



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIA DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

DIANA BARBOSA GOMES BRAGA

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ –
SUA ATUAÇÃO COMO AGENTE FISCALIZADOR**

BELÉM - PA

2010

DIANA BARBOSA GOMES BRAGA

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ –
SUA ATUAÇÃO COMO AGENTE FISCALIZADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Doutora Ney Cristina Monteiro de Oliveira.

BELÉM - PA

2010

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –

Biblioteca Prof^a Elcy Rodrigues Lacerda/Instituto de Ciências da Educação/UFPA, Belém-PA

Braga, Diana Barbosa Gomes.

Direito à educação e o Ministério Público do Pará – sua atuação como agente fiscalizador; orientadora, Prof^a. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira. – 2010.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2010.

1. Direito à educação – Pará. 2. Educação e Estado – Pará. 3. Pará. Ministério Público. I. Título.

CDD - 21. ed.: 379.098115

DIANA BARBOSA GOMES BRAGA

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ –
SUA ATUAÇÃO COMO AGENTE FISCALIZADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação, da Universidade Federal do Pará, como
parte das exigências para a obtenção do título de Mestre
em Educação, sob orientação da Professora Doutora Ney
Cristina Monteiro de Oliveira.

Aprovada em 11 de maio de 2010

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira. UFPA.
Orientadora.

Prof. Dr. Gilmar Pereira. UFPA.

Prof. Dr. Antonio Maués. UFPA.

Prof. Dr. Antonio Chizzotti. PUC-SP

Dedico este trabalho a Deus, que manteve minha fé acesa, acalmou meu espírito em meio à turbulência, me fortaleceu no exercício da paciência e me iluminou essa caminhada.

A minha avó e madrinha, Berenice Braga Barbosa, maior exemplo de amor materno.

Aos meus pais, Célia e Antonio, pela vida e pelos ensinamentos ao longo desta.

Ao meu esposo Eduardo, pois sua amizade e companheirismo que foram e continuam a ser fundamentais em meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus amados irmãos, Franklin, Ronald e Dionne, que acompanham, ainda que distantes, minha jornada acadêmica e vibram por cada conquista.

Aos demais familiares, tios(as), primos(as), sobrinhos(as), cunhados(as) e padrinhos(as) que sempre me incentivaram.

Aos meus colegas e amigos que, no decorrer destes dois anos, compreenderam que minha ausência tinha um propósito, que somente os amigos sabem perdoar.

A minha querida ex-orientadora de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e agora orientadora nesta Dissertação, Prof^a Ney Cristina, que me acolheu, acreditou em meu trabalho e se tornou referência de profissional e de ser humano a ser seguido.

AGRADECIMENTOS

A minha querida Ney Cristina, que ao compreender meu desejo de desenvolver este trabalho, fez-me mais que uma discente do mestrado, permitindo que eu aprendesse a ser pesquisadora, a ter disciplina para cumprir os objetivos e, nas entrelinhas, fez-me compreender o sentido da palavra orientadora, ensinando-me a construir uma relação de parceria e de amizade e me mostrando que é possível ser mestre e continuar sendo humano.

Ao professores membros da banca, Antonio Chizzotti, Antonio Maués e Gilmar Pereira, pelas contribuições valorosas, que ajudaram nessa discussão.

À turma de Mestrado 2008, em especial às colegas Socorro Vasconcelos, Socorro Bastos, Eldra Carvalho, Mônica Martins, Suly Rose, Laurimar e Lorena, pelo apoio desmedido num momento tão difícil. Aos demais colegas, pelas trocas de experiências, literaturas e dicas vivenciadas nas aulas, nas bibliotecas, no Restaurante Universitário.

Aos colegas de Mestrado de 2009, afetuosas lembranças da disciplina compartilhada, em especial a Dayana, Lenise e Cinthia.

Aos queridos Charles e Celeste, que ajudaram-me nos empréstimos de livros para prestar seleção no mestrado e pelos valorosos conselhos ao longo do mesmo.

Aos professores desta instituição em especial Professor Ronaldo Lima, Terezinha Monteiro, Regina Simões e Wagner Moreira.

Aos professores das disciplinas eletivas Orlando Nobre e Vera Jacob que, no transcorrer do curso como aluna especial nas disciplinas, proporcionaram reflexões sobre a importância da pesquisa acadêmica. Ao professor Orlando Nobre que, mesmo não continuando exercer a docência na pós graduação, nunca deixou de dedicar palavras ternas, atenciosas e oferecer valorosos conselhos de incentivo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, pela oportunidade de estudo e aprendizado.

Às queridas funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-Graduação, Conceição e Alice, pela educação e pelas informações precisas.

Ao Ministério Público do Pará, por permitir a realização deste trabalho.

Ao Promotor Firmino Matos, pela colaboração, pelos documentos disponibilizados, por ter possibilitado outros acessos dentro do Ministério Público para favorecer este estudo. Aos promotores Roberto Souza e Carlos Eugênio, aos técnicos, em

especial a Bethânia Vinagre e aos demais servidores da PJIJ por me auxiliar nos mais diversos aspectos da pesquisa.

Às secretárias da biblioteca do MP, pela disponibilidade de livros e documentos.

Aos colegas da SEDUC, do MOVA, em especial à Margareth Brasileiro, que acompanharam meu ingresso no Mestrado e que ajudaram para que eu cursasse as disciplinas do 1º ano.

À professora Marília Washington, revisora deste texto, que muito contribuiu com suas observações, correções e inclusões para melhor compreensão da leitura. Além disso, tornou-se companhia indispensável e amorosa na conclusão deste trabalho acadêmico. A ela, em especial, registro um caloroso “abreijo”.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, me ajudaram. A memória pode falhar, mas saibam que não tenho a intenção de esquecer.

“Não há na história, na vida social, nada de fixo, de enrijecido, de definitivo. E não existirá nunca. Novas verdades aumentam o patrimônio da sabedoria; necessidades novas superiores são suscitadas pelas novas condições de vida; novas curiosidades intelectuais e morais pressionam o espírito e o obrigam a renovar-se, e melhorar.”

A. Gramsci.

RESUMO

BRAGA, Diana Barbosa Gomes. DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ – SUA ATUAÇÃO COMO AGENTE FISCALIZADOR. 2010. 233f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém (PA), 2010.

Essa dissertação objetiva demonstrar o papel do Ministério Público (MP) e sua atuação como agente fiscalizador do Estado na garantia do direito humano à Educação. Buscamos compreender como se dá o movimento de ampliação do Estado na garantia de direitos sociais com a participação da sociedade civil. Neste estudo, analisa-se o trabalho realizado pelo MP, por meio da atuação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude e Promotoria Constitucional de Educação, na cidade de Belém, no período de 2002 a 2008. Buscamos entender quais os limites e as possibilidades que este órgão apresenta, tendo como referência o paradigma jurídico-político da Constituição Federal de 1988, que atribui a esse ente estatal a promoção dos interesses sociais como também a fiscalização e o controle social junto a população da legalidade dos bens jurídicos e das políticas públicas voltadas ao atendimento educacional. A educação, direito público subjetivo, é destacada em nossa última Carta Magna, assegurando força política no espaço jurídico. As possibilidades de concretizá-la foram ampliadas, pois sua garantia é amparada em normativas constitucionais e infraconstitucionais, sendo consolidada mediante a implementação de políticas públicas educacionais. Em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, essa instituição se apresenta diferente dos outros entes estatais, pois, para proteger os direitos difusos e coletivos, pode reivindicar e responsabilizar o próprio Estado, por meio dos seus instrumentos judiciais. Este estudo está estruturado em três momentos. Iniciamos com a discussão sobre o Estado, objetivando estabelecer as relações da participação da sociedade civil na conquista dos direitos; apoiamo-nos nos teóricos da política e elegemos Antonio Gramsci, por ter ele melhor compreendido que o direito não é algo mecânico, que permite apenas a aplicabilidade da lei, mas que é um produto humano, oriundo dos conflitos de interesses entre a sociedade civil e o Estado. Em seguida, traçamos em linhas gerais um breve histórico da instituição Ministério Público e de sua relação com o direito à educação, na realidade paraense, ilustrando-a com os dados oficiais que revelam o cenário educacional da região. Por fim, analisamos os procedimentos utilizados pelo, ente em busca de garantir o direito à educação, apresentando seus limites e seus avanços no combate às desigualdades educacionais. Os procedimentos metodológicos para a realização deste estudo foram os do estudo de caso, respaldado por levantamento bibliográfico e documental em fontes diversificadas e o trabalho de campo, quando usamos entrevistas semiestruturadas, que possibilitaram responder ao objetivo explicitado.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Políticas Públicas Educacionais. Educação.

ABSTRACT

This dissertation aims to demonstrate the role of prosecutors and his role as supervising agent of the state in ensuring the human right to education. The same is bound to the Post Graduate Institute of Education UFPA line Public Policy Education. We seek to understand how the movement to expand the state in ensuring social rights permeated by the participation of civil society. This study examines the work of the institution through the action of the Courts of Law for Children and Youth and Attorney Constitutional Education in the city of Bethlehem from 2002 to 2008. With reference to the legal-political paradigm of the 1988 Federal Constitution, which assigns this state entity, the promotion of social interests as well as the supervision and control among the population of the legality of the interests and public policies related to educational services, we seek to understand the limits and possibilities that this body has. Education, public right, is highlighted in our last Charter, ensuring political force in the legal area. The possibilities of putting it was extended, because its security is supported in normative constitutional and infra, and consolidated through the implementation of public educational policies. In defense of law, the democratic regime, the social interests of this institution presents itself differently from other state bodies, as to protect the rights of collective and can claim responsibility and through its legal instruments to statehood. This study is structured in three parts. We begin the discussion of the state attempting to establish relations of civil society participation in the conquest of rights, we support the political theorists and Antonio Gramsci elect to have better understood that the right is not something mechanical that it provides for applicability of the law, but this is a human product coming from the conflicts of interest between civil society and the state. Then we draw outlines a brief history of the institution and its relationship with the right to education actually Pará, contextualized with official figures showing the educational scenario in the region. Finally we analyze the procedures used by the entity seeking to ensure the right to education, with its limits and its progress in combating educational inequalities. The methodological procedures to understand the principle of this study was chosen case study, together with collection of different sources which are literature, documents and field work through semi-structured interviews, which enable to answer the purpose stated.

KEYWORDS: Public Prosecutor. Public Policy Education. Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	– Ação Civil Pública
Art.	– Artigo
CAE	– Conselho de Alimentação escolar
CEAF	– Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional
CEDECA	– Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente.
CEDECA/ EMAUS	– Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Movimento República de Emaús.
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CF	– Constituição Federal
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNEEI	– Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
CONAMP	– Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DEED	– Censo Escolar da Diretoria de Estatísticas Educacionais
DIDE	– Departamento da Inspeção e Documentação Escolar
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
FEP	– Fundação Educacional do Estado do Pará
FMAE	– Fundação Municipal de Assistência ao Estudante
FMAE	– Fundação Municipal de Assistência ao Estudante
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	– Fundação Nacional do Índio
FUNASA	– Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEEM	– Grupo Especial de Ensino Modular
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	– Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LONMP	– Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
MP	– Ministério Público
MPDFT	– Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE	– Ministério Público do Estado
MPF	– Ministério Público Federal
MPM	– Ministério Público Militar
MPT	– Ministério Público do Trabalho
MPU	– Ministério Público da União
NIDE	– Núcleo de Informações Relativas as Pessoas Portadoras de Deficiência
NUMA	– Núcleo do Meio Ambiente
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PDE	– Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação
PEE	– Plano Estadual de Educação
PJCD	– Promotoria de Justiça dos Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público
PJIJ	– Promotoria de Justiça da Infância e Juventude
PNAC	– Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAP	– Programa Nacional de Alimentação Escolar-Pré-Escola
PPGED	– Programa de Pós-Graduação
SAEB	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	– Secretaria de Estado de Educação
SEMEC	– Secretaria Municipal de Educação
SIMEC	– Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SINTEPP	– Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
SOME	– Sistema Modular de Ensino
TAC	– Termo de Ajustamento de Conduta
TDAH	– Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade
TJE	– Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TRT	– Tribunal Regional do Trabalho

TST	– Tribunal Superior do Trabalho
UFPA	– Universidade Federal do Pará
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
URE	– Unidade Regional de Educação

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELAS

TABELA 1.	Distribuição geográfica das matrículas na Educação Básica: comparação 2007-2008.....	18
TABELA 2.	Matrículas nas etapas da Educação Básica. Estado do Pará – Comparação 2007-2008.....	19
TABELA 3.	Atividades/atuação mensal do Promotor A: distribuição por assunto/demanda. BELÉM-2008.....	131
TABELA 4.	População infantil na faixa 0-6 anos. Belém (PA) – 2000.....	201

QUADROS

QUADRO 1.	Matrículas nas etapas da Educação Básica, segundo a dependência administrativa. Belém – 2008.....	90
QUADRO 2.	Número de instituições de ensino, por dependência administrativa. BELÉM – 2008.....	94
QUADRO 3.	Instrumentos da PJDC – Período 2000 a 2008.....	129
QUADRO 4.	Matrículas nas creches, por dependência administrativa. BELÉM (PA) – 2000-2008.....	202

GRÁFICOS

GRÁFICO 1.	Professores das redes de ensino pública e privada, por etapa da Educação Básica. BELÉM - 2008.....	91
GRÁFICO 2.	Assuntos tratados nos procedimentos extrajudiciais da PJDC. MP/PA - 2000 -2008.....	130
GRÁFICO 3.	Distribuição das fichas de atendimento da PJIJ por assuntos / demandas. Promotor A. BELÉM–2008.....	133
GRÁFICO 4.	Turmas do SOME no Ensino Fundamental.....	193
GRÁFICO 4.	Turmas do SOME no Ensino Médio.....	193

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA AO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	26
1.1 O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO MODERNO, SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	26
1.2 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO - SUA INFLUÊNCIA NA FORMAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM.....	29
1.3 DOS DIREITOS DO HOMEM AOS DIREITOS DO CIDADÃO - MARX E SUAS REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO DIREITO NA SOCIEDADE.....	36
1.4 GRAMSCI: UM OLHAR AMPLIADO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL (COGESTORA NA GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO).....	42
1.5 O ESTADO DE DIREITO E O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO.....	53
1.5.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO, FUNDAMENTAL E HUMANO, NO CONTEXTO DO ESTADO DE DIREITO.....	54
2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DOS MECANISMOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: AS SUAS VIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS PARA VIABILIZAR O DIREITO À EDUCAÇÃO PERANTE A SOCIEDADE.....	71
2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO: SEUS PRINCÍPIOS E FINS NOS DIFERENTES ENFOQUES DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	72
2.2 A LEGISLAÇÃO DE ENSINO, O DIREITO EDUCACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	78
2.3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO: DE PROCURADOR DO REI E DO ESTADO A PROCURADOR DA SOCIEDADE.....	97
2.3.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	98
2.3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.....	108
2.3.3 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	120
3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOCIAIS RELATIVOS À EDUCAÇÃO DESENVOLVIDOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE BELÉM E DO ESTADO DO PARÁ PRESENTES NOS PROCEDIMENTOS DO MP.....	135
3.1 A COMISSÃO ESPECIAL DO MP EM DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL - O PDE E O IDEB EM FOCO.....	136
3.1.1 O REGISTROS DAS ATAS.....	138

3.2	A SOCIEDADE CIVIL E O MP – O SOME ENTRE DENÚNCIAS.....	178
3.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL – A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	199
	APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....	214
	REFERÊNCIAS.....	221
	ANEXOS.....	234

INTRODUÇÃO

O presente estudo integra o conjunto de requisitos do Programa de Pós Graduação do Instituto de Educação da UFPA (PPGED), na linha de Políticas Públicas Educacionais, para fins de obtenção do título de Mestre.

A temática abordada é o Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA) e sua atuação como agente fiscalizador do Estado na garantia do direito à educação, o que foi realizado por meio da análise dos trabalhos realizados pelas Promotorias de Infância e Juventude (PJIJ) e Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público¹ (PJDC), em associação com as quais atuava a Promotoria Constitucional de Educação, entre 2002 a 2008².

A opção por essa temática remonta à nossa vivência profissional, ao realizarmos estágio, no Ministério Público do Estado do Pará (MP), especificamente na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude (PJIJ), atuando no Setor Pedagógico, no período de 2004 a 2006. Após a conclusão da graduação, contribuímos como Consultora Pedagógica, participando da equipe que reformulou o Programa *Pra Escola, Já!*³

Tal escolha e interesse pelo estudo derivam dos fatos que ali foram constatados, isto é, a partir do conhecimento das ações realizadas pela instituição, o MP, entre elas zelar pelos

¹ Essa Promotoria abarca várias outras relacionadas aos direitos constitucionalmente garantidos, a Promotoria de Justiça Constitucional de Educação faz parte deste conjunto. Para este estudo, utilizaremos a nomenclatura referente a Promotoria de Justiça Constitucional de Educação.

² A princípio, buscava-se realizar a pesquisa na Promotoria de Justiça dos Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público (PJCD) juntamente com a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude (PJIJ); no entanto a PJDC encerrou suas atividades relativas ao âmbito educacional, após a criação da Promotoria de Justiça Constitucional de Educação, em 2008, e com isso, todos os procedimentos até então de responsabilidade da PJDC foram transferidos à Promotoria de Justiça Constitucional de Educação. Outra alteração é relativa ao período: de início, utilizaríamos o período da “Década da Educação” – 1996 a 2006; no entanto, os documentos relativos aos anos de 1996 a 2001 encontram-se microfilmados, o que impossibilitaria seu acesso e manuseio a tempo de cumprir os prazos da pesquisa.

³ Este programa, por meio de um monitoramento realizado por seus integrantes, tem em sua concepção combater a evasão das crianças e adolescentes da escola, por meio de uma rede integrada composta por este órgão, a família, a escola e os Conselhos Tutelares, tendo como instrumentos o monitoramento e o assessoramento das escolas e famílias, possibilitando garantir não apenas o acesso, mas a permanência das crianças na escola.

direitos assegurados na Constituição de 1988⁴ (CF/88), pudemos detectar diversas situações onde foi confrontada a legitimidade do direito à educação e sua viabilização, pois há uma distância entre a lei promulgada e sua real implementação.

Podemos destacar, entre essas situações, o direito de acesso à escola, com igualdade, e de permanência com qualidade na Educação Básica, a real universalização do ensino, a cobrança indevida de documentos oficiais, a falta de reconhecimento legal das instituições de ensino, o transporte escolar, o atendimento pelas redes municipal e estadual, as diferentes demandas por educação nas etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, o requerimento de vagas em escolas próximas à residência, entre outros.

Compreendemos que a educação escolar assim como a expansão das oportunidades de escolarização são fundamentais à cidadania, à participação política e também social. A educação⁵, direito público subjetivo, passou a ocupar lugar privilegiado em nossa última Carta Magna, garantindo-lhe, além da força política, o espaço jurídico.

O direito cada vez mais se inclina, atento e pressuroso, sobre o fenômeno educacional, procurando enquadrá-lo na sua rede de preceitos, envolvê-lo em seu corpo de normas, de maneira a discipliná-lo, de tal forma que a educação não se desvie, antes se oriente em direção aos seus verdadeiros fins e produza aqueles resultados que se podem, legitimamente, dela esperar. Então, é um fato que, cada vez mais, o Direito será atento ao fenômeno educacional. (FERRAZ, 1982, p.29).

As possibilidades de concretização desse direito tornaram-se amplas, pois sua garantia também pode se dar por força dos instrumentos jurídicos, por meio dos quais ela é amparada nas normativas constitucionais e infraconstitucionais, podendo ser viabilizada mediante a implementação de políticas públicas educacionais.

A aquisição dos direitos dos cidadãos é resultado da negociação entre o Estado e a sociedade. Vimos, por meio das lutas sociais e políticas por uma sociedade mais justa demandadas pelo viés democrático, construindo uma nova ordem social em nosso Estado Democrático de Direito.

⁴ A educação enquanto direito pode ser encontrada desde a Constituição do Império, de 1824, especificamente no capítulo intitulado *Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros*, cujo artigo 179 versa sobre a instrução primária gratuita.

⁵ A atual Constituição, em vigor desde 1988, insere no Título VIII – da Ordem Social, o Capítulo III, intitulado Da Educação, da Cultura e do Desporto, com um conjunto de onze artigos (204 a 214) dedicados à educação.

A sociedade vem se mobilizando em busca de melhores condições de vida e lutando para assegurar os direitos que proporcionem, primeiramente, a dignidade, a liberdade e a propriedade, debate esse realizado no início do Estado Moderno. E, após esse período, continua ela buscando efetivar em direitos outras necessidades humanas que foram surgindo.

Em particular, nosso país realizou uma intensa mobilização social, na década de 80, que resultou na transformação política hoje presente na Constituição Federal, promulgada em 1988 (CF/88). Uma das alterações que beneficiam o cidadão está relacionada ao papel e às funções do Ministério Público. Esta instituição, que vinha se consolidando como órgão de cooperação nas atividades governamentais, desde a evolução do Estado Moderno⁶, passou, de fiscalizador da lei e dos impostos, a ser o representante da sociedade no texto elaborado por nossa última Constituinte.

Compete ao Ministério Público promover as medidas necessárias à garantia de direitos e exigir dos poderes públicos sua real promoção para servir ao bem comum e assegurar as necessidades humanas básicas, rompendo com a política excludente presente no mínimo social⁷ que atinge principalmente a maioria da população. Por essa razão, a atuação do MP é essencial, tanto para garantir a função jurisdicional do Estado como para promover o atendimento dos direitos sociais, entre eles o da educação, pois demanda do Estado uma ação positiva; isto é, a sociedade faz valer seus direitos contra os abusos ou omissões do poder estatal.

A legitimidade e os instrumentos do MP na garantia do direito à educação⁸ encontram-se na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais⁹, trazendo pequenos avanços no campo das políticas públicas educacionais inclusivas; mas sua eficácia jurídica ainda não foi realmente alcançada, porque, apesar do discurso da universalização do Ensino Fundamental, a isonomia da educação, isto é igualdade de acesso e permanência, com qualidade, na escola esbarra nas reformas influenciadas pelas leis de mercado.

⁶ Goulart (1998) aborda que o Ministério Público surgiu na França para defender o poder do rei perante a igreja e a sociedade (os senhores feudais) ainda no século XIII (p.73).

⁷ Na concepção liberal e neoliberal a área social é destituída do sentido de direito e é substituída pela idéia de mínimo social.

⁸ Vários instrumentos processuais podem ser utilizados pelo Ministério Público (a Recomendação, o Mandado de Segurança, o Termo de Ajustamento de Conduta, o Mandado de Injunção, a Ação de Improbidade Administrativa, a Ação Civil Pública e a Ação Direta de Inconstitucionalidade). Para nosso estudo discutiremos no terceiro capítulo os procedimentos extrajudiciais e judiciais mais relevantes pela Instituição no referido período de estudo na garantia do direito à educação.

⁹ O Estatuto da Criança e do Adolescente e Lei de Diretrizes e Bases, Pareceres, Decretos, entre outros.

Situando historicamente as transformações vividas pelo nosso país, posteriormente à promulgação da CF/88, o Brasil viveu uma nova reformulação social, ao adotar as orientações dos organismos internacionais, que atingiu significativamente o âmbito educacional. Nos anos 1990, as reformas do mercado geraram uma retração nas políticas sociais, diminuindo a participação do Estado no setor educacional, tornando-a serviço não exclusivo do Estado, isto é, continuava pública, mas não necessariamente estatal, gerando segregações e alterando a finalidade da educação. Por essa razão, restaurar o direito à educação e, conseqüentemente, à escolarização com qualidade é realizar uma guerra de movimento, diante da ideologia neoliberal, que resulte em possibilitar uma educação emuladora da dignidade humana, e não uma que esteja a serviço de poucos.

Assim, no reconhecimento do direito à educação como fundamental e do dever do Estado em efetivá-lo, sua aplicação, como norma, é imediata, cabendo ao Ministério Público ser a voz da sociedade para garantir seu exercício, pois a lei visa superar o discurso do atendimento para concretizar-se em cumprimento; desse modo, realiza-se maior alcance social.

No Estado do Pará, ainda nos encontramos distantes da universalização da Educação Básica: o número de matrículas e a qualidade da escolarização das nossas crianças e adolescentes não são favoráveis revelando, um descompromisso com a educação. O Censo Escolar 2008 informa que as matrículas na Educação Básica caíram 5% em relação a 2007, o que corresponde a menos 2,5 milhões de alunos.

Considerando os dados expostos na tabela abaixo, podemos verificar e analisar a situação referente a matrículas da educação básica em nosso Estado.

TABELA 1. Distribuição geográfica das matrículas na Educação Básica: comparação 2007-2008.

COMPARAÇÃO DE MATRÍCULAS – Educação Básica				
Unidade geográfica	2007	2008	Diferença	Variação Percentual
Brasil	53.028.928	53.232.868	203.940	0,4
Norte	5.164.399	5.153.550	-10.849	-0,2
Pará	2.486.765	2.441.914	-44.851	-1,8

Fonte: MEC/INEP. (<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/educacenso_2008.pdf>. Acesso: 18 maio 2009).

Há que se considerar que este processo é resultado de governos descompromissados, assim como da falta de uma política de Estado séria que busque, de fato, assegurar a inserção de crianças e jovens na Educação Básica, no sistema público de ensino, seja municipal seja estadual, que altere a realidade pedagógica e, assim, ofereça aos diversos segmentos sociais que fazem parte do cotidiano escolar melhores condições de trabalho e de estudo para, enfim, garantir a cidadania por meio do exercício dos direitos constitucionalizados.

Segundo Nunes (1956), “o direito é a ciência que estabelece e sistematiza normas necessárias para assegurar o equilíbrio das funções do organismo social, a cujos membros são coercivamente impostas pelo poder público”. (p.365).

A realidade apresentada neste relato de pesquisa evidencia alguns percalços que a Educação Básica vem enfrentando, revelando a distância entre o que é definido em lei e o que de fato é constatado e historicamente praticado e, assim, expondo a ausência de uma política educacional democrática, inclusiva e de qualidade.

TABELA 2. Matrículas nas etapas da Educação Básica. Estado do Pará – Comparação 2007-2008.

Comparação de matrículas nas etapas da Educação Básica no Estado do Pará				
Etapas Educação Básica	2007	2008	Diferença	Variação Percentual
Educação Infantil - Creche	30.869	33.088	2.219	7,2
Educação Infantil - Pré-Escola	244.076	252.495	8.419	3,4
Ensino Fundamental	1.557.275	1.537.263	-20.012	-1,3
Ensino Médio	368.320	337.815	-30.505	-8,3

Fonte: MEC/INEP. (<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/educacenso_2008.pdf>. Acesso: 18 maio 2009).

Segundo dados da Secretaria de Estado de Educação¹⁰, dos 143 municípios do Estado 51 ainda não possuem atendimento à Educação Infantil. Falta também a implementação do regime de colaboração entre o Estado e os demais municípios para realizar as metas propostas pelo Plano Nacional de Educação. O Estado¹¹ do Pará atende, na faixa etária de 0-3 anos,

¹⁰ Elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos Vol. II (2008) pág. 33.

¹¹ Dados relativos a 2006 retirados do documento citado acima.

3,86% do respectivo contingente populacional e, na faixa etária de 4-5 anos, o equivalente a 45,28%.

Ao considerarmos a Educação Básica pública paraense e o acesso a esse nível de ensino, com qualidade social, constatamos, ainda, que o Pará se encontra em penúltimo lugar no atendimento do Ensino Médio: temos 450 mil jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, dos quais 200 mil ainda cursam o nível fundamental e apenas 150 mil, o que corresponde a 1/3 desse segmento populacional, o cursam regularmente. Dessa faixa etária ainda continuam excluídos da escola em torno de 100 mil jovens, isto é, não frequentam nenhum dos níveis de ensino, distanciando-se, por conseguinte, do discurso da universalização do ensino.

De acordo com o MEC, as escolas do Estado do Pará atendem a 66% dos alunos do Ensino Médio; isto é, a maioria dos jovens de nosso Estado estudam nas escolas públicas; todavia, esses estabelecimentos de ensino se encontram em condições precárias de funcionamento, quer dizer, funcionam de forma irregular. Outra observação sobre o Ensino Médio diz respeito às condições de oferta consideradas irregulares pelo MEC (EJA, SOME¹², profissional regular diurno e noturno, regular noturno, instrução personalizada, profissional concomitante e subsequente), totalizando 13 formas diferentes de Ensino Médio, dentro da Secretaria de Educação.

Ao considerarmos os indicadores de qualidade, o Pará apresenta um alto índice de evasão: 25% dos jovens que se matriculam no Ensino Médio não conseguem concluí-lo. De acordo com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ao considerarmos os conteúdos de Língua Portuguesa, 53% dos alunos que concluem o Ensino Médio não são bons leitores, não compreendem texto elementares, e 82% têm um desempenho insatisfatório no conteúdo de matemática, possuindo habilidades elementares sem conseguir transpô-las para interpretações mais complexas da linguagem matemática; compreendemos que os alunos que concluem o Ensino Médio se encontram em estado crítico de aprendizagem.

As condições precárias de atendimento e funcionamento da educação pública são constatadas nos atendimentos realizados pelo MP. Sendo a educação direito público subjetivo, configura-se o direito da criança e do adolescente, o público da Educação Básica, de impô-lo

¹² Desde 1980 funciona na Secretaria de Estado de Educação, foi implantado em 1982 com caráter provisório, mas que perdura até a presente data.

ao sistema de ensino. Seu titular, por via da lei, tem o direito de cobrar a omissão daquele a quem foi atribuída a responsabilidade de atendê-lo.

De acordo com Warren¹³, citado por Nader (1996), “a história tem demonstrado que onde a lei prevalece, a liberdade individual do Homem tem sido forte e grande o progresso. Onde a lei é fraca ou inexistente, o caos e o medo imperam e o progresso humano é destruído ou retardado” (p.33).

A pesquisa ora relatada teve e tem o anseio de estudar o Ministério Público do Estado do Pará (MP) como agente de controle e fiscalização do Estado enquanto garantidor do direito humano à educação. Neste trabalho, trazer este tema ao debate foi oportuno para conhecer as ações do Ministério Público do Estado e suas atribuições perante a sociedade, que é marcada por desigualdades de oportunidades e por contradições.

Oportunizou, também, verificar a atuação desse órgão, que deve, além de defender os interesses da sociedade ao garantir a ordem jurídica vigente e o regime democrático, fiscalizar o Estado, responsabilizando assim o poder público por suas ações indevidas ou por suas omissões, não apenas quando provocado pela sociedade.

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, foi necessário problematizar se a atuação do Ministério Público, na mediação entre sociedade e Estado, possibilita a concretização do direito à educação. A necessidade de aprofundar esta temática gera o interesse de saber se o MP, amparado pela CF/88, promove as medidas necessárias à garantia do direito à educação; propusemo-nos também compreender quais os procedimentos que viabilizam a efetivação do direito à educação; outro aspecto questionado referiu-se às atribuições da instituição, por meio das análises de suas Promotorias, buscando identificar se ambas podem ser consideradas como determinantes para a inserção de crianças e adolescentes nas redes de ensino. A partir dessas distinções, foi possível entender os debates e reflexões que buscam superar a ausência ou restrição do acesso à educação com a finalidade de assegurá-lo, já que, hipoteticamente, não basta existir a lei para que esta seja cumprida. Esses questionamentos conduziram o foco da pesquisa.

¹³ Earl Warren presidiu a Suprema Corte Norte-Americana, de 1953 a 1969, em defesa das minorias e dos direitos individuais. (cf. Tribunal de Justiça, Nº 357, de 28.11.1966. Artigo: A busca da paz por meio da lei. Citado por NADER, 1996, p.33).

