como um todo, podem ser um elo muito importante entre o educando, a família e a sociedade, no intuito de observar ou até mesmo apontar soluções a problemas que interferem diretamente no objetivo maior da educação, que é a aprendizagem do aluno (SANTOS, 2008).

Vale registrar que a participação da família na escola e o engajamento da comunidade escolar, como um todo, fortalecem a formação dos Conselhos escolares, direciona melhor a ação do Executivo e viabiliza uma fiscalização mais efetiva dos recursos públicos. Como já se ponderou em momento precedente, quanto mais paritária for a formação dos Conselhos, melhor será sua qualidade, diversidade e força para atuação. Ademais, a democratização da escola permite que a educação seja direcionada à realidade local, sem perder de vista os problemas gerais e nacionais e a influência da mídia e internet na geração de conhecimento global.

Segundo Libâneo (1998), o mundo contemporâneo pede uma participação mais efetiva da escola. O autor citado destaca a importância de a escola ser valorizada para que com ela, se reforce a luta contra a desigualdade e a marginalização social.

A pedagogia, durante muitos séculos, levou em conta apenas o sujeito epistêmico, que se dedica somente ao conhecimento, baseando-se nas capacidades ou habilidades que este indivíduo tem para aprender (PAIN, 2009). Essa pedagogia não levava em conta que cada indivíduo tem, ao mesmo tempo, uma história, algo que o diferencia dos outros indivíduos, sua singularidade.

Atualmente, o reconhecimento da subjetividade do aluno mostra-se imperativo na medida em que se espera a existência de seres pensantes, críticos, capazes de angariar habilidades em diversas áreas do conhecimento. Dessa forma, é válido expor o pensamento de Pain (2009), ao destacar que, no ambiente escolar, o aluno deve ser reconhecido em sua subjetividade, e quanto ao seu modo de aprender, visto que ele é um ser humano único em desenvolvimento.

Em resposta à indagação sobre o motivo dos resultados positivos obtidos no ENEM, pela Escola Augustinho Brandão, sete (7) professores referiram que isso se deve a um trabalho em grupo, no qual houve envolvimento de toda a equipe, professores, alunos, pais e comunidade em geral, que formataram o plano pedagógico.

Para quatro professores, entretanto, embora se aceite a participação da comunidade e dos alunos nas decisões da escola, atribui-se a nota favorável a um trabalho de conscientização dos alunos, esforço conjunto de professores e alunos para se superarem continuamente.

De qualquer modo, restou evidente que, um trabalho em equipe direcionado a fins bem delimitados e propósitos comuns, é relevante à construção do conhecimento, visto que a transdisciplinaridade¹³¹ é uma peça chave da realidade contemporânea, em que não se pode ensinar Matemática sem relacionar com a vida, sem falar de técnicas comerciais, da Geografia mundial, nem Português, sem mostrar sua relação com outras áreas do conhecimento.

¹³¹ A transdisciplinaridade é o reconhecimento da interdependência de todos os aspectos do saber e da realidade, sendo a síntese dialética provocada pela interdisciplinaridade bem-sucedida e de uma axiomática comum (JANTSCH, 1972, *In*: KROHLING, 2007, p. 202).

A totalidade dos professores entrevistados considera que os professores, em sua quase integralidade, sabem qual a linha pedagógica adotada na escola, embora se refiram a linhas diferentes, e alguns inclusive cheguem a apontar que são utilizadas mais de uma linha pedagógica.

Quanto a este aspecto, observa-se que não há clareza suficiente na resposta dos professores, o que gera dúvidas acerca do conhecimento que têm sobre o significado das linhas pedagógicas. Oportuno destacar que o questionamento foi sobre o projeto pedagógico da escola, havendo grande divergência de respostas pelos professores; não obstante cada escola tenha seu projeto pedagógico, acredita-se que os professores apontaram a linha pedagógica por si adotada.

Tabela 5 – Linha pedagógica adotada na Escola Augustinho Brandão

Linha pedagógica	F	%
Ativa-Nova	2	22,2
Construtivista	2	22,2
Crítica dos conteúdos	2	22,2
Várias linhas pedagógicas	2	22,2
Não adota	1	11,2
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

Essa realidade demonstra que não há preocupação efetiva com o método de trabalho eleito pela escola; que podem ser utilizados mais de um método pelos professores, mas que eles ainda acabam atuando de forma isolada, não obstante o propósito coletivo seja a obtenção de bons resultados e a qualidade na educação.

Segundo Zagury (2006, p. 173), mais importante do que conhecer o método pedagógico utilizado pela escola é verificar se existe coesão em torno do plano adotado de trabalho para alcançar uma educação de qualidade.

A coesão da equipe pedagógica é relevante para um resultado amplo, em várias áreas do conhecimento e, não apenas, em temáticas específicas, inclusive, para a propagação do conhecimento, visto que o plano persiste, enquanto o uso de um dado plano por um professor, de forma isolada e desconhecida do conjunto, pode comprometer a continuidade do trabalho. Desta feita, é importante que haja unicidade da equipe pedagógica, que deve planejar e executar em conformidade com o fim visado, qual seja, a qualidade da educação.

As aulas, segundo os professores, são sempre expositivas, cujos conteúdos explicitados de forma oral, pelo professor. Ademais, são utilizados recursos tais como: *slides* e Multimídias (filmes, *Data show*, pesquisas na Internet e outras). Convém registrar que, ao serem questionados sobre o tipo de recurso que empregam, alguns professores mantiveram-se silentes. Nesse contexto, ressalta-se que, dos nove professores entrevistados, apenas cinco responderam ao questionamento sobre o uso de transparência em sala de aula. A ausência de resposta integral, por parte dos professores, ocorreu com, praticamente, todos os itens destacados.

Tabela 6 – Recursos utilizados com que frequência, pelos professores

RECURSO	Com frequência	Às vezes	Raramente	Não utiliza
Transparências	Item não marcado	Item não marcado	Item não marcado	55,5%
Filmes	Item não marcado	44,4%	44,4%	Item não marcado
Slides	55,6%	Item não marcado	11,1	11,1%
Televisão	Item não marcado	11,1%	22,2%	33,3%
Álbum seriado	Item não marcado	Item não marcado	Item não marcado	50%
Computador	44,4%	33,3%	11,1%	Item não marcado
Jornais de circulação regular	Item não marcado	22,2%	11,1%	44,44
Mural/ Cartazes	Item não marcado	Item não marcado	44,4%	33,3%

Fonte: pesquisa de campo da autora

Sobre a progressão continuada¹³² implantada em algumas séries do Ensino Fundamental na rede pública, os professores assim se manifestaram:

- Acredito que contribua para melhoria da qualidade de ensino (referido por um professor)
- Funciona tão-somente para melhorar o fluxo de vagas, sendo medida meramente política (referido por um professor)
- Acredito que deve estar associada a outras práticas que possam concorrer para melhoria do ensino (referido por sete professores).

As respostas sintetizam uma preocupação válida, qual seja: até que ponto a progressão continuada é uma medida que melhora a qualidade de ensino? A grande maioria dos professores, mais de 77% (setenta e sete por cento), destacou que a progressão continuada deve ser associada a outras práticas, sobretudo, de recuperação paralela, em que se avalia, de forma individual, a necessidade de cada aluno e busca-se à superação dos obstáculos.

¹³²A progressão continuada prevê que o aluno continue a progredir nas etapas do ensino, mesmo sem obter aprovação por completo na série que se encontra, uma vez que sua reprovação nas séries iniciais poderia acabar por desestimulá-la, frustrá-la e concorrer para sua baixa estima. Zagury (2006, p. 81) destaca que o aluno com dificuldade de aprendizagem não precisa de promoção artificial à série ou etapa seguinte; o que ele, de fato, necessita é contar com um sistema que o ajude a superar as dificuldades. Sendo, pois, relevante que as escolas públicas e privadas tenham ações que oportunizem de forma concreta aprendizagem e superação ao aluno.

Dessa forma, o aluno com dificuldades de aprendizagem deve receber da família e da escola todo o apoio necessário para superar a dificuldade, não sendo razoável implementar-se a progressão continuada sem um suporte de apoio, aulas complementares, processo mais amplo, visto que tal situação apenas perpetua a ignorância insuperável e já aferível, na medida em que não é incomum, no Brasil, crianças que alcançam a quarta série do Ensino Fundamental, por exemplo, sem que saibam ler e escrever.

Tabela 7 – O maior problema enfrentando em sala de aula, na opinião dos professores

Faixa etária em anos	F	%
Manter-se atualizado	5	55,6
Avaliar os alunos	2	22,2
Motivar os alunos	1	11,1
Manter a disciplina em sala de aula	1	11,1
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

A dificuldade de manter-se atualizado é o problema mais citado pelos professores, o que, segundo eles, decorre da heterogeneidade das turmas e do tempo insuficiente para que participem de cursos que favoreçam essa atualização. Os professores também reclamam da dificuldade de avaliar os alunos desinteressados, com problemas familiares, com expectativas diferentes e altamente desmotivados.

Registre-se que a necessidade dos professores trabalharem em mais de uma escola, simultaneamente, concorre para falta de tempo e dificulta o aprimoramento funcional, razão pela qual seriam prementes investimentos na remuneração do docente para que pudesse dedicar-se, exclusivamente, a uma única unidade de ensino.

Alguns tipos de planejamento são realizados de forma individual ou em conjunto, por área de estudo, e os professores assinalaram mais de um tipo de planejamento dos quais participam. Todos os professores referiram que o cumprem e que consideram essa prática de suma importância para a qualidade do ensino e o sucesso da aprendizagem de seus alunos.

Tabela 8 – Tipos de planejamentos realizados na escola

Faixa etária em anos	F	%
Plano de curso	2	22,2
Planejamento educacional/curricular	4	44,4
Plano bimestral	5	55,6
Plano de aula	7	77,7

Fonte: pesquisa de campo da autora

Segundo 77,7% (setenta e sete, vírgula sete por cento) dos professores entrevistados a Escola Augustinho Brandão prevê a recuperação paralela e a realiza por meio de aulas de reforço nos turnos contrários aos das aulas regulares. Dois não chegaram a responder. Somente um professor disse recorrer a autoavaliação pelos alunos, o que considera importante por incentivá-los a analisar a sua própria aprendizagem e a fazer uma reflexão crítica sobre ela. Os professores que não realizam a autoavaliação alegam que não o fazem porque os alunos não são justos em relação às notas que se atribuem. Geralmente, os melhores alunos são mais severos consigo mesmos, e os de desempenho mais baixo acabam sendo complacentes consigo.

Tabela 9 – Formas de avaliar os alunos usadas pelos professores entrevistados

Faixa etária em anos	F	%
Provas, testes trabalhos individuais e em grupos	8	88,8
Somente provas	1	11,2
TOTAL	9	100,0

Fonte: pesquisa de campo da autora

Sobre os fatores que estão contribuindo para que a Escola Augustinho Brandão venha apresentando excelente desempenho, os professores alegaram:

- Dedicção, compromisso, cooperação, trabalho em equipe, dentre outros;
- Trabalho em conjunto e conscientização dos alunos sobre a importância da educação para o futuro;
- Trabalho conjunto e conscientização dos alunos de que é possível realizarem seus sonhos;
- Trabalho em equipe de professores, da direção, alunos e responsáveis e vontade de mudar a realidade da comunidade e a repercussão positiva dos resultados que vem sendo obtidos pela escola que são incentivos a buscar sempre melhores resultados;
- Trabalho em equipe por parte dos professores e da direção escolar; discussões motivacionais entre alunos e professores incentivando suas capacidades; cobrança dos conteúdos trabalhados em sala de aula nas avaliações e teste, níveis condizentes com o proposto em sala de aula;
- Trabalho em equipe e conscientização dos alunos quanto ao futuro;

- Trabalho em grupo, em que cada profissional se preocupa com o aprendizado dos alunos e interesse dos alunos;
- Trabalho em equipe entre professores e a direção da escola e consciência dos professores para desempenhar seu papel com qualidade, cientes de que seu trabalho é essencial para promoção de bons frutos dentro da escola;
- Responsabilidade, compromisso, fidelidade ao trabalho, amor à profissão e vontade de mudança.

Os professores entrevistados atribuem a excelência da qualidade da educação na Escola Augustinho Brandão, a fatores inerentes ao compromisso e dedicação dos professores e alunos:

- Interesse do educando;
- Que os envolvidos no processo deem o melhor de si;
- É fundamental e precisa de investimentos;
- Não existe fórmula pronta, mas o professor tem papel relevante no ensino de qualidade e na transformação do futuro dos alunos.

Para os educadores participantes desta pesquisa, a educação de qualidade é:

- Um direito humano, a ser buscado pelos alunos e ônus dos professores;
- Educação de qualidade é a que prepara o aluno para viver em sociedade; consciente de seus direitos e deveres, e dá a eles oportunidade de continuarem seus estudos e serem profissionais de qualidade, assim como exige o mercado de trabalho;
- A educação de qualidade é papel fundamental para que o indivíduo possa se desenvolver e viver bem em uma sociedade;
- A educação de qualidade é feita por meio de profissionais dedicados juntamente com a família dos estudantes. Um bom trabalho planejado desenvolvido em sala de aula faz toda a diferença nos resultados alcançados;
- É preciso ter comprometimento, dedicação, apoio tanto da direção quanto dos governantes, estrutura na escola, ordem e disciplina;
- Para se ter educação de qualidade é necessário apenas querer e fazer;
- A educação de qualidade deve considerar todo o processo e etapas do ensino, principalmente o infantil e fundamental que são as bases.

Os professores entrevistados referiram que os alunos da Escola Augustinho Brandão “aprenderam a aprender”, o que facilita a investigação e o exercício da cidadania, uma vez que a escola se volta para a construção do conhecimento e preparo para a vida. Assim, eles desenvolvem “formas de aprender” próprias que lhes ajudam a acumular bem o conhecimento que lhes é repassado.

Diante desses resultados satisfatórios da aprendizagem na Escola Augustinho Brandão, os professores ~~se~~ dizem como se sentem:

- Feliz porque os esforços foram recompensados;
- Lisonjeado porque faz parte do sucesso;

- Lisonjeada por fazer parte da história que tem poder de mudar sociedade local e o futuro dos alunos, capacitando-se para crítica;
- É gratificante, mesmo que não lecionemos nas turmas que tiveram vitórias, pois trabalhar na escola já torna o resultado um pouco nosso;
- Sente-se motivado e tem vontade de dar continuidade a cada dia (Foi percebido erro de português na grafia de palavras elaboradas em resposta a este questionário);
- É gratificante para todos os professores, pois sentem que contribuíram para os resultados e benefícios que venham a ser obtidos pelos alunos depois da escola e na comunidade;
- Sinto-me um profissional realizado, pois com os resultados obtidos pelos alunos da escola percebe-se a contribuição do professor para formação de verdadeiros cidadãos e uma gratificação pelo bom trabalho realizado;
- Sinto-me além de orgulhosa, um pouco responsável pelo resultado e estimulada a fazer mais;
- Muito satisfeita, realizada profissionalmente e feliz por estar ajudando a escrever grandes histórias de sucesso.

A pesquisa mostrou que os professores da Escola de Ensino Médio Augustinho Brandão se sentem satisfeitos e lisonjeados com os resultados satisfatórios de seus alunos no ENEM, considerando que o sucesso do aluno é um revelador do interesse de seus professores que buscam ajudar a esses jovens na construção de competências científica, técnica, humana e política, não obstante suas próprias deficiências¹³³, buscando lhes propiciar condições para que desenvolvam sua capacidade de pensar crítica e logicamente, fornecendo-lhes meios para a resolução dos problemas inerentes aos conteúdos trabalhados interdisciplinarmente e sempre associados ao seu cotidiano.

Nessa perspectiva, vê-se o professor como um facilitador que leva o aluno a “aprender a aprender”, de acordo com suas possibilidades, e sabendo que estudar não consiste, apenas, em memorizar conceitos e termos científicos transmitidos pelo professor ou encontrados em livros, exigindo um trabalho em que raciocínio e criatividade são elementos fundamentais.

É indispensável dar mais ênfase à aprendizagem do que ao cumprimento total de programas e aplicação de provas como que tem sido, tradicionalmente, a maior preocupação dos sistemas de ensino, em detrimento da aprendizagem construtiva, que torna o estudante um sujeito crítico, criativo e produtivo. Assim, a aprendizagem de conceitos, ideias e métodos deve ser ensinada recorrendo à exploração de situações do cotidiano, procurando levar os

¹³³ Não dá para perder de vista que os professores também passaram pela escola pública, enfrentaram dificuldades e tiveram uma educação limitada, razão por que alguns registram erros de Português como se deu na resposta parcialmente **transcrita**, em que um dos professores destacou: “Mim (sic) sinto orgulhoso (sic) [...]”.

alunos a resolver, criativamente, os problemas com os quais se deparam no dia a dia, desenvolvendo competências que possibilitam sua interpretação e resolução.

Para que ocorram essas transformações, é preciso que o professor demonstre profissionalismo, ética e, acima de tudo, compromisso com o sucesso dos alunos, assumindo o compromisso de conduzi-los ao aprendizado. Este foi, portanto, o desafio que os professores da Escola Augustinho Brandão souberam enfrentar de forma sábia e competente.

Sabendo que a educação não visa, unicamente, à transmissão dos conteúdos curriculares, os professores da referida escola abraçaram, conjuntamente, os preceitos definidos no artigo 205, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que deixa claro o papel da educação no sentido de desenvolver plenamente a pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Isso mostra que a educação tem um alcance muito mais abrangente que a transmissão de conteúdos, pois sua finalidade maior é desenvolver plenamente os indivíduos e formar cidadãos. Nessa perspectiva, a essa forma, a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, artigo 205).

A escola é para todos e para garantir essa prerrogativa o Ministério Público tutela o direito de todas as pessoas na conquista de uma educação de qualidade, favorecendo, inclusive, as pessoas com deficiência, muitas das quais apresentam bloqueios para a aprendizagem de disciplinas curriculares como a Matemática, a Física, e outras, por apresentarem limitações mentais. Assim, retirar de alguém tal direito é simplesmente anular as chances do seu desenvolvimento como pessoa e como cidadão.

É importante se garantir que todos os alunos estudem juntos, que frequentem o mesmo espaço escolar e participem de todas as atividades culturais e sociais da escola. Em algumas situações, pode ocorrer que o aluno com deficiência, além de frequentar a sala de aula de sua escola, também necessite de atendimento educacional especializado, visando ao seu melhor desenvolvimento e aprimoramento de suas habilidades. Nesse sentido, o Ministério Público também deve assumir uma postura bastante ativa, como responsável pela inclusão educacional e pelo favorecimento de uma educação de qualidade a todos, indistintamente. A ele cabe, entre tantas outras ações, a de verificar se as escolas estão adotando uma política

inclusiva, exigindo a adoção das medidas necessárias para o sucesso desta empreitada.

O Ministério Público tem, portanto, um importante papel nesse processo de transformação, cabendo-lhe a verificação das condições de acessibilidade das escolas públicas e particulares, instaurando inquérito civil contra o Município, Estado ou proprietário de escola particular, a fim de assegurar o pleno acesso de todas as pessoas a uma educação com qualidade. Assim, como órgão encarregado de zelar pela efetividade dos direitos consagrados aos cidadãos, o Ministério Público, assume, nesse contexto, o papel de agente transformador, com o escopo de tornar a sociedade mais humanizada e educada, elevando toda a população à condição de cidadã e garantindo, principalmente àqueles menos favorecidos economicamente, a plenitude de sua dignidade humana.

Em Cocal dos Alves, município interiorano do Estado do Piauí, o Ministério Público não participou diretamente da melhoria da qualidade da educação ofertada; contudo, pretende a presente pesquisa ser uma forma de propagar as práticas e de mostrar como está sendo enfrentada a questão da qualidade para servir de paradigma de que é possível, quando há vontade, trabalho conjunto, dedicação, estudo e aprofundamento, melhorar a realidade de crianças e adolescentes de cidades pobres e interioranas, que aparentemente poderiam não ter perspectiva alguma de mudança social.

Consciente de que melhores meios de sobrevivência e, conseqüentemente, de uma melhor qualidade de vida são possíveis por meio da educação, tem sido foco do Ministério Público a defesa do direito à educação. Nessa perspectiva, vem se responsabilizando, cada vez mais, pelo acompanhamento e fiscalização do processo de ensino das escolas públicas locais, com a intenção de assegurar a qualidade do ensino e o sucesso da aprendizagem.

No mais, com conhecimento da realidade de Cocal dos Alves, tem condições de propagar suas práticas e ter um norte para uma educação mais igualitária no Estado do Piauí. Vê-se, portanto, que se o Ministério Público e as escolas públicas traçarem metas de caminhar juntos, certamente, poderão obter mais sucesso nos indicadores da qualidade de educação.

5.3 Pesquisas de Campo com Promotores de Justiça Estaduais que Integram a COPEDOC

Para traçar um perfil de atuação do Ministério Público Estadual, na área da educação,

foram escolhidos, como objeto de pesquisa, os membros da Comissão Permanente da Educação (COPEPUC), que são representantes do Ministério Público Estadual, indicados pelo Procurador Geral de Justiça de cada Estado para representá-los.

A COPEPUC passou a ser uma comissão independente, em 2011, pois, até então, era uma subcomissão, que integrava a Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ), tendo atuado como subcomissão, por mais de três anos, aproximadamente.

Vale destacar que as comissões fazem parte do Grupo Nacional dos Direitos Humanos (GNDH), que é órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e tem por finalidade promover, proteger e defender os direitos fundamentais dos cidadãos. Com atuação em âmbito nacional, o grupo objetiva a efetivação dos direitos humanos, a partir da interlocução com a sociedade civil, da articulação entre os Ministérios Públicos, da promoção de convênios e de outros meios de atuação.

O GNDH foi criado por meio de deliberação do CNPGE, conforme reunião ordinária realizada em 28/02/2005, e é composto por representantes dos Ministérios Públicos dos Estados, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Trabalho.

Integram o GNDH sete comissões permanentes, que têm por finalidade a discussão de questões práticas e teóricas e o intercâmbio de experiências. São elas: Comissão Permanente de Defesa da Saúde (COPEPDS); Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEPDI); Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ); Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos em sentido estrito (COPEP); Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra Mulher (COPEVID); Comissão Permanente de Educação (COPEPUC); Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural (COPEMA).

O grupo apresenta ao CNPGE, bienalmente, um Plano de Atuação com metas e estratégias de atuação na proteção dos direitos humanos, base relevante para viabilizar a concretização da democracia e da justiça social.

Como parte da coleta de dados da presente pesquisa, foi realizada entrevista com a Promotora Bianca Mota, Coordenadora da COPEPUC, que é responsável pelo Centro de Apoio da Educação, na cidade do Rio de Janeiro, e questionários submetidos ao crivo dos

integrantes dessa comissão, que serviram como objeto de análise. Vale destacar que, em oito dos vinte e sete Estados brasileiros, não há Promotoria Especializada, Centro de Apoio ou grupo voltado exclusivamente para a educação, quais sejam: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina e Tocantins.

Esta pesquisadora encontrou grande dificuldade para obter as respostas às indagações formuladas. Primeiramente, enviou os questionários por e-mail para o Grupo da COPEDUC, no mês de dezembro de 2013; reiterou, por diversas vezes, as mensagens enviadas, nos meses de janeiro e fevereiro, sem êxito; apresentou o projeto de pesquisa no Encontro da COPEDUC, realizado no período de 12 a 14 de março, na cidade de Florianópolis-SC, situação que postergou a conclusão do presente trabalho.

Por fim, foram obtidas apenas oito respostas aos questionários enviados, sendo sete provenientes de Estados que contam com Promotoria Especializada ou Centro de Apoio, ou tem Grupo Especial voltado para educação, quais sejam: Rio de Janeiro, Sergipe, São Paulo, Rondônia, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará, e um respondido pelo agente indicado pelo Ministério Público de Santa Catarina, que não tem estrutura especializada na área da educação.

Provavelmente, o acúmulo de atribuições; a grande demanda e as problemáticas internas como substituição de representante; pouco tempo de atividade na área por alguns; e falta de interesse na pesquisa podem ter contribuído para ausência de respostas.

No mais, urge destacar que, na entrevista realizada com a Coordenadora da COPEDUC, foi possível colher informações sobre a comissão, objetivos e anseios que permeiam os membros do Ministério Público que atuam na área.

Vale expor que a coordenação da COPEDUC, desde o primeiro momento, mostrou-se cooperativa, tendo remetido diversos documentos para subsidiar as informações colhidas nesta pesquisa; além de ter respondido, prontamente, às indagações formuladas e viabilizado espaço durante a I Reunião Ordinária de 2014, que foi realizada na cidade de Florianópolis-SC, para apresentação do projeto de pesquisa e submissão dos questionários à apreciação dos promotores integrantes da comissão.

Segundo dados colhidos na entrevista realizada, as funções da COPEDUC são: fazer pesquisa na área do direito educacional; uniformizar entendimentos; difundir a atuação do

Ministério Público no direito educacional pelo Brasil; fortalecer a área da educação nos Ministérios Públicos Estaduais e Federal; implementar órgãos especializados na área da educação dentro dos Ministérios Públicos, tais como Centros de Apoio e Promotorias com atribuição específica; buscar uma especialização institucional nesta matéria.

Assim, a COPEDUC tem como meta a criação de um banco de dados nacional com peças jurídicas sobre o tema, produzidas em todos os Estados do país. Ademais, está entre os objetivos principais da Comissão o fomento à criação de Centros de Apoio e Promotorias especializadas na área. Por outro lado, segundo informe do GNDH, cabe à COPEDUC estimular, fiscalizar e apoiar o funcionamento dos Conselhos de Controle Social (Conselho de Alimentação e Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB).

A COPEDUC deixou de ser uma subcomissão da COPEIJ e passou a ter autonomia de comissão, por iniciativa dos próprios integrantes da subcomissão, endossada pela Coordenadora da COPEIJ, Soraya Escorel, tendo sido aprovada em plenária do GNDH, a criação da comissão referida, o que é bastante pontual, visto que, como subcomissão, estava a COPEDUC vinculada e submetida à Infância e Juventude e não tinha atuação ampla para educação em geral.

A COPEDUC é formada tanto por membros de Centros de Apoio, como por Promotores de Justiça, conforme indicação do Procurador Geral de Justiça de cada Estado. O ideal seria que o agente atuasse na área educacional, contudo, essa indicação é política e há estados que não contam com órgão especializado, podendo, assim, haver indicação de membro que esteja titularizado em promotoria diversa da educação.

É esperado que o representante de cada Estado, quando participa das reuniões do GNDH, propague o que foi objeto de discussão, ajudando, assim, a difundir as orientações adotadas, com o escopo de fortalecer os entendimentos que foram firmados, especialmente, por meio de enunciados.

A COPEDUC não vai interferir nos Estados, cabendo aos representantes que propaguem as ideias, principalmente, porque a comissão tem um papel de orientação, estudo e formulação de recomendação sem caráter vinculativo de suas decisões ou função executiva. Depois de 2011, com a conversão da COPEDUC em comissão, houve aumento considerável de Promotorias Especializadas e Centros de Apoio específicos na matéria educacional. Os

temas mais recorrentes que têm sido objeto de discussão nos encontros da COPEDUC são: controle social na educação; educação infantil; educação inclusiva; e paz nas escolas.

Na Educação Infantil, tem-se discutido muito a qualidade de atendimento, principalmente, no tocante à formação dos profissionais para atuar na área. Também entre em pauta dessas discussões, a extensão e insuficiência de vagas para atender à demanda (acesso).

Com relação à discussão sobre o Piso Salarial e o Plano de Cargos e Salário dos profissionais da educação, a atuação da COPEDUC não chegou a ser efetiva, pois o enunciado apresentado pela comissão, em outubro de 2011, no encontro do MP e MEC realizado em Brasília, não foi objeto de apreciação. Há uma recomendação do Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPNG), subscrita pelo procurador Orlando Rochadel Moreira, expondo que a ação do Ministério Público, no que pertine ao piso salarial, deve se dar, apenas, em situações completamente excepcionais. Contudo, referida recomendação não externaliza o entendimento da COPEDUC, nem de seus membros que, de forma autônoma, têm ingressado com ações em seus Estados¹³⁴, como se deu no Rio Grande do Sul.

Vale destacar que, no referido encontro, o enunciado da COPEDUC¹³⁵ era no sentido oposto à recomendação apresentada pelo CNPNG, razão pela qual não houve insistência para a apreciação do enunciado pelo conselho referido (não houve chancela), diante da recomendação em sentido adverso.

A COPEDUC se reúne de três a quatro vezes por ano. Ela, diretamente, não fomenta a criação de políticas públicas, nem *lato* ou *stricto sensu*. Os representantes dos Ministérios Públicos é que o fazem em seus respectivos Estados, conforme as deliberações levantadas e questões discutidas, quando considerem conveniente, em face de sua autonomia e independência funcional.

Destacou-se que não há interface da COPEDUC com o Congresso para fomento de

¹³⁴ Possível encontrar o modelo de ação utilizada em Ministérios Públicos Estaduais discutindo o piso salarial, conforme se observa o dos seguintes endereços eletrônicos: http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceduc/materialapoio/acp/ACP_Piso_Salarial.pdf; www.mp.go.gov.br/.../hp/.../acp_-_educacao_-_piso_salarial_-_mmgo.d.; <http://www.mp.pi.gov.br/internet/attachments/ACP%20Magist%C3%A9rio.pdf>

¹³⁵ ENUNCIADO nº 01/2012: “O Ministério Público possui legitimidade para a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais com a finalidade de fazer cumprir a lei nº 11.738/08, no que diz respeito ao pagamento do piso salarial nacional ao magistério público, princípio diretamente ligado à educação de qualidade, nos termos do artigo 206, VIII, da Constituição Federal.” (Aprovado na I REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2012, nos dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, oriundo do III Encontro Nacional entre o MEC e o MP, realizado em 2011 – vide item X da Recomendação expedida pelo CNPNG em 20/06/2013).

normas na área educacional, pelo menos, até o presente momento¹³⁶. A COPEDUC acompanha, mas não faz sugestões nesse sentido. Ela é composta por Coordenação, Vice-Coordenação e Secretaria, sendo que a escolha é feita, anualmente, para um mandato de um ano com possibilidade de recondução por mais um. A recondução não pode se dar para mesmo cargo, mas não há impedimento de que um coordenador, posteriormente, se eleja secretário, ou vice-coordenador.

A entrevistada está, há um ano, na Coordenação na COPEDUC, tendo sido reconduzida para mais um ano, vindo a findar seu mandato em março de 2015 e informa que não houve eleição propriamente dita para os cargos, tendo havido escolha por parte do grupo, considerando-se o tempo de atribuição na área da educação, assim como um histórico na subcomissão.

Atualmente, a Coordenação da COPEDUC está sob a responsabilidade da promotora Bianca Mota de Moraes, do Rio de Janeiro; a Vice Coordenadora é a promotora Maria Cristina Rocha Pimentel, do Ministério Público do Espírito Santo, e a Secretaria permanece sob a responsabilidade da procuradora de justiça do Ministério Público de Rondônia, Vera Ferraz de Arruda.

A Secretária é responsável pela ata, guarda documental, compilação de documentos; a Vice Coordenadora dá suporte à Coordenação, nas reuniões, e é responsável por sua substituição nos casos de impedimentos ou ausências, e a Coordenação, pelo envio de material, convites e outros documentos, fazendo, ainda, a articulação na reunião e fora dela; é responsável pela troca de documentos; troca de informações; verificação e acompanhamento das tarefas entre as reuniões; faz articulação com órgãos externos desde que autorizada pelo GNDH (MEC e Secretarias); oficia, também, ao Conselho Nacional da Educação. No caso da diretoria atual, na prática, há um trabalho conjunto da Coordenadora e Vice Coordenadora, uma procedendo à substituição da outra nos casos de impossibilidade.

As atividades da COPEDUC são registradas em atas soltas, que não formam uma norma específica, mas são devidamente documentadas para manter-se um controle e continuidade dos trabalhos desenvolvidos.

¹³⁶ Essa afirmação, contudo, não descarta a possibilidade de que referido tipo de comportamento possa vir a ser implementado no futuro, o que seria de grande valia para uma maior participação do Ministério Público, como interlocutor entre a sociedade e poder legislativo.

Registre-se, ainda, que a comissão tem a função de proferir enunciados, sendo eles numerados por ano, contando, atualmente, com dezesseis enunciados (CNPGE). Os enunciados abordam diversas temáticas.¹³⁷

Outro ponto relevante é condizente com a parceria entre o Ministério Público e o MEC, o que torna agradável o ambiente da área da educação, pois a atuação em conjunto com o MEC, dá maior facilidade à propagação da temática educacional nos Estados, visto que é o próprio MEC que arca com o custo dos palestrantes, viagens, hospedagem e outras despesas, seguindo o termo de cooperação técnica, que é renovado de dois em dois anos. Quando o MEC presta ajuda na realização dos encontros, há uma grande visibilidade da temática da educação dentro do Ministério Público, na medida em que estão presentes no evento o Procurador Geral, o Corregedor, figuras indispensáveis nos momentos de criação de

¹³⁷ Destacam-se acerca da educação de qualidade:

ENUNCIADO 01/2011: Prevê a atuação prioritária do Ministério Público em prol da universalização de matrícula na Educação Infantil.

ENUNCIADO 02/2011: Dispõe que os MPs devem desenvolver estratégias de atuação visando a criação de novas unidades educacionais/matriculas para crianças de zero a 3 anos (creche) e para crianças de 4 a 5 anos (pré-escola) concomitantemente.

(...)

ENUNCIADO 05/2011: Esse enunciado ainda aborda a inclusão escolar, prevendo que o MP deverá zelar pela obrigatoriedade da matrícula de todos os que tenham de 04 a 17 anos, de forma progressiva, até 2016, na rede regular de ensino, na qual deve ser, preferencialmente, ofertado o Atendimento Educacional Especializado.

ENUNCIADO 06/2011: Expõe ser atribuição do MP promover ações que garantam a qualidade do transporte escolar (artigos 136 e seguintes da lei 9503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro).

ENUNCIADO 07/2011: Aborda ainda sobre o transporte, destacando que o Promotor de Justiça deve adotar procedimentos para garantir que o transporte escolar seja promovido pelo Município ou pelo Estado em cuja rede de ensino esteja matriculado o aluno (artigos 10, VII e 11, VI, da LDB).

ENUNCIADO 08/2011: Destaca ser atribuição do MP promover ações que garantam a qualidade da alimentação escolar, especialmente para o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar (CAE).

(...)

ENUNCIADO 01/2012: Enfatiza que o MP possui legitimidade para a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais com a finalidade de fazer cumprir a lei nº 11.738/08, no que diz respeito ao pagamento do piso salarial nacional ao magistério público, princípio diretamente ligado à educação de qualidade, nos termos do art. 206, VIII, da Constituição Federal. (Aprovado na I REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDEC E DO GNDH/2012, nos dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, oriundo do III Encontro Nacional entre o MEC e o MP, realizado em 2011 – vide item X da Recomendação expedida pelo CNPGE em 20/06/2013), sem efetividade por não ter sido alvo de aprovação do CNPGE.

ENUNCIADO 02/2012: Dispõe que o MP brasileiro deve analisar o corte etário de forma individual, considerando a autonomia do sistema de ensino e o interesse superior da criança, priorizando, no âmbito coletivo a atuação para fomentar o aumento da oferta de vagas em creche e universalização da pré-escola.

ENUNCIADO 03/2012: Assevera que o MP deve adotar as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para garantir que os municípios cumpram as metas nacionais de atendimento da Educação Infantil, nos moldes do inciso V, do art. 11, da LDB, assegurando a oferta adequada do serviço.

(...)

ENUNCIADO 02/2013: Enfatiza que deve ser prioridade do MP a fiscalização do cumprimento do art. 53, inciso V, ECA e do art. 4º, inciso X da LDB como forma de assegurar ao educando o menor percurso entre a escola e sua residência, contribuindo com a racionalização da mobilidade urbana. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDEC E DO GNDH/2013, nos dias 16 e 17 de outubro de 2013, na cidade de Aracaju/SE, aguardando informação quanto à aprovação no CNPGE).

promotorias e centros de apoio especializados.

No início, era muito difícil a criação de Promotorias Especializadas, grupos de trabalho específico, ou Centros de Apoio na área da educação, pois sempre havia indagação sobre o que era feito pelo promotor da educação. O trabalho em conjunto com o MEC deixa evidentes os assuntos necessários e, muitas vezes, espinhosos a serem trabalhados. Em palestras que são viabilizadas, discutem-se temáticas indispensáveis e pertinentes ao controle social (Conselhos escolares, conselho do FUNDEB, conselho de alimentação escolar); verbas disponibilizadas (repasse feitos), para possibilitar uma melhor fiscalização; abordagem sobre os programas federais (PNAE, PNATE) e sobre a necessidade de se firmarem parceiras com os Ministérios Públicos Federais, uma vez que existe verba federal injetada na educação; e fiscalização do cumprimento da disponibilização de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos e outras transferências no ensino, pelos municípios (BRASIL, 1988, artigo 221).

Além da constante indagação sobre a atribuição do promotor de justiça na área da educação, a parceira com o MEC é de grande valia pelo material técnico por ele disponibilizado para manejo dos promotores de justiça, que são relevantes para atuação funcional na área. Destarte, essa parceria, permite uma apropriação do material de trabalho indispensável para atuação na área da educação.

Nesse sentido, assevera-se que, nos encontros regionais realizados, há um fomento à procura de dados, informações, que não são utilizados no cotidiano pelos membros do Ministério Público que, normalmente, se restringe ao exame da Constituição Federal; da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/96) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), abrindo a perspectiva de ser feita uma pesquisa mais abrangente, obtendo os regramentos fixados pelos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação; as resoluções existentes sobre o assunto; o local de acesso a cartilhas e material informativo útil para maior conhecimento sobre o assunto e melhor atuação funcional.

A Coordenadora da COPEDUC destaca que foi difícil a criação de uma comissão autônoma para tratar de educação. Nesse ponto, o GNDH foi fundamental para ter a visão e compreensão, uma vez que COPEIJ propôs a criação da COPEDUC, muito mais, por uma sobrecarga de trabalho, do que por reconhecer a autonomia efetiva da temática.

Tanto é assim que, ainda nos dias atuais, alguns promotores integrantes a COPEIJ persistem em ver a COPEDUC como uma parte dos interesses da COPEIJ. Ainda se veem,

inclusive, dentro das próprias temáticas suscitadas pela COPEIJ, discussões que seriam afetas à COPEDUC, como se deu no último encontro em que estava sendo debatida a evasão escolar, pela COPEIJ.

Ainda atualmente, é bastante complexa essa diferenciação, porque não há capilaridade na temática e, em diversos estados, que não contam com Promotorias Especializadas, quem acaba trabalhando com educação é o promotor da infância e juventude, que atua, quase exclusivamente, no individual, e trabalha, apenas, com adolescentes até os dezessete (17) anos de idade, não chegando à educação prisional; ao aluno com deficiência maior de dezoito (18) anos; à educação de jovens e adultos; a educação de idosos, o que prejudica muito a área da educação porque gera a visão de que esta, a ser focada pelo Ministério Público, é apenas a infantil, até dezessete (17) anos, individual, não se trabalhando os programas coletivos.

Espera-se fomentar, com a COPEDUC e a título de referência de atuação, que ela se volte para o coletivo, para o serviço de educação, e não, necessariamente, para um determinado usuário, e que se busque qualidade em todas as etapas e modalidades de educação, ampliando a visão do que é realmente a educação.

A visão da infância é muito direcionada ao individual, enquanto a visão das Promotorias Especializadas em educação tem foco no coletivo, havendo necessidade de uma atuação em conjunto. É muita negativa a exclusão de promotorias voltadas unicamente para a educação, com transferência da atribuição para promotorias da infância, como chegou a acontecer no Paraná, porque a visão torna-se mais restritiva, o que representa um verdadeiro retrocesso este tipo de situação, nessa perspectiva.

Para a entrevistada, a COPEDUC é importante porque fortalece uma visão específica na área da educação, ela permite o estudo do direito educacional, e não do direito da infância e juventude; ela se aprofunda nas questões educacionais que estão na LDB; nas resoluções dos Conselhos de Educação, dando ao promotor uma visão do serviço educacional sob o ângulo jurídico (o que há nesse sentido; que instrumentos estão à disposição), para viabilizar um serviço de maior qualidade.

Vêm-se buscando parâmetros de qualidade, uma vez que a LDB não define o que seria educação de qualidade. Somente há o Parecer 08/2010 do Conselho Nacional de Educação,

não homologado¹³⁸, que aborda os parâmetros concretos da qualidade na educação.

Uma vitória recente foi a recomendação de que seja incluído, nos concursos públicos, o direito educacional, contando com uma banca específica, e que se trabalhe a ideia de que a educação é um serviço essencial, que deve ser fiscalizado pelo Ministério Público.

As visões individual e coletiva, por vezes, se chocam, pois o promotor que atua no coletivo tem noção geral do serviço. Um exemplo prático diz respeito à transferência de um aluno de uma escola 'A' para uma escola 'B'. Nessa situação, o promotor que atua exclusivamente considerando a realidade individual muito provavelmente buscaria a permanência do aluno na escola que antes frequentava, enquanto o promotor que atua no coletivo, certamente, avaliará a qualidade do serviço: proximidade da residência, existência de transporte escolar disponível, e avaliará se a escola 'A' oferece condições iguais à escola 'B', evitando, assim, que seja mantido na escola 'A' quantidade de alunos superior ao conveniente para uma boa prestação de serviço, enquanto a escola 'B', por seu turno, estaria com suas salas de aula vazias.

Em suma, a COPEDUC tem condições de trazer uma visão específica sobre o direito educacional. Quanto à preocupação com o serviço, deve-se avaliar porque está havendo evasão escolar em determinado local. O sistema pode definir, por meio dos conselhos, questões como o número de alunos em sala de aula (o que seria razoável), dentre outros pontos que não estão previstos na LDB.

Um ponto importante que a COPEDUC traz é que a matrícula não significa qualidade da educação, razão pela qual não se deve considerar o direito educacional como a simples

¹³⁸Esse parecer focar-se na necessidade da valorização do magistério, na ampliação do financiamento da educação, e em uma melhor organização da gestão educacional. Destaca que a educação é um vetor de desenvolvimento humano; que o Brasil tem hoje um dos mais completos sistemas de avaliação educacional do mundo, não apenas em dimensão, mas também em qualidade e que conta com SAEB, a Prova Brasil, além do ENEM. Destaca que, para enfrentamento da qualidade educacional, é imprescindível o envolvimento de vários governos, por meio do Plano de desenvolvimento da educação e que não obstante tenha sido firmada como meta chegar ao IDEB de 6,0 até 2020 na realidade atual apenas nove Estados Brasileiros conseguiriam atingir referido patamar. Nesse sentido, destaca que precisam ser superados os seguintes desafios: a) valorização do profissional da educação; b) investir mais em educação para melhora da qualidade do ensino; b) necessário investir-se na gestão democrática da escola; c) deve ser criado o Plano de Ação Articulada - PAR, que consiste em um plano de metas concretas e efetivas, para compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. No mais, houve destaque para estrutura escolar; tempo de aula; especificação da estrutura necessária (salas de aula, salas de direção, sala de professores, sala de leitura/biblioteca; refeitório; lactário; copa/cozinha; pátio coberto; parque infantil; banheiros; sala para depósito; salas de TV/Vídeo etc.) que são minimamente necessários para se ter uma estrutura de funcionamento escolar. O parecer aborda, inclusive, a realidade das escolas de campo; discorre sobre várias etapas de ensino e já traz um projeto de resolução para fins de adoção dos padrões mínimos de qualidade – custo aluno qualidade inicial.

matrícula, sendo imprescindível avaliar se o profissional da educação está preparado; se a quantidade de profissionais disponíveis por aluno está de acordo com o que está definido pelo sistema; e se este não definiu um parâmetro de razoabilidade a ser seguido.