Para orientar este estudo, tivemos como objetivo geral **analisar o trabalho realizado pelo Ministério Público, em particular a atuação das Promotorias de Justiça de Direitos da Infância e Juventude e de Educação, no período de 2002 a 2008, relacionando o que está estabelecido nas normas, quanto ao controle e à fiscalização dos mecanismos que devem garantir o exercício do direito à educação, e o que vem sendo efetivamente executado e deliberado, em particular, se são pertinentes, adequados e suficientes tais mecanismos.**

Para atingirmos esse objetivo, percorremos os seguintes caminhos norteadores saber:

- verificar como este ente jurídico atua em face da demanda de atendimentos, para compreender como trata as denúncias relacionadas ao próprio Estado;
- identificar como se dão as relações do órgão fiscalizador com os órgãos executivos e suas implicações após as intervenções;
- avaliar se estas intervenções favorecem a democratização do acesso à educação escolar; e por fim,
- avaliar quais as condições materiais que, efetivamente, o Estado instaura, de modo a favorecer a fruição do direito à educação.

A amplitude da realização do controle social exige que seja realizado pela sociedade civil e por outros órgãos, o que nos fez optar especificamente pelo Ministério Público, delimitando-o como unidade de estudo dentro do sistema em que está inserido. Nesse sentido, recorremos a Chizzotti (2006) para o entendimento metodológico da investigação que nos propusemos:

É uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou de vários casos a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliá-la analiticamente, objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora (CHIZZOTTI, 2006, p. 102).

O fortalecimento da instituição, após a CF/88, com ênfase na área dos interesses difusos e coletivos, nos levou a indagar como se efetiva a implementação da justiça social, por meio da garantia do direito à educação. Com o envolvimento direto nos problemas sociais

demandados pela sociedade, o MP, por meio dos seus instrumentos, corrige as eventuais distorções que se encontram no seio daquela. A legitimação de sua atuação se dá na própria sociedade, no uso democrático do direito na busca por resgatar a cidadania.

Desenvolvemos este estudo com base na abordagem da pesquisa qualitativa, pois esta se caracteriza por agrupar várias estratégias de investigação, uma vez que os dados recolhidos são ricos em pormenores descritivos e de complexo tratamento analítico na intenção de investigar o fenômeno em toda a sua profundidade e em contexto específico (BOGDAM; BILKEM, 1994).

Como primeiro passo neste processo de investigação, procedemos a um levantamento das pesquisas relacionadas tanto ao direito à educação quanto à atuação do Ministério Público. Em ambas as linhas de investigação, a atuação do Ministério Público é o tema central, assim como análises do trabalho realizado pelas Promotorias; mas ambas trazem interesses distintos para auxiliá-las na suas respectivas discussões. A primeira pôde ser encontrada, por exemplo, no Programa de Pós-Graduação, da Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo (USP), onde localizamos Silveira (2006), que discorre sobre o financiamento da educação e sobre sistema de ensino. Mais recentemente, a dissertação de Mestrado, na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação, defendida na Universidade de Brasília, em que Damasco (2008) discorre sobre o papel do Estado nas políticas públicas educacionais e o direito à educação na legislação brasileira.

A pesquisa bibliográfica foi outra etapa da pesquisa que permitiu estabelecer um diálogo com a literatura produzida sobre o tema e objeto de estudo, que trataram do direito à educação, do Estado, da sociedade e do Ministério Público. Esta etapa foi fundamental para a definição do arcabouço teórico que viria a subsidiar a compreensão dos resultados da pesquisa.

A pesquisa documental, neste trabalho, assumiu uma função muito importante, pois por meio dela pôde-se ter acesso aos documentos que serviram como fonte de informação para a investigação: Leis (de início, utilizamos a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96). Estes documentos nos ajudaram a entender os aspectos legais vigentes acerca do direito à educação. Assim, ao desenvolvermos esse estudo, procedemos, primeiramente, à

análise documental da CF/88 para subsidiar a compreensão do direito à educação, pois a partir dos direitos sociais ali declarados deu-se origem aos normativos infraconstitucionais.

Além destes documentos, também nos valem para a pesquisa dos instrumentos utilizados pelo MP, que nos ajudaram a fundamentar melhor este estudo; assim é que recorreremos à análise documental dos procedimentos, das atas de reuniões, de exemplares do Diário Oficial, de procedimentos judiciais (a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança) e extrajudiciais (fichas de atendimento, procedimentos administrativos, recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, inquérito civil, audiências públicas e pareceres das Promotorias de Justiça). Os documentos foram obtidos através de várias visitas ao Ministério Público do Estado do Pará, desde abril de 2009, pois consideramos as visitas e o material obtido imprescindíveis para a realização deste trabalho.

As entrevistas possibilitaram clarificar o que ficou limitado ou não compreensível nos documentos. Optamos por esta amostra: dois Promotores de Justiça da Infância e Juventude que atendem à demanda educacional, um deles atuou na Ação Civil Pública, em 2002, referente à Educação Infantil, um Promotor de Justiça Constitucional de Educação, e um representante Técnico do Setor Pedagógico da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude.

Essa dissertação foi estruturada em três capítulos. No primeiro, tratamos da discussão do direito e de seu contexto histórico, sua relação com o Estado e com a sociedade, para termos uma maior compreensão do direito à educação no Brasil. Abordamos conceitos que esclarecem o objeto de estudo, tais como Estado, sociedade civil, direito e educação, assim como formulamos uma sucinta análise das normas legislativas que tratam da educação na CF/88 e anunciamos sua relação com o Ministério Público.

No segundo capítulo, apresentamos o Ministério Público do Estado e anunciamos brevemente as Promotorias onde analisamos os procedimentos realizados entre 2002 a 2008. Discutimos os princípios legais do direito à educação e os instrumentos de atuação do MP.

No terceiro e último capítulo, abordamos as políticas públicas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação e anunciadas nos instrumentos utilizados pelas Promotorias de Justiça. Optamos, previamente, por um procedimento extrajudicial, relativo a uma modalidade de Ensino Médio, e por um judicial, referente à Educação Infantil, além da

apresentação e análise de aspectos relevantes das atas de reuniões entre o MP e sociedade civil organizada que tratam da discussão do desempenho do Estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O direito à educação, como integrante dos direitos de cidadania e dos direitos humanos, precisa ter sua efetividade tanto no âmbito político quanto no jurídico, pois os direitos fundamentais, que preveem a justiça social, dependem do controle da aplicação de políticas públicas e da interlocução entre a sociedade civil e o Estado.

1 DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA AO DIREITO À EDUCAÇÃO.

Este capítulo aborda as concepções de Estado, sociedade civil, direito e educação. Outros conceitos e categorias igualmente relevantes estarão incluídos em nossa discussão, tais como democratização, constituição, cidadania. Estes conceitos possibilitarão compreender o papel do Ministério Público na garantia do direito à educação.

Para melhor compreensão da transição apresentada nesta seção, dividimo-la em algumas subseções, nas quais discutimos o papel do Estado e as redefinições pelas quais passou tal papel, com a inserção da sociedade na intensa negociação que resultou na garantia de direitos. Para nos fundamentarmos, elegemos um breve resgate da leitura dos fundadores da teoria política, tais como Maquiavel, Hobbes, Rousseau, os teóricos políticos do século XIX Marx e Engels, e as contribuições de Gramsci no transcorrer ao século XX.

Versaremos, ainda, sobre a atual compreensão da educação no contexto do Estado Democrático de Direito e anunciamos, sucintamente, a importância do Ministério Público para a efetivação do direito à educação por meio de políticas públicas, relacionando-o à Constituição Federal de 1988. Desenvolveremos melhor essa discussão no capítulo seguinte, onde abordaremos os princípios reguladores e orientadores que baseiam as atividades daquela instituição.

1.1 O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO MODERNO, SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

A discussão do direito à educação na sociedade brasileira perderia sentido se não a contextualizássemos historicamente. Compreendemos que a educação como direito fundamental do ser humano promove acesso a outros direitos como também requer significativas alterações quanto às funções sociais, jurídicas e políticas do Estado Moderno,

entre elas o bem-estar e a justiça social.

Nesse sentido, inferimos que o amadurecimento político da sociedade em busca de melhores condições de vida resultou em reivindicações pela justiça e pelo reconhecimento dos direitos sociais, modificando, assim, o papel do Estado e das ações implementadas pelas políticas de atendimento.

Transitamos do direito à vida ao direito à propriedade, desejos da sociedade burguesa, para um atendimento mais abrangente; inserimos o reconhecimento dos direitos da classe trabalhadora, das crianças e dos adolescentes, entre outros que possibilitaram uma maior intervenção nas políticas do Estado e, deste, na sua relação com a sociedade.

Ainda nas sociedades clássicas, o direito é um caminho de resolução dos impasses existentes na sociedade. A presença do direito dentro do Estado faz-se necessária, pois onde há sociedade, há direito, *Ubi societas, ibi jus*¹⁴, estando ou não escrito.

Os direitos humanos são conquistas do homem, decorrentes das relações sociais e econômicas que vêm se estabelecendo desde a fundação do Estado moderno. As raízes das necessidades sociais, primeiramente, são revisitadas no Estado absolutista, onde os homens buscam encontrar soluções para limitar o poder do soberano, surgindo, a partir de então, os princípios do constitucionalismo, das ideias democráticas, da divisão de poderes, do direito à cidadania e o fortalecimento da soberania popular.

Na transição das sociedades clássicas para as modernas, ocorrem alterações significativas; e este tempo decorrido modificou as características do direito no Estado assim como o papel da educação.

Segundo Monteiro (2006), “com o advento do Estado-Nação, a educação tornou-se um “interesse público” e um direito (político) do Estado” (p.12).

Nesse sentido, ser sujeito de direitos dentro da concepção democrática requer que o

¹⁴ Monteiro (2006) aborda que todas as sociedades têm sua forma de regulação normativa e parafraseia Aristóteles, quando entende que “onde está o homem, aí está a sociedade; onde está a sociedade, aí está o direito (*ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus*)”. A razão de ser do Estado está na possibilidade de manter a ordem social por meio da aplicação do direito.

Estado, juntamente com a sociedade, propicie mudanças econômicas, sociais e culturais, viabilizando os meios e as instituições para efetivá-los.

Consolidar o direito à educação pública com qualidade, permitindo o acesso e a permanência do educando tem sido desafio ao longo da história humana. A educação nas sociedades, com o passar do tempo, passou a ser uma forma de regulação social, feita por meio ideológico e político, pela repressão, pelo acolhimento de regras que se encontravam, primeiramente, na família e, posteriormente, no Estado.

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o reconhecido e protegido. (BOBBIO, 2004. p.9).

A elaboração e o aprimoramento das leis estão relacionados ao processo de consolidação dos direitos sociais e fundamentais, emanados da sociedade no processo de modernização política e econômica e vivenciados pela Europa no século XVIII. O processo de conquista da cidadania requer ações que superem a declaração formal da igualdade no plano jurídico.

O Estado deve prover condições para que todos possam usufruir desse direito. O direito por si só não é capaz de resolver as mazelas sociais; além disso, não basta a criação e a recriação de leis, pois, além de mascarar intenções, desfiguram a essência do direito numa perspectiva democrática.

Os programas sociais, política adotada pelos governos para viabilizar direitos, são incipientes para assegurar eficazmente a qualidade da educação. E com isso, perduram diferenças e injustiças na realidade social.

1.2 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO: SUA

INFLUÊNCIA NA FORMAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM.

Antes de discorrer sobre o Estado moderno, faz-se necessário apresentar seu percurso histórico, primeiramente como ente que, ao regular a vida em sociedade, negava os direitos do homem.

O Estado absolutista¹⁵ apresenta a supremacia da sociedade aristocrata, que apoiava a concentração do poder nas mãos do monarca e que tinha entre suas finalidades ser aparelho de proteção da propriedade e também das classes mercantis¹⁶; por essa razão, a princípio, a burguesia o apoia e, juntamente com a nobreza, justifica ideologicamente o absolutismo monárquico.

O Estado responde à necessidade do homem individual, que precisava de uma nação forte para representá-lo. Defensores dessa perspectiva política, os teóricos Maquiavel e Hobbes defendem os ideais absolutistas.

Para Maquiavel [1469-1527], a teoria teológica¹⁷ do poder garantia ao Príncipe o domínio em regime totalitário, que definia seu mando sobre a vida do homem, porque, mais que territórios, valorizava o domínio sobre os homens. A sociedade medieval plural¹⁸ era regida através da força e da submissão ao Estado.

Para garantir o domínio da sociedade, rejeitavam-se as várias formas de direito encontradas e que regulavam a vida em comum¹⁹, concentrando-as nas mãos do soberano, rompendo com o caráter pluralístico. Para distinguir a atividade política de qualquer aspecto moral, o Estado absoluto restringiu o poder da Igreja, ainda que não tenha com esta rompido, e articulou-se para não ter outros impérios como oponentes ou ficar condicionado às possíveis contestações sociais.

No capítulo XVIII, Maquiavel traz a seguinte discussão:

¹⁵ Além de Maquiavel e Hobbes, encontramos Jean Bodin [1530-1595], que considerava a autoridade do rei ilimitada, e Bossuet [1627-1704] que, assim como os demais, considerava o poder real oriundo de Deus.

¹⁶ A política econômica interessava tanto aos reis quanto à burguesia que àqueles forneceu apoio político e financeiro.

¹⁷ O direito divino dos reis encontra-se presente, também, pelos defensores do Estado democrático – *Vox populi Vox Dei*. Enquanto o poder advindo de Deus, na Monarquia absolutista, estava nas mãos de um representante, nas teorias democráticas ele também pode ser encontrado nas mãos do povo.

¹⁸ Bobbio (1995), na obra *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*, informa que o Estado absoluto nasce da dissolução da sociedade medieval e, com isso, invalidam-se as diferentes fontes de produção jurídica (p.11).

¹⁹ O direito consuetudinário (costume), o direito legislativo (expressão da classe política que detinha o poder: os senhores feudais e a nobreza), o direito científico (contribuições dos estudiosos), o direito canônico (igreja) e o direito jurisprudencial (cortes de justiça que têm papel secundário ao aplicar normas).

Deveis saber, então, que existem duas formas de combater: uma, pelas leis, outra, pela força. A primeira é própria do homem; a segunda, dos animais. Sendo, porém, muitas vezes a primeira não seja suficiente, é necessário recorrer à segunda. Ao príncipe torna-se necessário, porém, saber empregar convenientemente o animal e o homem. (MACHIAVELLI, 2002, p.73).

Não havendo a presença de direitos civis neste principado, as leis surgem para assegurar o Estado e, com este, a perpetuação do poder do seu representante; contudo, as disputas vivenciadas em sociedade continuavam latentes, evidenciando os conflitos de interesses daquele que tinha o direito de governar e dos que tinham a obrigação de obedecer.

Embora tivessem perspectivas diferentes, fosse para o príncipe, fosse para o povo, importava manter o domínio do reino e que este se apresentasse forte. Sendo assim, havia uma aparente passividade²⁰ instalada entre o Príncipe e o povo, pois se de um lado tínhamos um Estado que se aliava ao povo para não ser abandonado havia também aqueles que aceitavam ser governados ainda que fosse por um tirano, por temerem ser atacados por outro reino.

[...] O processo inexorável de concentração de poder de comando sobre um determinado território bastante vasto, que acontece através da monopolização de alguns serviços essenciais para a manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do direito através da lei [...]. (BOBBIO, 1995, p.68).

As doutrinas jurídicas surgem dos impasses e insatisfações da sociedade medieval, entre elas, o abuso do poder dado ao Príncipe, que, por não admitir os direitos naturais do homem, negava que a sociedade política era originada da sociedade humana. Essas doutrinas, por sua vez, foram influenciadas pela classe econômica emergente, a burguesia, a quem não interessava continuar subjugada ao domínio do Estado Absoluto. Entre suas reivindicações, estava o desejo de igualdade, além da compreensão cristã, perante a lei, como também o de ter o direito de resistir à opressão e o reconhecimento sobre a propriedade privada.

Diversos fatores possibilitaram que ocorressem reformulações no papel do Estado e, também, novas elaborações sobre o direito. Destacamos que, por meio da economia, a classe burguesa se consolidou e, com isso, novos valores sociais – baseados tanto na ideia de liberdade quanto na de domínio, na razão de o homem existir e sob quais aspectos reside seu agir e a função que desempenha – passam a questionar seu cotidiano que, por ora, evidencia

²⁰ Em Gruppi (2001), Maquiavel aborda que o poder se baseasse no terror, na coesão, na subordinação do povo, desconsiderando o que havia escrito nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*: que o poder se fundamenta na democracia, no consentimento do povo, que àquela época era a burguesia (p.12).

as relações econômicas. Estas favorecem as mudanças no comportamento e na mentalidade do homem, estando presente o embate dos novos modelos sociais que se apresentavam ora voltados para a conformação, ora inclinados à emancipação.

Na teoria clássica, o Estado percebe que, devido à organização política da sociedade, passam a ocorrer mudanças nas relações humanas, e esse processo de amadurecimento e civilização modifica a postura do Estado e de suas ações diante da própria sociedade. Além disso, esta passa a ter a possibilidade de intervir no controle do Estado, opondo-se aos privilégios da nobreza feudal e da aristocracia.

Chamamos atenção para o fato de que o homem, em seu processo de amadurecimento, sobre si, sobre sua relação com o mundo, imprimia transformações na sociedade, ocasionadas pelo poder político e econômico da burguesia. Além disso, não cabia, em pleno progresso comercial, o homem estar restrito à vontade do Príncipe ou por esta condicionado; logo, a negação dos direitos do homem, os direitos naturais, feria os princípios de humanidade. As reivindicações pelos direitos naturais se edificaram diante do poder estatal que não poderia violá-los, mas sim reconhecê-los.

A nova filosofia política que apareceu nos calcanhares dessa grande ruptura, centrada no indivíduo colocado acima dos direitos divinos, legitimou, dessa forma, novas bases de poder, novas relações entre os seres humanos e a própria essência humana. O poder e o conhecimento já não eram mais herdados pelo direito de nascimento; eram adquiridos (embora, como veremos, isso não fosse inteiramente tão igualitário como pareceria à primeira vista). Agora, os direitos humanos eram uma nova versão do direito de nascimento. (CARNOY, 1988).

Por essa razão, rompe-se a ideologia presente na concepção de Estado de Maquiavel, que se baseava na eficiência da estrutura organizacional estatal ao abafar as ambições humanas. A natureza do homem é competitiva; por essa razão, a necessidade de controle social, que se dava na concessão do povo ao atribuí-la ao soberano, possibilitaria uma nova ordem política, onde se estabelecesse a liberdade, a vida, a propriedade.

Nesta nova dinâmica social, o debate do jusnaturalismo²¹ ganha espaço, a princípio

²¹ No jusnaturalismo, os direitos naturais à liberdade e à igualdade não eram considerados inferiores aos direitos positivados pelo Estado; ao contrário, são considerados por seus teóricos como superiores, isto é, o direito natural se sobrepõe ao direito positivo.

voltado para a dignidade humana, a vida, a liberdade, a propriedade e, também, a resistência contra o abuso de poder. Percebamos que a mudança e o desenvolvimento para o Estado liberal, no século XVII, se dão na passagem da supremacia do Príncipe para a soberania do povo, tendo como representante um governante ou uma assembléia.

Com isso, as doutrinas contratualistas tornaram-se caminho para a abertura de direitos, ainda que isso não se realizasse em plenitude²². A posse do território ainda continuava no plano da concessão, e isso gerava muita insegurança e disputas. A justificativa de existência desse Estado se dava pela possibilidade de que este, por meio de um governo, organizasse o caos social.

Onde não há poder comum não há lei. Onde não há lei não há injustiça [...] *jus naturales* é a liberdade que cada um possui de usar seu poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja de sua vida [...]. (HOBBS, 2003, p.111).

Hobbes [1588-1679] considerava que, para sair da condição de anarquia, a sociedade burguesa transmitia seu direito individual e natural²³ ao Estado, por meio de um acordo que se baseava na racionalidade. As relações comerciais que permeavam a sociedade davam ao contrato social a possibilidade de transferência mútua de direitos, necessária para que se instalassem os princípios de justiça. Ao *Leviatã* cabia assegurar a paz e a defesa, em comum para todos, garantindo a propriedade como direito civil.

Para Hobbes (2003), “Torna-se manifesto que durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição de guerra.” (p.98).

O pacto da sociedade com o soberano tornava legítimo seu poder, que não era mais advindo de Deus ou obtido por meios de conquistas, mas por meio da passagem do estado da natureza para o estado civil, a favor de uma pessoa ou grupo. O *Leviatã* é o Estado que restringe as paixões do homem, é a instituição que reprime a instabilidade da natureza humana.

²² Os direitos assegurados são a representação política de acordo com a vontade popular, a conservação da vida e dos bens, a paz para manter a sociedade em ordem. A propriedade privada é considerada direito concedido de uso, mas não de posse.

²³ Além de Hobbes, Locke [1632-1704] e Rousseau [1712–1778] são defensores da teoria dos direitos naturais ou *jusnaturalismo*.

[...] cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de que transfiras a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. (HOBBS, 2003, p.131).

Mediante esse contrato, o poder conferido ao Estado poderia ser revogado a qualquer momento, desde que o Soberano não desse aos seus súditos proteção, e com isso, sua estrutura política se dissolvia.

Ao contrário do que se previu, a sociedade não alterou sua condição social ao ceder seus direitos e liberdade, pois a servidão civil era mantida, a única fonte de direito continuava ser a vontade do representante. A detenção da propriedade e a preservação desta, embora estivesse sob custódia do Estado e este, por sua vez, tivesse reunido os homens numa sociedade política com leis que os regessem, continuava a excluir aqueles que não tivessem posses e, por conseguinte, estes não foram reconhecidos como possuidores de direitos num Estado que mantinha a desigualdade.

A vontade política, ou a vontade geral, se baseava na renúncia de liberdade a favor do Estado; logo, o contrato social é a mediação para a sociedade civil. A sociedade civil oscilava diante dessa associação, desse acordo entre iguais, numa sociedade permeada de contradições que visava à preservação de si mesma e de suas propriedades.

Se, anteriormente, a nova concepção de mundo ocorreu por conta dos intercâmbios geográficos que emanciparam a mentalidade do homem diante da visão religiosa, que o levou a uma busca atuante e consciente de sua autonomia e do reconhecimento do seu papel na sociedade, o direito por ser um fenômeno social decorre do progresso histórico do homem e do movimento deste em busca de sua socialização e revela um processo de vontade coletiva articulada às mudanças ocorridas na sociedade²⁴ e ao fortalecimento do capital.

Na visão de Rousseau²⁵ [1712-1778], a alienação de direitos presente na sociedade é resultado do próprio amadurecimento do homem, que opta por ser civilizado e viver em

²⁴ Além da ascensão da burguesia e do capitalismo, a Europa vivenciara transformações que influenciariam a cultura humanista, através do Renascimento, da Reforma e da Contrarreforma.

²⁵ Na obra *Émile*, Rousseau começa por constatar que é necessário optar entre fazer um homem ou fazer um cidadão. O homem socializado é o cidadão mais articulado, porém conformado, pois dele requer mais disciplina dentro da sociedade moderna (CAMBI, 1999, p.127).

coletividade, buscando com isso um governo que possibilite a democracia e a representação da vontade do povo. Nesse Estado, os cidadãos ora são soberanos e ativos, ora são súditos e passivos²⁶.

A soberania popular e o debate democrático se concretizavam mediante o direito à cidadania, com a consolidação das leis e regras estabelecidas pelo próprio homem, que desejava garantias, por parte do Estado, quanto à vida, à liberdade, à autonomia e à propriedade privada.

As mudanças de paradigmas e as rupturas ocorridas com as revoluções²⁷ feitas pela burguesia influenciaram o constitucionalismo moderno. O homem caminha em busca de democracia, buscando romper com o antigo regime. Para atender aos seus interesses, foi necessário criar mecanismos jurídicos que atendessem aos seus anseios, inclusive quanto à propriedade privada²⁸ para que esta fosse reconhecida, pelo Estado, como direito civil, permitindo com isso que a correspondente titularidade não fosse revogada.

A fragmentação do poder era outra proposta que ganhava adeptos que visavam ao Estado democrático; sendo assim, a separação dos poderes poria limites internos à administração dos governos, possibilitando um maior controle entre órgãos distintos.

O poder executivo submete-se ao legislativo, assim como o poder judiciário permite que o cidadão o utilize para defender seus direitos. O direito positivo garantido no ordenamento jurídico é assegurado, no Estado de Direito, por ações estatais que estão presentes nos órgãos que controlam e fiscalizam a ordem estabelecida, onde prevalece o direito à igualdade.

O processo que conduz este movimento de relação simbiótica entre os homens e o Estado nos leva aos primeiros indícios da democracia e da soberania popular. Não bastava

²⁶ Quando o povo decide em assembléia, as pessoas são consideradas ativas na atividade política, isto é, cidadãos, enquanto participantes da atividade soberana. Após as deliberações sobre as leis criadas pelo corpo político, sujeitam-se ao cumprirem do que foi estabelecido.

²⁷ A primeira fase do constitucionalismo clássico ou político ocorreu com as Revoluções na Inglaterra, em 1688; nos Estados Unidos, em 1776, e na França, em 1789.

²⁸ Locke [1632-1704], diferentemente de Hobbes e Rousseau, reconhece a propriedade privada como direito natural, pois, para obtê-la, o homem o faz pela produção do trabalho, um ato individual, que depende dele e não do Estado.

limitar o domínio do Estado, fragmentando-o em poderes²⁹ (legislativo, executivo e judiciário), ou garantir os direitos naturais como direitos civis, mas garantir que todos os cidadãos, não apenas os que detinham o poder econômico, fossem alcançados pelos direitos.

O consenso político (ou o contrato social) realizado entre o Estado e a sociedade instaurava os direitos sociais na sociedade e também requeria que o Estado os promovesse. Diante disso, novos fatores ganham dimensões que impulsionam melhorias na gestão do Estado e de sua organização na sociedade. O direito e a Constituição se tornam instrumentos palpáveis do Estado de Direito, onde a legislação cria a possibilidade de transformar todos os cidadãos em detentores de condições de igualdade jurídica no Estado, e este, em seu cumprimento efetivo, a de construir oportunidades para a criação de uma sociedade mais justa.

A sociedade civil passou a negociar com a sociedade estatal, isto é, criou a seu favor tanto as restrições quanto os favorecimentos, por meio das normas jurídicas, regulando o exercício do poder político, conferindo legitimidade e participação política dos indivíduos.

Após expor o percurso dos direitos do homem, que incorporou as revoluções vivenciadas pela burguesia e as mudanças do panorama político-social³⁰, inaugura-se um novo ciclo evolutivo³¹ em que a Revolução Industrial ganha destaque, pois o homem burguês passa a se organizar no Estado liberal para garantir a liberdade de mercado, que vitalizava a economia ao empregar mão-de-obra barata, inclusive mulheres e crianças.

Em contrapartida, os sindicatos suscitam novas reivindicações e reflexões oriundas da luta de classes, onde a atuação do proletariado viabiliza a consolidação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito.

1.3 DOS DIREITOS DO HOMEM AOS DIREITOS DO CIDADÃO: MARX E

²⁹ Montesquieu, na obra *Espírito das Leis* (1748), anuncia a teoria da separação dos poderes, onde a liberdade é garantida porque está distribuída entre órgãos que se controlam reciprocamente, além de apreciar os governos moderados regidos por normas; no entanto, o controle é do Monarca, diferentemente de Rousseau, que o atribui à assembléia.

³⁰ Hobsbawm (1982) informa que muitos sujeitos sociais representados pela classe média e pela classe trabalhadora foram presenças marcantes que contribuíram para as mudanças do panorama político (p.46).

³¹ A Revolução Industrial transforma a sociedade moderna, gerando uma nova classe, o proletariado, assim como a consciência de grupos sociais (crianças, mulheres, minorias étnicas).

SUAS REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO DIREITO NA SOCIEDADE.

A construção e a organização política do Estado de Direito se dá no início do Estado Liberal³², passando ainda pelo Estado Social³³, até chegar ao que hoje conhecemos como Estado Democrático de Direito³⁴. O cidadão da democracia é o indivíduo burguês, sujeito político e atuante, que passa a difundir seus valores e organizar a sociedade. Ao lado do fortalecimento da economia burguesa, o movimento operário surge, tornando-se protagonista no reconhecimento dos direitos sociais.

A classe burguesa liberta-se do Estado Absoluto, mas se opõe aos direitos históricos do homem, defendendo os de sua classe. Por essa razão, Marx afirma que o direito seria instrumento que favorecia uma determinada classe, e não toda uma sociedade, aquela que detinha o poder econômico e, consequentemente, o poder político.

O pensamento do Estado, em Marx [1818-1883], é amparado na subordinação e na divisão da sociedade em classes, na contradição entre as classes, em que as relações econômicas e os detentores de poder político justificam sua existência.

No Estado Liberal, as desigualdades sociais são evidenciadas, com o fortalecimento da classe burguesa e do capitalismo. Se antes o homem detinha os meios de produção por meio dos trabalhos artesanais, com o advento da Revolução Industrial, o homem deixou de ser proprietário de sua produção; com isso, intensificaram-se as injustiças e privou-se dos direitos sociais a classe proletária.

A base econômica é o organismo que define o Estado, aparelho ideológico de poder, que, na visão de Marx e Engels, é pela classe burguesa mantido. A economia política presente

³² O Estado liberal (Século XIX) é um desdobramento do Estado moderno, tendo fases e interesses distintos que dependeriam do desenvolvimento econômico de cada lugar.

³³ O Estado social (Keynesiano), como veremos adiante, representa uma mudança na superestrutura do Estado liberal por meio de políticas sociais, tendo perfil socialista ao atender às reivindicações e aos direitos da classe trabalhadora representadas pelos sindicatos; no entanto, não consegue romper com a ordem capitalista vigente.

³⁴ Segundo Dallari (1998), determinados movimentos político-sociais foram responsáveis pela construção do Estado democrático, entre eles a Revolução Inglesa, a Revolução Americana, com a Independência das treze colônias, influenciadas pelo pensamento de Locke; e a Revolução Francesa, com influência de Rousseau, expressas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (p.10).

neste Estado se destina à exploração, constatada na relação de produção em que as desigualdades sociais e a divisão das classes se estabelecem.

Deste modo, Marx (1999, p.98) afirma que o Estado é

[...] a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, forma de organização que os burgueses necessariamente adotaram, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses.

Para Marx, as contradições presentes no Estado localizam-se na relação de produção e naqueles que representam a força produtiva; embora haja conexão entre a superestrutura política e a base econômica, esta última é decisiva. Assim, a igualdade jurídica, tão solicitada no Estado Absolutista, é uma abstração no Estado Liberal, pois, num sistema capitalista, essa igualdade só se torna possível fora das condições de trabalho: o cidadão operário não é igual ao cidadão patrão.

[...] as relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser compreendidas por si só, nem pela assim chamada evolução geral do espírito humano, mas têm suas raízes nas relações materiais de existência. (MARX, 1984, p.30).

No sistema capitalista, o controle da sociedade mediante a lógica burguesa, utiliza as instituições jurídicas, políticas e educacionais para seu favorecimento, objetivando manter a superestrutura³⁵ e fazer valer seus interesses. Apropria-se do direito³⁶ e instrumentaliza-o por meio das leis, instituindo repressivamente seus interesses para garantir sua propriedade e conservar-se contra o povo.