O sistema pode definir, por meio de seus Conselhos, conforme o ensino ministrado, se municipal, estadual ou federal, questões que ficaram em aberto na LDB. Vale registrar que quem deve definir é o conselho, e não o Secretário de educação, o que, consoante já se ponderou anteriormente, tem sido bastante comum em diversos municípios brasileiros.

Os Conselhos são os órgãos normativos de cada sistema, em que o município tem seu próprio sistema (há, entretanto, municípios que não têm sistema próprio, aderindo ao sistema estadual), devendo os Conselhos preencher lacunas e criar normas nesse sentido, acabando com a inércia vivenciada, quando essa atribuição ficava ao encargo do secretário de educação.

A importância da COPEDUC, para garantir uma educação de qualidade é indutiva, pois suas atuações são norteadas em uma direção, por meio da definição de metas, o que, a rigor, deveria acontecer. Atualmente, há dois pontos que estão sendo objeto de discussão: a Educação Infantil e a qualidade do acesso à creche e à Pré-escola e, para esse fim, será elaborado o seguinte material: roteiro passo a passo sobre como atuar, o que esperar de argumentação do gestor; quais as contra argumentações, subsidiar a atuação do promotor nesse ponto, e o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal. É óbvio que cada promotoria tem independência funcional, embora haja uma indução nesse sentido, para que o país foque nos pontos referidos.

Não há uma imposição vertical sequer pelos Centros de Apoio. A função da COPEDUC é, sobretudo, de sensibilização, para atrair o máximo de pessoas para o caminho que está sendo discutido no Brasil.

A COPEDUC tem se preocupado, no que tange à busca da qualidade na educação, sobretudo, com a qualificação do profissional que atua na área, principalmente, quando se trata da Educação Infantil, visto que a maioria dos gestores não se apercebeu, ainda, da importância de ter, em sala de aula, profissionais qualificados, uma vez que tem colocado, em sala de aula, recreadores despreparados para o repasse de conhecimento. Assim, ela deve, ainda, fiscalizar os conveniados que prestam serviço público e, muitas vezes, prestam um serviço precário, sem as mínimas exigências legais, não obstante recebam verbas públicas para tal fim, chegando a serem realizadas cobranças no serviço público, embora haja vedação

expressa nesse sentido. Outros fatos preocupantes são a questão de ainda haver salas multisseriadas, que prejudicam a qualidade do ensino e da aprendizagem; a carga horária de 1/3 (um terço); a acumulação irregular de cargo pelos professores; e a questão do piso salarial, para COPEDUC, da qual os procuradores gerais têm procurado se afastar.

Outro ponto de grande relevância para a COPEDUC é que haja fortalecimento dos Conselhos escolares, que cobrem do diretor que, por seu turno, vai cobrar do Secretário. O ideal é que, primeiramente, os problemas passassem pelos Conselhos sociais de direito, para só então, serem repassados ao Ministério Público. Desse modo, é importante que o Ministério Público desenvolva mecanismos de atuação capazes de fortalecer o controle social, demonstrando o que compete aos Conselhos e exigindo que atuem efetivamente, por meio de reuniões, com atas apontando os temas abordados, para só depois, em sua inércia ou incapacidade, passar a agir. Caso contrário, o Ministério Público não tem condições de atuar, pois se o promotor agregar tudo, correrá um grande risco de ser mais um órgão que não vai funcionar.

O conselho deve noticiar as carências; participar do controle da qualidade da merenda; formar grupos para avaliar a questão da violência escolar, os conflitos e a evasão; fiscalizar os recursos repassados. Enfim, construir e divulgar o regimento e fortalecer as famílias para integrarem os conselhos.

A evasão é um ponto que deve ser trabalhado com foco no serviço, o qual não está sendo convidativo. O Ministério Público tem que trabalhar no macro, após o esgotamento do controle social. Entretanto, quando se abraça todas as questões, corre-se o risco de não se resolver nada. O caminho inicial seria oficial o conselho escolar e verificar o que ele está fazendo sobre uma situação específica, se tomou conhecimento dela e, em caso contrário, quais os motivos que o levam a não agir. Enfim, o Ministério Público voltado à educação precisa fortalecer o conselho escolar, para que se torne conhecido, respeitado e não, um organismo meramente formal, criado somente no papel.

5.3.1 Os resultados das entrevistas com Promotores integrantes da COPEDUC

Apresentam-se, neste item, as respostas dos oito promotores integrantes da COPEDUC, que foram entrevistados para os fins deste estudo, os quais pertencem a diversas unidades federativas brasileiras. Considerando que a pesquisa não exigia a identificação, preservar-se-

ão os nomes dos membros. Destaca-se, contudo, que pertencem aos Estados de Santa Catarina; Ceará; Piauí; Rio Grande do Sul; Rondônia; Sergipe e Rio de Janeiro.

Quanto à idade dos promotores entrevistados, observa-se, na tabela 10, que quatro (50%) têm idade entre 36 e 45 anos; três (37,5%) estão na faixa etária de 46 a 55 anos, e apenas um (12,5%) tem mais que 56 anos. Assim, vê-se que esses profissionais ainda são novos, o que lhes permite assumir com sucesso a difícil tarefa de atuar na área da promotoria educacional.

Tabela 10 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto à idade

IDADE (em anos)	F	%
36 – 45	4	50,0
46 – 55	3	37,5
> 56	1	12,5
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

Quanto ao tempo de atuação no Ministério Público, a quase totalidade dos promotores entrevistados já exerce essa função há bastante tempo (entre 11 e 20 anos), o que representa 87,5% desses profissionais. Apenas um (12,5%) e assumiu essa profissão a menos de dez (10) anos (Tabela 11).

Tabela 11 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto ao tempo de atuação no Ministério Público

TEMPO DE ATUAÇÃO (em anos)	F	%
< 10	1	12,5
11 – 20	7	87,5
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

Quanto ao local em que atuam os promotores entrevistados, destaca-se que são promotores da capital (entrância final) ou do interior do Estado, percebendo-se que atuam em: Santa Catarina, na comarca da capital; no Ceará, 13ª Promotoria Cível e de Defesa da educação – atuação exclusiva na capital e, excepcionalmente, no interior; no Piauí, na comarca de Batalha, no interior do Estado e, atualmente, em exercício na capital, nas funções de coordenadora pedagógica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC); Rio Grande do Sul, atuando em Santa Maria (entrância final) no interior;

Rondônia, como procuradora criminal; São Paulo, capital, trabalhando em um Grupo de Apoio; Sergipe, atuando na capital Aracaju; Rio de Janeiro, na capital.

Tabela 12 – Local de atuação Capital/ Interior

TEMPO DE ATUAÇÃO (em anos)	F	%
Capital	7	87,5
Interior	1	12,5
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

Desse modo, observou-se que os promotores que responderam ao questionário e integram a COPEDUC e trabalham, sobretudo, na entrância final – havendo apenas um promotor, que, embora esteja exercendo as funções na capital, tem sua titularidade no interior do Estado, o que denota que são, em sua maioria, pessoas que já percorreram as entrâncias iniciais –, foram promovidos por mais de uma vez e têm mais experiência funcional, o que conta no exercício da atividade ministerial na área educacional e lhe dá um conhecimento mais aprofundado da realidade geral do Estado em que exercem suas funções. Registre-se, inclusive, que um dos componentes da COPEDUC entrevistado exerce a função de Procurador, cargo máximo dentro da instituição ministerial.

Ao ser indagado aos promotores se a Promotoria de sua atuação é exclusiva da área da educação, levou-se em consideração a situação pessoal dos promotores entrevistados, se eles atuam em promotorias exclusivas da educação, e não se o Estado em que trabalham é provido de promotorias especializadas. É importante deixar bem clara a situação desses profissionais, visto que os integrantes da COPEDUC são indicados pelo Procurador Geral e não precisam, necessariamente, exercer atividades exclusivas na área da educação para comporem referida comissão. Ademais, convém destacar que, muitas vezes, os agentes ministeriais começam a atuar em uma Promotoria Especializada, são promovidos ou removidos para outra, e ainda continuam a representar o Ministério Público na área da educação.

A atuação do agente ministerial que trabalha no Estado de Santa Catarina, por exemplo, não é exclusiva, visto que não há Promotoria Especializada, nem Centro de Apoio, vindo a atribuição atinente à educação a estar agregada à Promotoria das Fundações e 3º Setor. No Ceará, o agente, igualmente, não atua em promotoria exclusiva, até porque lá já existiam promotorias cíveis e foram criadas funções, extraordinariamente, com atuação específica em cada área, como educação, saúde, defesa do idoso, cidadania e patrimônio público. No Piauí,

a promotoria de titularidade do representante da COPEDUC é atinente ao direito difuso, contudo, atualmente, ele exerce função no Centro de Apoio, com atribuição específica voltada para a educação. No Rio Grande do Sul, o representante da COPEDUC atua na Promotoria Regional da Educação, que atende a dezenove (19) comarcas e quarenta e quatro (44) municípios. Em Rondônia, a representante atua em uma Procuradoria Criminal. Em São Paulo, o representante da COPEDUC atua em grupo especializado em educação, exclusivamente, no que se refere à tutela dos direitos transindividuais da educação. Em Sergipe, o agente atua na capital, na comarca de Aracaju, em promotoria específica. No Rio de Janeiro, o representante atua em promotoria exclusiva, mais especificamente, na 1ª Promotoria da educação, na Capital.

A tabela 13 mostra que apenas três dos promotores que participaram desta pesquisa atuam em Centro de Apoio específico na área da educação, sendo que uma dentre os que responderam ‘sim’, dirige o CAOP – Educação. Ressalta-se, entretanto, que no Estado do Ceará há cinco promotorias exclusivas da educação, mas o promotor cearense que participou da pesquisa não atua em nenhuma delas.

Tabela 13 – Distribuição dos Promotores entrevistados, que atuam em Centro de Apoio ou Promotoria específicos na área da educação

PROMOTORES QUE ATUAM EM CENTRO DE APOIO E PROMOTORIA ESPECÍFICOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	F	%
Sim	5	62,5
Não	3	37,5
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

Dentre os promotores pesquisados, três (37,5%) já exercem atividades em defesa da educação há três anos; apenas um (12,5%) desempenha essa função há quatro meses; dois (25,0%) já trabalham nessa área há sete anos e dois (25,0%), há nove anos (Tabela 14).

Tabela 14 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto ao tempo em que exercem atividades na área da defesa da educação

TEMPO DE ATUAÇÃO NA ÁREA DA DEFESA DA EDUCAÇÃO	F	%
Menos de um ano	1	12,5
Três anos	3	37,5
Sete anos	2	25,0
Nove anos	2	25,0
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

É relevante destacar que o tempo de criação da Promotoria Especializada ou Centro de Apoio é fator indicativo do tempo de integração do agente ministerial responsável pelo Centro ou Promotoria à COPEDUC. No caso do Piauí, essa situação é bastante evidente, visto que a agente que está à frente da representação estadual da COPEDUC faz parte de um Centro de Apoio que foi criado no final de 2013, correspondendo, praticamente, ao tempo de sua integração. Por outro lado, de forma geral, verifica-se que os membros da COPEDUC entrevistados contam com a experiência na área educacional, o que é bastante pontual nas discussões encetadas. Nesse sentido, vale ressaltar que uma comissão que é integrada por pessoas com tempo de experiência diferentes é enriquecedora para os debates a serem travados e oxigenação das ideias a serem discutidas.

Indagou-se aos promotores pesquisados, há quanto tempo fazem parte da COPEDUC, ao que seis (6) responderam que atuam nesse órgão desde a sua inauguração, há um pouco mais de três anos, e apenas dois (2) referiram que sua participação vem sendo efetivada há menos de um ano (Tabela 15).

Tabela 15 – Distribuição dos Promotores entrevistados, quanto tempo em que participam da COPEDUC

TEMPO DE ATUAÇÃO NA COPEDUC	F	%
>Três anos	6	75,0
<1 ano	2	25,0
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

Em seis (6) dos Estados a que pertencem os promotores pesquisados (Ceará, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro), há Promotoria com atuação exclusiva na área da educação, e apenas em dois (2), (Santa Catarina e São Paulo), ainda não chegou a ser

criada promotoria específica, não obstante São Paulo tenha atuação na área educacional em razão de ter um Grupo de atuação com abrangência ampla para questões coletivas acerca do direito educacional (Tabela 16).

Tabela 16 – Distribuição dos Estados dos pesquisados, que possuem Promotoria com atuação exclusiva em educação

ESTADOS QUE POSSUEM PROMOTORIA OU CENTRO DE APOIO EXCLUSIVO EM EDUCAÇÃO	F	%
Sim	6	75,0
Não	2	25,0
TOTAL	8	100,0

Fonte: pesquisa da autora

No Ceará, essa promotoria para atuação exclusiva na área da educação foi criada pela Lei Complementar 59/06 e reformulada pela lei 72/2008, a qual fora normatizada pela Resolução 04/2011; no Piauí, a instituição da promotoria específica se deu pela Resolução 01/2009; em Rondônia, pela Resolução 01/2013; no Rio Grande do Sul, existem cinco (5) Promotorias Regionais de Educação, criadas em todas as Promotorias de Entrância Final: Porto Alegre, Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria e Pelotas e ainda objetiva-se a criação de dez (10) Promotorias em todo o Estado, inclusive, na entrância intermediária. Em Sergipe, há, na capital, uma Promotoria Especializada, desde 1999. No Rio de Janeiro, essa promotoria existe desde 2008, instituída por três (3) atos normativos, sendo o último de 2013. Apenas em São Paulo, ainda não foi criada essa Promotoria Especializada.

Em Santa Catarina, Ceará, Rio Grande do Sul e São Paulo não há Centro de Apoio exclusivo na área da educação. No Piauí, existe um Centro de Apoio Exclusivo instituído pelo Ato PGJ 454/2013. Em Rondônia, este Centro de Apoio foi criado pela Resolução 01/2011. No Rio Grande do Sul, no ano de 2011, foi incluída a defesa da educação no Centro de Apoio da Infância e Juventude, e em São Paulo, há Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva que conta com Promotor assessor da área do direito à educação. Em Sergipe e no Rio de Janeiro, esses centros de apoio existem e funcionam desde 2013.

Em Santa Catarina, os problemas da área da educação são resolvidos pela 25ª Promotoria (Fundação e 3º Setor) e CAO da Infância (CIJ), e em São Paulo, pelo Grupo Nacional da Educação.

5.3.2 Perguntas atinentes à atividade profissional

Em Santa Catarina, não há agenda específica de atuação na área da educação. As ações são voltadas para melhoria da educação (qualidade); no Ceará, igualmente não há agenda específica, mas os membros do Ministério Público trabalham como o Plano de Atuação do MP nessa área e tem, inclusive, um manual de atuação; no Piauí, há um Plano Setorial de Atuação Finalística do CAOEDDEC; no Rio Grande do Sul, igualmente, não há uma agenda específica, vindo os trabalhos a serem feitos por meio de projetos, provenientes do Grupo de Estudos que envolvem os promotores da educação e os promotores da infância e juventude; em Rondônia, as ações voltadas à área da educação são desenvolvidas, tanto na PGA quanto no CAOP da Educação; em São Paulo, elas ficam a cargo da PGA 2014; No Rio de Janeiro, após a criação do CAO dois temas foram desenvolvidos com prioridade: o Controle Social na Educação e a Paz nas Escolas. Em Sergipe, as ações priorizam o cumprimento do Planejamento Estratégico.

No que pertine aos elementos que definem a agenda de atribuições na área da educação, houve silêncio por parte dos componentes do MP de Santa Catarina, Ceará e Sergipe. O Piauí expôs que os critérios para definir a agenda de atribuição estão previstos no Planejamento Estratégico – 2010/2022. No Rio Grande do Sul, por seu turno, foi informado que o consenso e mapa estratégico da instituição são elementos relevantes para definição da agenda de atuação. Em Rondônia, é feita a avaliação pela agenda detectada. Em São Paulo, por sua vez, a construção do Plano Geral de Atuação foi conduzida pelo Núcleo das Políticas Públicas do MP/SP. No Rio de Janeiro, a agenda é definida pela demanda.

Depreende-se, da resposta dos membros da COPEDUC, que os planos de atuação são construídos em cada Estado, conforme a demanda, planejamento estratégico, e metas firmadas. Não há uniformidade de atuação, sobretudo em razão das diversidades regionais e necessidades específicas de cada Estado. Isso não afasta, contudo, o reconhecimento de que, vez por outra, são realizadas campanhas nacionais seguidas por todos os Estados, com as adaptações que se fizerem necessárias. Um exemplo é a campanha pela Paz nas Escolas – “Projeto Conte até Dez”, que visa diminuir a violência no Ensino Médio.

Quanto aos critérios adotados para o encaminhamento de demandas para as Promotorias que atuam exclusivamente com educação, foi destacado que em Santa Catarina não há Promotoria Especializada. No Ceará, são as demandas que dizem respeito à defesa do direito

à educação, amplo, tais como: estrutura física dos prédios destinados às escolas, principalmente as públicas até a defesa dos direitos. Trabalha-se em parcerias com diversos órgãos: Secretarias de Educação do Município e do Estado; Centro de Defesa da Criança e Adolescente (CEDECA); Conselhos Tutelares; Associação de Pais, Sindicato das Escolas Particulares (SINEP) e outros; no Piauí, são definidos no Planejamento estratégico 2010-2022. No Rio Grande do Sul, as demandas são definidas em consenso por todos os colegas e o mapa estratégico do MP/RS. Em Rondônia, a atribuição é fixada de acordo com a matéria (educação). No Estado de São Paulo, o Grupo de Atuação Especial em Educação (GEDUC) atua apenas nos casos de interesse difuso (política pública de educação) e as questões individuais ou de grupos determinados são encaminhados às Promotorias da Infância e Juventude ou de Direitos Humanos (nesse caso, para as pessoas maiores). Em Sergipe, por meio das informações obtidas na triagem, notícias de jornais, ofícios, e-mails, informações da Ouvidoria, o promotor atua nos casos que considera relevantes. No Rio de Janeiro, são definidas conforme atribuição definida nos respectivos atos normativos de criação.

A seleção das prioridades e a identificação dos casos de urgência, em Santa Catarina, são feitas de acordo com o plano anual de atuação. No Ceará, consideram-se os casos referentes à educação, de modo geral, como urgentes e procuram atuar conforme a estrutura que tem. No Piauí, as urgências ainda estão sendo identificadas, em função da recente criação do Centro, conforme a ordem de chegada das situações. No Rio Grande do Sul, são decididos no grupo de estudos da educação conforme as prioridades coletivas, tais como: o piso salarial nacional do magistério (2012/2013) e educação infantil (2011/2014).

Essas prioridades são levantadas por área conforme cada Promotoria, em Seminários de Planejamento e Monitoramento, com assessoramento da equipe técnica de Direitos Humanos do DAT-MP/RS, com a participação de gestores da educação, Conselhos de Educação e técnicos dos municípios de abrangência da Promotoria de Educação. Em Rondônia, não foi explicitada a eleição de critério de atuação. No Estado de São Paulo, em geral, isso é feito pela PGA, e, muitas vezes, em razão do princípio da obrigatoriedade e dos atos que regulamentam prazos na tramitação dos inquéritos civis, bastante rigorosos, torna-se inviável efetiva priorização de assuntos. Em Sergipe, as prioridades são analisadas caso a caso, e no Rio de Janeiro, cada Promotoria tem autonomia para a definição de suas prioridades, à luz dos direcionamentos constitucionais e com apoio dos Centros de Apoio.

Ao serem questionados sobre os critérios utilizados para caracterizar o que se intitula como educação de qualidade, houve destaque, em Santa Catarina, para a pesquisa empírica e vasta bibliografia. No Ceará, foram apontados todos os critérios: (avaliação positiva em índices oficiais; acesso à escola; estrutura física das unidades educacionais; qualidade do profissional; programas pedagógicos; oferta de merenda escolar suficiente e que atenda a um cardápio previamente elaborado; fornecimento de material didático e outros), como elementos mais evidentes para caracterização da qualidade educacional, sendo destacado que devem, apenas, ser consideradas as peculiaridades de cada Estado, escola, bairro, comunidade e outros.

No Piauí, os critérios utilizados para caracterizar a educação de qualidade são, entre outros, a qualidade no transporte escolar; a oferta e qualidade da merenda escolar; a oferta de material e uniformes escolares gratuitos (no caso de escolas públicas); uma boa estrutura física; um corpo docente qualificado; uma avaliação positiva em índices oficiais e outros. No Rio Grande do Sul, o critério abrange todos os referenciais destacados na indagação,¹³⁹ somados aos índices de inclusão.

Em Rondônia, a caracterização é feita a partir de todas essas variáveis, mas também, subjetivamente, com a avaliação final da sua oferta, verificando-se se o objetivo foi alcançado e em que grau. Em São Paulo, foi enfatizado que não há uma tese institucional sobre o conceito de educação de qualidade, faltando norma clara, especialmente porque não foi homologado o parecer do Conselho Nacional de Educação 08/2010 sobre o tema. Foi informado, igualmente, que tem sido uma preocupação cobrar padrões estruturais de formação de professores (formal), oferta insumos, além de terem sido utilizados os índices nacionais e estaduais de avaliação para fins de monitoramento e atuação.

Em Sergipe, houve silêncio acerca desse questionamento. No Rio de Janeiro, foram apontados os seguintes critérios, como utilizados: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a adequação das unidades aos parâmetros estabelecidos pelo sistema de ensino ao qual pertence e acaso ausentes estes, aos estabelecidos pelo MEC/CNE (ex. parâmetros nacionais de qualidade para educação infantil, do MEC, e o parecer 08/2010, do CNE). Ademais, foi informado que a educação de qualidade é aquela que propicia ao

¹³⁹ Avaliação positiva em índices oficiais; acesso à escola; estrutura física das unidades educacionais; qualidade do profissional; programas pedagógicos; oferta de merenda escolar suficiente e que atenda a um cardápio previamente elaborado; fornecimento de material didático.

educando o maior desenvolvimento que ele possa alcançar em suas habilidades cognitivas e sociais.

Ao analisar os referenciais de qualidade adotados pelos Estados brasileiros, verifica-se que não há uniformidade, justamente em virtude de inexistir um conceito geral adotado nacionalmente sobre educação de qualidade. Assim, os referenciais gerais discutidos na Cúpula das Américas e adotados pelo MEC têm sido vistos como um direcionamento no enfrentamento da qualidade da educação.

Ainda sobre o foco da qualidade, convém avaliar o que os representantes da COPEDUC responderam. Para o promotor de Santa Catarina, educação de qualidade “é aquela que prepara o educando para a vida e o trabalho e que reduz os vergonhosos índices de analfabetismo nacional, como um todo”. Destacou, ainda, que “se resolve a questão com método de gestão escolar. E para tal fim, podem ser utilizados Inquéritos Cíveis que priorizem a qualidade”.

Para o promotor do Ceará: “educação de qualidade é o aprimoramento do aprendizado em todos os níveis, ciclos e modalidades de ensino. Reputo também que educação de qualidade precede de uma política pública bem dirigida e orientada no sentido de alcançar índices, no mínimo, razoáveis de aprendizado”.

A promotora do Piauí define educação de qualidade como “aquela que garante ao indivíduo acesso, compreensão e uso das possibilidades a ele concedidas pelo conhecimento, de forma crítica, cidadã e ética, permitindo a ele a possibilidade de prosperar enquanto profissional e cidadão”.

A promotora do Rio Grande do Sul considera “educação de qualidade como aquela que você deseja para seus filhos e para as crianças que lhe são mais caras.” Esta resposta, embora simples, reflete o princípio da solidariedade, tão falado e discutido atualmente, como precursor da paz e exercício pleno da democracia, assim como a máxima Kantiana¹⁴⁰, de que, por um imperativo moral, devemos agir de modo que nossa vontade possa ser uma vontade viável a todos.

¹⁴⁰ “Age de maneira tal que seja possível desejar que a máxima da ação deva tornar-se lei universal.” Kant diz serem a liberdade e a autonomia da vontade os princípios necessários à moralidade. Defende, também, que precisamente a moralidade deva ser entendida como prova da existência destes princípios, que se caracterizam por seu caráter apriorístico.

Para a promotora de Rondônia, “a educação de qualidade passa por vários vetores objetivos (estrutura física, material didático oferecido, acesso ao prédio escolar, etc.) e subjetivos (planejamento, relação aluno/professor, valorização do aprendizado por seus atores etc.)”.

O promotor de São Paulo, destacando que a complexidade do tema não cabe na resposta, registrou:

Educação de qualidade, portanto, é muito mais do que aquela que garante a alfabetização ou domínio da língua portuguesa e da matemática. Educação de qualidade é educação que acolhe e valoriza a diversidade humana e que, em ambiente saudável e estimulante, fomenta e permite o desenvolvimento prazeroso do ensino-aprendizagem e do compartilhamento cultural. Educação de qualidade, como exposto, é conceito que merece estudo aprofundado e normatização cautelosa que evite compreensões muito restritivas a seu respeito. Começa com a revolução da carreira do docente, com investimentos efetivos em formação do professor e valorização, reforço da autonomia escolar e da atividade docente e tudo atrelado a um sistema de responsabilização sério.

Essa resposta, igualmente, reflete a necessidade atual de pensar na educação de forma ampla, refletindo não apenas sobre a simples capacidade de apreensão do conhecimento, mas a expansão das qualidades pessoais; da capacidade participativa. Assim, o referido promotor pensa que a valorização do profissional tem poder de influir diretamente na qualidade do ensino, principalmente, quando há real e efetiva preocupação com o aperfeiçoamento profissional.

De acordo com o Promotor de Sergipe, “educação de qualidade é aquela que garante o acesso de crianças e adolescentes a uma instituição de ensino com estrutura física adequada, com profissionais capacitados, com merenda cujo cardápio contenha alimentos que assegurem uma dieta balanceada e com meios pedagógicos capazes de garantir o aprendizado dos discentes”.

A promotora do Rio de Janeiro define educação de qualidade como “aquela que propicia ao educando o maior desenvolvimento que ele possa alcançar em suas habilidades cognitivas e sociais”.

Sobre as questões, na temática da educação, em que o Ministério Público Estadual tem atuado com mais facilidade e tem contribuído para a melhoria do seu Estado, o promotor cearense afirmou: “temos tido experiências incríveis, nesse aspecto, desde o resgate de jovens que estão fora da escola, até as solenidades de formaturas desses jovens. As melhorias no

relacionamento institucional também são evidentes. Assim, nos sentimos muito úteis com essa atuação”.

Para o representante do Piauí, pelo fato de o Centro de Apoio ser recente, ainda não há resultados mensuráveis de sua atuação, o que denota que a prática dos membros, até então, tem sido pulverizadas, não sendo possível, de forma imediata, qualificar os resultados, nem verificar em quais questões têm facilidade de atuar.

O agente que atua no Rio Grande do Sul afirmou que a atuação do Ministério Público tem sido mais bem percebida “no projeto educação infantil, porque com facilidade a sociedade e os gestores se solidarizam com a causa das crianças pequenas; a inclusão dos deficientes é diferente, ou o pagamento do piso do magistério, encontraram maior resistência, por exemplo.”

O representante de Rondônia afirmou não atuar em órgão de execução, não sabendo, pois, informar quais as temáticas o Ministério Público tem tido maior facilidade de atuar. Nesse sentido, convém registrar que não houve busca de informações, por essa profissional do MP, junto ao órgão de execução, não obstante ela faça parte da COPEDUC há muito tempo e seja a responsável pela difusão de suas orientações em seu Estado.

Essa resposta revela também que as ações da COPEDUC para serem propagadas precisam ser mais bem estruturadas, sendo conveniente que haja interlocução constante entre o representante estadual com assento na COPEDUC e os membros do seu Estado de origem, a fim de se criar um banco de dados contendo as medidas adotadas para efetivação do direito educacional; as demandas mais recorrentes; e as formas como vem atuando o Ministério Público e outras instituições.

Para o promotor de São Paulo, “o MP, em favor da educação, criou o GEDUC e há proposta de criação das Promotorias Especializadas e regionais de educação, além de buscar a especialização e atuação dos membros, que leve em conta a complexidade da organização do sistema educacional”.

O agente que atua em Sergipe afirmou que:

A temática da educação, em nosso Estado, o MP, dificilmente tem firmado termos de ajustamento de conduta. Muitas vezes, conseguimos resolver as situações concedendo prazos para a Administração Pública. Quando não conseguimos uma solução utilizamo-nos das ações civis públicas. Entretanto, a atuação ministerial está sempre pautada em garantir o acesso a uma educação de qualidade.

O representante do Rio de Janeiro explicou: “penso que em nenhuma questão tem sido propriamente fácil de atuar, mas acredito que se têm obtido mais avanços, recentemente, no acesso à pré-escola e na educação inclusiva (pessoas com deficiência), além da implantação de projetos que visam à pacificação nas escolas”.

Sobre as mudanças ocorridas na forma do Ministério Público Estadual atuar em defesa do direito à educação, nos últimos cinco anos, os Promotores de Santa Catarina e Ceará não se manifestaram.

Para a promotora do Piauí, “a principal mudança foi a criação do Centro de Apoio de Defesa da Educação e Cidadania.” A promotora do Rio Grande do Sul referiu que, no seu Estado, “existe hoje uma preocupação em fomentar políticas públicas na educação, no âmbito coletivo/difuso. Antes, a atuação era reativa, nos casos individuais trazidos ao Ministério Público.” Para a promotora de Rondônia, “o MP está mais presente na defesa do direito à educação.” O representante do MP de São Paulo destacou que lá foi “criado o GEDUC e há proposta de criação das Promotorias Especializadas e Regionais de Educação.” Igualmente, afirmou que houve uma busca por especialização e atuação que levasse em conta a complexidade da organização do sistema educacional.

Para o promotor de Sergipe:

Nos últimos anos houve ampliação da atuação ministerial no que diz respeito à fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB, alimentação escolar, nutricionistas, profissionais que atuam nas instituições de ensino, estrutura física das escolas e colégios da rede pública de ensino, legalidade das escolas particulares. Dentre os fatores que concorrem para essa mudança está a criação do GNDH e da troca de informações e experiências entre colegas de todo o país.

Oportuno destacar que o GNDH não surgiu nos últimos cinco anos, vez que fora criado em 28.02.2005, contudo, certamente, por meio de sua atuação; das reuniões periódicas foi grande propulsor dos debates na área educacional.

O representante do Rio de Janeiro disse que o MP tem atuado, “principalmente, por meio da criação dos órgãos com atuação exclusiva na área educacional; e que os Ministérios Públicos passaram a dar mais enfoque, na tutela coletiva, ao direito educacional, o que está trazendo resultados abrangentes”.

Das respostas obtidas nos questionários, verifica-se que o ponto mais importante, de modo geral, para os Estados Brasileiros, foi a preocupação do Ministério Público com criar

promotorias, centros de apoio e órgãos especializados na defesa da educação, como um primeiro passo para um trabalho dirigido a esta temática tão salutar ao exercício democrático de direitos.

Sobre o tipo de atuação que tem surtido maior efeito na defesa do direito à educação, o representante de Santa Catarina apontou os diálogos e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). No Piauí, houve destaque para o fato de o Centro de Apoio da Defesa da Educação (CADE) ter sido recentemente criado, e ainda não existir resultados mensuráveis de sua atuação.

Reitera-se, nesse sentido, que as práticas dos membros, até então, são pulverizadas, não sendo possível, de forma imediata, qualificar os resultados, nem verificar em quais questões há maior facilidade de atuar.

Não obstante, o Centro de Apoio do MP/PI seja realmente recente, foi observado, junto à promotoria de atuação exclusiva, que a maior parte das questões que chegam para análise pela Promotoria Especializada é convertida em Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos, havendo ajuizamento de poucas ações.

Para o representante do Rio Grande do Sul, o diálogo, a realização de ajustes de condutas, a propositura de ações, assim como os índices de inclusão são tipos de atuação que surtem efeito na defesa da educação. Para o membro de Rondônia, “o ajuste de conduta e o diálogo são priorizados nos seminários de planejamento e monitoramento.” O representante do MP de São Paulo afirmou que “a atuação extrajudicial (diálogo em reuniões, TACs) tem se mostrado eficaz”. O representante de Sergipe ressaltou a importância da “atuação negociada com os Poderes Públicos no âmbito dos IC, a celebração de TACs e a atuação conjunta com outras instituições e sociedade civil têm sido eficazes”.

~~Para~~ O representante do Rio de Janeiro a essa pergunta, respondeu:

Nos últimos anos, houve ampliação da atuação o ministerial no que diz respeito à fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB, alimentação escolar, nutricionistas, profissionais que atuam nas instituições de ensino, estrutura física das escolas e colégios da rede pública de ensino, legalidade das escolas particulares. Dentre os fatores que concorrem para essa mudança está a criação do GNDH e da troca de informações e experiências entre colegas de todo o país.

Sobre a indagação de como o seu Estado vem atuando na defesa de direitos coletivos à educação, os promotores participantes desta pesquisa, assim se expressaram: O profissional de

Santa Catarina referiu “com Inquérito Civil (IC) e o Procedimento Administrativo Cível e Representações (PAC)”. O membro do Piauí citou que “o CAO da Educação ainda não possui dados a este respeito”. O representante do Rio Grande do Sul disse que seu Estado vem atuando na defesa dos direitos coletivos “por meio das Promotorias Regionais de Educação, com atuação exclusiva na defesa do direito coletivo/difuso da educação, que hoje atende 2/3 dos municípios do Estado”.

Em Rondônia, isso se dá “por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Ação Civil Pública (ACP).” Em São Paulo, ocorre “a atuação negociativa com os Poderes Públicos no âmbito dos Inquéritos Cíveis, a celebração de TAC e a atuação conjunta com outras instituições e a sociedade civil têm sido eficazes”. Em Sergipe, se dá “por meio de visitas a escolas, realização de vistorias para verificação de estrutura física das unidades de ensino, da instauração de procedimentos administrativos, propositura de ações judiciais”. E, no Rio de Janeiro, vem sendo realizada referida defesa “pelo diálogo, com a realização de termos de compromisso e as recomendações sempre pela via extrajudicial. Para referida resposta foi encaminhado termo sobre o Projeto ‘Paz na Escola’”.

Dessas informações, fica evidente que a negociação, mediação, diálogo tem sido o principal instrumento de atuação ministerial nas causas coletivas, havendo referência à utilização da via judicial normalmente como última alternativa.

Foram citados alguns casos concretos em que a atuação do Ministério Público, em cada Estado, para defesa do direito à educação, foi considerada socialmente eficaz. Em Santa Catarina, destacou-se que o foco tem sido a qualidade na educação, havendo sido instaurado Inquérito Civil para referido acompanhamento. No Piauí, reiterou-se que não foi possível identificar, pelo CAO da Educação e Cidadania quais matérias foram consideradas socialmente eficazes, já que os procedimentos realizados com o acompanhamento do CAODEC ainda estão em andamento.

O entrevistado de São Paulo demonstrou relevância na atuação:

Na celebração de TAC para contratação de cuidadores de alunos com deficiência na rede estadual de ensino; na celebração de TAC para tornar acessíveis os 5300 prédios escolares da rede estadual de ensino em prazo de 15 anos; nas negociações e mudanças do sistema de perícia e concessão de licenças saúde aos professores da rede estadual de ensino (ainda em andamento); na constituição de um Grupo interinstitucional para tratar da educação infantil na capital paulista, formado pelo GEDUC, pela Defensoria Pública, pela ONG Ação Educativa, pela rede Nossa São Paulo e por advogados em atuação *pro bono*, que culminou com a realização de

audiência pública no TJ/SP e condenação da prefeitura a apresentar plano de expansão da rede de educação infantil e a garantir 150.000 novas vagas até 2016 (atualmente em sede de embargos de declaração opostos pela municipalidade contra o acórdão).

O representante de Sergipe afirmou que a atuação foi concreta e eficaz:

Em razão das constantes contratações temporárias para o exercício do magistério em nosso Estado, o que levou a Promotoria de Justiça a firmar termo de ajustamento de conduta para realização de concurso público para provimento do cargo de professores das unidades de ensino da rede pública; ação judicial para reaver verba do FUNDEB utilizada de forma indevida; ação judicial para retirada de estagiários que substituíam de forma indevida; TAC para instalar mecanismos de segurança relacionados à prevenção e combate a incêndio e pânico nas escolas da rede pública.

No Rio de Janeiro, houve eficácia na ação ministerial:

Por meio de IC – inquérito civil – foi prevista a criação de cargo de professor da educação infantil no município do Rio de Janeiro, na prática sendo desempenhada por pessoas sem a habilitação no magistério. Hoje, são mais de 3000 professores da educação infantil concursados pela SME – Rio; por meio de IC – inquérito civil – houve aperfeiçoamento da oferta de atendimento educacional especializado na rede pública municipal de ensino, após a recomendação expedida pela 1ª Promotoria de Educação da Capital – MPRJ. A recomendação expedida após várias reuniões com pais de alunos com deficiência e com os gestores e técnicos da SME-Rio. A situação está sendo acompanhada nos autos do IC 635/12, não tendo havido, até o momento, necessidade de judicialização.

A pesquisa teve limitações, por não contar com expressiva participação de todos os Estados Brasileiros, mas apenas de oito, que não representam um significativo percentual de informações sobre as ações voltadas à educação, realizadas pelo Ministério Público. Contudo, refletiu a realidade de diferentes regiões, uma vez que contou com a participação de agentes ministeriais da Região Sul, Sudeste, Norte e Nordeste, o que dá um panorama regional de atuação.

Infelizmente, não foi possível contar com respostas provenientes da região Centro-Oeste, que tem locais bastante estruturados na defesa da temática, dos quais se destacam o Distrito Federal, em que foi criada a primeira Promotoria Especializada, e o Estado de Minas Gerais que tem avançado significativamente em suas ações voltadas para área da educação, com a realização de seminários e eventos.

Entretanto, as informações oferecidas pelos representantes dos oito Estados representados foram valiosas e, a partir delas, pôde-se delinear o perfil da atuação do MP no

âmbito da educação e demonstrar que, na prática, não há um conceito de qualidade educacional fechado; que vários fatores endógenos e exógenos contribuem para uma melhora na educação; e que a criação das promotorias, centros de apoio e órgãos especializados é salutar para uma valorização da temática no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais.

5.4 Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal na Área da Educação, cujas Ações foram Provocadas pelo Ministério Público Estadual

Outra perspectiva para avaliar a atuação do Ministério Público Estadual foi fazer um levantamento das decisões do Supremo Tribunal Federal nos últimos dez anos, na área da educação. Esse tipo de levantamento dá uma noção conjuntural do tipo de ações que chegaram à corte superior, envolvendo temáticas de maior atuação do Ministério Público Estadual, que foram alvo de ações específicas em alguns Estados da Federação em que houve maior provocação da atuação do supremo.

A pesquisa realizada foi feita na página eletrônica do Supremo Tribunal Federal, de uma maneira bastante simplificada e teve como parâmetro os termos “Ministério Público e Educação”, e como tipo de decisão, os acórdãos. Não houve limitação específica do período pesquisado, vindo referido controle a ser feito posteriormente já de posse dos julgados. Nessa busca, foram obtidos sessenta e sete acórdãos, dos quais apenas onze advinham de atuação do Ministério Público Estadual, sendo pertinentes a julgamentos de Agravos Regimentais interpostos em face de decisões de Recursos Extraordinários, ou de Agravos de Instrumentos, favoráveis a pleitos ministeriais.

Vale destacar que todos os recursos examinados, relativos à temática educação, tiveram como recorrente o Poder Público, não porque a ação necessariamente fosse julgada procedente na instância de origem, em favor do interesse defendido pelo Ministério Público, mas porque todos eles diziam respeito a Agravo Regimental, advindo de decisões em Agravo de Instrumento ou Recurso Extraordinário, que haviam sido julgadas favoráveis ao Ministério Público, já na instância superior, e estavam sendo objeto de recurso para fins de serem passíveis de modificação. Em razão disso, não é possível dizer, em exame superficial, se as ações propostas pelo Ministério Público, de modo geral, foram julgadas procedentes ou improcedentes nas instâncias de origem, embora se acredite que sim.

Adentrando a pesquisa realizada no Supremo Tribunal Federal, constata-se que o Ministério Público Estadual que teve maior número de decisões desafiadas por recursos, que chegaram ao Supremo Tribunal Federal, foi o de São Paulo, ~~que teve~~ com 04 (quatro) recursos (RE 410.715-5 AgR/SP; RE 463.210-1 AgR/SP; RE 384.201-3 AgR/SP; RE 639.337 AgR/SP); seguido pelo de Santa Catarina, com três (RE 595.595-8 AgR/SC; RE 592.937-0 AgR/SC; RE 603.575 AgR/SC), sendo os demais, um recurso do Ministério Público de Goiás (RE 658.491 AgR/GO); um do Paraná (RE 790.801 AgR/PR); um de Minas Gerais (AI 722.896 AgR/MG) e um do Rio de Janeiro (RE 594.018-7 AgR/RJ).

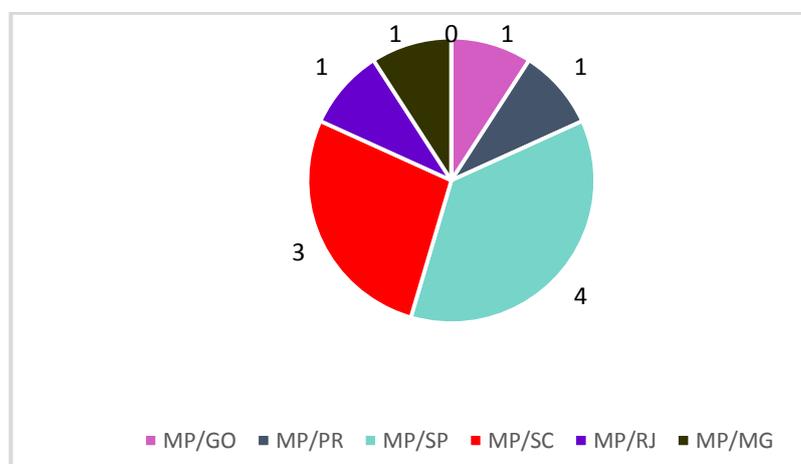


Gráfico 1 - Ministérios Públicos Estaduais que têm questões na área da educação sendo discutidas perante o Supremo Tribunal Federal
Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Interessante destacar que os Ministérios Públicos que tiveram maiores demandas apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, MP/SP e MP/SC, não tem Promotorias específicas na área, nem Centro de Apoio, contando o MP/SP com grupo de trabalho de defesa do direito educacional, com estudos e abrangência de atuação considerável, enquanto o MP/SC não tem nenhum um núcleo específico de defesa do direito educacional.