³⁵ A ideologia burguesa estava articulada e representada nos costumes e nas instituições; buscava-se difundir na sociedade os valores burgueses nestes espaços, obtendo, assim, um consenso social pelo qual se estabelecia sua hegemonia (artes, religião, moral, política, religião, jurídica, etc.).

³⁶ Em *A Ideologia Alemã*, Marx nos informa que o Estado não é mais a entidade representativa dos interesses gerais; na verdade, representa os interesses da classe dominante, por ação da qual o direito é reduzido à lei e esta, por sua vez, é ilusória ao representar a vontade livre da sociedade.

A venda e a compra da força de trabalho, uma vez empregada como aparelho de opressão de uma classe sobre outra, constituía, na infraestrutura³⁷, a contradição dos interesses de cada classe, nas relações de produção, e um ilusionismo, quanto à efetividade do direito e da lei que favorecesse todos os homens.

O Estado passa a representar a dominação, em certo estágio de desenvolvimento, sobre a sociedade; sua política não admite o bem comum e universal, pois este, uma vez controlado pelos interesses burgueses, a esta classe favorece. Marx considera que o poder, por continuar nas mãos da classe burguesa, impedia, na organização deste Estado, a união da sociedade civil e da sociedade política representadas pelo mesmo interesse. A classe operária, por sua vez, não superava a alienação, não percebia a exploração em que se encontrava nos meios de produção, permitindo, assim, que a burguesia dominasse, através da economia, as relações jurídicas, a política, entre outras ações repressivas.

A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre de corporação e oficial, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada, uma guerra que termina sempre ou por uma transformação evolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das suas classes em luta (MARX, 2003, p. 22).

O Estado assim como o direito são históricos; são produções humanas, e a sociedade civil os legitima, mas passam a ser instituições transitórias, já que nem sempre existiram. Por essa razão, Marx considera que o Estado e o direito surgem com as sociedades em classes e deixam de ser necessários logo que não exista o antagonismo entre elas. Não havendo o poder político de uma única classe, que é a burguesia, o Estado deixa de existir, assim como a sociedade privada, pois as classes estão em constante movimento, em conflito, e não são estáticas.

No entendimento de Marx, a possibilidade da criação de um Estado comum a todos ultrapassa a visão de uma sociedade idealizada, como se tinha em Hegel, pois sua compreensão de evolução da sociedade é baseada na historicidade do homem, de sua ação

³⁷ O proletariado vende sua força de trabalho, garante a produção e o crescimento da economia na sociedade; no entanto, continua dominado pela ideologia usada pela superestrutura, que o manipula e faz com que o trabalhador aceite sua situação sem querer mudá-la.

política transformadora da realidade existente. As lutas de classe resultariam no socialismo que, além de reorganizá-la, busca a extinção do trabalho assalariado e da propriedade privada, não havendo a exploração e a opressão.

[...] a sociedade civil engloba o conjunto de intercâmbio material dos indivíduos, no interior de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Ela engloba toda atividade comercial e industrial de um dado estágio de desenvolvimento, e, portanto, ultrapassa o estado e a nação, embora, por outro lado, ela novamente se faça valer para fora como nacionalidade e tenha que se estruturar como Estado para dentro. (MARX, 1987, p. 163).

A ausência de políticas sociais acarretava pressões emanadas da sociedade, sendo preciso um novo redirecionamento quanto ao papel do Estado e, com isso, a apropriação dos direitos que visassem ao bem-estar e aos interesses das camadas populares. Seria necessária uma revolução econômico-social, além da revolução político-jurídica, que permitisse reunir num mesmo homem o cidadão-trabalhador e que seria concretizada na conquista da democracia pelo proletariado como classe³⁸ dominante.

Marx e Engels não entendiam o Estado como sendo meramente uma extensão da classe governante, seu instrumento, fantoche ou reflexo, em algum sentido simplista, passivo... Em vez disso, o Estado surge e expressa uma real necessidade global de organização da sociedade... No entanto, enquanto houver uma classe dominante nas relações econômicas, ela vai utilizar essa necessidade para moldar e controlar o Estado dentro de suas próprias linhas de classe. (CARNOY, 1988, p. 74).

Para Marx, a influência da economia no direito ocasionava entraves e prejudicava possíveis intervencionismos e avanços nas políticas sociais; considerava a classe dominante questionável, não suscetível de atender aos interesses compartilhados pela classe trabalhadora. Do mesmo modo, entendia que era incompatível concretizar, nesse sistema, em meio às instabilidades econômicas e pelo controle das lutas sociais, a realização plena dos direitos do homem assim como o atendimento de suas necessidades.

³⁸ Marx admite a possibilidade de o homem mudar sua posição e classe social mediante o trabalho, diferentemente do pensamento indiano, que se refere às castas.

Na busca da melhor forma atingir esses objetivos, coube aos próprios indivíduos a tarefa de promover seus interesses³⁹. Procurou-se, assim, assegurar ações estatais que garantissem a instrução que levasse ao desenvolvimento humano e social, pois a escolarização permitia aquisição de direitos sociais e participação no exercício destes e da cidadania.

Marx considerava que a educação por meio do trabalho alcançaria a possibilidade de transformar e superar a pedagogia burguesa, dando ao homem um caráter formativo. Seria preciso, segundo ele, que a educação elitista e discriminadora da classe dominante fosse substituída por ensino e trabalho integrados (politécnico-omnilateral⁴⁰), adquirindo uma nova concepção de sociedade no bojo da qual se desenvolvessem as potencialidades humanas e se ultrapassasse a separação entre o trabalho intelectual e o manual.

As reflexões realizadas por Marx propuseram um novo pensar sobre o papel do direito, no seio da sociedade, que atendesse ao proletariado e não apenas a uma classe, que possibilitasse superar as distorções causadas pelas relações de trabalho existentes no Estado capitalista, pois não bastava garantir o direito à igualdade política, mas também à igualdade social, assim como a existência de um Estado representante de toda a sociedade.

A legislação fundamentada no discurso da democracia e traduzida em forma de direitos revelaria a vontade comum da sociedade; ao contrário disso, os interesses de uma minoria continuavam sendo atendidos, pois o não reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos perpetua a segregação social, permanecendo, assim, uma reprodução estruturada e determinista.

Em Marx, as evoluções da sociedade, do direito e da política estão condicionadas pelas relações econômicas de produção, e este determinismo restringe o avanço de uma concepção mais democrática de sociedade civil, como a que hoje conhecemos, que se fundamente na igualdade de oportunidades. E para isso, o desenvolvimento dessa sociedade

³⁹ Os direitos do homem variam conforme as condições históricas e os interesses sociais. Bobbio (2004) afirma: “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e culturas.” (p.18).

⁴⁰ Manacorda, na obra *Marx e a Pedagogia Moderna* (1996), anuncia a unilateralidade do proletariado e também do capitalista que se dá no trabalho alienado, considerados produtos contraditórios dentro da mesma sociedade contraditória. Contrapondo-se ao sentido unilateral da formação do homem, Marx ressalta que este se apropria das capacidades produtivas decorrentes de sua evolução histórica e, assim, rompe com os limites do trabalho imposto pela visão capitalista burguesa.

possibilita-lhe ser a mediadora nas relações de poder, primeiramente, como ruptura, em busca de identidade, levada pelos condicionamentos históricos que a façam distinguir-se da sociedade política⁴¹.

O Estado é produto das correlações de forças entre a classe burguesa e a classe proletária; nele, os confrontos das contradições tornam-se consenso, e o equilíbrio destas ações permite que o permeiem, passando, o proletariado, de massa de atores passivos de determinada ordem social a um posicionamento mais atuante. Para isso, seria necessário que a concepção restrita de Estado fosse alterada.

Se é possível, porém, ampliar a democracia numa sociedade capitalista, através da luta de classes, as formas democráticas são tanto um instrumento quanto um perigo para a burguesia. (CARNOY, 1988, p.72).

Se, de um lado, as políticas sociais atendiam aos interesses da classe trabalhadora, de outro, protegiam a classe dominante. Para sair dessa condição, seria necessário transformar as políticas sociais em direitos plenos, em virtude dos quais a representação e a participação da sociedade na consolidação dos direitos adquiridos na Constituição se dessem por meio da cidadania participativa e da mobilização política, que se utiliza dos poderes também juridicamente.

O Estado Social Democrático afirma a igualdade entre todos os homens e os reconhece como cidadãos, reunindo os direitos naturais e individuais, presentes no Estado Liberal, e os direitos sociais, presentes no Estado de Bem-Estar Social. Um Estado de Direito está sujeito ao direito, opera por meio do direito, tornando-se, assim, um poder democrático, uma representação política e de soberania popular.

O sentido de igualdade é discutido historicamente e foi buscado para dar aos homens um sentido hegemônico às desigualdades da natureza humana; contudo, no contexto do

⁴¹ Como veremos na subseção seguinte, na qual abordaremos as contribuições de Gramsci, o Estado é produto da luta de classes e seu desenvolvimento é permeado de valores e da mediação política com a sociedade civil. Para Marx e Gramsci, a sociedade civil é o fator-chave na compreensão do desenvolvimento capitalista; mas para Marx, a sociedade civil é estrutura (relações na produção). Para Gramsci, ao contrário, ela é superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura. (CARNOY, 1998, p. 93).

Estado do Democrático de Direito, admite-se o fato de as diversidades não estarem restritas às diferenças humanas, e que estas, por sua vez, estão amparadas na legislação, não se permitindo distinção de qualquer espécie, garantindo-se a igualdade de direitos a todos os sujeitos.

A interpretação da realidade, da consciência dos direitos e da participação social expressa uma necessidade histórica, revelada por meio da negociação entre a classe hegemônica, o Estado e as classes trabalhadoras. Na organização coletiva, o proletariado marcará uma nova fase da sociedade, que não restringe a sociedade civil como expressão e fonte da classe dominante. O desencadear deste processo e a reversão desta visão servirão de indicativos para compreender como decorrem os avanços democratizadores no novo cenário político.

1.4 GRAMSCI: UM OLHAR AMPLIADO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL (COGESTORA NA GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO).

A sociedade civil, tanto para Marx como para Gramsci [1891-1937], é considerada fonte e cenário de toda a História, seja esta construída no intercâmbio material, seja ela um espaço onde os diversos interesses entram em confronto.

Para melhor compreendermos a relação entre o Estado e a sociedade civil, apoiemo-nos em Gramsci, por entendermos que o referido autor, em sua discussão teórica, avança na compreensão da luta de classes por meio da qual diversos setores da sociedade buscam, além do poder, manter sua hegemonia.

A democracia meramente formal e despótica, criada pela burguesia, criou, por outro lado, classes e instituições de combate, com maior participação nas decisões políticas; isso acarretou maior extensão e difusão de direito e garantias.

Foram sempre os movimentos dos trabalhadores que tiveram de lutar contra a tendência da democracia representativa a rejeitar a transformação social e atender às necessidades do poder dominante na estrutura econômica. Foi a classe trabalhadora que deu conteúdo democrático às instituições liberais e representativas. (CARNOY, 1988, p.210).

O Estado liberal, na sociedade moderna, encontrava-se em crise, em meio ao fortalecimento do capitalismo. Apoiando-se em Marx e em movimento dialético, Gramsci reinterpreta as novas configurações do capitalismo, pondo em xeque as novas relações sociais a que o marxismo clássico não dava conta de responder, pois, na época de Marx, a sociedade política era instância de repressão, e a sociedade civil não possuía a expressão de que hoje temos conhecimento.

Na história real, a antítese tende a destruir a tese, a síntese será uma superação, mas sem que se possa estabelecer a priori o que será ‘conservado’ da tese na antítese, sem que se possa ‘medir’ a priori os golpes como em um ring convencionalmente regulado. (GRAMSCI, 1999, p. 292).

O Estado não é impermeável às reivindicações da sociedade, pois Gramsci acreditava que, quando a classe operária se organizasse, ela possibilitaria um novo modelo de Estado. Enquanto Marx atribuía à sociedade civil um papel como integrante das relações econômicas, na estrutura, Gramsci percebia que essas tramas complexas permitiam uma nova configuração social e política.

As dinâmicas vividas pela sociedade civil, as relações entre consenso e força, a vinculação orgânica que se dá nos níveis da estrutura e da infraestrutura permeiam as reflexões propostas por Gramsci. Sob o olhar de suas categorias, compreende-se que o processo democrático avança sobre a sociedade capitalista, que leva a um fim político de vontade coletiva, já que, para o autor, a política é produto humano consciente, que se materializa no seio da sociedade, transformando-a.

Em Gramsci⁴², a sociedade civil concretiza sua hegemonia ao superar a visão de ser apenas parte das relações baseadas na estrutura da economia; essa concretização se estabelece no enfrentamento político feito com a organização das massas, opondo-se à ideologia burguesa que, ao não ser negada pela classe trabalhadora, predominava. Para promover um

⁴² Gramsci discorre sobre o bloco histórico como uma possibilidade de relacionar estrutura e superestrutura como nexo dialético.

Estado⁴³ participativo, seria necessário libertar-se dos princípios hegemônicos tão bem articulados e estabelecidos enquanto consenso; com isso, o Estado, uma vez forçado, se dispõe a redefinir-se nas relações entre as classes, o que o leva a ampliar suas funções (superestrutura).

Como parte dessas mudanças, o Estado se amplia e não está restrito à burguesia, deixando de ser um privilégio e particularizado aos anseios desta classe. As lutas da classe trabalhadora em sua busca por espaço político, ao tomar consciência do seu papel na sociedade, assumem função central nas reivindicações e na publicização perante o Estado.

A participação popular, por meio dos movimentos sociais, pressionava e intensificava o surgimento e o reconhecimento de direitos econômicos, culturais e sociais, pois não bastava afirmar igualdade apenas na jurisprudência dos direitos do homem, mas assegurar mecanismos de legalidade nos governos.

A ampliação do Estado se dá na conexão do aparelho estatal com a sociedade civil organizada, pois percebemos que elementos políticos⁴⁴ e sociais, com suas instituições, são permeados de relações econômicas, culturais e ideológicas, isto é, ocorre uma relação entre estrutura socioeconômica e superestrutura político-ideológica.

Gramsci busca desvendar as mediações e as relações entre dirigentes e dirigidos, compreendendo que a democratização das funções do Estado é imprescindível para criar as condições para que essa divisão seja superada. Sendo assim, a politização da sociedade civil permite uma articulação e uma transição para o Estado ético-político, que se dá em meio às transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na sociedade e, também, nas relações contraditórias das classes.

Ainda que haja predominância de interesses particulares da classe burguesa, as classes subalternas garantem força e penetração na esfera política. E esse Estado, lembra Gramsci, embora seja coercitivo, prefere manter seu poder pelo consenso, assegurando sua

⁴³ O Ministério Público enquanto entidade do Estado é provocado pela sociedade e passa a ser representante dos interesses sociais no Judiciário e na inter-relação com as outras instituições da sociedade, defendendo os direitos dos cidadãos.

⁴⁴ Costa (2002), em *As Cores de Ercília*, sustenta essa afirmação, utilizando Gramsci, ao informar que a classe trabalhadora dispõe de uma gama de outras organizações que lhes são fundamentais na luta contra o capital (p.41).

hegemonia⁴⁵, pois não basta ser uma estrutura governamental; precisa ter o consentimento do seu domínio, e esse consentimento se assentava na sociedade civil.

[...] o Estado arquiteta o consentimento por meio de processos educacionais e, desta forma, em suas várias instituições pode refletir não só os interesses da classe dominante como também os interesses percebidos das classes subordinadas que, através da exposição a poderosas forças ideológicas, passaram a considerar seus interesses como sendo idênticos aos da classe dirigente. (MACCIOCCHI, 1977, p. 155).

Gramsci (1988) ressalta que o Estado reside na luta das classes, e que essa correlação de forças atende aos interesses das esferas estatal e social.

A sociedade civil estava fixada em dois planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil é o conjunto de organismos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e a do domínio direto ou comando que se expressa no Estado e no governo. (GRAMSCI, 1988, p.151).

Apesar de defender a relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, compreendia esse autor que tinham identidades distintas e parcialmente autônomas, mas que eram inseparáveis. À primeira compete o direcionamento, enquanto a segunda é estruturada pelos aparelhos de domínio.

Simionato (2004), citando Gramsci, afirma que não se separa Estado e sociedade, ainda que haja autonomia entre essas esferas, pois ocorre entre elas uma relação dialética, que procura aumentar a homogeneidade e a autoconsciência dos grupos sociais. Ela se refere a essa relação como “unidade dos fins econômicos e políticos e uma unidade intelectual e moral” (SIMIONATO, 2004, p. 71).

Ainda que haja correspondência entre as formas econômicas e as formas políticas, a tomada de consciência da classe subalterna diante das ideologias dominantes, que se estabelecem no senso comum⁴⁶, permite superar o contraste entre o pensar e o operar, saindo

⁴⁵ A hegemonia envolve a base econômica, a superestrutura política e a superestrutura ideológica, formando, assim, o que Gramsci chama bloco histórico - unidade de forças sociais e políticas que são difundidas como concepção de mundo.

⁴⁶ A busca por uma concepção mais coerente e conexa com a luta política de classe permite a superação do senso comum, acrítico, do conformismo e de sermos considerados homens massa.

assim da situação de subalternidade que resulta numa nova concepção de política, de Estado e de sociedade.

A supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras: como dominação e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a liquidar ou submeter também mediante a força armada e é também dirigente dos grupos afins e aliados (GRAMSCI *apud* MINAMISAKO, 1995, p.33-34).

O novo Estado proposto pela burguesia utilizava-se do direito como instrumento punitivo e repressivo, consolidando seu poder ao estabelecer normas jurídico-políticas que permitissem ao seu programa econômico, e não ao social, estabilidade. As leis foram impostas coercivamente com o intuito de obter conformação das classes populares; no entanto, Gramsci percebia que essas normas não eram aceitas espontaneamente pelo povo, que as mesmas leis que os reprimia os levava ao processo de emancipação.

Gramsci (*apud* SOARES, 2000, p.94) esclarece:

A base econômica, em virtude do desenvolvimento industrial e comercial, é continuamente alargada e aprofundada, os elementos sociais mais ricos de energia e de espírito criador elevam-se das classes inferiores até as classes dirigentes, toda a sociedade está em contínuo processo de formação e de dissolução, seguido de formações mais complexas e ricas possibilidades.

A classe burguesa, receosa de perder sua influência política e econômica na sociedade, se amparava na desigualdade econômica e social, na divisão da sociedade em classes, daí resultando o confronto com a classe proletária que, ao refletir de forma dialética, passa a analisar seu papel político diante da sociedade e assim se fortalece e se organiza na esfera econômica (sindicato), na esfera política (partido) e na esfera cultural (escola).

Ao visar à tomada do poder político e à hegemonia, o proletariado teria necessidade de uma organização que unisse suas lutas. Os sindicatos são instrumentos políticos para a articulação das lutas sociais dos trabalhadores por reformas sociais e para a propulsão do processo revolucionário; por essa razão, Gramsci critica a postura burocrática dos sindicatos italianos, que se afastaram da classe trabalhadora ao se limitarem à negociação de horas trabalhadas e salários, à relação de venda da força do trabalho e à compensação salarial. Com isso, negligenciavam o combate ideológico, a articulação e as discussões com os segmentos

da sociedade e não avançavam dentro da ordem capitalista, passando a ter uma atuação limitada.

O partido, então, passa a ser o lócus para congregar a intelectualidade, para solucionar os problemas, para adquirir uma consciência responsável dos deveres e da participação na luta política e na conquista do poder.

Os conceitos difundidos pelo Partido operam autonomamente nas consciências individuais e determinam configurações sociais novas em concordância com esses conceitos, originam organismos que funcionam por leis próprias, aparelhos embrionários do poder, nos quais a massa realiza o seu governo e adquire consciência da sua responsabilidade histórica e da sua missão particular: a criação de condições para o comunismo regenerador. O Partido, como formação ideológica compacta e militante, influencia esta elaboração interna de novas estruturas [...]. (GRAMSCI, 1976, p. 62).

Para que as demandas da população fossem atendidas, Gramsci compreendia que a sociedade atuante concretizaria sua força por meio de construção e consolidação de direitos, de políticas públicas sociais que reformassem as estruturas econômicas e políticas vigentes.

A contrapartida de Gramsci em dar à sociedade, ainda que sob forte influência da economia, legitimação quanto à ação estatal, isto é, maior participação da sociedade no Estado, possibilita desmistificar que este seja apenas o gestor de interesses da classe burguesa, utilizado como comitê dos negócios, mas que nele se faz necessário atender às transformações e negociações manifestadas na sociedade, assim como as ações políticas desenvolvidas.

A hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário. Nesse sentido, pode-se dizer que a hegemonia do proletariado realiza-se na sociedade civil, enquanto a ditadura do proletariado é a forma estatal assumida pela hegemonia. (GRUPPI, 1978, p.5).

A classe trabalhadora, ao construir sua hegemonia, deve levar em consideração as classes que representa, assim como ter consciência dos interesses dessas classes e avaliar se estes correspondem às suas ações, superando, deste modo, a visão corporativa, incorporando a maioria dos indivíduos que representa, encontrando vínculos culturais que a apoiem para construir políticas que transformem a realidade social.

Segundo Gramsci, é preciso articular os demais setores sociais que estão envolvidos na construção da nova sociedade e da nova cultura, pensando coletivamente o processo de democratização da sociedade para, assim, superar a ordem capitalista excludente que, através de um regime político fechado, subestima o protagonismo da sociedade civil. Portanto, a política compreende os aspectos culturais e éticos, as ideologias emanadas também da sociedade, presentes nas ações dos indivíduos, os partidos políticos, as classes sociais, a construção de líderes e os intelectuais orgânicos.

Assim como em Marx⁴⁷, é discutida por Gramsci⁴⁸ a presença do intelectual na sociedade. Em ambos, essa discussão se atrela à militância e ao debate do conhecimento, enfatizando como se dá a relação do intelectual com as controvérsias sociais.

Com o desenvolvimento do capitalismo, surge um grupo de intelectuais ligados a lógica dominante. Mas o que nos chama atenção é a compreensão que se tem do papel do intelectual orgânico na sociedade, relacionado à classe a que pertence. Tanto a burguesia quanto a classe do operário⁴⁹ formam intelectuais orgânicos para a sociedade.

Quanto à discussão do intelectual tradicional, Gramsci afirma que ele está vinculado a um aparelho de hegemonia independente do surgimento do capitalismo⁵⁰; por essa razão, a classe dominante busca atraí-lo a seu serviço para fortalecer sua hegemonia, que se dá, inclusive, no espaço escolar.

Gramsci reivindica a importância da escola e da educação na formação dos sujeitos, assim como a formação de novos intelectuais ligados às necessidades das classes subalternas, buscando superar o conformismo e as ideologias que a classe dominante impõe.

A *escola unitária* (cultural e social, teórica e prática) é uma proposta educacional que preconiza culturalmente as forças populares, é indicada para formar os intelectuais para a sociedade civil, pois consiste em elaborar uma educação alcance das massas; por essa razão, o

⁴⁷ Podemos encontrar essa discussão em *A Ideologia Alemã*, em *Miséria da filosofia* e no *Manifesto do partido comunista*.

⁴⁸ Gramsci discorre sobre o papel do intelectual orgânico e do intelectual tradicional na sociedade a partir do movimento histórico.

⁴⁹ O intelectual orgânico pode estar atrelado à lógica burguesa; o que caracteriza sua atuação é seu posicionamento diante do modo de produção capitalista.

⁵⁰ As universidades, a Igreja, as instituições que representam os poderes do Estado.

direito à instrução para os filhos das classes trabalhadoras é imprescindível, pois possibilita ao homem sua emancipação e sua conquista jurídica no espaço econômico e social.

O Estado vive tensionado entre a manutenção do *status quo* e os movimentos democratizadores, inclusive no debate educacional. A principal agência formadora de intelectuais é a escola, que denuncia a desregulamentação de direitos, visto que a educação numa sociedade marcada pelo capitalismo apresenta políticas educacionais frágeis para superar o analfabetismo, a evasão, além de reproduzir em seu currículo a ideologia dominante. No entanto, é nesse campo de embate que também se vê a possibilidade de fortalecimento da sociedade, pois a sociedade burguesa não se opõe ao acesso da classe trabalhadora à escola, mascarando seus propósitos de educação mínima, voltada para atender a lógica do capital.

Eu amplio muito a noção de intelectual e não me limito à noção corrente que se refere aos grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e a economia a um dado momento); e não como equilíbrio entre a sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercidas através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.). (COUTINHO, 1999, p.126-127).

Logo o compromisso com a classe social, ainda que possa estar num patamar economicamente diferente – ou não – da classe representada, permite, além da superação econômica, a ideológica, tendo em vista que se percebe uma maior compreensão da realidade e há a articulação entre os representantes dos seus interesses.

Pode-se empregar a expressão ‘catarsis’ para indicar a passagem do momento puramente econômico (ou egoísta-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade à liberdade’. A estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas. (GRAMSCI, 1995, p. 53).

Seja por meio das leis ou pelo consentimento, o Estado capitalista educava, e ainda busca educar, o povo legitimando a sua ideologia dominante; contudo, na sociedade civil,

esses determinismos nem sempre foram aceitos sem resistência, e, com isso, não há uma adesão voluntária dos governados.

Anibal Ponce, citado por Gadotti (2000, p.39), afirma que “no princípio da dialética da relação entre a consciência e a estrutura econômica, a luta pelo direito a educação e à cultura acompanhou a luta pelos demais direitos”, enfim, que a educação não está separada das lutas de classes.

Para Gramsci, a educação possibilita aquisição de direitos civis e políticos, assim como a organização das classes subalternas. A educação realizada pela escola reúne ideologias diversas e contraditórias, e, por essa razão, considerava-se esse espaço uma “trincheira” que, ao avaliar a correlação de forças e articulá-las, implicaria a construção da hegemonia da sociedade civil.

A gratuidade passou a ser lei geral, a partir do final do século XIX e início do XX, inaugurando, assim, a noção de escola como serviço público, reorientando as ações do Estado para com a educação, tornando-se este um agente intervencionista na garantia dos direitos sociais.

É bem verdade que a discussão sobre a conquista democrática do direito à educação⁵¹ se inicia sob a visão liberal e burguesa, no período da Revolução Francesa, quando o direito à instrução foi universalizado. No entanto, foi por meio do movimento operário e pelos ideais socialistas que a ampliação da educação escolar pública ganhou caráter mediador entre os direitos civis e políticos.

A classe dominante cede à conquista democrática do proletariado, libera a educação popular, ora pelas exigências do mercado, elevando o nível cultural das massas, ora para garantir sua hegemonia, por meio dos métodos utilizados na construção do caráter dos membros que deseja formar.

No entanto, Gramsci alerta que mudanças no método são necessárias, enfatizando que a didática utilizada naquele momento deveria organizar a postura e o pensamento, pois há enormes dificuldades desta classe de aprender a pensar. Não que Gramsci subestimasse a

⁵¹ A partir da regulamentação do direito à instrução, a escola passa a ser serviço público e de responsabilidade do Estado, superando o discurso filantrópico e de assistencialismo.

classe trabalhadora, mas criticava a maneira como seus integrantes absorviam as ideias divulgadas pela classe dominante.

Coutinho (2003), apoiado em Gramsci, enfatiza que

[...] quanto mais se amplia a socialização da política, tanto mais desenvolve, em consequência, a sociedade civil, o que significa que os processos sociais serão cada vez mais determinados pela 'vontade coletiva' e cada vez menos será coercitiva a causalidade automática da economia. (p.79).

Assim, compreendemos que, na práxis social, os sujeitos com a sua participação buscam mudar as relações econômicas, políticas e sociais, na passagem da guerra de movimento à guerra de posição, onde a democracia possibilita revolucionar sua condição histórica e o sistema capitalista. Os grupos que disputam a direção das políticas estão envolvidos num processo amplo, velado em confrontos, pela construção da hegemonia no interior da sociedade; por essa razão, admite-se que as massas tenham um poder transformador nessa construção.

Para Soares (2000), Gramsci extrai de Marx que a conquista da hegemonia não é um reformismo do ato histórico; caso fosse, não superaria e nem transcenderia os limites dos interesses particulares da classe dirigente.

Uma forma de governo mais intervencionista, que tome mais abertamente a ofensiva contra os opositores organize permanentemente a “impossibilidade” das desagregações internas: controles de todo gênero, políticos, administrativos, etc., reforço das posições hegemônicas do grupo dominante, etc. (GRAMSCI, 1999, p.255).

A guerra de posição se estabelecia, na organização da classe trabalhadora, pela luta ideológica, pela consciência de seu papel diante da classe burguesa, em que os partidos desenvolveriam internamente concepções e planos que permitissem criar o socialismo, primeiramente, em seu contexto. Além disso, parte-se da consciência de si, enquanto indivíduo, de seu papel profissional, do papel de seu grupo para, assim, transcender seus interesses, em nome de um coletivo, e para superar a subordinação. E por fim, a coesão das massas, dos homens nos partidos, e a interlocução entre os homens, as forças e os interesses intermediários que os aproximam.

A guerra de posição é, em política, o conceito de hegemonia, que apenas pode nascer depois do advento de certas premissas, isto é, as grandes organizações populares de tipo moderno, que representam a ‘trincheira’ e a fortificação permanente da guerra de posição. (GRAMSCI, 2004, p.972).

Nessa ação de forças em massa, que ocorre no consenso da vontade coletiva, a sociedade civil é elevada à condição de cogestora do Estado, pois revoluciona a concepção de democracia ao orientar mudanças na legislação do Estado quanto à garantia de direitos, visando, com isso, atender a reivindicações pela dignidade humana e redefinir prioridades em políticas públicas sociais, caracterizando, assim, uma guerra de posição diante do Estado, materializada como uma luta ideológica que se estabelece no processo cultural da sociedade.

O poder político da classe trabalhadora foi imprescindível para avançarmos na aquisição de serviços sociais prestados pelo Estado. A sociedade burguesa havia criado órgãos para a defesa dos seus interesses, o que permitia sua emancipação, e, por outro lado, admitia uma posição conservadora diante das relações sociais. Contudo, a sociedade civil apropria-se dos mesmos instrumentos ideológicos, isto é, a soberania, a legitimidade do poder, a participação popular passam a ser pano de fundo de suas reivindicações.

A realidade de onde nasceram as exigências desses direitos era constituída pelas lutas e pelos movimentos que lhes deram vida e as alimentaram: lutas e movimentos cujas razões, se quisermos compreendê-las, devem ser buscadas não no estado de natureza, mas na realidade social da época, nas suas contradições, nas mudanças que tais tradições foram traduzindo em cada oportunidade concreta. (BOBBIO, 2004, p. 75).

Como vimos, o Estado de Direito foi construído em oposição ao absolutismo e se fundamenta, por meio da lei, em princípios que representam a vontade do povo. Além disso, a superação acrítica da classe subalterna e a mediação entre dirigentes e dirigidos resultaram em outros embates no campo político, onde a igualdade passa a se manifestar nas condições sociais e na liberdade.

A importância do consenso para a legitimidade das Constituições pode ser observada a partir do caráter pluralista das sociedades modernas, na qual convivem diferentes crenças e valores. Para atender as exigências do pluralismo, as Constituições devem organizar um regime democrático com ampla participação e competição políticas, afim de que o Estado possa expressar, ainda que desigualmente, todas as preferências dos cidadãos. (MAUÉS, 2005, p.165).

A sociedade civil passou a universalizar direitos e realizar a democracia popular, em busca de superar a discussão dos direitos sociais na perspectiva econômica e corporativista e, desse modo, de garantir a eficácia dos valores democráticos; para isso, o Estado passa a articular e construir espaços para a participação coletiva.

A construção dos direitos políticos e sociais, no Estado democrático, se baseia na soberania do povo, na consolidação de sua cidadania, que não é estanque, mas um processo de entrelaçamento da proteção jurídica, rompendo com a concepção de justiça formal e imóvel, tornando-a acessível a todos, como estabelecido no âmbito da Constituição Federal, de 1988 (CF/88).

1.5 O ESTADO DE DIREITO E O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO.

Foi na dinâmica das mudanças ocorridas na sociedade que as idéias jurídicas, a soberania popular, a separação de poderes, a representação política, os direitos individuais se apresentaram e ainda hoje são temas de debates.

A democratização dos direitos sociais se dá na construção do Estado de Direito, da qual emergem a preocupação em deter as violações dos direitos ameaçados e o fortalecimento da sociedade civil, construindo-se, assim, alternativas que levem a uma cidadania plena.

A educação enquanto direito humano foi palco de intensas negociações com o Estado, pois nela reside a possibilidade de transformação social, não apenas do ponto de vista político, mas também econômico e social, buscando corrigir falhas das sociedades de classes.

No Brasil, o cenário final da década de 1980 representa a correlação de forças em diferentes níveis de governo e o empoderamento dos grupos sociais, e, conseqüentemente, a consolidação normativa dos direitos dos cidadãos. O protagonismo da sociedade civil e a participação na esfera pública ocorrem, inclusive, com a atuação dos conselhos que passam a intervir nos processos participativos da gestão pública.

Deve-se ter como referência quem são os atores envolvidos, como se transformam em sujeitos políticos, que forças sociopolíticas expressam, qual o

projeto de sociedade que estão construindo ou abraçam, qual a cultura política que fundamenta seus discursos e práticas, que redes criam e articulam, quais as relações com conjuntos sociopolíticos maiores, etc. (GOHN, 2005, p.10).

No âmbito da consolidação dos direitos sociais, inclui-se a educação, e esta, em particular, traz em seu bojo políticas públicas que tentam efetivá-los revelando, também, a correlação de forças influenciadas ora pelo Estado, ora pela sociedade civil⁵².

Oliveira (2008) comenta que, “paradoxalmente, entretanto, durante a última década, que chamamos de “década perdida”, a sociedade civil mostrou uma grande vitalidade. Estou usando “sociedade civil” no sentido gramsciano, que exclui o mercado.” (p.25).

A educação tem relevância jurídica e requer prestação positiva pelo Estado, que se consolida com a elaboração de políticas públicas, e estas, por sua vez, possuem mecanismos e órgãos que efetivam seu cumprimento.

A sociedade civil, composta de organizações não reguladas pelo Estado, consolidou a democratização política e jurídica, mas continua em busca da soberania popular numa perspectiva de democracia social. O direito à educação, embasada em princípios legais e jurídicos e também em instituições que, além de criar normas que garantam, devem propiciar sua efetivação, nos revela uma antinomia entre a realidade e o mito, entre o que está na lei e o que é praticado.

1.5.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO, FUNDAMENTAL E HUMANO, NO CONTEXTO DO ESTADO DE DIREITO.

No liberalismo, o Estado de direito preocupa-se com a liberdade individual e com a igualdade perante a lei; no entanto, não há benefícios sociais que venham a dirimir os conflitos sociais que acirram a exclusão social e privilegiam a minoria da população, isto é, a elite que detém o poder econômico.

⁵² A concepção de sociedade civil, em especial no Brasil, é muito variada; primeiramente, foi atrelada aos movimentos sociais em oposição ao governo militar ou como transição para espaços mais democráticos de participação e reivindicação de direitos.

Na doutrina Liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto em linha de princípio 'invioláveis'. (BOBBIO, 1988, p. 18).

Ocorreu, assim, a resignificação do papel do Estado, vinculada aos princípios do Estado do Bem-Estar Social, que pretendia atender à maioria da população e concretizar a elaboração das políticas públicas sociais.

O Estado protetor é um elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, numa determinada forma de articulação entre o Estado e o Mercado, o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social, que se manifesta em certo momento do desenvolvimento capitalista. (DRAIBE, 1989, p.15).

Na verdade, no Brasil, não podemos falar de um Estado de Bem-Estar Social, pois não houve uma política nacional efetiva; o que temos são serviços destinados ao público, muitas vezes reconhecidos como direitos sociais, que visam diminuir as desigualdades, com caráter filantrópico e assistencialista. O intervencionismo estatal foi insuficiente e resumiu-se ao atendimento mínimo das demandas sociais cada vez maiores.

Segundo Pereira (1994), a questão social e a crise econômica produziram significativas mudanças nas políticas sociais; no entanto, possuía caráter contraditório quanto à intervenção do Estado na economia e na sociedade.

O Welfare State, no seu funcionamento, varia de um contexto nacional para outro; ou seja, não há um modelo único de Welfare State que possa servir de paradigma unitário. Sendo assim, há aqueles que promovem satisfatórias condições de bem-estar social e aqueles que, apesar do nome, dos gastos e das ações sociais que realizam, não apresentam o mesmo desempenho. Daí a existência na literatura sobre política social de várias classificações de Welfare State, indicando, no fundo, a maneira particular como o bem-estar é interpretado e tratado por cada Estado nacional. (PEREIRA, 1994, p. 5).

Aparentemente, o Estado de Bem-estar Social tem os mesmos interesses do Estado social, mas se este esbarrou nos interesses do capitalismo, o outro sempre se conservou, diante

da ideologia socialista. E, nesse sentido, podemos inferir que o Estado Social⁵³ se contrapõe ao Estado de Bem-estar Social⁵⁴, no sistema capitalista, pois já não se abstinha diante das dificuldades encontradas na sociedade. O Estado, além de legitimar, também buscou reorganizar a política, intervindo na economia e visando, com isso, dar à sociedade condições que viabilizassem educação, direito, saúde, emprego e habitação.

Sendo assim, em nosso país, distanciamo-nos das políticas sociais que foram inviabilizadas pela pouca produção de bens e serviços, assim como pelo pouco investimento com os gastos públicos. O Estado tem contribuído aquém do que a sociedade reclama para a diminuição das desigualdades sociais.

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica da reivindicação dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. (VIEIRA, 1992, p. 23).

Sendo assim, a questão democrática, no Brasil, passou a ser rediscutida em meio à ruptura com o regime militar totalitário, em busca de superar políticas sociais ineficientes. A sociedade civil⁵⁵ lutava por condições materiais que deveriam responder pelos anos em que a economia do país esteve engessada, pela liberdade política, pela cidadania, um consenso social que reunia a classe trabalhadora e a classe de empresários em oposição ao Estado autoritário.

O campo da redemocratização é tensionado pelos diversos interesses e atores que compõem a sociedade civil, o que demanda um tempo para o amadurecimento desta, de forma que o pluralismo dos interesses de cada categoria, após superar a oposição ao Estado, buscasse ações e assuntos de relevância em comum. No entanto, os diferentes sujeitos da

⁵³ As críticas ao modelo do Estado Social ancoram-se na dubiedade do próprio sistema, ao compreendermos que a classe burguesa utiliza-se de artimanhas para gerenciar os conflitos oriundos das classes sociais, atendendo alguns direitos da classe trabalhadora, mas mantendo-a como consumidora da mercadoria que esta produz.

⁵⁴ O Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) ocorre no final da Segunda Guerra Mundial; é uma resposta dos países capitalista ao avanço dos ideais socialistas, vindos da Europa, tendo o plano Marshall como medida de urgência e com posicionamento conservador diante das propostas socialistas europeias.

⁵⁵ A sociedade civil, neste período, reunia os empresários progressistas, os sindicatos, as organizações de base, os partidos que se uniam pela abertura política e a redemocratização do país; contudo, como Costa (2002) afirma, ao longo do processo de diferenciação interna da sociedade civil vai se tornando evidente que o conjunto múltiplo de demandas de seus diferentes atores – grupos de mulheres, movimento negro, movimento ecológico etc. – não são sempre compatíveis entre si. (p.58).

sociedade civil ampliam suas distinções, no regime neoliberal, na década de 90, pois, de um lado, defendem as organizações empresariais e o mercado como necessário à modernização⁵⁶. Com isso, diminuem os investimentos sociais, a democracia torna-se um fosso no sistema político e essas ações são mascaradas, também, pelo apoio ao terceiro setor⁵⁷.

De outro lado, opondo-se a esse determinismo, a sociedade civil se mobiliza e não se deixa limitar diante do aspecto econômico, encontrando, nessa arena de difusão, a publicização, que lhe permite atuar politicamente e negociar com o Estado.

Nesse caso, a sociedade civil compreende um contexto de ação, ao qual se vincula aquele conjunto amplo de atores que, depois do restabelecimento dos canais liberais democráticos de expressão e do fissuramento do bloco de certa maneira unitário ao regime militar, não querem ser assimilados nem as rupturas às estruturas partidárias nem ao aparelho de Estado. Politicamente, a existência de tais atores e suas formas sempre renovadas de manifestação representa um desafio permanente às instituições próprias ao Estado constitucional e aos mecanismos democrático-representativos. Com isso, não está se afirmando que a “lógica” da sociedade civil deve substituir o apelo universalista do direito e do Estado. As associações da sociedade civil constituem “apenas” uma força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático, o qual deve sofrer permanentemente aperfeiçoamento e adaptações, se se pretende atenuar as tensões inevitáveis entre a lei e a ordem, as instituições democráticas e as disposições reivindicações sociais em mutação. (COSTA, 2002, p.61).

A sociedade civil avança no campo participativo, revitaliza-se nas conquistas dos fenômenos jurídicos e dos direitos, influenciando o Estado, permitindo assim seu fortalecimento, que, além de alterar a estrutura jurídico-institucional, provoca profundas transformações nas relações sociais. Devido às articulações emanadas da sociedade, é alterado significativamente o campo político que possibilita que as demandas sociais sejam incorporadas como direitos expressos na versão final da Carta Magna.

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière [...]: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto,

⁵⁶ A atuação do Estado no contexto neoliberal é ambígua, tendo em vista que justifica a crise econômica do capitalismo no próprio Estado interventor, artimanhas da classe dominante, que resultou na reforma deste último e levou-o à contenção de investimentos públicos.

⁵⁷ Ao longo dos anos 90, o conceito de sociedade civil passa a concorrer com o de terceiro setor que, desvinculado de uma longa história política ou teórica, se apresenta como categoria meramente operacional para caracterizar as organizações que se distinguem do mercado e do Estado, conquistando, assim, a preferência das agências governamentais e das empresas envolvidas com filantropia. (COSTA, 2002, p.189).

desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada. (OLIVEIRA, 1999, p. 60).

O Estado democrático de direito incorpora os princípios presentes no modelo liberal e os do Estado de Bem-Estar Social, trazendo perspectivas de realização social⁵⁸; por essa razão o Estado democrático de direito nasce com o intuito de agregar uma concepção de democracia⁵⁹, segundo a qual os direitos fundamentais devem ser garantidos pelo Estado, e as regras jurídicas existem para limitar o exercício do poder político deste; o Estado, por sua vez, está subordinado à soberania popular, como consolidado na Constituição Federal, de 1988 (CF/88).

O reconhecimento dos direitos fundamentais do homem em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que a cada passo na etapa da evolução da humanidade importa na conquista de novos direitos. Mais que conquista, o reconhecimento desses direitos caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos, se perdeu, quando a sociedade se dividira em proprietários e não proprietários. (SILVA, 2000. p.153).

O direito altera seu significado e seu alcance, mediante sua colocação no Estado; mas quando este é inserido em uma sociedade democrática, torna-se base da ordem social, que objetiva a justiça assim como a garantia de liberdades fundamentais.

No preâmbulo da Constituição brasileira, lei maior do Estado, o país é anunciado como democrático de direito, com vista a atender igualitariamente os cidadãos, não apenas a minoria que detinha o poder econômico. Numa perspectiva democrática, a integração do Estado político com a sociedade civil busca diminuir as desigualdades sociais.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático**, destinado **a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais**, a liberdade, a segurança, **o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça** como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica

⁵⁸ Em nossa CF/88, a democracia econômica e social é considerada princípio impositivo do Estado, como se vê no art. 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

⁵⁹ Ao falarmos de democracia, consideraremos uma visão participativa, pois encontramos, no Estado brasileiro, os seguintes elementos: a sociedade civil organizada e as instituições do sistema de justiça no controle da constitucionalidade das leis e na defesa dos interesses coletivos e difusos, assim como as instâncias deliberativas e de representação popular legitimadas pela lei (isto é, a representatividade funcional ou os equivalentes funcionais da democracia direta) e instrumentos de participação direta

das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988. Grifos nossos.).

A CF/88 passou a ser instrumento fundamental na organização do Estado Democrático de Direito, atrelando os direitos fundamentais aos normativos internacionais, que estão caracterizados em três gerações, que são os direitos individuais, os direitos sociais e os direitos de fraternidade. Na legislação brasileira, podemos encontrá-los como direitos individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (arts. 6º e 193), direitos políticos (arts. 14 a 17) e direitos de nacionalidade⁶⁰ (art. 12).

A primeira dimensão, os direitos fundamentais⁶¹ e políticos, impõem limite à ação do Estado, logo, podemos chamá-los de defesa. Estão relacionados ao pensamento liberal burguês que pretendia limitar os abusos de poder do Estado. Os direitos fundamentais se baseiam nos ideais do constitucionalismo, da separação de poderes e da declaração de direitos.

A segunda dimensão, os direitos sociais⁶², econômicos e culturais, tem relação direta com a participação estatal, proporcionando minimizar desigualdades e promover melhores condições de vida. Os direitos sociais são direitos prestacionais, que definem uma maior atuação do Estado em programar políticas públicas visando ao bem-estar da sociedade.

E finalmente, na terceira dimensão, os direitos difusos rompem com o indivíduo para

⁶⁰ No Brasil, tanto os natos como os naturalizados têm esse direito assegurado pela CF/88.

⁶¹ Tais direitos foram consagrados em *The Bill of Rights of Virginia*, de 1776, fruto da revolução americana; na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda da Revolução Francesa de 1789; e na Constituição Americana, de 1791.

⁶² Surgem com a Revolução Industrial (do século XIX). Marcos da segunda geração ou dimensão dos direitos são a Constituição do México, em 1917, e a Constituição Alemã de Weimar, de 1919.

atender a todos (o meio ambiente, a paz, entre outros).

Enquanto os direitos fundamentais são reconhecidos e normatizados constitucionalmente, em cada Estado-nação, os direitos humanos⁶³ são reconhecidos universalmente permitindo assim uma consolidação normativa que não seja vulnerável e restrita a esfera constitucional.

Não adianta apenas declarar direitos universais, pormenorizando-os à luz dos problemas sociais, sem concretizá-los, pois é preciso sair das normas⁶⁴ para oportunizar os meios necessários à sua consecução e ao seu exercício. Os direitos sociais, uma vez constitucionalizados devem ser protegidos judicialmente, principalmente porque a consolidação destes ainda encontra entraves entre a validade e a eficácia.

Segundo Dallari (1986), “A eficácia das normas constitucionais, em termos práticos, dependem de duas esferas de fatores, que podem ser classificados em “jurídicos” e “políticos”. Compreender os fatores jurídicos amplia as possibilidades de garanti-los na esfera política e vice-versa.” (p.154).

O direito objetivo é a lei promulgada no ordenamento jurídico: ele representa a norma do Estado e confere ao indivíduo os direitos subjetivos. O ordenamento jurídico, por sua vez, é a prática da norma, pois dá a possibilidade do cidadão agir em conformidade com o que está descrito na lei. Possuem algo em comum, que é a pessoa, seja esta natural ou jurídica. No entanto, o direito objetivo é a concretização do direito subjetivo por meio das normas, enquanto o direito subjetivo se realiza na própria pessoa, pois esta pode reivindicar seus direitos.

Os direitos sociais passaram a ser paulatinamente garantidos por meio das normas internacionais e constitucionais. Ser sujeito de direitos é indissociável de sua condição social,

⁶³ Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, foram tomadas medidas para garantir, internacionalmente, a proteção desses direitos.

⁶⁴ As normas da ordem social são classificadas como programáticas, em que ao Constituinte limitou-se a traçar os princípios para serem cumpridos pelos órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais administrativos) visando os fins sociais do Estado.

de sua existência humana construída nas relações históricas; contudo, a não apropriação dos direitos pela sociedade possibilita que as segregações sociais permaneçam. O homem é o sujeito político que proporciona provocações capazes de transformar as legislações; por isso, sua participação nas representações sociais modifica e materializa suas vontades.

Pontes de Miranda (1987), historiando a evolução do direito à educação, ressalta que “o Estado tardou em reconhecer as vantagens da instrução e educação do povo. Desconheceu, durante séculos e séculos, que somente se pode aumentar o valor do Estado, do país, aumentando o valor dos indivíduos.” (p.333).

Como os direitos não se findam na positivação das normas, garantir os mecanismos para sua proteção é imprescindível, pois não basta estimular o cidadão a ter consciência dos seus direitos, assim como a perceber a necessidade de defendê-los, se não é possível contar com a colaboração das instituições e pessoas para a sua realização.

Ainda mais importante e amplíssima é a tarefa dos sociólogos do direito no que se refere ao outro tema fundamental, o da aplicação das normas jurídicas, ou sob o fenômeno que é cada vez mais estudado sob o nome, por enquanto intraduzível [para o italiano] de “implementation”. O campo dos direitos do homem – ou mais precisamente das normas que declaram, reconhecem, definem, atribuem - aparece certamente, como aquele que é a maior defasagem entre a posição da norma e sua efetiva aplicação. (BOBBIO, 2004, p.71).

Entre os valores e princípios que envolvem o Estado de Direito, a soberania popular⁶⁵ ganha destaque: ela ocorre por meio da participação política, não apenas nas eleições, mas no controle das políticas públicas, caracterizando, assim, um governo realizado pelo povo e para o povo e possibilitando, dessa forma, que o direito permita uma transformação social. Os representantes do interesse da nação passam a ser todos nós, e a transparência na gestão pública se consolida no exercício pleno da democracia.

A Constituição brasileira assim determina:

Art. 1º. ...

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

⁶⁵ No art.14, da Constituição Federal, encontramos o referendo e o plebiscito como mecanismos de participação popular, caracterizando a democracia participativa de soberania popular.

representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A evolução do Estado de Direito, com o reconhecimento dos direitos individuais e dos direitos sociais, evidenciou a discussão do direito à educação, amparado este no princípio de igualdade que oportuniza assim dignidade ao ser humano. A violação dos direitos, inclusive do direito à educação, inviabiliza a aquisição de outros direitos, comprometendo a condição de ser do homem. Ao contrário disso, quando a sociedade compreende e tem consciência civil, política e social passa ao lutar pelos seus direitos e busca os meios para garanti-los, visando à sua emancipação social e à superação das relações de paternalismo e clientelismo que ainda se encontram presentes no Estado.

Hanna Arendt, citada por Frinscheisen (2000, p.58), afirma:

A igualdade em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio de justiça. Não nascemos iguais, tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais.

A educação, na CF/88, é um direito humano que visa superar as desigualdades do cenário social, promovendo a cidadania. Considerada como subjetiva, sua garantia é concretizada em ações que permitam satisfatórias condições de oferta, condições pedagógicas adequadas à realidade dos alunos, gestão das políticas públicas educacionais, um currículo que respeite as diversidades e, também, um financiamento que invista satisfatoriamente nos diversos agentes e setores educacionais (professores, profissionais que atuam em ambientes educacionais – porteiros, secretários, auxiliares administrativos, etc. – bem como infraestrutura das instituições educativas, material didático, merenda, transporte escolar, entre outros).

Jacobi (1990) assim se expressa: “A relação entre demandas sociais e políticas públicas não é meramente casual, sendo que diversos fatores atuam como determinantes na emergência destas demandas, assim como na formulação das políticas.” (p.7).

A educação é um direito prestacional que deve ser assegurado pelo Estado, que é incluída no âmbito da justiça distributiva. Contudo, essa prestação, que não pode deixar de ser garantida, tem esbarrado no orçamento do Estado, e, em decorrência, limita-se a disponibilidade de maiores investimentos⁶⁶. No tocante a isso, o Ministro Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)⁶⁷, assim se posiciona.

[...] não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa, criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições mínimas de existência (...) a cláusula da reserva do possível, ressalvada a ocorrência de justo motivo, não poderá ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade⁶⁸. (MELLO, 2004).

A “reserva do possível” vem se difundindo desde o liberalismo econômico clássico e ganhou espaço na lógica neoliberal. E utilizando-se disso, governos reduziram e comprometeram os recursos orçamentários, limitando maiores investimentos nas políticas públicas educacionais, indo de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana estipulada na CF/88, ocasionando um retrocesso social na redução das desigualdades.

A análise da natureza do direito à educação pode se encontrar na seara da justiça comutativa (que se liga a justiça estática) ou da justiça distributiva (que se liga a justiça dinâmica)... O direito a educação é fornecido pelo Estado por meio dos serviços públicos, está inserido no título constitucional referente à Ordem Social, portanto diretamente relacionado com a busca pelo equilíbrio das riquezas na sociedade, o que deve ser proporcionado através de políticas públicas, e muitas delas possui [sic] disposição na Constituição. (LIMA, 2009,

⁶⁶ A *reserva do possível* foi justificada, inicialmente, na Alemanha, onde se considerou que a prestação do Estado se daria mediante a existência e disponibilidade de recursos públicos. Contrapondo-se a essa ideia, o mínimo existencial, segundo Barcellos (2001), no tocante aos elementos materiais da dignidade, consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas, sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade. (p.304).

⁶⁷ A ADPF foi instituída, em 1988, pelo parágrafo 1º, do artigo 102, da Constituição Federal, para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público (União, estados, Distrito Federal e municípios).

⁶⁸ Cf. ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo nº 345, 2004. Disponível em: <http://www.almeidamelo.com.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5219>. Acesso em: 16 fev. 2010.

p.52).⁶⁹

Os direitos sociais estão inseridos entre os direitos humanos e fundamentais como prestações positivas pelo Estado, e a educação é elevada a esse conjunto. O Estado, a família e a sociedade colaboram para promovê-la. O Estado deve, também, legislar sobre educação, organizar e coordenar os sistemas de ensino, assim como promover o acesso a ela. A Constituição brasileira assim registra:

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

A efetividade tanto política quanto jurídica dos direitos fundamentais que preveem a justiça social determinada na ordem constitucional depende do controle na aplicação de políticas públicas e da interlocução entre a sociedade civil e o Estado⁷⁰.

No Capítulo III – Da Educação⁷¹, da Cultura e do Desporto, da CF/1988, encontramos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

⁶⁹ Para melhor clarificar os conceitos de *justiça comutativa* e *justiça distributiva*, apoiamo-nos em Lopes (2006), que aborda a *justiça comutativa* como aquela que trata das regras que orientam as relações jurídicas em sociedade e que também se ocupa de disponibilizar os meios para que as obrigações contratuais ou legais sejam garantidas, além de aplicar sanções penais e administrativas. Deve ser observada de acordo com a justiça estática, isto é, a que se refere ao julgamento de causas em conformidade com as regras preestabelecidas. A *justiça distributiva*, por sua vez, está vinculada ao bem comum e conta com a possibilidade da modificação das circunstâncias provocadas pela aplicação das regras em sociedade e caminha ao lado da justiça dinâmica, que consiste na transformação de regras (p.123-129).

⁷⁰ A participação popular está presente na elaboração de políticas públicas, na decisão de aplicação dos recursos financeiros, na composição e na articulação dos conselhos municipais de educação e saúde, entre outros.

⁷¹ Além destes, temos o art. 207, que aborda as instituições universitárias dando a estas as autonomias científica, administrativa, financeira, assim como determina a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. No art. 209, é discutido o ensino na iniciativa privada; no art. 210, foram estabelecidos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, pretendendo assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. O art. 211 determina o regime de colaboração dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; o art. 212 estabelece o financiamento da educação para a manutenção e desenvolvimento do ensino; e, por fim, o art. 213 trata dos recursos públicos destinados às escolas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País

Apenas na década de 80, do século XX, o Ensino Fundamental passou a ser de responsabilidade do Estado; contudo, os demais níveis – Educação Infantil e Ensino Médio –, ainda que garantidos em lei, não tiveram a mesma atenção, pois, como se vê, o Ensino Fundamental, por ter sido afirmado como obrigatório, recebeu um maior número de incentivos, inclusive financeiro, com fundo específico e programas suplementares. A expansão progressiva da oferta desses níveis e de outras modalidades de ensino vem ocorrendo devido às pressões da sociedade; permanece, porém, a exclusão proveniente dos altos índices de desigualdades, sejam estas regionais, econômicas, de gênero ou raciais. Por essa razão, chamamos atenção para a necessidade de dar eficácia à norma, de que esta ganhe materialidade e meios de proteção, não sendo a educação tratada como política pública, mas

como direito social.

O direito à educação, no Estado brasileiro, é estabelecido como princípio de igualdade que, para haver e ser assegurado, torna indispensável a atuação do poder público. O

Ministério Público⁷², além do Poder Judiciário, é responsável por guardar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

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

Compete ao Ministério Público acompanhar as políticas públicas que também tratam da educação, com vista a concretizá-la como direito humano e verificar se o Estado tem posto a educação como uma das prioridades de suas políticas. Além de fiscalizar e cobrar do poder público a execução das normas, cabe-lhe mediar o diálogo junto à sociedade civil organizada.

Esse olhar sobre a política educacional pós-Constituição e sobre sua relação com o Ministério Público, até o presente, resultou em duas dissertações, constatando-se em ambas o interesse por desvendar se a instituição estava atuando judicial e extrajudicialmente para efetivar o direito à Educação Básica e como o Ministério Público, de acordo com as suas atribuições legais, colabora na garantia do mesmo.

A primeira, realizada em 2006, sob o título *Direito à Educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista*, foi defendida na Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo (v. SILVEIRA, 2006). O enfoque desta pesquisa está relacionado à discussão do financiamento, abordando o Fundef e os impactos nos sistemas educacionais deste decorrentes.

⁷² Observamos que o Ministério Público se fortaleceu, após a Constituição Federal de 1988, sendo também enfatizado como órgão de defesa do direito à educação, no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A mais recente, realizada em 2008, foi intitulada *Direito à Educação: a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007* e defendida na Universidade de Brasília (v. DAMASCO, 2008). Essa pesquisa, por sua vez, enfatiza o papel do Estado na formulação e implantação das políticas públicas educacionais e, ademais, como se apresenta o direito à educação na legislação brasileira, enquanto direito social e sob o viés do direito achado na rua, isto é, enfoca o direito dentro de um contexto de luta na sociedade. O movimento, a dinâmica da sociedade faz emergir novos direitos que visam a beneficiá-la e aos seus cidadãos, fazendo sobressair o direito não como norma escrita, mas como princípio de liberdade, como resultante das lutas sociais e da consciência do fazer do homem que constrói princípios da justiça social.

Se temos, como princípios de justiça social, no que tange à educação, o que preconiza a Constituição Federal, de 1988, e, conseqüentemente, as legislações posteriores que a regulamentam, entendemos que, quando não matriculamos as crianças e adolescentes na rede regular de ensino ou, ainda, quando as matriculamos em escolas distantes de sua residência, andamos em descompasso com a Lei e desrespeitamos direitos garantidos constitucionalmente e infraconstitucionalmente⁷³.

O direito-dever da educação não é de caráter facultativo, mas de natureza imperativa. De um lado, o indivíduo pode exigir do Estado que o eduque. De outro, o Estado pode exigir que o indivíduo seja educado. Assim como o direito à educação é corolário do direito à vida, da mesma forma a educação é irrenunciável tanto quanto é a vida. É crime tentar suicidar-se. Deixar de educar-se é um suicídio moral. (DI DIO, 1982, p.91).

Logo, entendemos que o respeito à Constituição se faz necessário para assegurar que os direitos organizem a vida social, que esta seja envolvida pelas relações sociais, pelas normas de conduta do Estado e da sociedade e pelos valores de justiça que o Estado democrático solicita, rejeitando privilégios a uma minoria.

Embora esteja garantido o direito à educação, a efetividade da política educacional tem fragilidades e não consegue ser executada em sua integralidade; provas disso são os

⁷³ Tratam de Educação, especificamente, as Leis nº 11.494/07 (FUNDEB), nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), nº 9424/96 (FUNDEF) e nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Este último trata da educação voltada para crianças e adolescentes como também daquelas que se encontra em situação de risco ou cumprindo medida sócia educativa

índices de evasão, de repetência, de analfabetismo, dívida esta que não conseguimos superar, apesar de toda a legislação vigente e, também, devido à ausência de estrutura organizacional e política do Estado para oferecer uma educação com qualidade. A eficácia do direito à educação se materializa mediante a consolidação de políticas públicas no campo social e, também, na inserção dos órgãos que possam garantir e cobrar do poder público a efetividade da lei.

No Brasil, o direito positivo é ser um sistema de normas, que está em voga e tem na lei sua principal fonte, sendo o direito considerado fato e não norma e tendo a finalidade de atingir a justiça e disciplinar coercitivamente a sociedade. Além disso, deve ser considerado mediante análise do contexto em que é formulado, pois seu alcance jurídico e implantação decorrem da conjuntura a que está subordinado; por essa razão, é passível de mutação.

Direito positivo tem dimensão *temporal*, pois é o direito promulgado (legislação) ou declarado (precedente judicial, direito anglo-americano), tendo vigência a partir de determinado momento histórico, perdendo-a quando revogado em determinada época. Reflete valores, necessidades e ideais históricos. É o direito que tem ou teve vigência. Tem também dimensão *especial* ou *territorial*, pois vige e tem eficácia em determinado território ou espaço geográfico em que impera a autoridade que o prescreve ou o reconhece, apesar de haver a possibilidade de ter eficácia extraterritorial. Por exemplo, nosso Código Civil, válido em todo o território nacional. (GUSMÃO, 2006, p.54).

Há que se considerar a importância das constituições, dos códigos, das leis que constituem o direito positivo, pois tanto fixam a organização quanto fornecem subsídios essenciais para a solução dos conflitos jurídicos que possam ocorrer nas organizações e com os indivíduos.

O culto à legalidade e o respeito à Constituição, cada dia que se passa, serão elementos mais decisivos da vida pública nacional, de uma nação que progride e se desenvolve, que perde seus complexos coloniais, que desconjunta a sua velha armadura de preconceitos e de privilégios, na desenvoltura de uma autêntica aliança do progresso social com a liberdade. (FERREIRA, 1991, p.663).

Enfocamos, até o momento, em nossa discussão, as relações entre Estado, direito, sociedade e educação, a fim de entender a passagem e a consolidação dos direitos presentes no contexto do constitucionalismo, o que resultou na abertura democrática, ressaltando que

tem sido a participação e a soberania popular que vem possibilitando tanto a aquisição como a expansão dos direitos sociais e humanos. Nesse entender, tentamos responder às questões de pesquisa que, como anunciado, nortearam nosso estudo.

No próximo capítulo, apresentamos o Ministério Público do Estado do Pará (MP), enfatizando o trabalho realizado pelas Promotorias que atuam na defesa dos direitos difusos e coletivos e que procuram ter uma atuação mais próxima da sociedade.

Versaremos, primeiro, sobre a legalidade do direito à educação, buscando ressaltar o entendimento sobre o direito educacional e sobre a legislação de ensino, no que se aproximam e no que se afastam como medidas que são utilizadas pelo MP. Também, verificaremos os princípios institucionais desse órgão e os instrumentos de que se valem e que viabilizam o direito à educação

O direito à educação conta com um ramo específico para tratar da área educacional, conhecido como direito educacional⁷⁴, que versa sobre um conjunto de normas que regulamentam as partes envolvidas no processo ensino-aprendizagem, tendo objetivos tanto jurídicos quanto pedagógicos.