Essa situação chama a atenção para o fato de que, embora desejável à expansão das Promotorias e Centros de Apoio especializados, a atuação funcional independe de sua existência, estando intrinsecamente ligada à assunção das responsabilidades institucionais e enfrentamento de questões melindrosas para a sociedade.

Observando a temática, na área da educação, que chegou a ser mais debatida pelo Supremo, constatou-se que esta apontou, em primeiro lugar, o direito ao acesso de crianças a

creches e pré-escolas, pois dos onze (11) recursos interpostos, sete (7) correspondiam a essa matéria.

Outros assuntos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal foram pertinentes ao transporte escolar; ausência de professores em sala de aula; abusividade de mensalidade nas escolas privadas, questões que são importantes e que perturbam, de modo geral, todos os Estados Brasileiros. Para ilustrar a situação das decisões do Supremo foram elaborados tabelas e gráficos, apresentados a seguir.

Tabela 17 – Distribuição das ações da área educacional propostas nos Estados pelo Ministério Público

Ministério Público	Tipo de Ação	Quantidade
MP/GO	Acesso educação para jovens e adultos	01
MP/PR	Acesso educação infantil	01
MP/SP	Acesso educação infantil	04
MP/SC	Transporte escolar	01
MP/SC	Acesso educação infantil	02
MP/RJ	Ausência de professores	01
MP/MG	Cobrança abusiva em escolas particulares	01
TOTAL		11

Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF)

O gráfico 2, a seguir, ilustra a realidade brasileira das ações que chegam ao Supremo Tribunal Federal e mostra como está sendo pontuada a atuação do Ministério Público Estadual, que vem sendo debatida na corte constitucional:

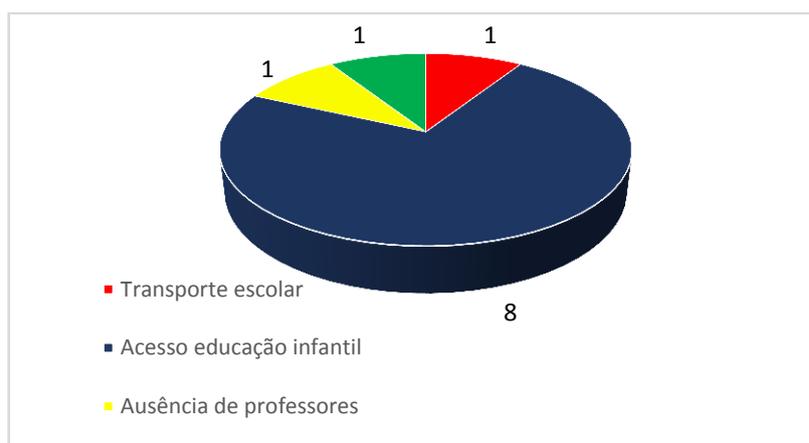


Gráfico 2 – Ações mais comuns propostas pelo Ministério Público ao Supremo Tribunal Federal

Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF)

Vale ressaltar que foi feito um estudo das decisões do STF referentes ao acesso à Educação Infantil, em tópico à parte, uma vez que teve o maior número de registro e endossou a decisão do Tribunal Superior, sendo oportuno seu exame mais aprofundado.

Quanto aos demais assuntos, é importante destacar que, sobretudo, as temáticas do transporte escolar e ausência de professores em sala de aula vêm sendo objeto de matérias jornalísticas e ampla divulgação na imprensa ainda hoje.¹⁴¹

Quanto ao transporte, verifica-se dificuldade, principalmente, de crianças que moram em lugares longínquos do Brasil de chegarem às suas escolas; a precariedade dos veículos utilizados, não obstante haja programas do Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE) – “Caminho da Escola” e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)¹⁴² –, que importam em transferência de verba e facilitação da aquisição de veículos equipados e preparados para locais de acesso difícil. O que se vê, na prática, é que o transporte escolar, em muitos municípios, acaba sendo instrumento de barganha política, na

¹⁴¹ Para exemplificar, vejam-se: <http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao>; <http://redeglobo.globo.com/rs/rbstvrs/noticia/2013/06/rbs-noticias-denuncia-precariedade-do-transporte-escolar-publico.html>; <http://caririguia.com.br/jornal-globo-destaca-precariedade-transporte-escolar-zona-rural-amontada/http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2013/01/crece-numero-de-professores-afastados-por-problemas-psicologicos.html>; <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/04/carta-professor-estado-minas-gerais.html> etc.

¹⁴² O Ministério da Educação tem dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que visam atender alunos moradores da zona rural. O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3/2007, e consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, mini ônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas. Já o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), foi instituído pela Lei nº 10.880/2004, com o propósito de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios. Com a publicação da Medida Provisória 455/2009 – convertida na Lei nº 11.947/2009 –, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais. O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Os estados podem autorizar o FNDE a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos municípios. Para isso, é necessário formalizar a autorização por meio de ofício ao órgão. Caso não o façam, terão de executar diretamente os recursos recebidos, ficando impedidos de fazer transferências futuras aos entes municipais. Os valores transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior. O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza (Informação obtida no site: <http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao>, em 10.06.2014).

medida em que são viabilizadas contratações de veículos e pessoas que não teriam as mínimas condições de realizar o transporte escolar, legitimando, muitas vezes, situações absurdas, na medida em que acabam sendo contratados veículos cujo combustível é o gás de cozinha, conduzidos por pessoas desabilitadas para transporte de pessoas, que, quando muito, têm carteira de habilitação; desprovidos de segurança e condições mínimas de dignidade, situações passíveis de gerar acidentes e danos inestimáveis, o que reclama uma ação urgente, tanto por parte dos Conselhos existentes nos municípios como pelos órgãos de controle: Ministério Público (MP), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU).

Ainda, nesse contexto, são apresentadas reportagens, por todo o Brasil, que revelam, de um lado, a defasagem do salário dos professores, e de outro, o estresse por eles enfrentados, visto que são vítimas de agressões verbais, descasos e, até mesmo, violência física; enfim, uma gama de situações que reclamam um olhar atento e despido de ideias preconcebidas; um amplo diálogo com as autoridades públicas, sobretudo da educação, saúde e segurança.

Não é possível, entretanto, ter uma noção geral da realidade brasileira apenas pelos dados obtidos junto ao Supremo Tribunal Federal porque muitas demandas da educação são resolvidas extrajudicialmente, como se constata das respostas apresentadas pelos representantes da COPEDUC,¹⁴³ não chegando a ser realizado qualquer tipo de discussão judicial sobre esta matéria. Além disso, há questões que chegam aos juízes e tribunais inferiores, mas que acabam por se resolver sem a interposição de recursos extraordinários.

Por outro lado, há decisões referidas na Corte Superior que não se encontram compiladas nos registros de jurisprudência, inviabilizando o conhecimento aprofundado de seu conteúdo. Igualmente, há julgados pertinentes à educação, propostos em casos individuais que chegaram ao Supremo Tribunal Federal e não foram intentados pelo Ministério Público.

Em razão da quantidade maior de demandas que envolveram o acesso à Educação Infantil, buscar-se-á, em tópico a parte e como já referido, fazer uma análise de como vêm sendo tomadas as decisões do Supremo sobre o acesso a creches e pré-escola; o tipo de fundamentação utilizada; os argumentos que foram suscitados, além de se buscar avaliar se houve alteração da fundamentação no período da pesquisa realizada.

Essa análise pode servir para demonstrar como vem decidindo o Supremo Tribunal

¹⁴³ É preciso enfatizar que ficou claro, na maioria dos questionários respondidos, que a mediação, o diálogo, o ajustamento de conduta são os principais instrumentos de condução do agente ministerial em seu *múnus* funcional na área da educação.

Federal (STF) sobre a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para fins de garantir direitos sociais que reclamam prestações positivas do Poder Público, em sentido amplo.

5.4.1 A questão do acesso à Educação Infantil na visão do Supremo Tribunal Federal

Durante muito tempo figurou como uma das principais preocupações na área da educação, se não a principal, que houvesse um implemento das matrículas de estudantes em escolas, como um primeiro passo para a erradicação do analfabetismo brasileiro.^{144;145}

O acesso, inicialmente, atingia a Educação Infantil, o que deu margem a diversas ações do Ministério Público Estadual, com o escopo de efetivar esse direito. Algumas dessas demandas chegaram ao Supremo Tribunal Federal e foram objeto das decisões que se pretende analisar.

Essa preocupação inicial com o acesso deixa evidente que a primeira medida adotada para a erradicação do analfabetismo foi a busca pelo ingresso de crianças nas escolas, principalmente, nas creches e pré-escolas. A importância da Educação Infantil e do Ensino Fundamental vem ganhando relevância no cenário brasileiro, sendo, inclusive, uma das metas da COPEDEC, que os professores da Educação Infantil tenham qualificação para o exercício

¹⁴⁴ Convém registrar que, no ano de 2006, foi fundado o movimento “Todos Pela Educação”, que tem como mantenedores a DPASCHOAL, a Fundação Bradesco, a Fundação Itaú Social, a Telefônica Vivo, a Gerdau, o Instituto Camargo Correa, o Instituto Unibanco, o Santander, a Suzano Papel e Celulose, a Fundação Lemann e o Instituto Península, além de diversos parceiros, que se propõem a alcançar, até o ano de 2022, que todas as crianças e jovens tenham uma educação básica de qualidade, partindo do pressuposto de que o acesso é primeiro passo para tal fim, traçando metas de ação, que visam matricular todas as crianças brasileiras na escola; a ampla alfabetização; evitar que haja discrepância entre série idade, assim como, a inserção dos jovens no ensino fundamental e a ampliação dos investimentos na educação.

¹⁴⁵ Registre-se que, no ano de 2014, o “Todos Pela Educação” teve seu estatuto reformado para se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (*op.cit.*). Os objetivos do movimento são propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhoria da gestão desses recursos. Esses objetivos foram traduzidos em 5 Metas, quais sejam: **Meta 1** - Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola – tenciona que 98% (noventa e oito por cento das crianças da idade referida esteja alfabetizada em 2022; **Meta 2** - Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos – objetiva até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e Matemática até os 8 anos, ou até o final do 2º ano do Ensino Fundamental; **Meta 3**- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano – pretende que, até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano; **Meta 4**- Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos – projeta que até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental, e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio. **Meta 5** - Investimento em Educação ampliado e bem gerido – iniciado em 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em Educação Básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PIB). Informações obtidas no site: <http://www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 10/06/2014.

do magistério a fim de afastar das salas de aula meros recreadores, que pouco acrescem à formação educacional da criança.

Atualmente, ainda há preocupação com o acesso das crianças às escolas, mas há, de forma simultânea, uma igual e, talvez, a maior preocupação de que haja a oferta de uma educação de qualidade.

A primeira decisão do STF encontrada sobre a temática do acesso à Educação Infantil, datada de 22/11/2005, destaca que o atendimento em creche e pré-escola é um direito assegurado pelo próprio Texto Constitucional, sendo dever jurídico do Poder Público garanti-lo.

Vale citar a ementa deste *decisum*:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ARTIGO 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ARTIGO 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, artigo 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, artigo 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, artigo 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível" (RE 410715 AgR/SP. 2 T. Rel. Min. Celso de Mello, J. 22.11.2005).

No voto do Ministro Celso de Mello houve destaque para o fato de ser o direito à educação uma prerrogativa constitucional deferida a todos (artigo 205, da CF), sobretudo a crianças (artigo 208, IV e 227, *caput*, da CF), que se enquadra como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração¹⁴⁶, que deve ser satisfeito por meio de prestações positivas, cabendo ao Estado concretizá-lo.

Ao discorrer sobre o direito à educação, destaca o relator, perfilhando das ideias de Pinto Ferreira, que o direito à educação enquadra-se no direito social¹⁴⁷, passível de ser concretizado em um Estado social que tem como valor-fim a justiça social e a cultura, numa democracia pluralista exigida pela sociedade de massa do século XX.

Ademais, invoca a solidariedade social e a dignidade da pessoa humana como valores impregnados de centralidade no Ordenamento Jurídico e assevera que, pelo alto valor social e irrecusável valor constitucional, o direito à educação deve se tornar efetivo pelo Estado, mediante a concreta efetivação da garantia de atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, podendo-se exigir que o Estado o realize.

Nesse contexto, destaca que o STF, considerando a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode se afastar do encargo de efetivar os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam enquanto direitos de segunda dimensão. Reconhece que referida decisão perpassa pela análise da reserva do possível¹⁴⁸; dos custos dos

¹⁴⁶ Neste trabalho, prefere-se o emprego da expressão “dimensões dos direitos fundamentais” a “gerações”, considerando-se que uma não suplanta e nem afasta a outra, havendo interações entre elas, na medida em que os direitos de liberdade interagem com os direitos individuais e fraternos, como exposto na nota 35. Registre-se, por oportuno, que há diferenças doutrinárias entre direitos humanos (contextualizados historicamente) e direitos fundamentais, que pressupõe o Ordenamento Jurídico de um Estado específico (SARLET, 2011, p. 29). No acórdão em análise, foi utilizada “geração” de modo genérico, sem fazer referência específica a direitos humanos ou fundamentais. Vale destacar que, materialmente direitos humanos e direitos fundamentais teriam a mesma base principiológica, qual seja crença em valores de ‘dignidade da pessoa’, ‘liberdade’, ‘igualdade’, ‘bom’ e ‘fraternidade’, todavia estão sujeitos a regramentos em esferas diversas, os primeiros no âmbito internacional e os segundos no âmbito interno de cada país.

¹⁴⁷ A segunda dimensão dos direitos humanos está vinculada aos Direitos Sociais, demarcados pelas lutas dos trabalhadores no decorrer do século XX, qualificadores do que se denominou Estado de Bem-Estar Social.

¹⁴⁸ A reserva do possível leva em consideração a previsão orçamentária dos entes públicos, a existência de valores para alocação em determinada política pública. Esse princípio tem seu nascedouro no Direito Constitucional Alemão, tendo sido invocado, pela primeira vez, no ano de 1972, em uma decisão do Tribunal Constitucional Alemão, como elemento de razoabilidade.

No Brasil, a teoria da reserva do possível tem sido invocada para obstaculizar o acesso a direitos fundamentais, na medida em que se destaca ausência de recursos financeiros disponíveis para determinada implementação, ou, ainda, para levantar a bandeira da discricionariedade do Executivo, na escolha das demandas a serem por si trabalhadas.

Não é aconselhável, contudo, importar teorias alienígenas sem a devida adequação à realidade brasileira, sob pena de incorrer-se na criação de estruturas totalmente desvencilhadas da realidade prática e dos interesses da sociedade, as quais são incapazes de se sustentar.

direitos, da eficácia jurídica dos princípios constitucionais, das escolhas trágicas¹⁴⁹, notadamente, em sede de efetivação e implementação sempre onerosa, que impõe ao Poder Pública a prática de prestações positivas capazes de viabilizar a concretização de tais prerrogativas, sejam elas individuais ou coletivas.

Contudo, ressalta que o Judiciário pode controlar as políticas públicas, diante da extrema pertinência da temática defendida, em relação à necessidade de concretização do direito social.

Assim, assevera:

Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios – que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, IV, da Carta Política, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se de atendimento das crianças em creche (CF, artigo 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social [...].

Esse caráter de fundamentalidade, de que se acha impregnado o direito à educação, autoriza a adoção pelo Judiciário de provimentos jurisdicionais que viabilizem a concreção dessa prerrogativa constitucional, mediante a utilização, até mesmo, quando for o caso, de medidas extraordinárias que se destinem [...] a tornar efetivo [...] o atendimento dos direitos prestacionais que se congregam os valores inerentes à dignidade da pessoa humana, como é o caso do direito à educação fundamental. (RE 410715 AgR/SP. 2 T. Rel. Min. Celso de Mello, J. 22.11.2005).

A decisão faz referência a outros julgamentos precedentes, proferidos pela Corte nos AI 455.802/SP, AI 475.571/SP, 401.673/SP e RE 411.518/SP, no mesmo sentido que está sendo adotado, em período que não abarca a pesquisa jurisprudencial realizada.¹⁵⁰

Por fim, sintetiza-se que a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes não pode ser reduzida à discricionariedade administrativa e à ineficiência dos atos do poder público. A incapacidade do Município, de gerir os recursos públicos, a incompetência na

Vale destacar que, tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto alguns doutrinários, vêm defendendo que os direitos humanos sociais necessários ou prioritários (saúde, educação, moradia e alimentos) não devem considerar, quando forem aplicados, os princípios da reserva do possível, em sua essencialidade, visto que representarem o mínimo existencial necessário à dignidade da pessoa humana.

¹⁴⁹ As escolhas trágicas dizem respeito a difíceis opções alocativas, que devem ser realizadas em um ambiente de escassez de recursos, em que há necessidade de optar-se pela concretização de um dado direito em detrimento de outro. Na prática, essas escolhas são feitas, mesmo sem a intervenção judicial, como se dá quando se faz necessário optar por um paciente grave em detrimento de outro, no que tange ao acesso a uma única vaga de UTI, por exemplo.

Para proceder a referidas escolhas, deve-se utilizar a ponderação econômica, embora este não seja o único critério de justiça, nem o principal, vale como critério auxiliar – elemento de controle objetivo – na decisão judicial e tem por escopo buscar a solução capaz de produzir resultado/eficiência social mais abrangente e possibilitar a maximização da utilidade social da decisão.

¹⁵⁰ Referidos acórdãos não estão disponíveis na base de jurisprudência do STF.

adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política e a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais não podem ser obstáculo ao adimplemento da norma constitucional (artigo 208, IV, da CF e artigo 211, §2º, da CF), sob pena de vulnerar-se um direito fundamental da cidadania, atinente à educação, cuja amplitude conceitual abrange o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário às crianças de zero a seis anos de idade. Desse modo, a primeira decisão, que se enquadra no lapso temporal estudado na pesquisa, deixa evidente que diversas questões ainda atuais e pertinentes – como a efetividade dos direitos fundamentais sociais e a possibilidade de intervenção do Judiciário nesta temática, que deve considerar os princípios da reserva do possível, escassez de recursos, escolhas trágicas, e critérios como o da ponderação econômica –, ainda estão em voga e são objeto de discussões.

Ainda em 2005, foi prolatado o Acórdão em Ag. Reg. 463.210-1/SP, agora da lavra do Ministro Carlos Velloso, no mesmo sentido do anterior, o qual destaca que, sendo a educação um direito fundamental assegurado por várias normas constitucionais e ordinárias, a sua não observância pela Administração Pública enseja sua proteção pelo Poder Judiciário. Esse julgado faz referência a outros proferidos pela Corte e destaca, citando trechos da decisão recorrida, ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em 2007, o Ag. Reg. no RE 384.201-SP, da lavra do Ministro Marco Aurélio, ressalta cumprir ao Estado proporcionar creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, observando-se o disposto no artigo 208, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assevera que a determinação judicial visa dar cumprimento à norma constitucional, cabendo ao Poder Judiciário fazer valer, no conflito de interesse, a lei e a Carta Federal, não podendo a deficiência orçamentária ter o efeito de projetar no tempo e, conforme a política em curso, indefinidamente, o cumprimento de preceitos constitucionais de importância ímpar, voltados à educação.

Em 2009, no Ag. Reg. proferido no RE 595.595-8/SC, sob a relatoria do Ministro Eros Grau, houve reiteração dos termos do voto do Ministro Celso de Mello, no primeiro acórdão

citado neste trabalho, oportunidade em que foi destacado que o STF fixou entendimento de que, não obstante resida, primordialmente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, é possível ao Poder Judiciário determinar, mesmo excepcionalmente, nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, que elas sejam implementadas pelos órgãos inadimplentes, pois essa omissão representa um descumprimento dos encargos políticos e jurídicos que sobre eles incidem, em caráter mandatório, podendo comprometer a eficácia e a integridade dos direitos sociais que têm estatutura constitucional.

Nesse mesmo ano, foi prolatada outra decisão sobre a matéria nos autos do Ag. Reg. no RE 592.937-0, cujo relator foi o Ministro Cezar Peluso, que destacou ser compreensão global que o direito constitucional à educação é dever, cuja execução se impõe ao Poder Público, principalmente, aos municípios.

Em 2011, o Ministro Celso de Mello é relator da decisão do Ag. Reg. no RE 639.337/SP. Nessa oportunidade, reforça o primeiro entendimento já referido, apresentado em 2005, acrescentando a discussão à obrigatoriedade de que a matrícula se dê em escola próxima à residência da criança e que é possível fixar-se multa diária por criança não atendida (*astreinte*). Reforça seu entendimento, discutindo, além dos temas já referidos (reserva do possível, escolhas trágicas, escassez de recursos), a inexistência de violação à regra da separação de Poderes¹⁵¹, a exigência de reconhecimento de um mínimo existencial¹⁵² e à vedação de retrocesso social.¹⁵³

Dessa forma, fora aprimorada a discussão sobre a viabilidade de controle judicial das

¹⁵¹ Embora se invoque o princípio da separação dos poderes para afastar-se intromissões do Poder Judiciário nas questões que seriam pertinentes ao Poder Executivo e Legislativo, referido princípio não pode ser visto de forma absoluta e estanque, porque sua origem remonta a contexto social totalmente diverso do atual, em que o Estado, após insurgência da burguesia, era absentéista e primava pela liberdade; depois, porque a maioria dos Estados Europeus conseguiram, efetivamente, diminuir as desigualdades sociais e a intervenção estatal atingiu seus objetivos, enquanto no Brasil, nunca houve consolidação dos direitos sociais, pois o Estado Social, de fato, nunca se efetivou, o que é visível diante das disparidades socioeconômicas prevalentes até os dias atuais. Ademais, é necessário reconhecer que o Estado é uno, devendo a tripartição em Executivo, Legislativo e Judiciário, viabilizar melhor divisão funcional, para que ele alcance seu fim de executor do bem comum.