O Direito Educacional, como disciplina nova que é, não pode ser visto nem estudado tão somente dentro dos limites da legislação. Muito ao contrário, deve ser tratado à luz das diretrizes que lastreiam a educação e os princípios que informam todo o ordenamento jurídico. Tanto no caso das relações de trabalho como nas relações da educação. (BOAVENTURA, 1996, p.46).

O direito educacional brasileiro está, pois, ordenado em um conjunto de normas legais escritas que regulam as formas de instituição, organização, manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as condutas humanas diretamente relacionadas com os processos educativos tanto no seio das famílias, quanto nas organizações governamentais e nas instituições de livre iniciativa. (MOTTA, 1997, p.58).

É preciso diferenciar legislação de ensino⁷⁵ de direito educacional. A primeira

⁷⁴ Têm sido foco do direito educacional, entre outras, as discussões relacionadas a frequência, notas e conceitos, comportamento em aula, provas, apresentação de trabalho, administração escolar, transferência, inadimplência, aula, credenciamento de instituições, prestação de serviços educacionais, cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, educação à distância, ensino religiosos.

⁷⁵ Segundo Motta (1997) as Leis federais, estaduais, municipais, pareceres, decretos, portarias, estatutos e regimentos de escola fazem parte da Legislação Educacional. São consideradas partes integrantes do direito educacional,

consiste do conjunto de normas sobre educação, a segunda trata das “técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados que objetivam disciplinar o comportamento humano relacionado à educação.” (MELO FILHO, 2004, p.54).

Tem sido a legislação educacional⁷⁶ que vem estruturando a educação brasileira e a organização escolar; logo, embasa política e juridicamente a educação, ora como reguladora ora como regulamentadora.

Dos instrumentos⁷⁷ utilizados pelo Ministério Público para viabilizar o direito à educação, podemos colocar ênfase no mandato de segurança, no mandato de injunção e na ação civil pública⁷⁸. Algumas normas jurídicas são de aplicação imediata; outras podem ser atendidas e efetivadas em processo.

A omissão no cumprimento dos fins constitucionais é passível de controle judicial e de responsabilização pela ação civil pública. A implantação de políticas públicas que assegurem os direitos sociais constitucionais do cidadão possibilita corrigir os atos de omissão administrativa. Essas ações serão discutidas no terceiro capítulo dessa dissertação, quando já teremos feito a análise dos procedimentos realizados pelo órgão, na segunda seção deste estudo, o que nos permitirá fazer proposições sobre a política pública educacional.

porém restrita, pois nesta não há unidade doutrinária, nem a sistematização de princípios e nem corpo jurídico pleno (p.51).

⁷⁶ Boto (2008) e Oliveira (1998) discutem a legislação como instrumento jurídico que possibilita o direito à educação.

⁷⁷ Quanto aos instrumentos relativos ao Ministério Público eles serão aprofundados e discutidos no capítulo seguinte.

⁷⁸ Instrumento do Ministério Público, não excluídas as entidades com legitimidade na forma da lei (art. 129, § 1º, da Constituição Federal, para a defesa, entre outros, dos direitos difusos e coletivos, como a educação.)

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DOS MECANISMOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: AS SUAS VIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS PARA VIABILIZAR O DIREITO À EDUCAÇÃO PERANTE A SOCIEDADE.

O presente capítulo visa, primeiramente, fazer uma discussão do direito à educação, tal como está presente na legislação de ensino, abordando-o enquanto jurisprudência, e das políticas públicas sociais implementadas pelo Estado para sua efetivação.

Apresentamos a educação no decorrer histórico das constituições brasileiras e seus diferentes propósitos no contexto dos governos nos quais estava inserida. Primeiramente, voltada para atender a elite portuguesa, e posteriormente, à classe burguesa, que a definiu enquanto instrução, garantindo constitucionalmente o ensino primário aos cidadãos do império. Depois, delineamos as diferentes constituições republicanas, seus contextos políticos e sociais, ora voltados para atender ao mercado de trabalho, ora subordinado às interferências que sofreu dos governos autoritários, ora direcionada à construção e ao reconhecimento deste direito fundamental e social. Trata também das políticas públicas governamentais, que buscam efetivar o direito à educação nas legislações pós CF/88.

Destacamos ainda as transformações pelas quais o Ministério Público (MP) passou, ao longo de sua trajetória, até a mais recente Carta Magna. Logo em seguida, apresentamos o Ministério Público do Estado do Pará e seus mecanismos de ação vinculados ao debate do direito à educação, destacando as suas potencialidades no cenário de construção e implementação da garantia de direitos em defesa da sociedade.

As funções do Ministério Público como defensor da sociedade⁷⁹ se ampliaram, progressivamente, ao longo da história, em resposta à omissão do próprio Estado que, muitas vezes, se utiliza de políticas públicas para contemplar o mínimo da Educação Básica. No

⁷⁹ Além do MP, outros órgãos também podem ser utilizados para velar os interesses sociais: o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares. Na maioria das fontes bibliográficas que tratam do MP, escritas por membros da instituição, o discurso presente é que ele representa a sociedade; contudo, ainda que o órgão tenha o controle jurídico das políticas públicas, não exerce papel de representação.

Pará⁸⁰, esse mínimo tem levado aos piores desempenhos nos exames nacionais utilizados para verificar a qualidade da educação.

No âmbito do sistema de garantias jurídicas educacionais, o MP atua como fiscal da lei, competindo-lhe também assegurar a equidade na defesa dos direitos sociais, promovendo assim a justiça. Ao contrário, como postulou Marx, a democracia não passou de uma formalidade burguesa que construiu para si o mecanismo jurídico e também político que a respaldasse diante das contestações sociais.

Desta forma, este segundo capítulo encontra-se dividido em algumas subseções, nas quais discutimos sobre o papel do direito à educação no âmbito dos mecanismos jurídicos e políticos relacionando-os à legislação de ensino.

Versaremos sobre o Ministério Público, anunciando, primeiramente, as transformações por que passou e a atual composição e atuação do MP do Pará, e, por fim, apresentando os mecanismos utilizados pelas Promotorias de Justiça em seus esforços pela garantia do direito à educação.

2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO: SEUS PRINCÍPIOS E FINS NOS DIFERENTES ENFOQUES DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

O tratamento dado à educação, em cada Constituição, será traçado em linhas gerais para podermos analisar como este tema tem se desenvolvido no cenário brasileiro e se sua evolução, ao longo da história, admite a afirmação de que há um progresso em sua prestação. A Constituição de 1988, que discutimos no capítulo anterior, e a legislação infraconstitucional, temática que desenvolveremos na subseção seguinte, aperfeiçoaram a normatização da matéria; além disso, estabeleceram princípios para orientar o poder público

⁸⁰ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), índice que mede o desempenho dos alunos (Prova Brasil) e as taxas de aprovação (Educacenso), aponta que os indicadores mais baixos ocorreram nas escolas do município de Belém.

para a criação de políticas públicas que correspondessem às diretrizes previstas nas leis, com finalidade de garantir sua realização com qualidade.

A regulamentação da educação ocorre, inicialmente, no período do império, em especial no artigo 179, da Constituição Federal de 1824, no qual também são referidos, além da gratuidade aos cidadãos, os locais onde seriam realizadas as aulas⁸¹ e a responsabilidade por sua manutenção⁸².

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
[...]

XXXII - A Instrução primária, e gratuita a todos os cidadãos. (BRASIL, 1824)

Com isso, esperava-se que o Brasil, que evoluía historicamente de colônia a império, influenciado pelo iluminismo, reconhecesse, por meio do direito, o ensino primário e a legitimidade dos direitos da cidadania. Embora a educação estivesse na norma constitucional⁸³, o cidadão⁸⁴ a que a norma se referia não incluía toda a população; a grande massa fora restringida, por não haver acesso pleno nem instituições educacionais, já que estas eram destinadas à elite.

Os direitos e garantias, especificamente os direitos à educação, atendiam diretamente às reivindicações dos *liberais* de Portugal, onde D. Pedro empenhava-se em manter seu direito a sucessão de D. João VI. A gratuidade universal a educação primária, genericamente proclamada e candidamente outorgada na Constituição, não derivou de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado. (CHIZZOTTI, 2001, p.53).

⁸¹ O ensino seria ministrado em colégios e universidades onde se ofereceriam aulas “das Sciencias, Bellas Artes, e Artes”, sob responsabilidade do Estado.

⁸² Chizzotti (2001) aborda que a Constituição buscou dar unicidade à instrução pública, tendo em vista que nesta havia, para cada grau, objetivos, organização curricular e um programa sistematizado que deveria ser sequenciado em cada série (p. 40-41).

⁸³ Essa Constituição recebeu novos aditivos durante sua vigência, por influência de pressões econômicas e pela abdicação de D. Pedro I ao trono, sendo acrescentada a inspeção pela polícia nos estabelecimentos de ensino e o investimento financeiro para o atendimento de desfavorecidos e órfãos.

⁸⁴ Na dissertação intitulada “O direito à educação nas constituições brasileiras”, Teixeira (2001, p.28) afirma que não eram cidadãos: os escravos, os que adquirissem nacionalidade estrangeira, os que aceitassem emprego, pensão ou condecoração de qualquer governo estrangeiro sem pedir licença ao Imperador, e o que fosse banido por sentença, restringindo, portanto, o alcance do dispositivo constitucional.

O ensino, ainda que fosse de responsabilidade do governo imperial, passou por nova reformulação por meio do Ato Adicional nº 16, em 1834; contudo, manteve a dualidade⁸⁵ no atendimento, como também descentralizou sua administração para as províncias, a estas passando os encargos financeiros e gerando, com isso, uma desorganização no sistema educacional. Embora o direito à educação estivesse na legislação, não havia na Constituição, de 1824, nem no aditivo, de 1834, informações claras sobre a responsabilidade do governo central nem dos demais; além disso, priorizou-se o ensino superior em detrimento do ensino nas séries iniciais.

Em 1891⁸⁶, a educação, sob a perspectiva de um novo modelo governamental, oferta o ensino primário ampliado e laicizado, isto é, o ensino deixava de ter a influência única das escolas confessionais. No texto constitucional⁸⁷, não foi garantida a gratuidade e, com isso, agravou-se a exclusão dos menos favorecidos economicamente. O ensino primário voltado para a formação profissionalizante atendia à classe mais pobre, enquanto o ensino secundário estava dirigido aos que cursariam o ensino superior.

Influenciada pelo Estado intervencionista e pelas Constituições Mexicana e Alemã, a Constituição Republicana, de 1934⁸⁸, deu maior atenção à educação e trouxe melhorias na qualidade de sua prestação: torna a educação competência da União e dos estados membros, e leva também em consideração que, além da legislação nacional que orienta o ensino, os estados a complementariam de acordo com a especificidade da região.

Essa Constituição, de 1934, no Capítulo II, que trata da Educação e da Cultura, estabelece:

⁸⁵ Segundo Teixeira (1969), a dualidade da educação formal traduzia a dualidade da sociedade brasileira: o sistema provincial e, mais tarde, estadual das escolas primárias e vocacionais para o “povo”, e o do ensino acadêmico secundário e das escolas superiores para a “elite”. Os dois sistemas eram independentes, um não dando passagem ao outro. (p.293).

⁸⁶ No art. 35, incisos 3 e 4, lê-se que o Congresso Nacional era responsável por criar instituições superiores e secundárias, nos Estados, como também por promover a instrução secundária, no Distrito Federal. Pelo art. 72, especificamente o § 6º, o ensino passou a ser leigo, pois não se admitia ao contrário do que ocorrera no império, que todas as escolas ministrassem a doutrina católica.

⁸⁷ A educação foi tratada no Capítulo IV, Seção I, artigos 34 e 35 (§2º a §4º) e no Título II (artigos 65 e 67).

⁸⁸ Em 1931, é criado o Ministério da Educação (MEC), e são realizadas as primeiras reformas educacionais e, ainda, criado o Conselho Nacional de Educação, por meio da Reforma Francisco Campos.

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

O Brasil passava por um processo de efervescência política, e de fortalecimento da industrialização, sendo necessários trabalhadores mais especializados e, para isso, o campo educacional passou a ser foco das atenções das políticas de investimento, visando com isso construir uma nação fortalecida economicamente, por meio da educação. Por essa razão, houve um movimento destinado a promover a universalização do ensino primário, incluindo a alfabetização do povo brasileiro. Nessa Constituição, estão presentes as orientações relativas ao Plano Nacional de Educação e a obrigatoriedade de serem disponibilizados, pela União, pelos Estados e Municípios, recursos orçamentários para a educação (art. 156), por meio de aplicação em fundos especiais para seu desenvolvimento, além das disposições sobre o ensino primário integral gratuito, com frequência obrigatória também para os adultos.

O avanço da política brasileira, tanto no campo educacional quanto no jurídico, foi inviabilizado pelo golpe que instituiu o Estado Novo, em 1937. Além de não atender a todos,

a política educacional⁸⁹ estabelecida, distinguia as finalidades do ensino, pois, de um lado, havia escolas voltadas para o ensino profissionalizante, para atender às classes menos favorecidas, enquanto, de outro, o ensino secundário era destinado à elite. Àqueles que declarassem dificuldade de manter os custos deveriam ser disponibilizadas contribuições mensais para seu usufruto. Essas determinações já evidenciam as contradições que têm permeado nossas leis: embora o ensino fosse gratuito, cobrava-se dos mais abastados, e com isso, o Estado retirava de si a responsabilidade financeira para com a educação.

Art. 130. O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclue o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937).

No campo educacional, as oportunidades se destinavam a um processo de fortalecimento da economia nacional, que se dava no setor industrial. Devido à liberdade de ensino, os estabelecimentos particulares foram privilegiados, permitindo-se sua criação e manutenção⁹⁰. Além disso, o controle de todas as instituições que ofereciam cursos profissionalizantes impedia uma formação individual plena.

Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à Educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma Educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional e

⁸⁹ A Constituição de 1937 dedicou os seguintes artigos à educação: art.15, onde assim se dispõe: no inciso IX, fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; XXIV, tratando das diretrizes de educação nacional; segundo art. 128, “A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino”. O art 129 estabelece: “A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpra-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destina das aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.” (BRASIL, 1937).

⁹⁰ Art. 128. A arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares.

profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público. (BRASIL, 1937).

A Constituição liberal de 1946⁹¹ vigorou por 20 anos e sofreu várias emendas que alteraram substancialmente seu texto original. Ela retoma algumas discussões tratadas na Carta Constitucional de 1934, focando a redemocratização do país, tendo o Estado como maior responsável por sua manutenção e sua expansão: os cidadãos e os entes federados, conjuntamente, deveriam compartilhar dessa responsabilidade, pois se visava proteger as liberdades individuais. A educação sofre influência do Manifesto dos Pioneiros, volta a ter como diretriz a escola pública, que passa a ser garantida para todos, assim como o fornecimento de recursos. Além disso, ocorre uma distinção da educação oferecida pelos pais, que se encontra presente no Título VI - Da Família, da Educação e da Cultura, e pelo Estado, nos artigos 166 a 175.

Em 1967, a Constituição⁹² mantém o ensino primário, destinando-o aos que compreendiam a faixa etária de 4 a 17 anos⁹³, mantendo-o gratuito para aqueles que não pudessem financiá-lo; contudo, a vinculação de recursos desaparece do texto constitucional. Ao invés de ocorrer investimento nas instituições públicas, incentivam-se as instituições privadas a que concedam bolsas de estudos para recebimento de apoio técnico e financeiro dos governos federais e locais.

⁹¹ Nesta Constituição foram traçadas diretrizes sobre a gratuidade do ensino público, no Art. 169 a vinculação de recursos pelo governo federal de 10% e dos demais entes 20% e os professores deveriam ser admitidos por meio de concurso público.

⁹² Art. 8º, XVI, XVII e § 2º; art. 167, § 4º; e art. 168 a 172.

⁹³ A educação, no governo militar, teve as ambiguidades mantidas, como se constata no art. 158, inciso X, da CF/1967, que estabeleceu “proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres;”. Com isso, permitia-se a inserção de adolescentes, aos 12 anos, no mundo do trabalho.

A Constituição de 1969⁹⁴ consagrou a educação como dever do Estado e a reconheceu como direito de todos; contudo, suprimiu-se a igualdade de oportunidades do seu texto.

É incrível que somente em 1969, na reforma do texto de 1967, tenhamos escrito que a educação é dever do Estado! Muito tarde para um país preso estruturalmente a escravidão e conseqüentemente ao autoritarismo presente na escola, na família, a empresa, no serviço público e na política. Reconheçamos que temos avançado pouco socialmente e a educação tem tudo a ver com o social. (BOAVENTURA, 2001. p.8).

Como vimos, o reconhecimento do direito à educação, nos textos das constituições outorgadas⁹⁵ e promulgadas⁹⁶ pelos poderes, revela que os normativos constitucionais avançaram, no cenário educacional brasileiro. A busca pela efetividade do direito à educação, embora garantida no âmbito da lei, não estava amparada por órgão ou por instrumentos que pudessem viabilizá-lo.

A democratização do ensino presente na CF/88 e nas legislações infraconstitucionais visa a superar as desigualdades aprofundadas pelas concepções elitistas que estiveram à frente do país e perduram até os dias atuais.

2.2 A LEGISLAÇÃO DE ENSINO, O DIREITO EDUCACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Imbuídos do renascimento da democracia, o Estado brasileiro se coloca à disposição da instalação do processo de construção de uma sociedade democrática, assumindo em sua

⁹⁴ Essa Constituição recebeu várias emendas, a maioria alterando a Carta Constitucional de 1967.

⁹⁵ Criadas pelos governantes, a exemplo da de 1824, e pelos governos de regimes conservadores e autoritários que estiveram à frente do país em 1937, 1967 e 1969, que não admitiam a presença da sociedade em sua concepção e reformulação.

⁹⁶ Tais promulgações ocorreram nos seguintes períodos: 1891, 1934, 1946 e, em 1988, tivemos o maior exemplo de participação popular, como também o reconhecimento dos direitos fundamentais e sociais, além do estabelecimento das suas garantias.

ordem constitucional o controle⁹⁷ regulado pelo direito para fundamentar a política vigente e a tutela dos direitos coletivos⁹⁸ e subjetivos.

A Constituição e as leis infraconstitucionais condicionam tanto o Estado, quanto governantes, poderes⁹⁹ e sociedade a consolidar ações para a promoção da educação, evitando a permanência de seu caráter elitista, excludente e exclusivista. Dessa maneira, é possível estabelecer o que fora previsto na CF/88 e cumprir-se o que se espera de um regime genuinamente democrático.

Nesta perspectiva, Cappelletti e Garth (1988, p.12) concebem que “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

O processo da Constituição nos ajuda a perceber a necessidade do aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. A responsabilidade do Estado pela garantia de direitos constantes na CF/88, que não constam nas constituições anteriores, nos dá a noção de certo resgate de alguns princípios que presentes no Estado de Bem-Estar¹⁰⁰, garantindo a todos os cidadãos deste país que o poder público haveria de encontrar meios para proteger e efetivar os direitos sociais, isto é, tenha uma ação positiva que promova as condições essenciais para que toda população tenham seus direitos reconhecidos.

A imensa dívida social acumulada pelo Estado, que assegurou, até então, a educação a um grupo minoritário, fosse na Constituição do Império fosse nas Republicanas, deixava a grande maioria da população à mercê da vontade das políticas públicas para o atendimento do

⁹⁷ No ordenamento jurídico vigente em nosso país, encontramos o controle o político, o jurídico e o difuso. O primeiro se dá quando exercido por órgão que pertença ao poder executivo ou legislativo, sem natureza jurisdicional; o segundo, a exemplo do que ocorria no século XIX, tem atribuições jurídicas segundo as quais o Estado realiza o controle social por meio do direito; e controle difuso é considerado controle de constitucionalidade. No Brasil, temos um ajuste entre eles, com a finalidade de defender os direitos fundamentais, zelando pela Constituição, e todos os poderes devem atuar em prol desse fim.

⁹⁸ Princípio da presunção de legitimidade *ad causam* ativa pela afirmação do direito, que valida o MP, no art. 127, da CF/88, diante de outros poderes que neguem sua legitimidade na defesa coletiva de determinados direitos.

⁹⁹ O MP não é um quarto poder, ainda que tenha autonomia para atuar pela via extrajudicial e pela judicial para defender o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais.

¹⁰⁰ O papel do Estado, nesse processo, é de especial relevância; no entanto, o Brasil distancia-se do modelo europeu de *Welfare State*. A forma como ele se configurou, no país pós CF/88, como agente intervencionista e visando implementar as políticas nos serviços sociais como direito e não como caridade, tem evidenciado um descompasso entre o que é previsto pela norma e o que é realmente realizado, principalmente após a Reforma do Estado, nos anos 90. Por isso, alguns estudiosos defendem que não houve um Estado de Bem-estar Social, no Brasil.

serviço público educacional. A CF/88 resguarda à população seu direito de cobrar do Estado outra postura, responsabilizando-o caso a lei não seja cumprida e aplicando-lhe sanções.

Todo cidadão brasileiro tem o subjetivo público de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional, independentemente de vaga, sem seleção, porque a regra jurídica constitucional o investiu nesse status, colocando o Estado, ao lado da família, no poder-dever de abrir a todos as portas das escolas públicas e, se não houver vagas, nestas, das escolas privadas, pagando as bolsas aos estudantes. (CRETELLA, 1991, p. 881).

O direito público subjetivo à educação possibilita que este seja assegurado pelo Estado, como também proporciona o acesso à justiça para garanti-lo. As leis que tratam deste direito se comprometem em aplicá-lo, adequando-se à realidade e às necessidades dos cidadãos. Exemplo disso são duas leis infraconstitucionais – o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) – que atendem as mudanças ocorridas em nossa sociedade, após a CF/88, e que são imprescindíveis para a viabilização de uma sociedade ainda estratificada tanto no campo político quanto no econômico.

Os princípios norteadores constitucionais dão ao Estado a obrigação de oferecer educação com gratuidade¹⁰¹ em todos os graus de ensino, em todos os estabelecimentos oficiais, inclusive o Ensino Fundamental para aqueles que não puderam estudar anteriormente. É este dever imposto pela lei que assegura a eficácia deste direito e que permite sua exigência à União, aos estados e aos municípios.

No contexto contemporâneo, onde a eficácia das normas constitucionais e demais legislações são confrontadas, o respeito à normatização da lei é indispensável à construção da cidadania que tanto se busca. Esta, por sua vez, se dá com a prestação de uma educação com qualidade, que possibilite que o cidadão participe ativamente das decisões de sua sociedade e de seu tempo, reivindicando de forma efetiva que seu direito seja assegurado pelo Estado, que

¹⁰¹ A CF/88, em seu art. 206, inciso IV, registra, como princípio, a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;”. No art. 208, incisos I e II, estabelece: “I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;”. Esses dispositivos viabilizam a democratização do acesso aos alunos que cursam o ensino fundamental e o atendimento aos alunos do Ensino médio. Além disso, no Art. 208, § 1º, estabelece que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo;”.

tem o dever jurídico de concretizá-lo, implementando-o por meio de políticas públicas que visem à formação do ser humano integrado à sociedade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, facilitou a compreensão e a aplicação da norma ao poder público, pois, na CF/88, a responsabilidade de cada poder ficou vaga e indefinida. Esta correção permite responsabilizar juridicamente a autoridade competente, quando esta se omite na área educacional.

Frischeisen (2000, p.83) esclarece: “Assim, as políticas públicas da ordem social traçadas na Constituição Federal já possuem mecanismos legais para aplicabilidade. Portanto, a função de implementação, hoje, cabe muito mais aos administradores, do que aos legisladores.”

O controle dos atos administrativos não pode limitar-se a que estes sejam ou não legais ou legítimos ¹⁰²; por essa razão as políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo devem estar conforme as leis que as regulam e não poderá o administrador furtar-se a elaborá-las e relacioná-las no sentido de atender os direitos sociais.

A legitimidade está disposta na Constituição brasileira, de 1988, associada à administração pública prevista em seu Art. 37; o controle da legitimidade dos entes federados se faz necessária para que as atividades administrativas se submetam e se encaminhem em conformidade com a lei – ou seja, ele é impositivo.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

¹⁰² Diferentes concepções são encontradas para os termos no âmbito jurídico e sociológico. De acordo com o dicionário jurídico a palavra legitimidade significa atributo daquilo que se mostra conforme a razão e a natureza. Enquanto a Legalidade é termo de significado muito mais estrito, tem mais particular uso na jurisprudência positiva e parece referir-se a tudo que se faz ou obra segundo o que está determinado nas leis humanas, isto é, guardando as solenidades, formalidades ou condições que elas prescrevem. [...] E finalmente, em jurisprudência são legítimas todas as ações ou omissões que as leis ordenam, etc. Um título é legítimo quando está autenticamente na forma da lei: um testamento é legal quando foi feito com as solenidades da lei, uma prova é legal quando nela se acham verificadas todas as condições que a lei requer, etc. Para Bobbio, no Dicionário de Política, entende-se por legalidade um atributo e um requisito do poder, daí dizer-se que um poder é legal ou age legalmente ou tem o timbre da legalidade quando é exercido no âmbito ou de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas. Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre legalidade e legitimidade, costuma-se falar em legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. O contrário de um poder legítimo é um poder de fato; o contrário de um poder legal é um poder arbitrário.

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

Em nosso ordenamento, o Estado Democrático de Direito, compreendemos que não basta a legalização, é necessária a legitimação das normas jurídicas. O Ministério Público, entre suas atribuições, tem aquela que, nos termos do art. 129, o encarrega de defender a ordem jurídica e o regime democrático, de recorrer à prestação jurisdicional para realizar o controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Além do art. 37, o controle externo¹⁰³ ocorre, também, com a participação do Tribunal de Contas¹⁰⁴, prevista no art. 71.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda. (BRASIL, 1988).

Embora haja leis e instituições para realizar o controle, desvios de recursos públicos ou seu mau emprego são denunciados nos mais variados meios de comunicação e pela sociedade, representada nos conselhos, que, hoje, juntamente com os demais poderes, participa do controle social desses recursos, anunciando negligências relativas aos direitos sociais violados ou a apropriação indevida pelos representantes do executivo, entre outros.

Considerando o direito à educação como um direito demandado pela sociedade e a ela vinculado, importa-nos entender como este direito e a sociedade se relacionam, isto é, como as normas jurídicas implementadas promovem efeitos sociais, se estas mantêm a eficácia das leis, se as políticas públicas cumprem com os objetivos adequados à realidade social daquele momento.

¹⁰³ O art. 74, §2º, indica que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

¹⁰⁴ Para uma informação mais detalhada, Fabrício Aarão Freire Carvalho, em 2006, discutiu o papel do Tribunal de Contas no controle dos recursos da educação, em particular, a fiscalização dos recursos do FUNDEF. (CARVALHO, 2006).

O direito¹⁰⁵ possui aspecto tridimensional que se dá nos fatos, isto é, nas relações sociais, nas normas de conduta, que são as legislações, e nos valores humanos, que devem estar no embasamento das leis para garantir a justiça.

Entre a norma e o fato surge assim o valor, como intermediário, como mediador do conflito, elemento de composição da realidade em suas dimensões fundamentais. Interessa ressaltar a exigência de entender a realidade como unidade, sem a qual não se explicaria a tendência a integrar os dois elementos contrapostos, que se deixariam separados num dualismo irreduzível, exigência que unicamente pode explicar, na verdade, o surgir da “tridimensionalidade”. (REALE, 2003, p.18).

A educação, enquanto norma jurídica, faz parte das Constituições do país desde 1824 até a mais recente Carta Magna. Os fatos ocorridos na educação brasileira sempre estiveram atrelados aos variados interesses ora da sociedade política ora da sociedade civil. Logo, a educação possui seu valor no âmbito social e político, requerendo mecanismos de exercício e proteção deste direito fundamental, assegurando seu o acesso aos excluídos.

De acordo com o artigo 2º, da Constituição Federal, nosso país possui três poderes independentes e harmônicos entre si. Esta estrutura tem continuidade nos demais estados da federação. Embora o Ministério Público tenha autonomia e atue independentemente dos demais poderes, ele é um órgão do Estado e tem definido sua ação como órgão de defesa social, inclusive quando o próprio Estado não cumpre o que está previsto na lei. Compete aos demais poderes e ao *parquet*¹⁰⁶, além da execução das leis, a fiscalização e o reconhecimento dos direitos sociais.

A sociedade continua a reclamar a elaboração de leis: tarefa da função legislativa do Estado. Reclama também a aplicação da lei: tarefa da função judiciária deste mesmo Estado. Reclama, ainda, que o administrador aja consoante determina a lei. Mas, além disso tudo, o Estado contemporâneo também reclama em pé de igualdade, se promova a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, das liberdades públicas constitucionais e outras: tarefas atribuídas ao Ministério Público. (MAZZILLI, 1991, p.18).

¹⁰⁵ De acordo com o que é postulado pela sociologia jurídica, o conceito de direito deve ser verificado sobre o *fato*, o *valor* e a *norma*. Se considerarmos o direito apenas como norma, de acordo com o pensamento de Kelsen, além de desconsiderarmos as questões e os valores sociais, acabamos por concebê-lo como algo estático, que não acompanha os anseios da sociedade.

¹⁰⁶ Os *magistrature débout* eram os magistrados que ficavam assentados sobre o assoalho, que em francês, significa *parquet*, nome utilizado até hoje no âmbito da instituição Ministério Público.

O papel reservado ao Ministério Público de defender os interesses sociais indisponíveis possibilita que o direito à educação seja instrumento de transformação social, que os avanços na normatização venham permitir que a isonomia da educação desdobre-se rumo à universalização do atendimento, pois tanto acesso quanto permanência devem ser garantidas pelas políticas públicas elaboradas pelo Estado.

Appio (2006) nos oferece um suporte conceitual:

As políticas públicas no Brasil se desenvolvem em duas frentes, quais sejam, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos [...] as políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (p. 136).

O Estado realizou reformas na educação objetivando atender à demanda da sociedade relativa à consolidação das políticas públicas para a Educação Básica. Muitas dessas ações, na realidade, ainda encontram dificuldades para que se efetivem, por conta da complexidade dos problemas do debate educacional, comprometendo a qualidade da implementação do ensino público.

A educação, enquanto direito social, tem sido privilégio de poucos, dos que têm posses para mantê-la, pois a educação, como serviço público, enfrenta profundas desigualdades no plano político, social e econômico. A CF/88, o ECA¹⁰⁷, a LDB, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação¹⁰⁸ (FUNDEB) permitiram que o panorama sociojurídico e educacional justificasse o engajamento dos órgãos que representam os interesses da sociedade, operando em busca da sua eficácia legal e da sua exigibilidade.

¹⁰⁷ O tema da infância e da adolescência na legislação – Estatuto da Criança e do Adolescente – está em vigência, no Brasil, há pelo menos duas décadas, não só nas discussões teóricas que orientam a pesquisa acadêmica, mas também nas políticas públicas e nas lutas dos movimentos sociais, A Lei nº8.069/90 torna a criança e o adolescente cidadãos de direitos, tentando a lei garantir-lhes uma vida digna.

¹⁰⁸ A União, através da criação de fundos, tem buscado reduzir as desigualdades educacionais em relação ao acesso e às condições de oferta, primeiramente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, atualmente, com o FUNDEB, que o substituiu e se destina à Educação Básica. Contudo, a educação ofertada requer implementação de políticas públicas consistentes, que não desconsiderem os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais de cada Município e Estado, objetivando, assim, a justiça social. Para isso, faz-se necessário o controle dos gastos públicos pela sociedade civil e por órgãos que devem fiscalizar as leis, entre estes o MP, para que não ocorram novas denúncias de desvios de recursos do Fundo, como tantas vezes ocorreu em relação ao FUNDEF.

A primeira delas é a ampla divulgação dos conteúdos do direito e dos procedimentos para fazê-lo valer. A segunda é o desenvolvimento de processos comunitários para a capacitação de pessoas e grupos organizados que tenham como missão a defesa de situações concretas e a promoção do direito humano a educação. Terceira é o desenvolvimento de processos de capacitação para os operadores do direito advogados, juízes, fiscais, funcionários do sistema de justiça etc.. Por fim a quarta é a avaliação e a ampliação das políticas públicas, de maneira que o direito à educação se integre aos processos sociais empreendidos pelo poder público. (MUÑOZ, 2006, p.44).

Os instrumentos para a efetivação do direito à educação, por meio desses dispositivos legais, estão tutelados sob a responsabilidade Ministério Público; sendo assim, podemos afirmar que este órgão é uma dos principais instrumentos para implementação do direito social e humano da educação; logo, sua força judicial nas questões educacionais promove intervenção, isto é ocorre a ação da justiça no universo da escola, ou judicialização.

Viana (1999) ressalta a importância do MP, sobretudo quando sua atuação vai-se “[...] aproximando da agenda pública e dos atores sociais, colocando-se como instituição central à democracia brasileira, quer no que se refere à sua expressão propriamente política, quer no que diz respeito à sua intervenção no âmbito social.” (p. 9).

Essa legislação vem regulamentando a educação, direcionando toda a atividade educacional, envolvendo todos os sujeitos responsáveis pelo ensino e, assim, a questão educacional envolve um sistema para protegê-la com eficácia plena.

Segundo o que está disposto no ECA, no capítulo IV, do I livro, a educação é vista como uma das prioridades, como medida para o desenvolvimento da criança e do adolescente, da cidadania e da qualificação do trabalho. No segundo livro, os artigos relacionados à educação estão presentes, no capítulo IV, que aborda as medidas socioeducativas¹⁰⁹, nos artigos 112, 123 e 124; o Título IV, das medidas pertinentes aos pais ou responsável, e o artigo 245, que aborda as infrações administrativas.

Art. 53. **A criança e o adolescente têm direito à educação**, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

- I - **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;**
- II - **direito de ser respeitado por seus educadores;**

¹⁰⁹ Não nos deteremos nos artigos que tratam das medidas sócio-educativas tendo em vista que a temática refere-se a um público determinado e que requereria um estudo mais aprofundado.

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; do adolescente trabalhador;

[...]

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo

[...]

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições.

§ 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º. Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola.

Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

Art. 57. O Poder Público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59. Os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

[...]

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais e responsáveis:

[...]

V- obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar.

[...]

Art. 245. Deixar o médico, **o professor ou responsável por estabelecimento de atenção** à saúde e de **ensino fundamental, pré-escola ou creche, de**

comunicar a autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança e adolescente: Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-s o dobro em caso de reincidência;
[...]. (BRASIL, 1990. Grifos nossos.).

Sem dúvida, a partir do ECA, o MP torna-se uma instituição mais atenta aos direitos da criança e do adolescente, oferecendo-lhes proteção judicial relativa aos direitos difusos, utilizando-se do Mandado de Segurança e da Ação Civil Pública¹¹⁰. Os direitos consagrados, na CF/88 e no ECA, permitem uma maior atuação do *parquet* para cobrar o acesso ao ensino e fiscalizar as irregularidades dos serviços educacionais. Possibilitou, ainda, maior participação da sociedade civil, representada, também, por meio dos Conselhos¹¹¹ estreitando o diálogo do órgão com aquela.

Segundo Muñoz (2006), “os mecanismos de justiciabilidade disponíveis para exigir a realização plena do direito humano à educação constituem vias seguras e efetivas para que as pessoas possam desenvolver-se em sua plenitude” (p.44).

Na ausência de um corpo doutrinário na jurisprudência para tratar dos assuntos educacionais, tem sido a legislação de ensino o subsídio do direito educacional, tendo a CF/88 como maior referência. As normas presentes nas Constituições Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios são as fontes primárias e passam a deliberar as competências constitucionais e atribuições administrativas das esferas de poder. Sendo assim, o que está previsto na norma sustenta a judicialização da educação e permite que os órgãos legitimem os direitos subjetivos.

Sussekind (1957 *apud* MOTTA, 1997) assim compreende a legislação educacional: “uma coleção de leis esparsas e não um sistema jurídico dotado de unidade doutrinária e preciso objetivos, que contraria uma inquestionável realidade” (p.104).

A LDB deu nova legitimidade jurídica ao cenário educacional, mas apresentou, também, aspectos contraditórios e conservadores quanto ao acesso ao ensino, sobre as

¹¹⁰ Estes instrumentos serão discutidos adiante, neste capítulo.

¹¹¹ Conselhos Tutelares que atuam em divisões distritais do Município – em Belém funcionam quatro; o Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA – aqui, no Pará, conhecido como CEDECA/EMAUS: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Movimento República de Emaús); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Pará.

instituições responsáveis pela produção do conhecimento, a qualidade do ensino e quais profissionais tinham qualificação e cumpriam requisitos para executá-la, gerando com isso brechas e interpretações diversas na garantia de direitos. Muitos responsáveis pelas contas públicas descumpriram a legislação que estabelecia, entre outras ações, os percentuais mínimos. Em relação a isso, o FUNDEF¹¹² privilegiou o atendimento do ensino fundamental e a aplicação de recursos em uma determinada faixa etária; este atendimento prioritário gerou descompromisso com outros níveis de ensino.

Segundo Duarte (*apud* Silveira, 2006, p.57),

Não se pode esquecer que os direitos sociais têm como objetivo corrigir desigualdades próprias das sociedades de classe, aproximando grupos ou categorias marginalizadas. Não é possível, portanto, estabelecer uma hierarquia entre jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental na época própria e aqueles que ingressam na idade regular, implicando essa distinção na exclusão dos primeiros.

A legislação regulamentadora¹¹³, por sua vez, prescreve as diretrizes básicas para a sua implementação; seja no campo administrativo seja no prático, está centrada na efetivação da práxis educativa, com o pleno desenvolvimento da lei a partir da prática das regras jurídicas, implementando políticas de execução e controle que atendem ao que está estabelecido para o funcionamento do serviço educacional.

Os mecanismos jurídicos que permeiam o cotidiano escolar são de grande relevância na tutela do direito à educação pela via judicial, pois são fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade. Apropriar-se da legislação educacional é compreender o panorama da realidade política vigente.

A busca pelo avanço da educação escolar e da superação da negligência ou omissão do Estado requer compreender que a lei é mais que um instrumento de conhecimento; sendo assim, solicita-se que a legislação coopere para o controle judicial das políticas públicas, que os planos municipais e estaduais de educação sejam assumidos como política pública

¹¹² Segundo Silveira (2006), a política implementada não garantiu os direitos estabelecidos na CF/88, prejudicando os alunos que não frequentaram a escola na idade certa; a universalização do ensino fundamental, da maneira que foi implementada, restringiu recursos aos demais níveis de ensino, pois os montantes não foram aumentados, apenas redistribuídos (p.58).

¹¹³ Os decretos, as portarias, as resoluções e os pareceres que regulam a educação do país.

destinada a efetivações mais realistas que combatam o alto índice de evasão escolar e a privação do direito à educação, que promovam a cidadania e a igualdade de condições.

A educação escolar se constituiu como um dos direitos mais importantes à cidadania; sendo assim, a escola passa a ser lócus do saber, e este, por sua vez, propicia também a cidadania. Por essa razão, transpor os obstáculos que inviabilizam sua apropriação tem sido tão arduamente defendido e reivindicado, procurando-se, assim, efetivar os vários códigos legais que a constituem.

Cury¹¹⁴ (2006, p.3) afirma:

A declaração e a efetivação desse direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades fazem com que tenhamos uma herança pesada de séculos a ser superada.

A democratização almejada pela sociedade civil se concretiza na melhoria da condição social, assim como na efetiva consolidação de igualdade social e econômica. A violação dos direitos sociais repercute negativamente diante do cenário jurídico e fragiliza a CF/88.

Os processos democráticos encontram muitas dificuldades no sistema capitalista, diante de cujo quadro econômico a participação popular, sujeito da efetivação do exercício de cidadania, nos revela um estado de tensão e de conflitos de interesses, pois há, de um lado, os anseios da classe que representa a economia de mercado e, de outro, a classe trabalhadora que se amplia nas conquistas de seus direitos.

O consenso estabelecido pela classe dominante, que pressupõe homogeneizar a sociedade dentro de um contexto ideológico e político, muitas vezes não é perceptível, e por essa razão, a sociedade civil tem dificuldade de se organizar e enfrentar a ideologia que se insere nas práticas cotidianas.

¹¹⁴ Disponível em: <<http://moodle3.mec.gov.br/unir/file.php/1/gestores/direito/pdf/jamilcury.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2009.

Gramsci põe o problema da hegemonia da classe operária: a hegemonia se realiza enquanto descobre mediações, ligações com outras forças sociais, enquanto encontra vínculos também culturais e faz valer no campo cultural as próprias posições (GRUPPI, 1978, p.63).

Numa sociedade marcada por classes, o debate democrático é muito tensionado, as leis de mercado atingem, principalmente, aqueles que não têm acesso à educação. Sendo a escola pública o único aparelho público que deveria dar condições para a formação educacional, que deveria permitir acesso, além de às informações necessárias à aprendizagem, também à cultura, ao esporte, ao lazer, a revistas, a livros, a outras dimensões que favoreça a aquisição de outras habilidades e conhecimentos, percebe-se que, na ausência de um Estado protetor, de uma política social efetiva que amplie o atendimento do contingente em busca de oferta educacional, continuaremos seguindo a lógica de uma sociedade capitalista onde cresce a educação privada enquanto mercadoria.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), o público da Educação Infantil é atendido pela escola pública e pela escola privada concomitantemente, revelando a expansão do atendimento pelo setor privado. O atual modelo de financiamento, FUNDEB, ainda que tenha incluído a educação infantil, não melhorou o baixo desempenho para a construção das unidades que são necessárias para o atendimento do público.

	Ensino Pré-Escolar	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Escola pública federal	128	2.117	2.268
Escola pública estadual	0	122.389	62.425
Escola pública municipal	12.130	47.734	287
Escola privada	11.256	33.215	12.892
TOTAL	23.504	205.455	77.872

QUADRO 1. Matrículas nas etapas da Educação Básica, segundo a dependência administrativa. Belém – 2008.
 FONTE: IBGE Cidades (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 30 ago.2009)

O Estado do Pará, diante da média nacional, encontra-se muito abaixo, uma vez que a taxa de atendimento do público alvo, no restante do país, é de 37,7% enquanto, em nosso estado, corresponde a 20,53%. O mesmo ocorre com a creche, a média paraense é de 4,7% e a média nacional é de 11,7%.

A educação do Estado do Pará ainda é considerada muito precária, em nível nacional; a escola enfrenta sérios problemas para superar a desvalorização que lhe tem sido imposta. O profissional da educação, assim como o trabalho por este desenvolvido, é proletarizado, e isso tem implicações na qualidade da educação, pois compreendemos que as metas que se desejam alcançar, no âmbito educacional, passam também pela valorização do magistério, que se dá por meio de salários dignos e, ademais, mediante a formação continuada, estendida, inclusive, aos demais profissionais que atuam na escola. A escola pública torna-se ambiente não adequado para aprendizagem, seja por falta de recursos infraestruturais e materiais, seja pela situação dos recursos humanos.

No tocante a isso, observemos o gráfico abaixo, relativo ao quadro de professores atuando nas diversas etapas da Educação Básica pública e privada.

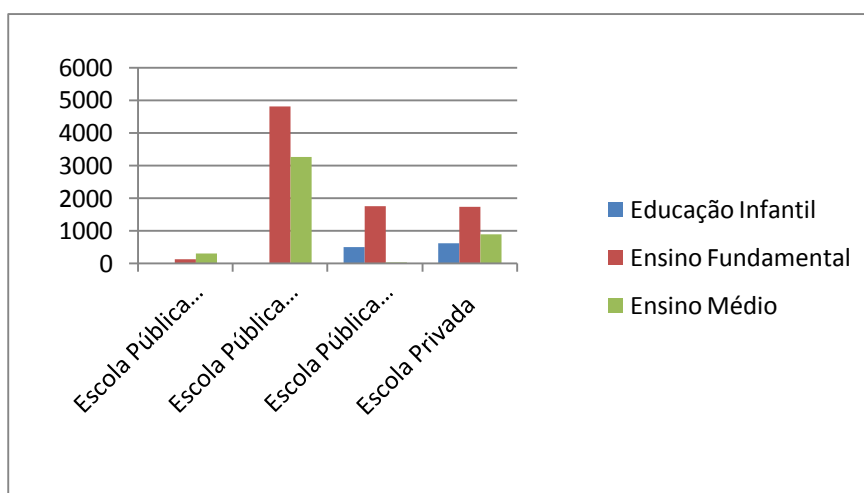


GRÁFICO 1. Professores das redes de ensino pública e privada, por etapa da Educação Básica. BELÉM - 2008.

Fonte: **IBGE Cidades**. (<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 06 set.2009

NOTA: Atribui-se zero aos municípios onde não há ocorrência da variável.

Com um contingente expressivo de profissionais de educação atuando em Belém, percebemos que grande parte deste quadro trabalha na rede pública de ensino, prioritariamente no Ensino Médio. No entanto, há uma ausência de políticas públicas para a valorização do profissional que esteja consolidada. Os dados do IBGE referentes a 2006 informam que, enquanto no país havia 2.647. 414 docentes atuando em sala de aula, no Pará havia 90.114, indicando que, em média, cada professor atendia a 28 alunos¹¹⁵. O mesmo ocorre quanto à política de atendimento do Ensino Médio, pois este reúne, em sua rede, várias formas de ofertá-lo¹¹⁶, entre as quais destacamos o **Ensino Médio Modular**. Essa modalidade atende aos jovens na faixa etária convencionada do ensino médio, no interior do Estado, na região das ilhas e, na região metropolitana, onde não haja escolas. A princípio, deveria ser de caráter provisório, mas, desde 1983, está presente em 395 localidades dos 143 municípios do Estado. De acordo com os dados do IDEB, a média de jovens atendidos pelo Ensino Médio é menor do que a encontrada na região Norte, que corresponde a 78%, e também do que a média nacional, de 81%. Dos jovens atendidos, 28% estão na faixa etária de 15 a 17 anos, deixando 72% dos jovens desse grupo etário fora da escola.

Os indicadores de qualidade e equidade da educação devem ter em seus eixos a democratização do acesso, a garantia de permanência e a conclusão em relação aos variados níveis e modalidades do processo educacional formal. É verdade que, apesar dos percalços encontrados para isso, os governos têm mostrado algumas iniciativas de caráter até renovador, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007), que inclui mais de 40 programas que se integram, da educação infantil ao nível superior, para minimizar as desigualdades de oportunidades no panorama do país.

A razão do PDE¹¹⁷ é cumprir o que está determinado, na CF/88, em termos técnicos e em termos financeiros. No entanto, o governo federal dará assistência técnica, equipamento, recursos pedagógicos e dinheiro a quem aderir ao programa, perdendo seu caráter de adesão voluntária. É óbvio que tanto para os municípios quanto para os estados melhorarem a Educação Básica o Plano possibilita o desenvolvimento regional, principalmente para aqueles que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Atender ao que está previsto no

¹¹⁵ Dados da 1ª Conferência Estadual de Educação (Belém, 2008).

¹¹⁶ Essas formas de oferta são: Regular; Médio Modular (SOME); Educação no Campo; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos; Escola Normal; Educação Profissional e Tecnológica; e Educação Indígena.

¹¹⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), chamado de “PAC da Educação”, foi lançado dia 24 de abril de 2007.

PDE é fomentar e fortalecer a política pública prevista, alterando inclusive a legislação educacional em voga. A LDB passa, mais uma vez, a ser inserida na agenda social e política do país, pois esta é a base para o nosso sistema federativo; contudo, as ações previstas no plano suprimem o Plano Nacional da Educação estabelecido na legislação, com base na determinação do art. 214, da Constituição Federal.

O PDE pretende atender, prioritariamente, à faixa etária de 6 a 14 anos, isto é ao público da Educação Básica, da alfabetização ao Ensino Fundamental. Entre as metas¹¹⁸ que devem ser cumpridas pelos estados e municípios, além da frequência escolar, o combate à evasão à repetência, serão realizadas outras ações, como avaliação da aprendizagem dos alunos, escolha de diretores, formação de conselhos escolares, reforço aos alunos defasados, que são algumas das 20 medidas adotadas pelo governo que justificam o investimento de R\$8 bilhões, ao longo de quatro anos, para melhorar o ensino.

Embora seja um aparente esforço para melhorar a educação, serão prejudicados aqueles alunos que não têm o Poder Público comprometido em utilizar os recursos na busca por oferecer uma educação com qualidade. Beneficiar por meio de prêmios aqueles governos que cumprirem as metas descaracteriza a obrigação dos administradores prevista na CF/88 com o investimento na educação.

Atrair a população para a escola é outro desafio rumo à garantia do direito à educação: muitas crianças evadem da escola porque suas famílias não se sentem acolhidas no espaço escolar, além do crescente número de casos de violência por aquelas já vivenciados (ameaças, *bullying*, furtos, roubos e morte). Sem falar que existe um considerável número de crianças e adolescentes que trabalham para ajudar na renda da família, passando a ser o sustento, e não a educação, a prioridade em sua formação. Ao considerarmos a correlação entre os índices de pobreza e os níveis educacionais de uma sociedade, constatamos que, no Pará, há consequências perversas, sendo restritas as oportunidades de emprego, já que o

¹¹⁸ Entre as metas do PDE encontramos a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), apoio às prefeituras que têm os indicadores educacionais mais baixos; atendimento a alunos da Educação Básica das redes públicas na zona rural e urbana; Olimpíada de Língua Portuguesa; estímulo à produção de conteúdos didáticos digitais; criação de um piso salarial para todos os professores da rede pública do país; até 2010, implantar mil polos de formação de professores, em todo o território nacional; instalação de 150 escolas técnicas nas cidades-polo para atender a educação profissional; criação dos institutos federais de educação tecnológica; a ampliação do acesso às universidades federais que abrirem ou ampliarem cursos noturnos e reduzirem o custo/aluno, as quais que, para tal, receberão mais verbas; ocorre, também, entre as metas, a articulação entre o Fies e o ProUni, permitindo o financiamento de 100% das bolsas Parciais deste Programa.

mercado de trabalho exige trabalhadores com maior nível de escolaridade. No tocante a isso, Carlota Boto (2008) remete à seguinte discussão:

O temário educacional, indubitavelmente, os direitos de primeira geração situam-se no postulado de um ensino universal, para todos: o direito de todas as crianças e todos os jovens irem para a mesma escola, até mesmo com o uniforme que disfarça as diferenças. Essa seria, por assim dizer, a primeira exigência quando se pensa a educação como direito público. Seria absolutamente ilegítimo formular o roteiro dos direitos à educação sem considerar democrático tal intento primeiro e primário de expansão das oportunidades escolares. Embora – como assinala Azanha – freqüentemente a extensão da escola seja vista com desconfiada hesitação pelos educadores, especialmente no que diz respeito a um alegado “zelo pedagógico” por um suposto padrão de qualidade que se poderá perder, Azanha recusa qualquer ponderação de ordem técnico-pedagógica para examinar o assunto, qualificando-a como ilegítima. Expandir a escola é imperativo político, sendo, portanto, indeclinável dever do Estado. No que diz respeito à saudosa qualidade do ensino quando a rede de escolas incorpora uma população mais ampla, o erro é óbvio: não se podem aferir padrões de qualidade sem indagar a quem se atribuem os mesmos padrões. Diante de uma população que não tem escola, qualquer alargamento da possibilidade de freqüentar a escola é, em si mesmo, um avanço. A qualidade dos poucos que anteriormente tinham acesso privilegiado não possuiria – no parecer de Azanha – qualquer legitimidade para ser invocada. Perante aqueles que, anteriormente, eram dela excluídos, freqüentar a escola é um ganho. Portanto é direito democrático de primeira geração. Direito que, com veemência, Azanha defende – evidenciando a fragilidade dos argumentos contrários a medidas voltadas apenas para incorporar mais crianças à escola. (BOTO, 2008, p.788).

Os documentos do Ministério da Educação, os planos lançados a cada governo, as estratégias que o Estado vem encontrado para minimizar os problemas relativos à educação ainda têm sido insuficientes na perspectiva da universalização do ensino, pois não há uniformidade nas condições de acessibilidade a todas as crianças e adolescentes, no Estado do Pará nem em Belém. Vejamos o quadro que se refere ao número de instituições educativas.

	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Federal	1	2	3
Estadual	0	214	89
Municipal	91	62	1
Privado	139	113	41

QUADRO 2. Número de instituições de ensino, por dependência administrativa. BELÉM – 2008.
Fonte: IBGE Cidades (<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 06 set. 2009).

Assegurar a educação como um direito e um patrimônio coletivo só será real com a expansão da escolarização, não apenas aumentando o número de vagas, mas construindo novas instituições de ensino, recenseando a demanda real do público que deve ser atendido na Educação Básica e responsabilizando quem tiver de sê-lo, sejam administradores e autoridades sejam as famílias, pela omissão na educação das crianças e jovens. Enfrentam-se, também, dívidas educacionais que compreendem a diversidade étnica, cultural e regional amazônica.

Promover a redução das desigualdades numa região como a nossa, com distâncias continentais, levando a educação com qualidade a pontos de difícil acesso dentro do Estado, vencendo os obstáculos de implementação no campo das políticas públicas, melhorando a qualidade dos sistemas públicos de ensino e avançar mais em conquistas, na área da educação, incluindo os portadores de necessidades especiais, os quilombolas e os índios¹¹⁹, são desafios postos a todos que fazem parte da sociedade.

O diagnóstico da educação de nosso estado¹²⁰ evidencia, ainda, uma grande desigualdade educacional¹²¹ dentro do país, como ocorre em outras regiões brasileiras: convivemos com o analfabetismo¹²², não apenas presente no público de jovens e adultos, já que incluem-se neste quadro crianças na faixa etária de oito a nove anos, contradizendo a proclamada prioridade da educação básica. As políticas sociais são propostas de intervenção que visam modificar esse cenário, de acordo com o movimento *Todos Pela Educação*. O Pará terá até 2.022 para erradicar o analfabetismo, atendendo plenamente o público que

¹¹⁹ Existem seis polos de atuação, sediados em Altamira, Belém, Jacareacanga, Marabá, Redenção e Oriximiná, para atender à população escolar indígena. No entanto, o Pará tem a menor oferta de educação escolar para povos indígenas. Foi realizada, no período de 10 a 14 de agosto de 2008, a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena / Conferência Regional de Educação Escolar Indígena de Belém, em parceria com o Ministério da Educação, a Secretaria de Estado de Educação, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e organizações indígenas.

¹²⁰ Embora a Educação Indígena não seja o foco deste estudo, é necessário definir os rumos da política de educação escolar em nosso Estado, pois, na realidade, a oferta tem sido insuficiente para atender as reivindicações das aldeias, que vão desde a regularização da carreira de professor indígena, do registro oficial das escolas indígenas nos sistemas de ensino, da inadequada infraestrutura, dos insuficientes recursos didáticos, como também o precário repasse de investimentos financeiros que inviabilizam a oferta de educação com qualidade.

¹²¹ O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) lançou o relatório *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009. O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*, no qual é apresentada análise sobre o direito de aprender no Brasil, que aponta as desigualdades presentes no cenário educacional brasileiro, chamando a atenção para a criação e a implementação de políticas públicas, como também para as articulações entre ações governamentais e sociais.

¹²² Os níveis de analfabetismo no Pará são superiores a 30% da população. É o que registra o artigo “Pará tem mais de 110 mil analfabetos”, de 3 de julho de 2007, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8497>. Acesso em: 15 mar. 2009.

corresponde a faixa etária de escolarização obrigatória, além de dar a devida atenção à Educação de Jovens e Adultos. Para isso, a responsabilização dos administradores públicos é tão imprescindível quanto a fiscalização dos órgãos responsáveis pela execução das ações garantidoras dos direitos fundamentais.

Os serviços de relevância pública, de acordo com a matriz constitucional, são deveres sociais que devem ser realizados pelos administradores; demanda também que órgãos fiscalizadores, como é o caso do Ministério Público, tenham uma atuação mais ativa, objetivando a concretização dos direitos fundamentais. Potencializar os trabalhos realizados pela instituição, além de promover os valores democráticos necessários à transformação social, permite que entendamos que o direito à educação não pode ser uma discussão isolada dessa gama de ações que foram atribuídas aos administradores, para sua execução, e aos órgãos responsáveis por representar os sujeitos desse direito, para fiscalizá-las, requerendo sua eficácia.

Diante das omissões do Poder Público, que se mostra com dificuldades para superar os problemas educacionais em nosso estado, não se pode depender de ações isoladas demandadas pela sociedade. O MP, os promotores e técnicos que compõem o Ministério Público devem envolver-se plenamente em atividades capazes de melhorar as condições vivenciadas pelo público da Educação Básica, permitindo, assim, além da inclusão educacional, a inserção social. A sociedade tem o seu direito de cidadania concretizado por condições satisfatórias que garantam a democracia; não se pode manter o discurso democrático, se vivemos condicionados pela exclusão; por essa razão, é necessário dedicar-se com todo empenho à garantia do direito humano à educação. O órgão, ao atender as mudanças estabelecidas na CF/88, precisa fiscalizar a aplicação da lei, no que tange à educação, acompanhar as políticas públicas em prol da sociedade e intervir diante das ações que lesam esse público.

A credibilidade ao trabalho realizado pela instituição foi confirmada na pesquisa encomendada ao IBOPE pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público¹²³ (CONAMP), intitulada o *Ministério Público no Brasil*, por meio de cujos resultados se constatou que a população tem confiança no órgão e que os cidadãos buscam a instituição

¹²³ Pesquisa de opinião, feita em fevereiro de 2004, a pedido da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), por cujos indicadores se constatou que o MP é a quarta instituição com maior credibilidade, no Brasil. (v. IBOPE, 2004).

quando sentem seu direito violado, prática constatada nos atendimentos à sociedade paraense e belenense que serão analisados no terceiro capítulo deste estudo.

A confiabilidade dada ao órgão ocorreu gradativamente, pois, de acordo com a sua evolução histórica, houve um deslocamento no processo que resultou numa reconstrução institucional, pois o MP transitou da sociedade política para a sociedade civil. Mostra-se oportuno traçar, em linhas gerais, o seu percurso histórico para melhor compreendermos essa trajetória. É o que apresentamos a seguir.

2.3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO: DE PROCURADOR DO REI E DO ESTADO A PROCURADOR DA SOCIEDADE.

Como discutimos, no capítulo anterior, a conquista dos direitos fundamentais foi um processo realizado pelo ser humano e, por essa razão, a sociedade buscou um órgão que pudesse defendê-la, uma instituição que representasse os interesses sociais, seus anseios na busca de minimizar os conflitos e de controlar o abuso de poder do Estado, o que foi materializado, no Brasil, por meio das legislações e da consolidação da Constituição.

Não há um consenso sobre o surgimento do Ministério Público¹²⁴, mas a maioria dos autores que tratam da instituição concorda que sua origem ocorre na Europa. Desde seu surgimento, o instituto defende o interesse público, ainda que, primeiramente, fosse destinada a atender aos interesses do Rei.

Na França, encontramos a origem da Instituição com funções de atender os interesses da coroa¹²⁵, incumbido de guardar os interesses do Estado. Deriva-se, daí, a expressão

¹²⁴ Como veremos ao longo do texto, historicamente, foi conferida à instituição primeiramente as atribuições que compete a Justiça Criminal.

¹²⁵ Goulart (1998, p.74) informa que os procuradores do rei, primeiramente, atuaram para enfraquecer o poder dos senhores feudais, sendo interventores do governo central ao representarem os interesses da Coroa nos tribunais senhoriais.

*parquet*¹²⁶, utilizada, até hoje, para referir-se ao Ministério Público, que, naquele momento, não tinha condições de igualdade com os magistrados.

A explicação de Tornaghi (1987) reforça que é a França o berço da instituição:

No momento em que o Rei centralizou na mão todo o poder, os seus procuradores e advogados, gens du roi, que antes eram apenas mandatários judiciais, especialmente nas questões que interessavam ao fisco, passaram a verdadeiros funcionários, encarregados de mover ações penais e de fiscalizar a atividade da justiça e da polícia. Foi a hipertrofia de poderes dos antigos procuradores do rei e a confusão entre a pessoa desse e o Estado que fez surgir o Ministério Público. (TORNAGHI, 1987, p.482).

O fortalecimento dos interesses democráticos, com a evolução da sociedade, permitiram que o *parquet* influenciasse as demais legislações na Europa, dentre estas a portuguesa e, por meio dela, a legislação brasileira. A partir dos procuradores do rei e influenciados pelo direito lusitano, organizamos a estrutura sociopolítica, as leis e as instituições, desenvolvendo, paulatinamente, o Ministério Público brasileiro, aliado ao poder executivo. A evolução da instituição surge, primeiramente, nas ordenações reais, Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que vigoraram por cerca de quatro séculos, isto é, do período colonial, passando pelo Império, até o início da República, seguindo nas diversas Constituições, de 1824, 1934, 1967, até a mais recente Carta Magna, em 1988.

2.3.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.

No período Colonial, foram as ordenações reais¹²⁷ que viabilizaram a organização administrativa e judiciária, a saber: as *Afonsinas*¹²⁸ (1446-1447), as ordenações *Manuelinas*

¹²⁶ Os *lens gens du roi* (procuradores do rei) e *magistrature débout* (magistratura de pé) ficavam assentados sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, diferentemente dos demais magistrados, os juízes, que ficavam sentados sobre o estrado, isto é *magistrature assise* ou *magistrature de siège*.

¹²⁷ As Ordenações Afonsinas vigoraram 75 anos, e as Manuelinas, 93 anos, tendo as seguintes estruturas: Livro I: Direito Administrativo e Organização Judiciária; Livro II: Direitos dos Eclesiásticos, do Rei, dos Fidalgos e dos Estrangeiros; Livro III: Direito Civil; Livro IV: Direito Civil e Direito Comercial; e por fim, Livro V: Direito Penal e Processo Penal.. Segundo Cury (2001), essas Ordenações, inclusive as Filipinas, possuem os cinco livros, pois seguem a estrutura do direito lusitano *Corpus Juris Civilis*; contudo, as Manuelinas foram melhor escritas que as Afonsinas uma vez que definiram questões administrativas e financeiras.

¹²⁸ Segundo Abdon de Mello (1943), até 1609, funcionava, no Brasil, a justiça de primeira instância ou de primeiro grau; ainda não existia um órgão com funções próximas às do Ministério Público.

(1521) que, influenciadas pelo direito francês e pelo canônico, traz, em seu Livro I, o registro da instituição¹²⁹ com a função de fiscalizar o cumprimento da lei juntamente aos Procuradores dos Feitos da Coroa e da Fazenda; e por fim as ordenações *Filipinas* (1603), com as mesmas funções de Procurador da Coroa (Título XII) e da Fazenda (XIII).