¹⁵² O princípio do mínimo existencial compreende prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, caracterizada pela plena fruição dos direitos sociais básicos, tais como o direito à educação.

¹⁵³ A vedação de retrocesso, na forma defendida no acórdão analisado, sugere ser proibido o retrocesso social como obstáculo constitucional à frustração e ao inadimplemento, pelo Poder Público dos direitos prestacionais. O princípio da proibição de retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas, já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. Assim, a cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos fundamentais de prestações positivas (educação, saúde e segurança jurídica) traduz-se como efetivação destes direitos ou obstáculos para que ulteriormente sejam reduzidos ou suprimidos pelo Estado.

políticas públicas, sem deixar de restar devidamente defendido e garantido ser obrigação do Estado *lato sensu* garantir às crianças o direito à Educação Infantil, por ser salutar à dignidade da pessoa humana, à solidariedade, sendo possível o controle judicial das políticas públicas que se revelem imprescindíveis para garantia dos direitos sociais.

O último acórdão encontrado sobre o tema é de 2012 e foi proferido nos autos do Ag. Reg. em AI 790.801/PR, que não chegou a adentrar ao mérito da questão, a fim de evitar o revolvimento de provas. Dessa forma, observa-se que o acesso à Educação Infantil ganhou relevo na Corte máxima do país e teve uma dimensão necessária e valorosa para implementação de vagas a creches e pré-escolas e ingresso de crianças em escolas. Durante as discussões encetadas, foi ventilada a importância da educação, sua primazia e relevância e o cabimento de ingerência do Poder Judiciário para sua efetividade.

5.4.2 Considerações gerais sobre a atuação do STF na área da educação, provocadas pelo Ministério Público Estadual

Pelo exposto, constata-se que não foram muitas as questões afetas à educação colocadas à apreciação do STF, nos últimos dez anos, pelo Ministério Público Estadual, mas as que chegaram dizem respeito a temas muito importantes na seara educacional e revelam omissões, descasos e falta do cumprimento de deveres constitucionais pelos Poderes Públicos (União, Estados e Municípios), o que se reflete, inclusive, na mídia, que tem apresentado reportagens sobre transporte escolar, dificuldades dos professores para permanência em sala de aula e condições difíceis de acesso.

As balizas fixadas nas decisões do Supremo Tribunal Federal podem ser ampliadas para outros debates que envolvam o direito educacional, na medida em que há muito a ser feito, para efetivação do direito a uma educação de qualidade.

Quanto às omissões estatais, de modo geral, reconhece-se a possibilidade de controle judicial, a fim de concretizar os direitos fundamentais de ordem social, que podem se refletir sobre as implicações econômicas da decisão, embora esta somente sirva de entrave a um julgamento favorável, quando provado documentalmente a escassez de recurso, o que, na grande maioria das vezes, não ocorre, visto que o Poder Público alega, mas não traz provas materiais de uma boa governança e gestão eficaz dos recursos públicos.

Comunga-se com a ideia geral e presente nos acórdãos mais fundamentados do STF de que as políticas públicas deveriam ser elaboradas e aplicadas nos âmbitos dos Poderes Legislativo e Executivo; todavia, não é possível fechar os olhos para a realidade social, para os ditames constitucionais, para a consagração do Brasil como Estado Democrático de Direito, em que a norma constitucional há de prevalecer sobre ingerências políticas, desvios de recursos, aplicação inadequada de verbas públicas, tão presentes na realidade nacional, em prejuízo de uma grande massa de pessoas, desprovida, sobretudo, de condições políticas para um exercício pleno da cidadania política.

A educação, a partir da Educação Infantil, é um caminho para a edificação da cidadania política, mas muito há que ser feito, sendo, não apenas cabível como necessário, em determinadas situações, que o Judiciário se imiscua nas questões que envolvem a fixação de uma determinada política pública, para garantir que, efetivamente, o direito social à educação não fique relegado a terceiro, quarto, quinto plano, ou deixe de ser concretizado na prática.

Considerando-se a maioria das ações de improbidade administrativa que chegam às cortes de justiça, constata-se que decorrem de problemas pertinentes à corrupção¹⁵⁴, um dos grandes entraves ao desenvolvimento do Estado Brasileiro. Os locais de maior incidência do desvio de verbas públicas estão ligados aos orçamentos da saúde e da educação, os quais sofrem maiores ingerências políticas e acabam sendo objeto de apropriação e desvios indevidos, sendo necessário que a sociedade, por meio de sua capacidade política, e por intermédio dos órgãos auxiliares de controle social (Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias e outros) e, em última via, pelo próprio Judiciário, trabalhem para evitar, controlar e reprimir desvios e apropriações, ou a má utilização de recursos públicos destinados aos direitos sociais.

Para o controle dos gastos com as verbas públicas é preciso que se observem, efetivamente, os preceitos constitucionais, principalmente os dispostos no artigo 37, *caput*, da

¹⁵⁴ a) A corrupção é um fenômeno mundial. O trabalho conduzido por Transparência Internacional (TI) nos anos 90 documenta este fato; b) o foco central do projeto não é investigar indivíduos em tribunal. Como instituição de ‘desenvolvimento de capacidades’, o IPE está sim profundamente envolvido com os mecanismos, procedimentos e processos gerenciais e organizacionais que reduzam as oportunidades de práticas de corrupção; c) a corrupção é foco de preocupação em diferentes setores, mesmo se em dimensões diferentes. A gestão e administração dos impostos da alfândega ou a área da saúde têm, em alguns países, sérios problemas de corrupção. Limitar a corrupção em educação implica a aplicação de um amplo marco de referências que tome em consideração aspectos gerais que afetam diferentes áreas do setor público (incluindo a gestão dos serviços públicos), mas também os aspectos mais específicos do setor de educação (por exemplo, a fraude acadêmica). (Resumo Executivo elaborado pela Dra. Dulce Borges para o Seminário Internacional *Ética e Responsabilidade na Educação*: compromisso e resultados, *apud* GHIZZO NETO, 2012, p. 93).

Constituição de 1988, relativos aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, o que não se institui, apenas, como uma recomendação ao administrador público, mas como o respeito ao direito fundamental dos cidadãos. Isso exige uma Boa Governança (*Good Governance*) que, para Weingartner Neto e Vizzotto (2008, p. 287):

[...] é um conceito gerado nos anos 90, no âmbito da economia e da política do desenvolvimento tendo correlação com o Consenso de Washington, hoje trabalhado por várias ciências, sendo aplicada, tanto em empresas privadas como em órgãos públicos.

O Acordo de Cotonou (2000, artigo 9º) define “Boa Governança” como sendo “a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros para efeitos de desenvolvimento equitativo e sustentável”. Isso conduz a uma compreensão normativa que Canotilho (2008, p. 249) refere como “a condução responsável dos assuntos do Estado”.

Ressalta-se que, na maioria das decisões do STF analisadas evidencia-se que, não apenas o direito educacional foi pano de fundo como, também, a invocação da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, o que reforçou o argumento de autoridade para dar maior peso às decisões proferidas.

Além das decisões que tratavam do acesso, já citadas, e diziam respeito, exclusivamente, à educação infantil, outras também fizeram referência ao direito de crianças e adolescentes, quais sejam: Ag. Reg. em RE 594.018-7/RJ, que aborda a carência de professores para rede estadual de ensino, e Ag. Reg. em RE 603.575/SC, que diz respeito à omissão do Poder Público no transporte de alunos da rede pública estadual de ensino.

Somente a decisão proferida no Ag. Reg. no AI 658.491/GO, que aborda o direito da manutenção de turma da Educação de Jovens e Adultos (EJA) faz alusão ao direito à educação, seja em que idade for, como direito fundamental (BRASIL, 1988, artigo 205), e destaca ser obrigação do Estado efetivá-lo, sob pena de justificar o controle judicial da omissão, não obstante cite, para subsidiar o julgamento, outras decisões proferidas no âmbito do acesso à Educação Infantil.

Vê-se, portanto, que o propósito da COPEDUC é dar maior visibilidade ao direito educacional e garanti-lo, pelo fato de ser um direito social, independentemente de ser ele destinado a crianças e adolescentes, jovens ou adultos, mas como um elemento fundamental ao exercício de outros direitos igualmente fundamentais, como liberdade, igualdade e solidariedade social. Sem o reconhecimento da educação como um dos pilares de sustentação

da democracia, dificilmente ela terá o reconhecimento devido e o respeito necessário pelos Poderes Públicos. Por essa razão, é possível reconhecer que as decisões do STF, embora tímidas, principalmente na quantidade, são um passo importante para o reconhecimento do direito educacional e sua consolidação como elemento indispensável à democracia.

CONCLUSÃO

Tendo por norte que o presente estudo propôs-se provocar uma reflexão aprofundada sobre o tema educação de qualidade para verificar se o Ministério Público, embora sempre invoque por objetivo institucional a educação de qualidade, consegue colocar sua meta em prática e atuar no principal; se referida instituição tem planos e metas claros para promoção de uma maior excelência na educação, voltada para a formação dos cidadãos e sua capacitação para exercício o pleno de seus direitos, como fator indispensável do desenvolvimento.

A primeira conclusão obtida diz respeito à intrínseca relação entre Democracia e Educação no Estado Social e Democrático vigente atualmente, principalmente, nos países ocidentais, como é o caso do Brasil, em que a tensão entre a democracia representativa e os fins econômicos advindos de um mercado globalizado geram a necessidade de resgatar o caráter transformador da Constituição, sendo elementar, para esse fim, a efetividade dos direitos sociais, principalmente, do direito à educação.

Para a efetividade do direito à educação, é necessária, além da participação ativa da sociedade em conselhos, que colaborarão na elaboração do orçamento e na fiscalização das políticas públicas, a ação de órgãos auxiliares de controle, como o é o Ministério Público, e, em última via, do Poder Judiciário, passível de corrigir déficits de constitucionalidade nesta área.

Não há como se conceber a democracia, vislumbrada como liberdade de agir, de pensar e de se posicionar, desvincilhada do direito à educação, sendo indispensável para educação que esteja vinculada a práticas reflexivas sobre o que ocorre na sociedade, como preconizado por Dewey, adquirindo importância relevante para o crescimento humano e desenvolvimento de comportamentos democráticos, capazes de levar ao desenvolvimento social e permitir oportunidades educacionais similares a todos.

Assim, para que se torne efetivo esse direito, pressupõe-se, do Estado, ações que se dão por meio de políticas públicas, sendo, pois, importante o papel da gestão das políticas públicas para promoção da justiça social e a consolidação da democracia no país. Destarte, um mecanismo muito eficaz de controle social se faz por meio da fiscalização das políticas públicas, sendo de extrema valia, tanto o acompanhamento social da execução da política pública pelo Estado e das omissões estatais em sua previsão, sendo relevante o papel da

sociedade e de órgãos auxiliares de controle, como o é o Ministério Público, para viabilizar a implementação do direito à educação.

Considerando que o foco central dos direitos sociais discutidos no presente trabalho foi a educação de qualidade, buscou-se avaliar se seria possível alcançar um conceito de educação de qualidade, partindo-se das noções preliminares de educação e qualidade; referências para aferição de qualidade; padrão nacional; projetos legislativos que englobam a temática, para posteriormente, sintetizar o resultado obtido.

De modo geral, constatou-se que os elementos endógenos e exógenos concorrem para qualidade da educação; que as avaliações são meios encontrados de aferir os índices de desempenho; que a qualidade da educação é um conceito em construção e depende da sociedade para sua concretude; que se faz necessário para o implemento da excelência a valorização do docente; a melhoria da estrutura escolar; a disponibilidade de material e meios que permitam o acesso ao conhecimento e sua difusão, além da ética na aplicação dos recursos destinados para área; a valorização da educação infantil.

Por outro lado, houve levantamento dos projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados sobre qualidade na educação, oportunidade em que foi possível observar que há dezoito projetos em trâmite, o primeiro deles apresentado em 2006; que está havendo morosidade na tramitação destes projetos, o que denota que a educação não tem sido prioridade efetiva no Brasil e que muito há que ser feito para haja um encontro entre o cidadão e o Estado que se intitula democrático de direito.

Nesse sentido, foi possível aferir que os projetos destacados nada acrescentam ao conceito do que seria educação de qualidade, pois somente propõem uma melhoria da educação, sem o esclarecimento das bases científicas que viabilizariam tal melhoria, não obstante, na prática, possam vir, quando e se aprovados, a concorrer para um olhar mais dirigido à educação e quiçá sua efetiva melhoria, considerando principalmente os fatores endógenos.

Ao tentar encontrar uma concepção do que seja educação de qualidade, observa-se que a falta de clareza no significado legal da expressão tem dado margem, principalmente, na realidade brasileira, a um “ensino” desqualificado. Com efeito, não se descarta o uso de indicadores e padrões para aferição da qualidade, contudo espera-se que sejam eles repensados e tenham por norte uma análise mais abrangente, capaz de avaliar a educação pela

qualidade de vida auferida pelo educando; seu grau de participação política; sua capacidade de refletir e influir na sociedade.

Uma forma de garantir uma educação de qualidade é por meio da gestão democrática da escola, que pode ser vislumbrada a partir da descentralização do Estado, da maior participação social nas decisões da comunidade escolar. A Constituição de 1988 inaugurou essa nova fase, prevendo uma maior participação social, referendando o Plebiscito; o Referendo Popular; a iniciativa popular para propositura de lei, abrindo margem para uma maior fiscalização e controle dos atos do poder público.

A educação é um caminho necessário para o controle social, na medida em que tem caráter político e formal e capacita os indivíduos a discutirem sua realidade, confrontá-las com outras e se insurgirem contra situações que não estejam em consonância com seus anseios de convivência social.

No mais, foi analisado o papel do Ministério Público como órgão auxiliar de controle social, por ter função importante na defesa do Estado Democrático de Direito. O Ministério Público, nesse sentido, é um importante agente para concreção das políticas públicas fazendo com que as leis que preveem a participação popular em conselhos, tais como, as Leis n.º 8069/90, n.º 8842/94 e n.º 8429/92, por exemplo, e as que regulamentam a participação popular, por meio da realização de audiências públicas, da fiscalização do orçamento, como se dá com o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que sejam devidamente respeitadas.

Os instrumentos postos à disposição dessa instituição, para fins de viabilizar uma maior efetividade das políticas públicas são: o inquérito civil; a recomendação administrativa; o termo de ajustamento de conduta; a ação civil pública; e a ação de improbidade administrativa.

Na realidade, observa-se que a conciliação é a principal alternativa de solução de conflitos, sendo razoável que haja qualificação de membros do Ministério Público para buscarem este tipo de negociação.

Importante destacar que o melhor acompanhamento dos atos do poder público, pelo Ministério Público, deve ser preventivo, evitando a execução de políticas que acobrem desvios de finalidade e malversação de verbas públicas. Assim, é possível ao Ministério

Público buscar a efetividade dos direitos fundamentais sociais (implementação das políticas públicas), principalmente, por meio da instauração de inquéritos civis e expedição de recomendações, deixando para judicializar as questões, apenas quando a solução extrajudicial mostrar-se inviável e sem o êxito esperado.

A mediação e a negociação são os principais instrumentos a serem utilizados na área da educação, principalmente, porque essa área pressupõe engajamento da instituição com Conselhos de direito; sociedade civil; secretárias de educação, de saúde, de assistência social, de transporte, de planejamento e obras, dentre outras, conforme o âmbito do ensino ofertado, na medida em que o processo educativo é amplo, envolvendo a família, as condições alimentares, a saúde do educando, seu acesso pessoal e físico às unidades de ensino e à possibilidade de oferta efetiva de uma educação de qualidade.

Diante da nova conformação dessa instituição, que tem atualmente uma gama relevante de atribuições, urge que os Ministérios Públicos Estaduais:

- façam investimentos em cursos de capacitação para negociação e diálogo, ferramenta motriz na atualidade em que uma ação comunicativa é imprescindível;
- invistam em setores de perícia técnica, principalmente, por meio de convênios com órgãos já estruturados e destinados a tal fim, face ao seu menor custo e maior utilidade;
- implementem técnicas de negociações e mediação de crises;
- preocupem-se em estar sempre mais próximos da sociedade, de seus anseios e invistam maciçamente na defesa da educação, a fim de viabilizar maior autonomia e liberdade e possa contribuir para o exercício da democracia;
- adotem mecanismos institucionais para qualificação dos Conselhos de direito, com o escopo de que a sociedade participe no fomento e fiscalização das políticas públicas educacionais;
- insiram no planejamento estratégico como meta a qualificação do direito educacional e à capacitação dos agentes ministeriais na resolução de conflitos; na negociação coletiva e a criação de núcleos regionais especializados e dotação das promotorias de estrutura de trabalho (tanto física quanto humana, dispondo de analistas e técnicos em cada promotoria da capital ou interior);

- tenham como meta a superação da função paternalista que vem sido exercida, ao resolver questões pontuais e urgentes na defesa dos direitos sociais, e concorram para que a sociedade seja partícipe do debate político, e busque implementar políticas públicas de seu interesse.

Assim, mostra-se relevante que o Ministério Público Estadual, que tem amplo acesso aos indivíduos e à comunidade, concorra para o fortalecimento do poder da sociedade. É importante lembrar que não há defesa do regime democrático sem incentivo à participação popular, à autonomia, à liberdade. Anseia-se, pois, que o Ministério Público incentive a existência, cada vez maior, de “promotores de fato”, que se antecipam aos problemas coletivos e vejam nas questões individuais problemas coletivos bem maiores e abrangentes.

Para atender aos ideais democráticos propostos pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público assume o compromisso com o fortalecimento da cidadania, a partir da defesa dos direitos sociais, dentre os quais a educação tem um papel relevante, e como instrumento institucional mediador entre as demandas oriundas dos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade civil e o Estado.

Conforme analisado nas normas que regem a criação dos órgãos especializados na área da educação, no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, foi possível constatar que a preocupação do Ministério Público Estadual, de forma geral, tem se revelado mais abrangente, saindo de uma atuação, quase exclusivamente, voltada para o acesso às escolas, para alcançar a qualidade da educação ofertada, sua capacidade de contribuir para edificação de cidadãos pensantes e atuantes nas comunidades em que vivem, o que perpassa, como já se ponderou, pela qualificação do profissional que atua na área; pelas condições estruturais das escolas; pela participação ativa dos Conselhos escolares; pela proximidade da escola com a família. Enfim, pela articulação de ações que envolvem o poder público, o ambiente escolar, a família e todos os agentes que direta e indiretamente são chamados a atuar nos casos de omissão, faltas e violação de direitos sociais.

As Promotorias Especializadas, os Centros de Apoio e os Grupos Especiais de Trabalho têm a missão de assegurar ao aluno, na área da educação, o cumprimento dos direitos educacionais propostos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, e concorrer para uma maior igualdade social, exercício pleno da cidadania e concretização da própria democracia.

Após a análise inicial, foram feitas pesquisas que deram uma visão mais geral sobre o tema. Por meio de uma pesquisa de campo em Escola Estadual, objetivou-se angariar uma referência de qualidade de educação; junto a Promotores da COPEDUC, tinha-se por norte aclarar as funções que vem sendo exercidas pelos agentes do MP Estadual na área educacional e junto ao banco de dados de jurisprudência do STF, para ter uma noção do posicionamento da Corte máxima de Justiça sobre essa temática.

Da pesquisa realizada na Escola Augustinho Brandão, foi possível aferir que a maioria dos professores é jovem, tem pouca experiência no magistério, mas denotam serem muito engajados, tendo alguns pós-graduados no nível de especialização e a quase totalidade, exceto um professor, concluído o Ensino Superior.

Vale registrar que houve informação de que a maioria dos professores também foi aluno da Escola Augustinho Brandão e, principalmente, os mais jovens foram alunos premiados e de destaque, situação que denota valorização da meritocracia.

Contudo, algo que gera preocupação e deve ser alvo de controle e investigação, diz respeito ao fato de mais da metade dos professores trabalhar em mais de uma escola, às vezes até em três, o que fere a legislação vigente, para acumulação de cargos, dificultando um maior aprofundamento do trabalho realizado e capacitação profissional adequada, tendo influído, inclusive, na resposta pertinente às maiores dificuldades enfrentadas pelos professores, cujo registro se deu exatamente no tópico atinente aos embaraços para se manterem atualizados.

Os professores pesquisados entendem que o sucesso da aprendizagem na escola Augustinho Brandão se deve ao fato da participação coletiva da comunidade escolar, principalmente, pais e professores nas tomadas de decisões, escolha de métodos de ensino e definição do plano pedagógico.

Outra indagação que gerou bastante dificuldade nas respostas foi pertinente à metodologia de ensino adotada na Escola Augustinho Brandão, uma vez que os professores, de forma dispersa e fora de sintonia, apontaram os métodos Ativa-Nova, Construtivista, Crítica de Conteúdos, além do emprego simultâneo de mais de um método, o que demonstra não estar clara a linha pedagógica da unidade de ensino, situação que pode dificultar a continuidade do trabalho, para além dos atuais professores, e mostra falta de compartilhamento das práticas educacionais.

Igualmente, no que tange aos recursos empregados nas salas de aula, verifica-se que houve divergência nas respostas apontadas, na medida em que havia liberdade de escolha pelos professores das técnicas, sendo as mais usuais: transparência, televisão, álbum seriado e jornais.

A maioria dos professores acredita que a progressão continuada no ensino deve ser somada a outras técnicas para viabilizar resultados satisfatórios. Por outro lado, mais da metade dos entrevistados, a Escola Augustinho Brandão prevê a recuperação paralela e a realiza por meio de aulas de reforço nos turnos contrários aos das aulas regulares.

Além disso, destaca-se que preparam plano de aula, plano bimestral de atividades, não obstante reconheçam também que façam uso do plano de curso e do planejamento curricular.

Os professores entrevistados atribuem a excelência da qualidade da educação na Escola Augustinho Brandão, a fatores inerentes ao compromisso e dedicação dos professores e alunos, somados a um bom relacionamento com a comunidade acadêmica.

No que tange ao questionamento do que seria educação de qualidade, os professores declararam que é uma educação que ensina o aluno a “aprender a aprender”, preparando-se para viver em sociedade; capazes de considerar todas as etapas do conhecimento, principalmente a inicial.

A pesquisa mostrou que os professores da Escola de Ensino Médio Augustinho Brandão se sentem satisfeitos e lisonjeados com os resultados positivos de seus alunos no ENEM, considerando que o sucesso do aluno é um revelador do interesse de seus professores que buscam ajudar a esses jovens na construção de competências científica, técnica, humana e política, não obstante suas próprias deficiências, buscando propiciar-lhes condições para que desenvolvam sua capacidade de pensar crítica e logicamente, fornecendo-lhes meios para a resolução dos problemas inerentes aos conteúdos trabalhados interdisciplinarmente e sempre associados ao seu cotidiano.

Nessa perspectiva, vê-se o professor como um facilitador, que leva o aluno a “aprender a aprender”, de acordo com suas possibilidades e sabendo que estudar não consiste, apenas em memorizar conceitos e termos científicos transmitidos pelo professor ou encontrados em livros, exigindo um trabalho em que raciocínio e criatividade são elementos fundamentais.

A pesquisa revelou que, embora o Ministério Público Estadual não tenha concorrido

para o fomento e melhoria da qualidade da educação na Escola Augustinho Brandão, deve conhecer referida realidade, uma vez que tem capacidade de influir a sociedade, tendo, pois, condições de propagar os bons frutos que vem sendo colhidos para outros municípios, demonstrando que o engajamento pessoal, a motivação dos alunos, o envolvimento da comunidade escolar são elementos relevantes para uma melhoria nos índices oficiais de educação, além de serem caminho para uma efetiva transformação da realidade social.

Por outro lado, na pesquisa feita junto a COPEDUC, partiu de uma entrevista inicial com a Coordenadora da comissão, oportunidade em que foi aclarada a forma de sua constituição, que somente se tornou independente há, aproximadamente, três anos, uma vez que, até então, fazia parte da COPEIJ; a periodicidade das reuniões é, em média, três anuais; o caráter consultivo da comissão, compilador e organizador da temática em destaque, sem força executiva; assim como seu poder de influir na criação de promotorias, centros de apoio e grupo especializados na área da educação, uma vez que após sua constituição aumentou consideravelmente o número de Ministérios Públicos que passou a ser dotado de centros específicos para abordar o direito educacional.

Nessa ocasião, foi destacado serem funções da COPEDUC:

- fazer pesquisa na área do direito educacional;
- uniformizar entendimentos; difundir a atuação do Ministério Público no direito educacional pelo Brasil;
- fortalecer a área da educação nos Ministérios Públicos Estaduais e Federal;
- implementar órgãos especializados na área da educação dentro dos Ministérios Públicos, tais como: Centros de Apoio e Promotorias com atribuição específica; buscar uma especialização institucional nesta matéria;
- criar um banco de dados nacional com peças jurídicas sobre o tema, produzidas em todos os Estados do país.

Dessa forma, houve alusão aos temas centrais que estão sendo objeto de debate nacional pelos diversos Ministérios Públicos:

- à gestão democrática das escolas;

- ao fortalecimento dos Conselhos para que sejam os primeiros chamados a agir e tenham força efetiva de ação;
- a fiscalização da qualificação do profissional da educação;
- as medidas para controle da evasão escolar;
- a paz nas escolas.

Quanto à busca pela qualidade na educação, há grande preocupação da COPEDUC, sobretudo:

- com a qualificação do profissional que atua na área e sua valorização profissional, por meio da aplicação do piso nacional;
- com a fiscalização dos conveniados que prestam serviço público;
- com a existência de salas de aula multisseriadas, que prejudicam a qualidade do ensino e da aprendizagem;
- com o cumprimento apenas parcial da carga horária necessária;
- com o fortalecimento dos Conselhos escolares.

A pesquisa sobre o perfil de atuação do Ministério Público Estadual na área da educação contou, ainda, com a contribuição de promotores de oito Estados brasileiros, espalhados pelas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Norte, sendo que apenas um deles, Santa Catarina, não tem qualquer órgão, seja Centro de Apoio, promotoria ou grupo de trabalho especializado para atuação na área da educação.

Vale registrar que, no Brasil, além de Santa Catarina, os Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Tocantins não possuem Centro de Apoio, Promotoria ou Grupo de Trabalho Especializado em educação.

Não obstante a meta inicial fosse que a pesquisa abarcasse todos os membros dos Ministérios Públicos Estaduais que integram a COPEDUC, isso não chegou a ser possível, diante do silêncio de diversos colegas. Essa falta comprometeu o resultado da pesquisa realizada, na medida em que limitou seu alcance, contudo, não impediu o levantamento de um perfil geral de atuação ministerial; nem a apreensão de uma noção diversificada e ampla, na

medida em que houve resposta por promotores de regiões totalmente diversas, sobre como vem o Ministério Público abraçando causa tão relevante para a sociedade e exercício da democracia como é o direito à educação de qualidade.

Foi possível observar que os promotores que atuam na COPEDUC são jovens e têm muito a contribuir para sua instituição na defesa do direito educacional. Igualmente, a grande maioria deles exerce a função há mais de 10 anos, situação que denota experiência profissional.

Por outro lado, foi possível constatar que a grande maioria atua na entrância final, principalmente nas capitais de seus Estados, o que pode dificultar um olhar atualizado voltado para o interior dos Estados brasileiros, embora o tempo na carreira demonstre que passaram pelas entrâncias iniciais, foram promovidos e, muito provavelmente, tenham conhecimento da realidade do interior do Estado.

Ademais, foi verificado que dos pesquisados, a maioria atua em Centro de Apoio ou Promotoria exclusiva na educação e representa a COPEDUC há três anos, não obstante atuem na área da educação há mais de três anos.

Da mesma forma, fazendo um levantamento mais aprofundado sobre a atividade profissional, observa-se que os Ministérios Públicos Estaduais não têm uma agenda específica de atuação na área da educação, havendo diferenças na forma de atuar, pois alguns Estados pautam-se no Plano Geral de Atuação e no Planejamento Estratégico, outros, no Plano Setorial e outros, nas deliberações de grupo de estudo específico da área educacional, situação que revela que a temática da educação ainda está sendo discutida de forma pulverizada, recorrendo a metas incipientes, o que é justificado pela valorização recente das discussões ministeriais sobre o tema e criação difusa de Promotorias e Centros de Apoio Especializados.

Não há uniformização geral de atuação, o que, de certo modo, é interessante na medida em que cada Estado tem suas peculiaridades. Apesar disso, são encetados projetos gerais a serem difundidos nacionalmente, como o pertinente a “Paz nas Escolas”.

No que tange aos critérios adotados para encaminhamento de demanda às Promotorias Especializadas e seleção de prioridades de atendimento, igualmente, verifica-se que não é adotado um único critério, vindo a temática a ser delimitada no planejamento estratégico; por consenso; por demanda que chega à Promotoria; pela captação de informações obtidas em

triagem de notícias, ofícios, e-mails, informações da Ouvidoria. Seria interessante que fosse repensada a forma de dar prioridade às demandas e colocá-las em uma ordem específica de prioridade, o que melhoraria a qualidade do trabalho.

Nesse sentido, é interessante destacar que a atuação acaba sendo bem diversificada, visto que alguns Ministérios Públicos Estaduais, que trabalham especificamente com educação, atuam apenas no direito coletivo, enquanto outros se concentram, também, em demandas individuais, havendo, inclusive, Estados que têm atribuição até mesmo para improbidade administrativa na área educacional, tudo conforme os atos de criação dos órgãos especializados.

Assim, a existência de uma Promotoria da educação com ampla atribuição, que se preocupe com as demandas coletivas, principalmente, e tenha atribuição para propor ações de improbidade administrativa nos casos de violação do direito educacional, terá melhores condições de ver efetividade no seu trabalho, sendo razoável que os Ministérios Públicos repensem as funções das Promotorias Especializadas para que elas, de fato, consigam produzir resultados no trabalho concretizado.

Por outro lado, ao se indagar, do agente ministerial, sobre os critérios utilizados para caracterizar o que se intitula educação de qualidade, foco principal da pesquisa, as respostas foram interessantes, tendo o representante de Santa Catarina destacado que em seu Estado consideram a pesquisa empírica e vasta bibliografia como elementos utilizados para caracterizar educação de qualidade.

Outros agentes afirmaram que a avaliação positiva em índices oficiais; acesso à escola; estrutura física das unidades educacionais; qualidade do profissional; programas pedagógicos; oferta de merenda escolar suficiente e que atenda a um cardápio previamente elaborado; fornecimento de material didático são elementos indispensáveis para aferição da qualidade. No Piauí, os critérios utilizados para caracterizar a educação de qualidade foram similares a estes, tendo sido apontados como parâmetros de qualidade: a qualidade no transporte escolar; a oferta e qualidade da merenda escolar; a oferta de material e uniformes escolares gratuitos para as escolas públicas; e um corpo docente qualificado.

Houve quem considerasse todos os critérios já citados, somados aos índices de inclusão ou a uma avaliação final da oferta, para aferir se o objetivo educacional foi alcançado e, em caso afirmativo, em que grau isso ocorreu. O representante de São Paulo considera a

dificuldade para caracterização de educação de qualidade, principalmente porque o parecer do Conselho Nacional de Educação 08/2010 sobre o tema não foi aprovado, todavia concorda que é importante que o Ministério Público cobre padrões estruturais de formação de professores (formal), oferta insumos e utilize os índices nacionais e estaduais de avaliação para fins de monitoramento e atuação.

No Rio de Janeiro, foram apontados os seguintes critérios, como utilizados para aferição da qualidade educacional: o IDEB; a adequação das unidades aos parâmetros estabelecidos pelo sistema de ensino ao qual pertence e acaso ausentes estes, aos estabelecidos pelo MEC/CNE (ex. parâmetros nacionais de qualidade para Educação Infantil, do MEC e o parecer 08/2010 do CNE).

Como já se destacou, avaliando os referenciais de qualidade considerados pelos Ministérios Públicos Estaduais, verifica-se que não há uniformidade, justamente em virtude de inexistir um conceito geral adotado nacionalmente sobre educação de qualidade. Assim, os referenciais gerais discutidos pela Cúpula das Américas e os que são adotados pelo MEC têm servido de direcionamento no enfrentamento do que seja aferível como educação de qualidade.

De modo geral, pode-se dizer que, para os representantes da COPEDUC, os parâmetros para alcançar educação de qualidade estão relacionados ao amplo acesso e permanência na escola (transporte e alimentação escolar adequados, estrutura física apta a viabilizar uma equalização de oportunidades); leva em conta a inclusão de pessoas com deficiências e resultados positivos em avaliações oficiais; além de um quadro de profissionais qualificados que têm preocupação com a realização de uma avaliação da qualidade de vida auferida pelos alunos.

Outra preocupação da pesquisa foi aferir que tipo de demanda tem sido objeto mais frequente da ação do Ministério Público Estadual oportunidade em que foram noticiadas:

- ações correspondentes ao resgate de alunos evadidos da escola e a participação nas solenidades de formatura;
- projetos voltados para Educação Infantil e acesso à Pré-escola que contam com apoio social e dos gestores mais sensíveis a este tipo de demanda;
- inclusão das pessoas com deficiência;

-pagamento do piso salarial;

-investimento na especialização e atuação dos membros do Ministério Público considerando a complexidade da organização do sistema educacional.

De forma geral, os representantes do Ministério Público, com assento na COPEDUC relataram que a maior mudança ocorrida nos últimos cinco anos foi a criação de estruturas especializadas no âmbito do próprio Ministério Público, além da ampliação da fiscalização dos recursos do FUNDEB, PNAE e PNATE, assim como de medidas para melhoria da estrutura das unidades escolares.

Sobre as ações ministeriais que têm surtido maior efeito na educação, observa-se que as de maior impacto relacionam-se: ao diálogo; à negociação, o ajustamento de condutas; e, em último caso, ao uso da via judicial.

Por fim, houve indagação sobre os casos concretos de êxito no âmbito educacional, oportunidade em que os agentes ministeriais declararam:

- a) instauração de IC para acompanhar a qualidade da educação em Santa Catarina;
- b) em São Paulo, foram apontadas a celebração de ajuste de conduta para fins de contratar cuidadores para alunos com deficiência na rede estadual e para adequação de 5300 prédios com o escopo de torná-los acessíveis, além da criação de um grupo interinstitucional (composto pelo MP, DP e pela ONG Ação Educativa, pela rede Nossa São Paulo e advogados *pro bono*), que viabilizou a condenação da Prefeitura de São Paulo a expandir a rede de Educação Infantil e a garantir 150.000 novas vagas até 2016;
- c) em Sergipe, a atuação mostrou-se efetiva após ter sido formalizado ajuste de conduta para realização de concurso público com a finalidade de prover vagas de professor nas unidades de ensino que vinham sendo ocupadas por contratados temporários e com a propositura de ações para reaver verbas do FUNDEB usadas de forma inadequada e por meio de TAC firmado para instalar mecanismo de segurança relacionados à prevenção e combate a incêndio e pânico nas escolas da rede pública;
- d) no Rio de Janeiro houve atuação efetiva após a instauração de IC para criação do cargo de professor da Educação Infantil no município do Rio de Janeiro que vinha

sendo desempenhada por pessoas sem habilitação para o magistério; assim como também por IC foi expedida recomendação para aperfeiçoamento da oferta de atendimento educacional especializado na rede pública municipal de ensino.

Dessa forma, constata-se que um dos focos de atuação mais efetiva dos Ministérios Públicos Estaduais foi a Educação Infantil e o aperfeiçoamento da oferta de educação inclusiva para portadores de deficiências.

Como já exposto, a pesquisa realizada com membros da COPEDUC teve limitações, por não contar com a participação de todos os representantes dos Estados Brasileiros, mas apenas de oito. Ademais, outro entrave foi não ter havido resposta a alguns quesitos essenciais, como o atinente aos casos concretos, seja porque o agente que respondeu não atua especificamente em Promotoria Especializada; seja porque o órgão especializado é recente. Contudo, refletiu a realidade de diferentes regiões, uma vez que teve a participação de agentes ministeriais da Região Sul, Sudeste, Norte e Nordeste, o que dá um panorama regional de atuação.

As informações oferecidas pelos representantes dos oito Estados representados foram valiosas e, a partir delas, pôde-se delinear o perfil da atuação do MP no âmbito da educação e demonstrar que:

- na prática, não há um conceito de qualidade educacional fechado;
- vários fatores endógenos e exógenos contribuem para uma melhoria na educação;
- a criação das Promotorias, Centros de Apoio e Órgãos Especializados é salutar para uma valorização da temática no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais;
- o investimento em técnicas de negociação e mediação é igualmente importante, posto ser prioridade a adoção de medidas extrajudiciais ao invés da propositura de ações, que se protraem no tempo e não resolvem o problema da educação.

Outra perspectiva para avaliar a atuação do Ministério Público Estadual, que foi utilizada neste trabalho, foi fazer um levantamento das decisões do Supremo Tribunal Federal nos últimos dez anos, na área da educação, para ter uma noção conjuntural do tipo de ações que chegaram à corte superior, envolvendo temáticas em referência e avaliar qual tipo de atuação que mais provocou a decisão da corte superior.

Adentrando à pesquisa realizada no Supremo Tribunal Federal, constatou-se que o Ministério Público Estadual, que teve maior número de decisões desafiadas por recursos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal, foi o de São Paulo, que teve 04 (quatro) recursos.

Observando a temática, na área da educação, que chegou a ser mais debatida pelo Supremo, constatou-se que despontou, em primeiro lugar, o direito ao acesso de crianças a creches e pré-escolas.

Outros assuntos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal foram pertinentes ao transporte escolar; ausência de professores em sala de aula; abusividade de mensalidade nas escolas privadas, questões que são importantes e que são objeto de interesse, de modo geral, todos os Estados Brasileiros.

Não é possível, entretanto, ter uma noção geral da realidade brasileira, apenas pelos dados obtidos junto ao Supremo Tribunal Federal, porque muitas demandas da educação são resolvidas extrajudicialmente, como se constata das respostas apresentadas pelos representantes da COPEDUC, não chegando a ser realizado qualquer tipo de discussão judicial sobre elas. Além disso, há questões que chegam aos juízes e tribunais locais, mas que acabam por se resolver sem a interposição de recursos extraordinários.

Por outro lado, há decisões referidas na Corte Superior que não se encontram compiladas nos registros de jurisprudência, inviabilizando o conhecimento aprofundado de seu conteúdo. Igualmente, há julgados pertinentes à educação, propostos em casos individuais que chegaram ao Supremo Tribunal Federal e não foram intentados pelo Ministério Público.

As decisões do STF deixam evidente que diversas questões ainda atuais e pertinentes, como a efetividade dos direitos fundamentais – sociais – e a possibilidade de intervenção do Judiciário nesta temática, que deve considerar os princípios da reserva do possível, da escassez de recursos, das escolhas trágicas e dos critérios como o da ponderação econômica, discutidos há mais de dez anos, ainda estão em voga e são objeto de discussões.

Com efeito, a educação é um direito fundamental assegurado por várias normas constitucionais e ordinárias, e sua não observância pela Administração Pública enseja a intervenção do Poder Judiciário.

Pelo exposto, constata-se que não foram muitas as questões afetas à educação colocadas à apreciação do STF, nos últimos dez anos, pelo Ministério Público Estadual, mas as que

chegaram dizem respeito a temas muito importantes na seara educacional e revelam omissões, descasos e falta do cumprimento de deveres constitucionais pelos Poderes Públicos (União, Estados e Municípios), o que se reflete, inclusive, na mídia, que tem apresentado reportagens sobre transporte escolar, dificuldades dos professores para permanência em sala de aula e condições de difíceis de acesso.

As balizas fixadas nas decisões do Supremo Tribunal Federal podem ser ampliadas para outros debates que envolvam o direito educacional, na medida em que há muito a ser feito, para efetivação do direito a uma educação de qualidade.

Quanto às omissões estatais, de modo geral, reconhece-se a possibilidade de controle judicial, a fim de concretizar os direitos fundamentais de ordem social, que podem refletir sobre as implicações econômicas da decisão, embora esta somente sirva de entrave a um julgamento favorável, quando provada, documentalmente, a escassez de recurso, o que, na grande maioria das vezes, não ocorre, visto que o Poder Público alega, mas não traz provas materiais de uma boa governança e gestão eficaz dos recursos públicos.

Comunga-se com a ideia geral e presente nos acórdãos mais fundamentados do STF, de que as políticas públicas deveriam ser elaboradas e aplicadas nos âmbitos dos Poderes Legislativo e Executivo; todavia, não é possível fechar os olhos para a realidade social, para os ditames constitucionais, para a consagração do Brasil como Estado Democrático de Direito, em que a norma constitucional há de prevalecer sobre ingerências políticas, desvios de recursos, aplicação inadequada de verbas públicas, tão presentes na realidade nacional, em prejuízo de uma grande massa de pessoas desprovidas, sobretudo, de condições políticas para um exercício pleno da cidadania política.

A educação, a partir da Educação Infantil, é um caminho para a edificação da cidadania política, mas muito há que ser feito, sendo, não apenas cabível como necessário, em determinadas situações, que o Judiciário se imiscua nas questões que envolvem a fixação de uma determinada política pública, para garantir que, efetivamente, o direito social à educação não fique relegado a terceiro, quarto, quinto plano, ou deixe de ser concretizado na prática.

Ressalta-se que, na maioria das decisões do STF analisadas evidencia-se que, não apenas o direito educacional foi pano de fundo como, também, a invocação da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, o que reforçou o argumento de autoridade para dar maior peso às decisões proferidas.

Além das decisões que tratavam do acesso já citadas, e diziam respeito, exclusivamente, à Educação Infantil, outras também fizeram referência ao direito de crianças e adolescentes, quais sejam: Ag. Reg. em RE 594.018-7/RJ, que aborda a carência de professores para rede estadual de ensino, e Ag. Reg. em RE 603.575/SC, que diz respeito à omissão do Poder Público no transporte de alunos da rede pública estadual de ensino.

Somente a decisão proferida no Ag. Reg. no AI 658.491/GO, que aborda o direito manutenção de turma da Educação de Jovens e Adultos (EJA), faz alusão ao direito à educação, seja em que idade for, como direito fundamental (CF, 1988, artigo 205) e destaca ser obrigação do Estado efetivá-lo, sob pena de justificar o controle judicial da omissão, não obstante cite, para fundamentar o julgamento, outras decisões proferidas no âmbito do acesso à Educação Infantil.