Assim está disposto no *Regimento do Tribunal da Relação da Bahia*, de 1609, o papel do Ministério Público:

Art. 54 – O Procurador dos feitos da Coroa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as cousas que ticarem a coroa e Fazenda, para requerer nelas tudo que fizer a bem de minha justiça; para o que será sempre presente a todas as audiências que fizer dos feitos da coroa e fazenda, por minhas Ordenações extravagantes.

Art. 55 – Servirá outrossim o dito Procurador da Coroa e dos feitos da Fazenda de Procurador do fisco e de Promotor de Justiça; e usará em todo o regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor de Justiça da Casa da Suplicação e ao Procurador do fisco.

A função de Promotor de Justiça é exercida, primeiramente, no Tribunal de Relação da Bahia (1609) e no Tribunal de Relação do Rio de Janeiro (1751), a qual, posteriormente, torna-se Casa de Suplicação do Brasil (Título XLIII), em 1808. Neste período, embora houvesse a existência do Promotor, não há evidências da presença da instituição. Além disso, o Promotor de Justiça não era autônomo e nem estava voltado para o atendimento do interesse social.

A Constituição do Império oferece o seguinte registro: “Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.” (BRASIL, 1824).

Conforme Machado (1998), o Promotor de Justiça deveria ser “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém” (p.10).

¹²⁹ Martines Júnior (2006, p.266), em sua tese, “Educação, Cidadania e Ministério Público”, informa que, nas Ordenações Manuelinas, duas seções instauravam o Ministério Público: Título XI, que discutia a figura do *Procurador de Nossos Feitos*, e, no Título XII, a do *Promotor de Justiça da Casa de Suplicação*.

Com a Independência do Brasil, em 1822, conserva-se, no período do Império, as *Ordenações Filipinas*¹³⁰ para regerem o estatuto jurídico; neste período, estipula-se a residência fixa do Promotor Público na cidade principal, como é feito até o presente A Constituição Imperial, de 1824¹³¹, criou o Supremo Tribunal de Justiça, que se limitou a promover o processo criminal: “Art. 48. No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence a Câmara dos deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional.”

Os princípios liberais e monárquicos estavam presentes, no texto da Constituição, que, por sua vez, possui conceitos e ideários referentes ao direito lusitano. Assim como ocorrera com a educação¹³², o direito também estava direcionado para interesses da elite. Além dos fins fiscais, buscava evitar as ameaças ao poder do soberano e garantir súditos obedientes¹³³.

Machado (1998) registra que, somente com a criação do Código de Processo Criminal do Império Brasileiro, em 1832 o Promotor de Justiça tornou-se agente social e titular da ação penal. E com isso, foi dado um tratamento ordenado ao MP. Contudo, o cargo do promotor não era exercido exclusivamente por bacharéis em direito. Na Seção III, que trata dos Promotores Públicos, encontramos as seguintes disposições:

Art. 36. Podem ser Promotores os que podem ser Jurados; entre estes serão preferidos os que forem instruídos nas Leis, e serão nomeados pelo Governo na Corte, e pelo Presidente nas Províncias, por tempo de tres annos, sobre proposta triplice das Camaras Municipaes.

Art. 37. Ao Promotor pertencem as attribuições seguintes:

1 Denunciar os crimes publicos, e policiaes, e accusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir escravidão pessoas livres, carcere privado, homicidio, ou a tentativa delle, ou ferimentos com as qualificações dos artigos 202, 203, 204 do Codigo Criminal; e roubos, calumnias, e injurias contra

¹³⁰ Cury (2001) esclarece que “As Ordenações Filipinas trouxeram, basicamente, um estatuto da organização político-administrativa de Portugal, deixando transparecer em todos os pontos a intervenção estatal, quando se tratava da economia, de uma maneira geral, e a centralização política e administrativa.” (p.118).

¹³¹ A primeira Constituição Brasileira também não deu independência de atuação ao Promotor de Justiça nem faz referência específica à Instituição; a aplicabilidade da lei estava voltada para os interesses do Império.

¹³² O sistema educacional brasileiro organiza-se legalmente a partir da primeira Constituição do país, no ano de 1824; contudo, o normativo constitucional não foi cumprido, porque o incentivo à instrução primária era de responsabilidade das províncias. Anteriormente a esse período, encontramos a educação vinculada aos interesses da Igreja católica. A educação (o ensino primário) foi estabelecida, no Título VIII (Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros), dessa carta constitucional.

¹³³ O direito é considerado simbólico quando está instituído mas é não aplicado, por exemplo, quando usado para mediar conflitos e para controlar a população marginalizada, índios catequizados e negros considerados propriedades.

- o Imperador, e membros da Família Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros, contra a Assembléia Geral, e contra cada uma das Camaras;
- 2 Solicitar a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciaes;
- 3 Dar parte as autoridades competentes das negligencias, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (BRASIL, 1832).

No Brasil Império, pessoas que pudessem ser jurados e que fossem eleitores poderiam exercer cargo de Promotor de Justiça. Nesse período, só poderia ser eleitor quem possuísse renda igual ou superior a duzentos mil réis. Logo, percebemos que a elite era a única classe que se enquadrava no perfil para exercer tal função, ainda que não fosse bacharel em direito.

Segundo Lyra (1989), a situação dos promotores públicos só foi alterada em 1841, com a Lei 261/1841¹³⁴; o Código de Processo Criminal foi reformado e, nele, o MP possui um capítulo específico, intitulado *Dos Promotores Públicos*, segundo o qual a sua nomeação se dava por meio do disposto no artigo 22, como segue:

Art. 22. Os promotores públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias, preferindo sempre os bacharéis formados, que forem idôneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos juizes de direito. (LYRA, 1989, p.22).

O cargo de Promotor Público não era estável, como esclarece Goulart (1998, p.77): “[o] Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, definiu o Promotor de Justiça como servidor público demissível, *ad nutum*, pelo Imperador ou pelos Presidentes da província”.

Foi com a Lei do Ventre Livre (Lei n.º 2.040, de 28 de setembro de 1871), que o promotor, no Brasil, foi reconhecido e teve a função de proteger o impotente e o fraco, garantindo o registro dos filhos livres de mulheres escravas. Embora a condição das mães não fosse alterada, seus filhos, agora, eram de responsabilidade do Estado e da sociedade;

¹³⁴ Art. 23 – Haverá, pelo menos em cada Comarca um Promotor, que acompanhará o Juiz de Direito; quando, porém, as circunstâncias exigirem, poderão ser nomeados mais de um.

contudo, sabe-se que as leis demandam um tempo maior para serem concretizadas do que a sua promulgação¹³⁵.

O papel do MP de salvaguardar os libertos inicia a atuação na área da proteção social. No entanto, o Brasil, embora tivesse criado leis com o intuito de garantir medidas protetivas, não desenvolveu políticas públicas para propiciar a este grupo inserção na sociedade; inclusive, não lhes era permitido frequentar a escola¹³⁶ – a Lei do Ventre Livre não alterou o Decreto nº 1331, de 17 de fevereiro de 1854, que proibia escravos no interior das instituições escolares.

Durante o governo do Marechal Deodoro da Fonseca, surge o primeiro diploma legal que formaliza a existência do Ministério Público brasileiro, por meio dos Decretos Federais nº 848 (BRASIL, 1890) e nº 1.030, de 1890; ambos dispunham sobre a Lei Orgânica da Justiça Federal. No entanto, na Constituição¹³⁷ da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, não se fez considerável menção ao órgão, tratando apenas dos cargos que estavam ainda atrelados e subjugados ao poder Judiciário. O Capítulo VI, ao tratar da instituição, refere-se especificamente à atuação do Procurador Geral:

Art. 22. Compete ao procurador geral da Republica:

- a) exercer a acção pública e promover-a até final em todas as causas da competencia do Supremo Tribunal;
- b) funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos á jurisdicção do Supremo Tribunal;
- c) velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes;
- d) defender a jurisdicção do Supremo Tribunal e a dos mais juizes federaes;
- e) fornecer instrucções e conselhos aos procuradores seccionaes e resolver consultas destes, sobre materia concernente ao exercicio da justiça federal.

(BRASIL, 1891).

¹³⁵ Para os proprietários que tinham a alternativa de receber do Estado uma indenização de 6 mil réis por escravo liberto, era mais vantajoso mantê-los sob sua companhia até a maioridade, isto é, aos 21 anos, já que haviam cuidado dos mesmos até os 8 anos de idade.

¹³⁶ Embora a gratuidade da escola primária fosse garantida para crianças maiores de sete anos, inclusive libertos, os negros não podiam ter acesso à educação. A situação se agravava para os adultos, pois a instrução dependia da disponibilidade de professores.

¹³⁷ O direito brasileiro, no início do período republicano, vive a efervescência da criação dos códigos jurídicos: Código Civil, em 1917; Código de Processo Civil, em 1939 e 1973 (definindo atribuições novas ao *Parquet*); Código Penal, em 1940; e Código de Processo Penal, em 1941.

Inspirada na Constituição de Weimar (1919), a Constituição de 1934 buscou democratizar os direitos os sociais e garantir o funcionamento das instituições que os efetivariam: procurou corrigir a ausência da instituição nas antigas legislações, uma vez que, no art. 95, o *caput* registra que “O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.”, e cujo parágrafo 2º determina que “Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Território serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.”; cria-se um capítulo exclusivo em que se tratam de modo próprio do órgão e, também, de sua atuação, que se dá em cooperação com outras atividades governamentais. Este reconhecimento permanece nas Constituições posteriores.

Foi com Campos Sales¹³⁸, Ministro da Justiça do Governo Provisório, que ficou estabelecida, na norma constitucional, em 1891, a importância do MP dentro de um governo democrático; foi instituída a estabilidade funcional de seus membros, assim como sua autonomia e independência dos demais poderes.

O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada (BRASIL, 1890 *apud* UNES; PONDÉ, 2008, p.45).

Com o golpe do Estado Novo, dado por Getúlio Vargas, apoiado pelos militares, recuamos em meio à ditadura instalada: nada foi mencionado, na Constituição de 1937, sobre a instituição, retirando sua autonomia e independência, vinculando-o ao Supremo Tribunal Federal¹³⁹, tendo papel Executivo.

Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1937).

¹³⁸ Considerado Patrono do Ministério Público.

¹³⁹ O MP aparece, nesta Constituição, na seção que trata do Supremo Tribunal Federal

Num sistema normativo autoritário, uma instituição que busque assegurar os direitos fundamentais tem atuação restrita, perdendo com isso sua independência diante dos demais poderes.

No tocante a isso, Goulart (1998) afirma: “Portanto, privou-se o Ministério Público de sua independência, para subordiná-lo aos interesses daqueles que detinham de fato o poder do Estado” (pág. 80).

No entanto, o *parquet* que foi se construindo para fiscalizar a lei, intervir na proteção dos interesses sociais, não se restringia às normas constitucionais; utilizava-se do Código de Processo Civil, de 1939¹⁴⁰, que lhe dava condições de permear a ordem estabelecida.

Em 1946, promulgou-se nova Constituição¹⁴¹, restituindo os princípios da estabilidade e da inamovibilidade; aperfeiçoaram-se as funções já estabelecidas, na Constituição de 1934, entre as quais destaca-se que para ser Promotor, isto é, para o ingresso na profissão, seria exigida aprovação em concurso público.

Após este período, o país revive um regime autoritário, que se estende por quase vinte anos (de 1964 a 1985), tendo seu apogeu com os Atos Institucionais¹⁴² dos governos militares, quando se registra total ausência de democracia.

Contudo, diversas legislações permitiram que o Ministério Público se mantivesse e ampliasse suas funções, em meio ao regime ditatorial. Destacam-se, entre essas normas, o Código de Processo Civil de 1973, que conferiu à instituição a possibilidade de intervir e fiscalizar a lei; a Ação Civil Pública¹⁴³, que deu legitimidade ao Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos, atuando em prol da cidadania social, civil e política, e na proteção dos direitos sociais, fundamentais e dos direitos humanos.

¹⁴⁰ Instituído pelo Decreto-Lei nº 1608, de 18 de setembro de 1939, o Ministério Público age como parte, a princípio, na ação de dissolução de sociedade civil (segundo o mencionado Código). Posteriormente, em outras legislações, viria a atuar em Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade (nos termos da CF/88, art. 129, Inciso IV) e, também, na Ação Civil Pública, para defesa de interesses difusos (Lei nº 7.347/85).

¹⁴¹ Neste período, foram editados quatro Atos Institucionais que modificaram a ordem política.

¹⁴² Houve várias Constituições. A de 1967, por exemplo, determinou a idade mínima para ingressar nos estabelecimentos públicos primários de ensino. Já os Atos Constitucionais, ao tratar da educação, visavam à unidade nacional e à superação do analfabetismo.

¹⁴³ Regulamentada a partir de 1985.

Como se vê, embora retrogrado à condição de simples órgão de atuação do Poder Executivo, o Ministério Público, no regime Constitucional de 1969 cresceu em força, mercê do alargamento de suas funções institucionais, tornando-se nitidamente instrumento da política governamental, de um Poder que não primava pelo respeito às liberdades democráticas. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 164).

Com o movimento pelo regresso de um governo democrático, o Ministério Público¹⁴⁴ assumiu novas funções e tornou-se permanente e essencial, não ficando sujeito a desmandos políticos. Então, a partir da nossa última Carta Magna, em 1988, a instituição atende não apenas o Estado, mas representa os interesses da sociedade e a ela se subordina.

Conforme elucida Mazzilli (1996),

Em 1988, pela primeira vez entre nós, um texto constitucional disciplinou de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público nacional. Asseguraram-se as principais regras da autonomia institucional; fixou-se o procedimento de investidura e destituição dos procuradores-gerais; estipularam-se as principais garantias, vedações e atribuições. Na área funcional, também foi notável o crescimento. (MAZZILLI, 1996, p. 134).

Representar a sociedade, fiscalizar a lei e defender a ordem jurídica são atribuições que foram conferidas ao *parquet*. Tornou-se um canal para aqueles que buscam garantir, por meio da lei, a consolidação dos seus direitos já constitucionalizados, como também para atender os objetivos da República brasileira de modo a possibilitar, num Estado democrático de Direito, a equidade política, econômica e social.

Para Salles (1999), uma análise da evolução do Ministério Público permite afirmar que

A consolidação do Ministério Público nas Constituições brasileiras não é exatamente significativa e proporcional a sua evolução institucional. Apesar dos avanços e recuos observados nos textos constitucionais, o Ministério Público sempre manteve a função legal e socialmente conquistada junto ao poder Judiciário. Mais que uma criação legislativa, a instituição se firmou como uma necessidade do Estado moderno, passando a constituir uma peça-chave, não apenas da organização do serviço judiciários estatal, mas do próprio sistema a ele peculiar. (SALLES, 1999, p. 26-27).

¹⁴⁴ Em 14 de dezembro de 1981, entra em vigor a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que permitiu um novo delineamento ao perfil do órgão.

Na CF/88, o Capítulo IV traz, na Seção I, o MP entre os demais Poderes. Ao tratar das Funções Essenciais à Justiça, o *parquet* tem uma seção específica para estabelecer, constitucionalmente, a sua atuação.

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

§1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional;

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento;

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 1988).

O Ministério Público é um ente indispensável entre as demais instituições em defesa do regime democrático, visto que contribui para a boa administração da justiça e para a defesa dos interesses sociais, sejam estes individuais ou de um coletivo. Em relação à defesa da ordem jurídica, o MP deve zelar pelo cumprimento das normas jurídicas, comprometendo-se em guardar de lesões ou omissões os direitos constitucionalizados.

Segundo esclarecimento de Vasconcelos (*apud* Goulart, 1998, p.95),

Numa visão meramente jurídica e formal de Estado, dificilmente poderíamos encontrar o lugar destinado ao Ministério Público. Partindo, porém, da análise histórica, vamos constatar que, na sua origem, o Ministério Público desempenhou seu papel de defensor e interesses da Coroa e da Administração e, paulatinamente, ao acompanhar o desenvolvimento do processo social de aberturas de espaços democráticos de participação, foi ganhando autonomia, para cumprir exclusivamente o papel de defensor do povo.

O sentimento de justiça para a sociedade se consolidava mediante o atendimento dos direitos sociais, já normatizados. Firmaram-se constitucionalmente, além dos direitos, os instrumentos processuais que legitimam a ação do MP em defesa da sociedade civil. É bem verdade que a CF/88 é o alicerce sobre o qual os direitos sociais assim como outros são construídos por meio das leis subsequentes.

A demanda da sociedade e o desejo de redemocratização política do país reivindicaram mais que a liberdade: mostravam-se como forças contra-hegemônicas ao regime militar, tendo em vista a possibilidade de construir justiça social. A sociedade civil aspirava à democracia, a participar ativamente da construção de direitos e de cidadania.

O reconhecimento legal do MP como órgão que fiscaliza a lei em benefício da sociedade possibilita reparar as desigualdades sociais e econômicas, na busca por equilibrar o acesso à justiça social e trazê-la àqueles que historicamente foram e são excluídos pelos serviços do próprio Estado, conforme nos ensina Goulart (1998, p.102):

A Constituição de 1988 apresenta-se como a referência fundamental no processo de consolidação da democracia brasileira. Não somente porque define um paradigma, através de um projeto de sociedade democrática, mas também por viabilizar o processo de participação dos grupos sociais que disputam o projeto de sociedade, estabelecendo regras e mecanismos e estimulando a abertura de novos espaços formais ou informais de participação.

A intensa mobilização social foi de fundamental importância para a consolidação da CF/88 que tem, entre outras finalidades, a de realizar o sujeito de direito como pleno cidadão. Para efetivar as prescrições constitucionais, é necessário que se estabeleça como política um movimento que vise à cidadania, a um contínuo reivindicar por melhores condições de vida com dignidade para todos.

Após o período ditatorial, o ressurgimento e a manutenção do sistema constitucional, assim como o reconhecimento dos direitos fundamentais, conquistados, ao longo da história, se veem ameaçados por medidas provisórias, exaradas por determinados governantes, dando a impressão de que a legislação que temos é ineficaz.

Para que o Ministério Público possa promover a defesa do regime democrático com a maior objetividade possível, deve considerar, inicialmente, que a democracia não é apenas o governo da maioria, e sim da maioria do povo. Isso significa que a democracia não é o governo da maioria das elites, nem da maioria das corporações, nem da maioria dos grupos econômicos e nem mesmo da maioria de alguns grupos políticos, que muitas vezes são aqueles que efetivamente fazem a lei, mas nem sempre defendem os interesses da população; democracia quer significar o governo da maioria do povo. (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 95).

Compreendemos que o que está na Carta Magna, assegurado como direito, não pode continuar privilégio para poucos. Além da legitimidade do poder dado ao *parquet*, a promoção dos direitos humanos, no Brasil, requer que a instituição tenha um papel atuante em nome da sociedade, da lei e da justiça.

2.3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.

Para fins de esclarecimentos iniciais, a CF/88 reconhece o Ministério Público constituído em duas instâncias de Governo – a da União e a dos Estados. Assim está disposto no texto constitucional:

Art. 128. O Ministério Público abrange:
I- o Ministério Público da União que compreende:
a) o Ministério Público Federal;
b) o Ministério Público do Trabalho;
c) o Ministério Público Militar;
d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
II- os Ministérios Públicos dos Estados. (BRASIL, 1988).

O Estado brasileiro é uma federação; em razão disto, distintos Ministérios Públicos atuam e, com isso, a concepção de uno e indivisível prevista da CF/88 é alterada, no sentido de que cada um não tenha ingerência sobre a atuação do outro. A unidade é restrita à atuação particular de cada MP, que é regido por uma única chefia administrativa. A indivisibilidade diz respeito a que todos pertencem a esta instituição, que atuam em nome dela na direção de investigações ou de outros procedimentos judiciais e extrajudiciais¹⁴⁵.

O Ministério Público da União (MPU)¹⁴⁶ é regido pela Lei Complementar nº 75/1993. No Título I, que trata das Disposições Gerais, o Capítulo I, intitulado Da Definição, dos Princípios e das Funções Institucionais, registra:

¹⁴⁵ No procedimento extrajudicial, que trata do Ensino Médio Modular (SOME), que discutiremos no terceiro capítulo, vários promotores trabalham em seu desenvolvimento. José Vicente Miranda Filho, Alexandre Batista dos Santos Couto Neto e Firmino Matos.

¹⁴⁶ Informações detalhadas sobre o MPU estão disponíveis em: <<http://www.mpu.gov.br>> e <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/sobre%20o%20MPU>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

Art. 2º. Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

§ 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. (BRASIL, 1993).

Nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público [LOMPU]¹⁴⁷, o Ministério Público Federal (MPF) faz parte do Ministério Público da União (MPU), que também é composto pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), pelo Ministério Público Militar (MPM) e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Juntos, o MPU e os ministérios públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro. As atribuições e os instrumentos de atuação do Ministério Público estão previstos no artigo 129, da Constituição Federal, dentro do capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Crimes cometidos contra bens, serviços ou interesses da União são de responsabilidade do MPF.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) faz parte do MPU (cf. art. 128), atuando na intervenção juntamente com o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e os Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) (nos termos da Lei Complementar nº 75/93). A princípio, funcionava em conjunto com o Ministério da Agricultura, mas foi deste desvinculado pelo Decreto 19.667/1931¹⁴⁸. Uma das maiores contribuições do MPT foi a elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída pelo Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943¹⁴⁹. Em 2000, a Portaria nº 229 cria, no âmbito do MPT, a Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e Proteção do Trabalhador Adolescente.

O Ministério Público Militar¹⁵⁰ (MPM), caracterizado nos artigos 116 a 118, da Lei Complementar 75/93, tem as seguintes competências e atribuições:

Art. 116. Compete ao Ministério Público Militar o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça Militar:

I - promover, privativamente, a ação penal pública;

¹⁴⁷ Lei nº 1341, de 30 de janeiro de 1951.

¹⁴⁸ O MPT se manteve vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio.

¹⁴⁹ Decreto-Lei 5.452/1943 elaborado pela comissão nomeada por Alexandre Marcondes Filho e formada por Arnaldo Susskind, Rego Monteiro, Segadas Vianna e Dorval Lacerda.

¹⁵⁰ Criado em 1920, por meio do Código de Organização Judiciária e Processo Militar, atualmente é regido pela Lei Complementar nº 75/93.

II - promover a declaração de indignidade ou de incompatibilidade para o oficialato;

III - manifestar-se em qualquer fase do processo, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção.

Art. 117. Incumbe ao Ministério Público Militar:

I - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial-militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

II - exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.

[...]

Art. 118 [...]. (BRASIL, 1993).

O MPM¹⁵¹ não tem como atribuição a defesa dos interesses metaindividuais¹⁵², para a instauração de Inquérito Civil Público e o manuseio da Ação Civil Pública. Embora, na prática, venha exercendo essas funções, ele, em tese, deveria atuar como órgão de acusação. O MPM encontra resistências internas para exercer a função prevista no art. 129, da CF/88, e por essa razão, não desempenha plenamente seu papel dentro do Estado Democrático de Direito, de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) integra o Ministério Público da União, mas, ainda que pertença ao MPU, o MPDFT trata especificamente das justiças estaduais, não tendo sob sua responsabilidade a justiça federal (cf. DAMASCO, 2008). Seus integrantes atuam perante o Poder Judiciário do Distrito Federal. Possui 27 promotorias atuando, atualmente, e uma delas trata especificamente da educação.

Damasco (2008), ao entrevistar os promotores, relata que “as promotorias especializadas localizam-se no centro do Distrito Federal, distantes da periferia e que é necessária uma política comum para todas, entre elas a educação.” (p.4).

¹⁵¹ As atribuições relativas ao MPM dividem os membros, pois, para alguns, o fato de a instituição ser vinculada ao MPU possibilita que o mesmo atue pelos interesses metaindividuais; o MP deve atuar em todas as áreas, inclusive, na criminal. Contudo, outros se baseiam no art. 124, que trata da Justiça Militar, que é um órgão do Poder Judiciário, e, por essa razão, consideram que a restrição ao MPM é equivocada.

¹⁵² Individuais e difusos coletivos.

Os Ministérios Públicos dos Estados são normatizados pela Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) – e, além desta, as legislações complementares¹⁵³.

Ao contrário de outros *parquet*¹⁵⁴ do país, o **Ministério Público do Pará**¹⁵⁵ não tem registrado, até o presente momento, o seu histórico. As informações aqui discutidas foram colhidas na *home page* da instituição¹⁵⁶, na sua biblioteca¹⁵⁷, nos documentos oficiais¹⁵⁸ e por meio das entrevistas com promotores que participaram da implementação da instituição¹⁵⁹.

Na perspectiva de aprofundar as questões que abordam a atuação do MP do Pará, em face do direito à educação, abordamos neste tópico uma reflexão teórica ancorada na revisão bibliográfica juntamente com o estudo documental. Este diálogo permitiu uma maior compreensão dos dados oficiais para contextualizar localmente o fenômeno e tem a intenção de provocar a análise dos dados encontrados nos instrumentos utilizados pela instituição.

Como vimos anteriormente, a partir do século XVII, encontramos indícios do MP no Brasil. Os Tribunais de Relação constituíam justiça de segunda instância, sendo enviado o recurso à Corte Suprema, Casa de Suplicação, na corte, em Lisboa. Diferentemente de outras comarcas, as que funcionavam no *Grão Pará* e no Maranhão eram diretamente ligadas à Casa de Suplicação.

O Supremo Tribunal de Justiça organizou-se no quarto ano de vigência da Constituição do Império, de 1824. Em agosto de 1873, foi editado o decreto Imperial que

¹⁵³ Lei Complementar (Federal) nº 75, de 20 de maio de 1993, e Lei Complementar Estadual nº 057, de 6 de julho de 2006.

¹⁵⁴ Rio Branco (NUNES, Jersey de Brito. *O Ministério Público ontem e hoje: Das pirâmides do velho Egito à Constituição de 1988*. 1991); Amazonas (GARCIA, Etelvina N. *O Ministério Público na história do Amazonas*, 2003), Maranhão (PGJ-MA. *Ministério Público do Maranhão: Fontes para sua história*, 2004), Mato Grosso (MADUREIRA, Elizabeth. *Ministério Público de Mato Grosso: Trajetória histórica*. 2009), Pernambuco (ACIOLI, Vera Lúcia C. (Coord.). *Ministério Público – o cotidiano em defesa da legalidade: escravidão e criminalidade*, 2002), Santa Catarina (BRÜNING, Raulino Jacó. *História do Ministério Público Catarinense*, 2001).

¹⁵⁵ Decreto Lei Estadual nº 69, de 10 de setembro de 1969, alterou vários dispositivos da Lei 3.346, de 17 de setembro de 1965, influenciando a estrutura funcional da instituição.

¹⁵⁶ Ver: <<http://www.mp.pa.gov.br>>

¹⁵⁷ Há uma síntese histórica à disposição daqueles que precisam colher informações, disponibilizada pela biblioteca da Instituição.

¹⁵⁸ *Diário Oficial do Estado do Pará*, exemplares de 1965 e de 2000.

¹⁵⁹ As entrevistas previstas para este capítulo seriam realizadas com os promotores que se dispuseram a tratar do assunto. Inicialmente pretendíamos entrevistar os Promotores fundadores, considerados por colegas-membros como divisores de águas na Instituição. No entanto, até o momento limite desta pesquisa, não foi mostrado interesse daqueles em contribuir com este trabalho acadêmico. A maioria dos promotores que faziam parte do Colégio de Procuradores já faleceram, perdendo-se assim o resgate da memória do *Parquet* neste Estado.

instituiu sete Tribunais, entre eles o *Tribunal de Relação do Pará* e Amazonas, com sede em Belém.

A primeira norma a reger o órgão, Lei nº 3.346, é conhecida como primeira lei do Ministério Público, que passou a fazer parte da administração direta do Estado a partir de 17 de setembro de 1965; logo, percebemos que o órgão, em nosso Estado, surge em meio ao período militar.

O Diário Oficial do Estado, de 9 de novembro de 1965, publica o advento do MP do Pará, apontando a respectiva lei, em seu art. 1º:

Art. 1º. O Ministério público do Estado do Pará será constituído por agentes do Poder Executivo; **e sua finalidade será promover e fiscalizar o cumprimento e guarda da Constituição, das leis, regulamentos** e decisões judiciais; defender os interesses da justiça pública, dos incapazes e dos que lhe forem equiparados por lei. (PARÁ, 1965. Grifos nossos.).

Em um período marcado pela repressão, a sociedade se encontrava hiposuficiente para defender seus direitos. O MP do Pará assim como os demais poderes tinham sua atuação acanhada, dado que o governo estadual tinha pouca autonomia diante do governo central. Os direitos constitucionais que foram suprimidos possibilitaram que, aos poucos, um novo cenário político e jurídico ganhasse forma.

O MP, nessa transição democrática, precisava ter medidas afirmativas para proteger os direitos constitucionalizados, o que requer um sistema de justiça eficaz para concretizar os direitos fundamentais e, assim, construir-se a cidadania, que é um processo dentro do Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público define: “Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1993a) ¹⁶⁰.

Assim como ocorria nos demais MP do país, tanto a nomeação quanto a exoneração do Procurador Geral eram subordinadas ao Chefe do Poder Executivo do Estado. Para o cargo, exigia-se experiência de 10 (dez) anos de prática forense e idade maior de trinta e cinco

¹⁶⁰ Devemos registrar que a mais recente Lei Complementar do MP/PA é a de nº 057, de 6 de julho de 2006, assinada pelo Governador Simão Jatene.

anos. Sobre o cargo de Procurador Público, isto é, o Promotor, assim se refere o art. 17, inciso XVII, da Lei Estadual nº 3346/65

Art. 17. [...]

XVII– Exercer as atribuições de Assistente Judiciário do Cível, Curador de Acidentes de trabalho e **Curador Promotor de menores amparados pelo Código de Menores**, bem como o Curador Geral de Órfãos, interditos, massas falidas, Resíduos e Fundações nas comarcas de primeira entrância. (PARÁ, 1965).

Nesse sentido a CF/88 avançou, e a mais recente lei orgânica do MP do Pará determina que a inserção dos membros, em especial dos promotores, assim ocorra.

Art. 78. O ingresso na carreira do Ministério Público dar-se-á por concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará, organizado e realizado pela Procuradoria-Geral de Justiça:

[...]

§ 2º São requisitos para o ingresso na carreira do Ministério Público:

I - ser brasileiro;

II - ser bacharel em Direito, com, no mínimo, três anos de atividade jurídica;

III - estar em pleno gozo dos direitos políticos;

IV - estar quite com o serviço militar;

V - ter aptidão física e psíquica, comprovada por laudo médico de órgão oficial, realizado por requisição do Ministério Público;

VI - ter boa conduta social e idoneidade moral, atestadas por, pelo menos, dois membros vitalícios do Ministério Público ou do Poder Judiciário, sem prejuízo das informações circunstanciadas colhidas pela Comissão de Concurso sobre a conduta pessoal, social, familiar e profissional do candidato;

VII - não registrar antecedentes criminais, comprovando tal requisito por certidão negativa ou folha corrida expedida pelo Poder Judiciário dos Estados, da Justiça Federal, da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral do local ou dos locais em que o candidato tiver residido nos últimos cinco anos.

A estrutura inicial do Ministério Público¹⁶¹ sofre novas modificações, a partir da Constituição de 1969 ou Emenda Constitucional de 1969¹⁶². Convém lembrar que, neste período, disciplinar e limitar as funções do *parquet* também se faziam presentes¹⁶³. Óbvio

¹⁶¹ Discutiremos a atual estrutura mais à frente.