A principal atribuição dos promotores de justiça que atuam na área da educação é dar maior visibilidade ao direito educacional e garanti-lo, pelo fato de ser um direito social, independentemente de ser ele destinado a crianças e adolescentes, jovens ou adultos, mas como um elemento fundamental ao exercício de outros direitos igualmente fundamentais, como liberdade, igualdade e solidariedade social. Sem o reconhecimento da educação como um dos pilares de sustentação da democracia, dificilmente ela terá o reconhecimento devido e o respeito necessário pelos Poderes Públicos. Por essa razão, as decisões do STF, embora tímidas, principalmente na quantidade, são um passo importante para o reconhecimento do direito educacional e sua consolidação como elemento indispensável à democracia.

Por todo o exposto, constata-se que o Ministério Público Estadual é um órgão auxiliar de controle social que tem grande poder para fomentar a participação popular; fiscalizar a gestão pública; que tem aumentado suas atribuições sobre direito educacional e dado passos largos com a criação de Promotorias, Centros de Apoio e Órgãos Especializados, assim como, com a participação na COPEDUC. Contudo, muito ainda pode fazer para implementação do direito social relevantíssimo para a efetividade de outros direitos e garantia do Estado Democrático de Direito, sendo imprescindível que as cúpulas da instituição reflitam e repensem a estrutura organizacional, a estrutura de apoio, e criem, em cada Unidade da Federação, metas claras e bem definidas sobre educação de qualidade, pensando e repensando o conceito, e criando mecanismos de fiscalização dos resultados, uma vez que de nada adiante prever ações, sem avaliar seus resultados a médio e longo prazo.

Espera-se, assim, que o Ministério Público chegue mais próximo de um dos seus principais propósitos, que é o de contribuir para uma efetiva mudança social, garantindo a defesa do Estado Democrático de Direito, por meio do reconhecimento da necessidade de repensar a educação com foco na qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2002.

ACORDO DE COTONOU. Estabelece a atual parceria entre a União Europeia e os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), que estará em vigor até 2020. Assinado em Cotonou, em 23 Jun.2000.

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e governo**: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In* : BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico, 2006.

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latinoamericanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ALVES, Aline Aparecida Martini. **QUALIDADE TOTAL X QUALIDADE SOCIAL**: duas correntes dicotômicas na educação pública do Rio Grande do Sul no início do Século XXI. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/155/102>. Acesso em: 10.05.2014.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2000.

BARREIRO, Iraíde Marques de Freitas; CHIRINÉA, Andréia Melanda. **Qualidade da educação**: eficiência, eficácia e produtividade escolar. Disponível em: <http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/poli_gest/edi7_artigo3.pdf>. Acesso em: 25/08/2014.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e educação popular**: a prática de Paulo Freire no Brasil. São Paulo: Ática, 1992.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade**: um novo paradigma para o Direito Administrativo. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=228>. Acesso em: 05.05.2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOZU, Zoia. El profesorado universitario novel: estudio teórico de su proceso de inducción o socialización profesional. Revista **Electrónica de Investigación y Docencia**, Jaén, España: Universidad de Jaén, n. 3, ene./jun. 2010.

BRANDÃO, Carlos Fonseca. **LDB passo a passo: Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei n.º 9394/96 comentada e interpretada, artigo por artigo**. 4. ed. São Paulo: Avercamp, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº 9394/96. Brasília: Câmara dos Deputados: Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 1996.

BRASIL. **Lei Complementar 40/81**. Brasília: Senado Federal, 1981.

BRASIL. **Lei nº. 7347/85**. Brasília: Senado Federal, 1985.

BRASIL. **Lei nº. 12.796/13**. Institui avaliação das crianças da educação infantil. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. **Decreto nº. 3.321/99**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, Protocolo de São Salvador, 1988. D.O.U. de 31.dez.1999.

BRASLAVSKY, Cecília. **Dez fatores: para uma educação de qualidade para todos no século XXI**. São Paulo: Moderna, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuck de; CADEMARTORI, Sérgio. A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli. **Revista Sequência**, nº 53, p. 145-162, dez. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Direito à educação e o Ministério Público**. Disponível em: <www.acaoeducativa.org.br>. Acesso em: 13 nov.2011.

CEPAL. **Transformacion productiva con equidade**. CEPAL. Santiago: CEPAL/OREALC. 1992.

CLAUDE, Richard Pierre. **Direito à educação e educação para direitos humanos**. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 2, n. 2, 2005 p. 37-63. Edição em português: São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/metas2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf>. Acesso em: 26.02.2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.cnj.jus>>. Em: 01.11.2012.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS – Ministério Público dos Estado e da União. **Enunciados**. Disponível em: <<http://www.cnpq.org.br/index.php/gndh/3937-enunciados>>.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: Um Estudo de Caso sobre a Atuação dos Promotores de Justiça da Grande São Paulo. 2010.** 101f. [Dissertação Mestrado em Direito e Desenvolvimento]. São Paulo: Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

CORRALES, Natalia Sánchez. D. Andrés. TRUJILLO, Aliex. **Reescribiendo democracia: una relectura sin utopias de John Dewey e Paulo Freire**. Disponível em: <http://www.prof.uniandes.edu.co/~jmejia/PDF/reescribiendo_democracia.pdf>. Acesso em: 10 jan.2014.

CUNHA, Marcus Vinícius da. **Jonh Dewey: a utopia democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DEMO, P. **Educação e Qualidade**. Campinas: Papirus, 2012.

DEWEY, John. **A utopia democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DEWEY, John. **Democracia e educação**. Tradução: Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1979.

DEWEY, John. **Experiência e Educação**. Tradução de Anísio Teixeira. 11. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

DEWEY, John. **Liberalismo, liberdade e cultura**. Tradução de Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1970.

DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos; FONTANIVE, Nilma; KLEIN, Ruben. **Indicadores de qualidade na Educação Básica**, 2011.

DOENÇAS do magistério. **Saúde do professor**. Disponível em: <<http://www.saudedoprofessor.com.br/Imprensa/2603092.html>>. Acesso em: 18.07.2014

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Os Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça** (Org.). São Paulo: Malheiros, 2010.

FREIRE Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FUCHS, Jéssica. Pesquisa analisa afastamento do trabalho por depressão. **Ciência em Pauta**. Disponível em: <http://www.cienciaempauta.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=62:pesquisa-analisa-afastamento-do-trabalho-por-depressao&catid=8:saude&Itemid=14>. Acesso em: 18.07.2014.

GALIANI, C. & MACHADO, M. C. G. Dewey e a Função Social da Educação. **IX Congresso Nacional de Educação - EDUCERE**. Curitiba: PUCPR, 2009.

GARCIA, Carlos Marcelo. **Formação de professores: para uma mudança educativa**. Porto: Porto Editora, 1999.

GARCIA, Carlos Marcelo. Los comienzos en la docencia: un profesorado con buenos principios. **Revista Profesorado**, Granada, España: Grupo de investigación FORCE, n. 1, v. 13, abr. 2009.

GHIZZO NETO, Affonso. **Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. Martins Fontes: 2003.

HERNANDES, José Maria. **John Dewey: La Democracia como experiência moral. Crítica de libros**, 2006.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

HUBERMAN, Michael. O ciclo de vida profissional dos professores. *In*: NÓVOA, Antonino. (Org.) **Vida de professores**. 2. ed. Porto: Porto Editora, 1992.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**, 2009.

KROHLING, Aloísio. **A busca da transdisciplinaridade nas ciências humanas**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. n.º. 2, 2007.

LIBÂNEO, J. C. **Pedagogia e Pedagogos, para quê?** São Paulo: Cortez, 1998.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. 2000.

LIBERATTI, Wilson Donizeti. Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar. *In*: LIBERATTI, Wilson Donizeti (Org.) **Direito à Educação: Uma questão de Justiça**. p. 254/272. São Paulo: Malheiros, 2004.

LIMA, Licínio C. **Democracia Radical e Pedagogia Democrática: organização e participação como prática da liberdade**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2000.

MAIA, Gretha Leite. Revisitando quatro categorias fundamentais: Estado de Direito, Estado Liberal e Democracia. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 2, 2011.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena Dimensão das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas. 2011.

MCLAREN, Peter; SILVA, Tomaz Tadeu da. Descentralizando a Pedagogia. Alfabetização crítica, resistência e política da memória. *In*: MCLAREN, Peter, LEONARD, Peter. **Utopias provisórias**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

MINAYO, M. Cecília. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MURARO Darcísio Natal. **Democracia como modo de vida: relações entre as ideias de John Dewey e Paulo Freire destaca**, 2013.

NASCIMENTO, Maria Daniele Silva do. A sociedade dos cidadãos: os paradoxos da democracia moderna. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 33.2, jul./dez. 2013.

NASSER, José Monir. **O ensino no Brasil é irrecuperável**. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ZEBa882nHk0>>. Acesso em 25.06.2014

NUNES, Antônio Carlos Ozório. **O Ministério Público e algumas contribuições possíveis à educação**. Disponível em: <http://www.mpes.mp.br/anexos/centros_apoio/arquivos/19_209102352572012_Nunes.doc>. Acesso em: 12.03.2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Aprovada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 dez.1948.

PAIN, S. Subjetividade e objetividade: **Relação entre Desejo e Conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

PEREIRA, Cunha Marcia. **Do passado ao presente: a pobreza como sinal de subdesenvolvimento, problema político e questão individual**. RITA, nº 2, 2009

PIDESC. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

PNUD Brasil – **Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3837&lay=pde>. Acesso em: 12.11.2011.

REICH, Robert B. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. **Policy-Making in the Federal Executive Branch**. New York: Macmillan, 1975.

RIZEK, C. S. Da autonomia ao ativismo civil: construindo algumas questões. *In*: Denise de Carvalho; Nair Bicalho; Pedro Demo. (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: Ser/UNB, 2002, p. 331-355.

ROCHA, Eliezer Pedroso. A importância do princípio de continuidade no pensamento filosófico e pedagógico em John Dewey. **Revista Educação**, vol. 5, maio, 2012.

ROCHA, Eliezer Pedroso. John Dewey: democracia e educação. **Argumento**. Revista das Faculdades de Educação, Ciências e Letras e Psicologia Padre Anchieta. Ano VIII, nº. 14, maio, 2006, p. 109-114.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **A pedagogia no Brasil**: história e teoria. Campinas: Autores Associados, 2008.

SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SENRA, Ricardo. Professores reclamam mais do medo do que dos salários. **BBC Brasil**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/08/140818_salasocial_eleicoes_educacao_psiquiatria_rs.shtml>. Acesso em: 18.07.2014.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação**: a aplicabilidade dos dispositivos. São Paulo: Núria Fabris, 2009.

SILVA, Cátia Aída. **Justiça em Jogo**: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES, Ana Paula Araújo. AROUCHA, Ludmila Barbosa Lins. **Repercussão Jurídica do Princípio da Eficiência no Serviço Público**. Disponível em: <http://apps.tre-rn.jus.br/intra_inter/pdoc/get_documento.php?doc=documentos/artigos/artigos-20100015-201009271641500.pdf>. Acesso em: 27.08.2014.

UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf>>. Acesso em: 11/08/2013.

UNESCO, OREALC. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. Brasília: UNESCO, 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Relatórios. Disponível em: <hdr.undp.org/en/reports/global>. Acesso em: 12/11/2011.

VERÁSTEGUI, Rosa de Lourdes Aguilar. Dewey e a proposta democrática na educação. **Revista Redescrições**. GT de Pragmatismo, Ano 3, Número 4, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2000.

VIANA, Emílio de Medeiros. Poder Judiciário e Políticas Públicas: a ponderação econômica como critério da decisão. Trabalho publicado nos **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, realizado em São Paulo, nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

WEINGARTNER NETO, Jayme e VIZZOTTO, Vinícius Diniz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta do desenvolvimento no contexto do direito e da economia. *In: Direitos Fundamentais: Orçamento e Reserva do Possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ZAGURY, Tania. **O professor refém: para pais e professores entenderem por que fracassa a educação no Brasil**. São Paulo: Record, 2006.

ZAGURY, Tânia. Com a palavra o professor. **Revista veja**. São Paulo, 13 de abril de 2006, p. 108-113.

APÊNDICE

APÊNDICE A

RELAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE QUALIDADE EDUCACIONAL

BRASIL. **Projeto de Lei 7420/06**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. **Projeto de Lei 247/07**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei 600/07**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei 1256/07**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei 1680/07**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei 4886/09**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei 8039/10**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

BRASIL. **Projeto de Lei 413/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 450/211**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 1747/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 1915/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 2604/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 1747/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 3066/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 2471/11**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei 5519/13**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei 5647/13**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei 6137/13**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

APÊNDICE B**QUESTIONÁRIO SUBMETIDO AOS PROFESSORES DA ESCOLA AUGUSTINHO BRANDÃO****Perguntas pessoais**

1. Nome: (opcional) Pode ser anônima a pesquisa para dar maior liberdade para o professor e fidedignidade às respostas:

2. Idade: _____
3. Tempo de atuação no magistério: _____
4. Qual a disciplina ministrada? _____
5. Qual a sua formação? Grau de instrução? _____
6. Trabalha em quantas escolas? Públicas ou Privadas? Qual sua carga semanal de trabalho?

7. Tem formação específica para o exercício do magistério? Desde quando?

Perguntas referentes às opiniões do professor:

8. De modo geral, o resultado positivo obtido no ENEM, pela Escola Augustinho Brandão, deve-se:
 1. () a um trabalho em grupo, no qual houve envolvimento de toda a equipe, professores, alunos, pais e comunidade em geral, que formataram o plano pedagógico;
 2. () ao trabalho exclusivo dos professores, equipe técnica e diretores, pois a hierarquia e disciplina prevalecem, estando relacionado a oferta de aula, cobrança dos alunos e um plano de ensino definido, com cumprimento das metas previamente estabelecidas;
 3. () embora se aceite a participação da comunidade e dos alunos nas decisões da escola, atribui-se a nota favorável a um trabalho de conscientização dos alunos, esforço conjunto de professores e alunos para se superarem continuamente;
 4. () Outros. _____

09. Considera que os professores, na maioria, sabem qual a linha pedagógica adotada na escola:

- a) () SIM, a maioria tem conhecimento da linha pedagógica;
 b) () NÃO, a maioria desconhece a linha pedagógica.

10. Qual a linha pedagógica adotada na Escola Augustinho Brandão?

1. () Tradicional;
 2. () Ativa – Nova;
 3. () Construtiva
 4. () Não diretiva
 5. () Tecnicista
 6. () Crítica dos conteúdos
 7. () Outra. Qual _____
 8. () Desconheço.

11. Costuma planejar suas aulas?

- a) () Sempre;
 b) () Às vezes;
 c) () Raramente;
 d) () Nunca.

12. Qual recurso mais utilizado em sala de aula?

- a) () Exposição oral;
 b) () Trabalho em grupo;
 c) () Trabalho individual;
 d) () Outra técnica – apontar.

13. Você faz uso dos recursos descritos no quadro a seguir? Com que frequência? Descreva:

RECURSO	Com frequência	Às vezes	Raramente	Não utiliza
Transparências				
Filmes				
Slides				
Televisão				
Álbum seriado				
Computador				
Jornais de circulação regular				
Mural/ Cartazes				

14. Como você observa a progressão continuada implantada em algumas séries do Ensino Fundamental na rede pública?

1. () Acredito que contribua para melhoria da qualidade de ensino;
2. () Penso que concorra para queda na qualidade do ensino;
3. () Funciona tão-somente para melhorar o fluxo de vagas, sendo medida meramente política;
4. () Acredito que deve estar associada a outras práticas que possam concorrer para melhoria do ensino.

15. Conforme sua experiência profissional, qual o maior problema enfrentando em sala de aula? (Marcar apenas uma opção)

1. () A escolha da metodologia empregada a cada unidade ou aula;
2. () Dominar o conteúdo da disciplina;
3. () Manter-se atualizado;
4. () Avaliar os alunos;
5. () Motivar os alunos;
6. () Manter a disciplina em sala de aula;
7. () Usar recursos audiovisuais.
8. () Outro, especificar _____

16. A dificuldade apontada no item anterior deve-se a que causas?

1. _____
2. _____
3. _____

17. Quais os planejamentos pedagógicos são utilizados na Escola Augustinho Brandão?

1. () Planejamento educacional/curricular;
2. () Plano de curso;
3. () Plano de unidade;
4. () Plano bimestral;
5. () Plano de aula;

18. Como você avalia seus alunos:

1. () Apenas por meio de provas;

2. () Uso provas e testes;
3. () Faço provas, testes, trabalhos individuais;
4. () Por meio de provas, testes, trabalhos individuais e em grupo;
5. () Exclusivamente por meio de trabalhos individuais e em grupo;
6. () Por meio de trabalhos individuais e em grupo e de ficha de observação;
7. () Utilizo-me de todos os métodos expostos;

19. A Escola Augustinho Brandão prevê a recuperação paralela? E você, como a usa?

1. () Sim. Sempre é fundamental;
2. () Sim. Às vezes, conforme o tempo;
3. () Sim, mas faço uso dela raramente;
4. () Sim, mas não utilizo;
5. () A escola Augustinho Brandão não prevê este tipo de recuperação.

20. Você já fez uso da autoavaliação dos alunos:

1. () Sim;
2. () Não.

21. Qual a sua opinião sobre a autoavaliação:

1. () Excelente recurso;
2. () Os alunos não são justos com relação a notas que se atribuem;
3. () Uso outros critérios, pois dificilmente o resultado dos alunos coincidem com o meu;
4. () Geralmente, os melhores alunos são mais severos consigo, e os de desempenho mais baixo acabam sendo complacentes consigo.

22. Que fatores estão contribuindo para que a Escola Augustinho Brandão venha apresentando excelente desempenho?

23. Qual a sua opinião sobre educação de qualidade?

24. Você acredita que os alunos da Escola Augustinho Brandão (Marque apenas uma alternativa):

1. () Aprenderam a aprender, o que facilita a investigação e exercício da cidadania, visto que a escola se volta para construção do conhecimento e preparo para vida;
2. () Estão preparados para ingressar em uma faculdade, embora sejam despolitizados;
3. () São técnicos e acumularam bem o conhecimento que lhes foi repassado;
4. () Tem demonstrado que, por mais que lhes seja repassado muito conhecimento, acabam repetindo a história de seus pais, não conseguindo alcançar trabalhos melhores que os deles, nem tendo um padrão de vida superior.

25. Como você se sente com relação aos resultados obtidos na Escola Augustinho Brandão?

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO SUBMETIDO AOS PROMOTORES INTEGRANTES DA COPEDOC

Perguntas sobre o agente:

1. Nome (Opcional):
2. Idade:
3. Tempo de atuação no Ministério Público:
4. Qual o seu Estado? Qual a sua comarca? Atua no interior ou na capital?
5. Sua Promotoria é exclusiva da área da educação? Caso a resposta seja negativa, qual a Promotoria em que atua?
6. Atua em Centro de Apoio específico na área da educação?
7. Há quanto tempo exerce atividades na área da defesa à educação?
8. Há quanto tempo faz parte da COPEDOC?

Perguntas referentes à estrutura organizacional do MP:

9. Em seu Estado, há Promotoria com atuação exclusiva na área da educação? Em caso afirmativo, qual o ato normativo que criou referida Promotoria e desde quando ela foi criada?
10. Há Centro de Apoio exclusivo na área da educação no Estado em que atua? Importante especificar o ato normativo criador e ano de criação:
11. Em sendo negativa a resposta anterior, questiona-se como está sendo abordada a temática da educação em seu Estado? Fica ao encargo de quais Promotorias? E Centros de Apoio?

Perguntas atinentes à atividade profissional:

12. Há uma agenda específica de atividade no Ministério Público de seu Estado de atuação sobre a temática da educação (Plano Geral de Atuação e Programas de Atuação)? Em caso afirmativo, favor enviar cópia por email (itanieli@mppi.mp.br)
13. Em caso afirmativo, que critérios são adotados para definição dessa agenda?
14. Quais são os critérios para encaminhamentos de demandas para as promotorias que atuam exclusivamente com educação?
15. Como é feita a seleção das prioridades e são identificados os casos de urgência?
16. Que critérios são utilizados para caracterizar o que se intitula como “educação de qualidade”? (avaliação positiva em índices oficiais; acesso à escola; estrutura física das unidades educacionais; qualidade do profissional; programas pedagógicos; oferta de merenda

escolar suficiente e que atenda a um cardápio previamente elaborado; fornecimento de material didático, etc.) (Expor a visão institucional);

17. É possível conceituar educação de “qualidade”? Qual seria este conceito? (Espera-se que seja exposta a visão do membro)

18. Quais as questões, na temática da educação, o Ministério Público Estadual tem tido mais facilidade de atuar? Em sua opinião, referida atuação contribuiu para melhoria do que você e seu Estado entendem por qualidade?

19. Em sua opinião, houve mudanças na forma do Ministério Público Estadual atuar em defesa do direito à educação nos últimos cinco anos? Justifique a resposta: Quais fatores concorreram para esta mudança?

20. Que tipo de atuação tem surtido maior efeito na defesa do direito à educação? O diálogo; a realização de ajuste de condutas, por meio de procedimentos extrajudiciais? Ou a propositura de ações? Se possível encaminhar, via email, pelo menos, duas práticas de êxito em seu Estado, na área da educação, para garantia de uma educação de qualidade (email: itanieli@mppi.mp.br)

21. Em seu Estado como vem sendo feita a defesa de direitos coletivos à educação?

22. Destaque casos concretos em que a atuação do Ministério Público no seu Estado, em matéria de defesa do direito à educação (por meio da propositura, ou não, de ações) foram consideradas socialmente eficazes e destaque os motivos: (favor remeter cópia das informações para o email: itanieli@mppi.mp.br)