¹⁶² Período marcado pelo ufanismo, pelo aparente desenvolvimento econômico e certamente de maior repressão e torturas foi vivido no governo de Médici.

¹⁶³ Lembremos que os militares instituíram 17 atos institucionais além de centralizar a administração política do país devia-se também suprimir os poderes conferidos a quem tinham o dever de zelar pelos direitos sociais.

reafirmar que, num governo reacionário, não há espaço para a democracia nem para as instituições que a defendam.

A lei 6.697/1979 trata do Código de Menores e não apresentava a discussão dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Art 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

[...]

Art 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

[...]. (BRASIL, 1979).

A Portaria MP/PA nº 174/80 refere-se ao **Curador Promotor de Menores**, que tem o papel de salvaguardar aquele que se encontra em situação de risco ou que é incapaz de responder por si. No entanto, não há elementos tratados nos documentos que abordem as questões educacionais. O mesmo ocorre com as portarias MP/PA nº 067/83 e nº 408/88, destacando que nesta já se apresenta a Ação Civil Pública e os Mandados de Segurança em defesa dos interesses difusos.

Chamamos atenção para o fato de que, com a alteração da CF/88, mais que substituir a Doutrina da Situação Irregular, presente no Código de Menores, a Doutrina da Proteção Integral, encontrada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), solicita um perfil diferenciado na atuação do promotor de justiça. Se antes a intervenção só se dava quando crianças e adolescentes se encontravam em risco social, hoje, o promotor de justiça deve zelar pela convivência familiar (proteção à família natural e colocação em famílias substitutas), vagas em creche e escolas, garantir o atendimento a saúde, entre outros.

O Brasil entra num processo de transição rumo ao regime democrático, e o MP, mais uma vez, foi atrelado ao órgão de função executiva. Nesse período, também ocorre um extraordinário avanço nas articulações da instituição. Cria-se a primeira lei orgânica, as atribuições, os poderes e as garantias. A União passou a ser referência para as normas gerais que se destinaram aos demais MP Estaduais; com isso tem-se um perfil uno do *parquet*.

Dawalibi (2006) entende por unidade o fato de que todos os membros do MP fazem parte do mesmo órgão, com as mesmas finalidades institucionais e sob a direção de um só chefe.

O promotor de justiça, membro desta instituição, deve atuar no sentido de seguir os princípios constitucionais estabelecidos; embora não haja nenhuma subordinação hierárquica e considere-se a independência que aquele tem para desenvolver suas ações, estas devem ter a mesma finalidade prevista para o MP, na CF/88.

Aqueles que atuam em nome da instituição, os membros do MP, submetem-se a uma chefia administrativa, exercida pelo Procurador Geral, mas são independentes para desempenhar suas funções e também não sofrem interferências de poderes políticos e de governos.

A independência funcional mais condizente com o Estado Democrático de Direito dá aos membros do *parquet* autonomia diante dos demais poderes sem se subordinar a nenhum órgão. A atuação funcional do membro do MP não poderá ir de encontro às legislações constitucionais e infraconstitucionais.

O princípio da indivisibilidade trata da representação do órgão, uma vez que esteja representado pelo membro e que este aja em seu nome do mesmo, ainda que ocorra a sucessão ou a substituição em inquéritos civis, nos processos judiciais ou em investigações.

A independência funcional dos membros do MP também foi prevista pela CF/88 e, diferentemente do que ocorre na administração pública, onde há submissão a uma chefia, a hierarquia entre os membros se estabelece apenas administrativamente.

Na tentativa de organizar as funções dos MPE em suas sedes estaduais, a carreira no *parquet*, foi organizada conforme as leis existentes no âmbito de cada estado, tendo sido regulamentada, posteriormente, através da Lei Complementar nº 40/81, cujo artigo 59 determinava os prazos que os MPE tinham para adaptar-se e passar a atuar conforme a legislação.

Para garantir o fiel exercício de tais atribuições, ainda são garantidos pela CF/88 aos membros¹⁶⁴ a vitaliciedade, a inamovibilidade, assim como a autonomia financeira, administrativa e funcional do órgão¹⁶⁵.

Já em 1982¹⁶⁶ foi sancionada pelo então Governador Alacid Nunes¹⁶⁶ a Lei Complementar 001/82, Lei Orgânica do Ministério Público Estadual. A nova legislação¹⁶⁷ garantiu plena autonomia ao Órgão, criando estrutura e funções até então inexistentes, além da Procuradoria Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores, O Conselho Superior do Ministério Público, a Corregedoria Geral da Instituição, os Procuradores de Justiça, os Promotores de Justiça.

As funções institucionais¹⁶⁸ do MP, de acordo com a CF/1988, são:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...]

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

[...]

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

¹⁶⁴ O MP é formado por membros – promotores de justiça que são os integrantes que têm mais contato com o cidadão, recebendo as pessoas e identificando os direitos que estão sendo violados, bem como fiscalizando se as leis estão sendo cumpridas; e procuradores de justiça, que atuam nos processos em grau de recurso, quando uma das pessoas discordar da decisão do juiz e recorrer ao Tribunal de Justiça, momento em que o MP deve se manifestar no processo com um parecer de um procurador de justiça.

¹⁶⁵ A CF também veda aos membros da Instituição o exercício da advocacia, da atividade político-partidária e o acúmulo de outra função pública, salvo para exercer o magistério.

¹⁶⁶ Foi governador do Estado do Pará, de 31 de janeiro de 1966 a 15 de março de 1971 e de 15 de março de 1979 a 15 de março de 1983.

¹⁶⁷ Órgãos auxiliares, como a Secretaria Geral, os Estagiários e a Comissão de Concurso, e eliminando dos quadros da instituição figuras e funções não previstas na Lei Complementar como: Procurador Geral do Estado, os Sub-Procuradores Gerais e os Adjuntos de Promotor Público, podendo estes últimos, embora nomeados, ser pessoas leigas.

¹⁶⁸ Além destas, são funções do MP, conforme a CF/88: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§2º As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.

§3º O ingresso na carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II e VI. (BRASIL, 1988).

A Administração Superior do MP do Pará é constituída pela Procuradoria Geral, composta pelo Colégio de Procuradores, Conselho Superior e Corregedoria Geral. Na área da Execução, funcionam as Procuradorias e as promotorias e, nos Órgãos Auxiliares, as Subprocuradorias Gerais, as Coordenadorias, os Centros de Apoio Operacional (Cível, Criminal, Cidadania, Infância e Constitucional)¹⁶⁹, Núcleo do Meio Ambiente (NUMA), Núcleo de Informações Relativas às Pessoas Portadoras de Deficiência (NIDE)¹⁷⁰, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e os Programas de Trabalho (Prá Escola, Já!¹⁷¹ e a Promotoria de Justiça de Baião vai até você).

As promotorias foram criadas, a princípio, como órgãos administrativos; atualmente, o MP do Pará possui promotorias de justiça divididas em cíveis e penais¹⁷², com 83 promotores de justiça, na 3ª entrância (capital), 84, na 2ª entrância (interior), e 61, na 1ª entrância (interior), totalizando 228 promotores de justiça.

Art. 23. As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela Lei Orgânica.

§ 1º As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.

¹⁶⁹ Atua em defesa do meio ambiente

¹⁷⁰ Banco de dados de informações para pesquisa e consulta e núcleo fomentador de políticas e projetos junto a órgãos governamentais e não governamentais que venham a garantir direitos e difundir informações sobre as Pessoas Portadoras de Deficiência, funcionando junto à Promotoria de Justiça de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência, implantado no Ministério Público do Estado do Pará no dia 22.12.99.

¹⁷¹ Criado em 2000, visa à inclusão escolar de criança e ao adolescente, na faixa etária de 0 a 17 anos, e procura garantir o direito à educação por meio de uma rede integrada (família, escola, MP e Conselhos Tutelares).

¹⁷² Com exceção dos Promotores que atuam no interior, que atendem as demandas das duas áreas.

§ 2º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

[...]

Art. 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

I - impetrar habeas-corpus e mandado de segurança e requerer correção parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes;

II - atender a qualquer do povo, tomando as providências cabíveis;

[...] (BRASIL, 1993).

O Ministério Público do Pará¹⁷³ possui duas promotorias para o atendimento das demandas da educação. A Promotoria da Infância e da Juventude surge, no ano de 1965, enquanto curadoria, e a Promotoria de Justiça dos Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público.

A Promotoria de Justiça dos Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público tem, entre as suas atribuições nos processos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais relativos aos direitos e interesse difusos, coletivos e individuais homogêneos, atuar nos procedimentos judiciais ou extrajudiciais, assim como nos processos destinados a garantir o efetivo respeito, pelos representantes dos Poderes Públicos que executem serviço de relevância pública, aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual.

Segundo Damasco (2008), “O MP em seis estados da Federação conta com algum tipo de Promotoria ou Centro de Apoio para educação: Distrito Federal, Espírito Santo, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Norte e Sergipe” (p.74).

Atualmente, o Pará já conta com uma promotoria exclusiva para atender os assuntos educacionais. Os estudos e procedimentos que se encontravam na Promotoria de Justiça dos

¹⁷³ O MPE é composto pelas seguintes Promotorias: Promotorias de Justiça de Defesa Comunitária e Cidadania (Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor, Promotoria de Justiça de Defesa dos Deficientes e Idosos, Promotoria de Justiça de Acidentes do Trabalho e Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), as Promotorias de Justiça Cíveis (Promotoria de Justiça de Incapazes e Interditos, Promotoria de Justiça de Registros Públicos, Promotoria de Justiça de Fundações e Massas Falidas e Promotoria de Justiça de Família, Resíduos e Sucessões), Promotorias de Justiça Criminais (Promotoria de Justiça de Crimes Contra a Ordem Tributária, Promotoria de Justiça de Entorpecentes e Crimes de Imprensa, Promotoria de Justiça de Execuções Penais, Promotoria de Justiça do Juízo Singular, Promotoria de Justiça Militar e Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri), Promotoria de Justiça de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Promotorias de Justiça Distritais, Promotorias de Justiça de Direitos Humanos, Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público, Promotoria de Justiça de Ações Constitucionais e Fazenda Pública e Promotorias de Justiça da Infância e Juventude.

Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público foram encaminhados à Promotoria de Justiça de Educação, que funciona àquela interligada e no seu interior. A sua criação foi necessária devido à demanda verificada no Estado do Pará.

Com isso, os atos de improbidade administrativa, os procedimentos judiciais ou extrajudiciais, enriquecimento ilícito por parte de funcionários ligados à educação, como também os casos de processos que digam respeito a essa questão educacional passam a ser de responsabilidade desta promotoria.

A Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude (PJIJ) possui atribuições relativas aos atos infracionais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e, também, às atividades relativos à criança e ao adolescente, inclusive no âmbito educacional, operando nos processos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais.

Nessa Promotoria, funciona o Setor Pedagógico que auxilia nas atividades relativas à educação atendidas pelos promotores. Primeiramente, esta promotoria contava apenas com o auxílio técnico de psicólogas e de assistentes sociais, para tratar dos assuntos referentes a educação; contudo, a demanda oriunda dos problemas relacionados à escola (acesso, permanência, qualidade do ensino, cobranças indevidas, entre outros) foram se expandindo e requerendo uma contribuição mais específica de um profissional, que é o pedagogo.

Os promotores que estão à frente da área educacional¹⁷⁴ desenvolvem suas atividades independentemente da atuação do Setor Pedagógico. Percebe-se que o mesmo ocorre relativamente às atividades do Setor Pedagógico, que não fica restrito à atuação dos promotores para realizar os atendimentos referentes ao direito à educação. Em alguns casos, opta-se por parcerias para solução das questões referentes à educação, que incluem o atendimento ao público, as audiências de conciliação entre as partes envolvidas, inspeções nos espaços escolares, relatórios pedagógicos para respaldar os mecanismos jurídicos que precisem ser instaurados.

¹⁷⁴ Na PJIJ, atualmente, dois promotores dedicam suas atividades ao direito à educação.

2.3.3 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

A atuação social do MP na aplicabilidade imediata do direito à Educação Básica, como serviço público, evidencia sua importância no debate local, visto que integra o cidadão socialmente excluído ou com dificuldades para garantir este direito, gerando, também, às oportunidades para desenvolver-se em igualdade de condições, possibilitando a qualificação profissional e o exercício pleno de cidadania.

A efetividade do direito à educação envolve, além do entendimento das legislações específicas que tratam do assunto, o envolvimento de todos os sujeitos que a este se relacionam, isto é, família, Estado, sociedade e os professores que atuam no espaço escolar, pois a educação merece de todos particular atenção e cuidadosa reflexão.

Com referência, em especial, aos educadores, é preciso compreender a relação que se estabelece entre a norma (lei) e o papel da educação rumo à construção de uma cidadania inclusiva e democrática. Com essa finalidade, o direito de acesso ao sistema educacional, promulgado na CF/88, operacionalizado nas legislações infraconstitucionais e implementado pelas políticas públicas, apoia-se em ações que promovam a ampliação do acesso à escola, visando que o ensino ofertado seja de qualidade.

O conceito de escola foi ampliado; segundo Marques (*apud* DAMASCO, 2008), trata-se de “um lugar de prestação de direitos sociais básicos, como educação, profissionalização, cultura e convivência comunitária a [sic] prevenção primária” (p.56).

Dentro deste contexto, é necessário compreender o papel imprescindível da ação social, política e jurídica que o MP executa, assim como os mecanismos que possibilitam concretizá-lo. Para isso, o Ministério Público conta com instrumentos jurídicos que vão desde o atendimento ao público à judicialização dos atos. Busca-se com estes resgatar os interesses dos indivíduos, resguardar o que está previsto na norma e fiscalizar o cumprimento da lei, objetivando minimizar o desequilíbrio nas relações sociais e econômicas e responsabilizar juridicamente práticas lesivas ao cidadão.

Considerando a legislação vigente, os instrumentos judiciais que viabilizam a defesa dos interesses da sociedade e, assim, promovem os direitos relativos à educação utilizados

pelo *parquet* são, nos termos do art. 129, da CF/1988, a *ação civil pública* (ACP) (inciso III) e o *mandado de segurança*, este último previsto, originalmente, pelo ECA. A defesa por meio extrajudicial dos interesses dos cidadãos compreendem as fichas de atendimento, a abertura de Procedimentos¹⁷⁵, os Expedientes, a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o inquérito civil público.

As leis infraconstitucionais também nomearam o MP órgão defensor dos direitos estabelecidos nos diplomas legais, aproximando assim o ideal de justiça dos cidadãos, garantindo o controle da legalidade; a correção de ilegalidades em defesa da sociedade hipossuficiente são competências que abrangem a defesa dos direitos e interesses relativos, também, à educação, além da provocação ao Poder Judiciário quanto à prestação jurisdicional.

Para acompanhar o panorama jurídico que foi significativamente alterado após a CF/88, os instrumentos ou *remedia júris*, além de conferir legitimidade às normas, tornaram-se indispensáveis como exigência e controle sobre os poderes públicos na proteção dos direitos fundamentais. A crescente complexidade dos problemas educacionais não permite um Estado que se abstenha, esteja alheio ou permaneça no plano das declarações de direito.

A relação entre o direito e a educação, muitas vezes, é objeto de análise do *parquet* nos mais diversos atendimentos realizados, e se estes se encontram limitados pelas políticas públicas ou, ainda, se são detectadas diversas situações irregulares destinadas ao público da educação básica, cabe as mesmas serem corrigidas pela norma. É necessário situar a educação enquanto direito no âmbito legislativo-político, para que assim surjam os efetivos efeitos na vida da sociedade.

O controle realizado pelo MP se faz necessário e peculiar diante da demanda social, pois, além de estar legitimado para tutelar os direitos, ressaltamos que sua atuação evidencia a necessidade de adequar as ações governamentais ao que está imposto como regra, na legislação e na CF/88. Antes, porém, de exercer a acusação, busca-se meios tanto para investigar as infrações quanto corrigi-las.

¹⁷⁵ Encontramos, para análise dos documentos relativos aos Procedimentos, as devidas nomenclaturas: Procedimento Extrajudicial, Procedimento Administrativo Preliminar e Procedimento Administrativo Preparatório. Todas têm a finalidade de apurar as informações e coletar documentações.

As garantias constitucionais dos direitos individuais e sociais são, também, ações de controle, que buscam assegurar e limitar o exercício do poder estatal, pois, numa democracia, a sociedade também controla o governo e, na impossibilidade de a mesma exercê-las, cabe ao MP, ainda que faça parte da estrutura do Estado, utilizar-se dos remédios jurídicos para coibir abusos.

Os meios jurídicos tornam-se ineficazes se não correspondem às aspirações sociais. Sendo o *parquet* agente social e meio de controle do Estado que age em defesa da sociedade civil, utiliza-se de recursos que buscam construir direitos e democratizar a justiça, superando a ação de mero executor e cumpridor do que está estabelecido em lei.

É nisto que consiste sua ação num regime democrático, pois visa a atender o que está previsto nas normas jurídicas, controlando não apenas o aspecto legal, mas o que é ilegítimo, não permitindo que permaneça a disparidade entre o que é previsto como justiça legal e o que ocorre enquanto justiça social. Esta, por sua vez, só pode fazer aquilo que está em lei. A intervenção do MP se faz necessária quando os demais poderes revelam sua incapacidade de atender as necessidades da sociedade ou, ainda, quando as políticas públicas por eles realizadas não são compatíveis com a proteção dos direitos fundamentais. Uma vez consagrados os direitos da pessoa humana, deve servir de ideal a ser buscado pela sociedade brasileira.

O direito à educação se fortalece por meio dos instrumentos viabilizadores, isto é, as garantias constitucionais que são possibilitadas pelo *mandado de segurança coletivo*, pelo *mandado de injunção* e pela *ação civil pública*. Para isso, o MP precisa ser atuante para acompanhar o controle externo da administração pública.

O *mandado de segurança*¹⁷⁶ surgiu na Constituição de 1934, e promove a efetividade de tornar um direito líquido e certo¹⁷⁷; é considerado a defesa mais eficaz contra a ilegalidade ou abuso do poder, pois objetiva corrigir atos omissivos e ilegais. O mandado de injunção é o modo pelo qual se pode exigir a viabilidade do exercício dos direitos e das legalidades constitucionais que têm por finalidade os direitos humanos. A ação civil pública, por sua vez, visa à defesa de interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade.

¹⁷⁶ Após 120 dias, se o direito não for assegurado, o cidadão pode impetrar uma ação judicial para garanti-lo.

¹⁷⁷ No âmbito jurídico, a expressão “direito líquido e certo” se refere àquele que é claro, sem requerer maiores esclarecimentos para ser compreendido.

O texto constitucional de 1988 representou um avanço no tratamento dispensado ao Ministério Público, bem como na ampliação de suas atribuições. A instituição tem um papel fundamental na estrutura do Estado Democrático de Direito mas, em alguns casos, tem sido criticada por estar aquém das expectativas. Apesar das freqüentes notícias das acções exitosas de muitos membros do Ministério Público, sobretudo na defesa de direitos colectivos e difusos, aponta-se para a necessidade de uma democratização da instituição. Isso implica outro tipo de relacionamento, não só com as outras instituições do poder judicial, legislativo e executivo, como também com a sociedade em geral e com as suas organizações nomeadamente com grupos de cidadãos, movimentos sociais e entidades não-governamentais dedicados a temas relacionados com a sua área de actuação: direitos humanos, defesa da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, entre outros. (SANTOS, 2007, p. 57).

A fragilidade das políticas sociais e a própria postura do Estado em face da garantia do direito à educação de qualidade possibilitam que diversos instrumentos de atuação em prol da demanda social sejam utilizados pelo MP, visando à consolidação tanto da democracia no Estado de Direito quanto à ampliação do acesso ao espaço escolar e da permanência neste, com qualidade.

Compreendemos que aqueles instrumentos são mecanismos de inclusão e de implementação dos direitos sociais, para que o Ministério Público investigue e averigue fatos que lhe permitam propor as medidas cautelares e as sanções previstas pela normativa.

O *inquérito civil*¹⁷⁸ é procedimento administrativo e instrumento de investigação, exclusivo do Ministério Público, destinado a obter fatos relacionados ao exercício de direitos transindividuais. Ou seja, é utilizado para colher informações que lhe permitam definir-se pelo caminho da ação civil pública ou coletiva, pelo compromisso de ajustamento de conduta, pela ação de improbidade e/ou pela emissão de recomendações; ademais, permite a realização de audiências públicas, como preconiza a CF de 1988, em seu artigo 129:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...].

(BRASIL, 1988).¹⁷⁹

¹⁷⁸ Determinado pela CF/88, o *inquérito civil* é encontrado em outros dispositivos legais (Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.625/93 [Lei Orgânica do Ministério Público] e Lei Complementar nº 75/93 [ref. Ministério Público da União]).

¹⁷⁹ A *ação civil pública* é um instrumento criado e disciplinado, originalmente, pela lei federal nº 7.347, de 25 de julho de 1985.

O discurso jurídico no Estado Democrático de Direito encontra muitos entraves para garantir o cumprimento dos preceitos e princípios referentes aos direitos fundamentais. Por essa razão, o controle de constitucionalidade presente na jurisdição se faz necessário diante da inércia dos poderes encarregados de implementar as políticas públicas. Dentro desta perspectiva, o MP, responsável por fiscalizar as leis quando defrontado com questões que lesam os direitos sociais, deve acompanhar os atos administrativos e a implementação das políticas governamentais.

O *inquérito civil* é também um procedimento administrativo¹⁸⁰ que enseja dar maior agilidade para a efetividade das políticas públicas pelos administradores ou por entes privados responsáveis por sua prática; contudo, a ação civil pública, perante o judiciário, não depende da sua aplicação, já que o Promotor, tendo a convicção dos fatos já apurados, pode realizar a sua propositura. O inquérito civil foi incorporado ao texto constitucional pós CF/88 devido à sua eficácia e à sua relevância nos espaços de negociação das várias demandas da sociedade, possibilitando, assim, que o MP, por meio deste instrumento, se torne o órgão que induz a mudança em ações ineficazes realizadas pelos administradores públicos e privadas, mediando questões referentes a orçamento e promovendo a conciliação entre as partes interessadas.

De acordo com Vigliar (2001),

A criação do inquérito civil foi uma das mais importantes e funcionais novidades apresentadas pela lei n. 7347/85 [...]. Além disso, o inquérito civil possibilita a obtenção do chamado compromisso de ajustamento de conduta que evita a propositura da ação civil pública de conhecimento. (VIGLIAR, 1998, p.125).

Ainda sobre esse tema, complementa Mazzilli (2001, p.403):

Um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público; seu objeto é a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesse metaindividuais – ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa identificar ou não a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura de alguma ação civil pública.

¹⁸⁰ Há um considerável número de procedimentos extrajudiciais utilizados pela PJDC e PJIJ. No primeiro, há a formalização, isto é, instaura-se formalmente o procedimento, enquanto na PJIJ o registro dos atendimentos é feito por meio das fichas de atendimento e dos livros de controle.

Destaca-se que a participação da sociedade tem sido fundamental para a ampliação e a utilização deste recurso, pois a partir da provocação é que se inicia a apuração dos fatos. Na Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público e na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, o atendimento é realizado primeiramente pela ficha de atendimento ao público, passando para o termo de declarações, para o qual convocam-se as partes interessadas para prestar os esclarecimentos devidos, solicita-se a prestação de depoimentos e coletam-se as informações, requisitando documentos e avaliação técnica para escolher o meio mais conveniente para atender a reclamação, buscar sua solução e assim corresponder aos anseios da sociedade por justiça na educação.

A possibilidade de o dano ser reparado antes da propositura da ação civil pública ou por meio de uma solução consensual tem sido utilizada em diversas situações, uma vez que o direito se encontra lesado e tendo em vista que com pretende-se ajustar a conduta às exigências da lei.

O *compromisso de ajustamento de conduta*¹⁸¹, conhecido também como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), é outro instrumento de que se vale o MP para garantir o respeito aos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, objetivando adequação ao que está previsto na norma constitucional e noutros normativos legais. Estabelecem-se, assim, prazos e outras condições, inclusive orçamentárias, de interesse que atendem a conformação da lei. Foi introduzido no âmbito da Lei nº 8.069/1990 [ECA], em cujo art. 211 se lê: “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados **compromisso de ajustamento de sua conduta** às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.” (BRASIL, 1990. Grifos nossos.).

O TAC na educação pode, assim, ser utilizado quando o número de vagas nas redes de ensino é insuficiente para garantir a universalização do atendimento, adequar a conduta das instituições de ensino quanto à expedição e ao registro de documentos, diplomas ou certificados, sejam quais forem os níveis (da Educação Básica ao ensino superior), preenchendo todos os requisitos exigidos pelo Ministério da Educação. Também, atua na regulação de cobranças indevidas, mensalidades reajustadas indevidamente ou taxas extras e outras situações irregulares.

¹⁸¹ Esse instrumento foi criado no âmbito do ECA (Art. 211), reiterado no Código de Defesa do Consumidor (Art. 82, §3º, e Art. 113) e está presente, também, na Lei da Ação Civil Pública (art. 5, § 6).

O compromisso de ajuste é, portanto pacto firmado perante o Ministério Público, através de instrumento escrito, pelo qual a administração e/ou ente privado se compromete a cessar a conduta ilegal ou inconstitucional (comissiva ou omissiva) no prazo e condições negociados. (FRISCHEISEN, 2000, p.137).

O TAC pode ser instaurado, enquanto procedimento administrativo, no inquérito civil e na ação civil pública, quando ocorrer o descumprimento total ou parcial do ajuste, podendo também estar sujeito ao pagamento de multa diária.

O TAC¹⁸² é uma forma consensual de solução de um problema para evitar a morosidade dos processos judiciais; contudo, quando não for cumprido, deve ser executado judicialmente. O MP tenta evitar a judicialização, por meio dos instrumentos extrajudiciais; por essa razão, o TAC é significativo, por ser uma medida de ajuste para viabilizar a regularização dos direitos onde ocorre a ação ou omissão governamental.

Quanto à *recomendação*, este instrumento permite que sejam incorporadas pelos administradores as novas demandas da sociedade. São consideradas sugestões e estratégias em razão das quais o MP¹⁸³ atua como mediador com o intuito de que a administração passe a atendê-las. Também são medidas de ajuste que visam ao atendimento das normas constitucionais.

A exemplo disso, temos a Recomendação enviada aos promotores de justiça da área da infância e juventude de todo o Estado, solicitando que seus membros acompanhem a criação ou a instalação dos conselhos fiscalizadores dos recursos do FUNDEB nos municípios, inclusive participando das reuniões ou destas tomando ciência por meio das pautas e atas.¹⁸⁴ Vejamos seus termos.

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”, e, à sociedade e à família, o dever de colocá-las a salvo de toda forma de negligência, zelando pela sua educação e fiscalizando a atuação da Administração Pública, nos termos do art. 201, VIII, da Lei nº 8.069/90, e arts. 204, II e 227, da CF/88, respectivamente;

¹⁸² No procedimento Judicial que trata da Educação Infantil, o MP utiliza-se deste instrumento antes de instaurar a Ação Civil Pública.

¹⁸³ Cf. matéria publicada na *webpage* do Ministério Público do Pará, em 10 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.mp.pa.gov.br/not08071000.php>>. Acesso em: 03 maio 2009.

¹⁸⁴ Recomendação Nº 001/2008 – MP/PGJ-CGMP, de 3 de julho de 2008, exarada por Geraldo de Mendonça Rocha (Procurador-Geral de Justiça) e Ubiragilda Silva Pimentel (Corregedora-Geral do Ministério Público).

CONSIDERANDO que o direito à educação constitui-se em uma das diretrizes institucionais do Ministério Público, a quem compete assegurar com prioridade os direitos relacionados ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, previstos no art. 4º da Lei nº 8.069/90;

CONSIDERANDO que os índices atuais da educação no Estado do Pará são alarmantes e, diante disso, urge uma maior fiscalização da sociedade para que, no exercício de sua democracia representativa, possa reverter o atual quadro social visando a preservação dos seus interesses, o que se dará através da atuação do Conselho.

RECOMENDAM aos Promotores de Justiça com atribuição na área da infância e juventude que:

1. Nos municípios onde o Conselho do FUNDEB já encontrar-se implantado: Solicitar pauta das reuniões; Solicitar ata das reuniões para conhecimento das deliberações; Acompanhar as reuniões do Conselho, sempre que possível.
2. Nos Municípios que não possuem o Conselho do FUNDEB:
 - 1) Instaurar Procedimento Administrativo Preliminar, objetivando ajustamento de conduta, ou ajuizar Ação Civil Pública para compelir o município a criar, por meio de lei, o conselho de fiscalização do Fundeb;
 - 2) Realizar Audiência Pública para discutir com a sociedade a importância da criação do conselho;
 - 3) Acompanhar a tramitação da proposta perante a Câmara Municipal, objetivando agilizar a sua aprovação;
 - 4) Certificar que a atuação do conselho atende ao fim para o qual foi criado, de modo que a prestação de contas da administração pública seja mensalmente fiscalizada por meio deste conselho municipal;
 - 5) Atentar para que o fundo destinado à educação básica seja efetivamente aplicado ao fim que lhe é devido, de modo a garantir o direito à educação nos municípios paraenses e, assim, melhorar a qualidade de vida das crianças e adolescentes.
 - 6) Atentar para que o Conselho esteja efetivamente instalado até o mês de dezembro de 2008.

Este instrumento não retira a autonomia do município, mas faz-se necessário sair da zona de conforto que, muitas vezes, engessa as ações da administração pública assim como as do *parquet*; não há como manter o discurso da neutralidade diante dos índices alarmantes do cenário educacional em nosso Estado. É preciso cumprir o que está disposto como norma legislativa pela União, em busca de atender ao interesse público.

Além disso, a Recomendação pode também ser considerada a partir da fiscalização do MP sobre os serviços públicos, o qual expede a outros órgãos de fiscalização determinação para que instaurem os procedimentos cabíveis. Este instrumento permite que a administração pública atualize as linhas de atuação de suas políticas públicas, construindo mecanismos para o exercício da ordem constitucional e restaurem os direitos negados.

Deve, assim, o representante do Ministério Público buscar, em primeiro lugar, o entendimento com a pessoa ou autoridade acusada da ameaça ou violação aos direitos infanto-juvenis, tentando, através de argumentos de ordem jurídica e também técnica, alertá-lo da ilegalidade da situação apurada e conceder-lhe um “prazo razoável” para a eliminação do risco e/ou reparação do dano causado. (DIGIÁCOMO, 2004, p. 335).

Caso permaneça a omissão em relação às políticas públicas, assim como aos ajustes necessários às demandas sociais, os administradores serão questionados judicialmente. A recomendação é utilizada para evitar a judicialização do conflito, estipulando prazo para que tal violação ou situação de ilegalidade seja corrigida.

A *Ação Civil Pública* está prevista na Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, há 24 anos, portanto, para proteger os direitos difusos. O MP atua como autor e, também, como fiscal da lei, defendendo, assim, os interesses de extrema relevância social, aplicando sanção aos descumprimentos dos direitos constitucionalizados.

O Ministério Público do Pará, por meio da Promotoria da Infância e da Juventude, ajuizou, no ano de 2002, a Ação Civil Pública contra o Governo do Pará e a Prefeitura de Belém, objetivando garantir o acesso gratuito ao Ensino Fundamental e o atendimento da demanda da Educação Infantil.¹⁸⁵

O *mandato de segurança* está previsto no ECA (Art. 201, inciso IX) e deve ser utilizado na defesa dos interesses sociais e individuais afetos a crianças e adolescentes, inclusive os que tratam da matéria educacional que esteja sendo violado, negado ou ameaçado dentro do espaço escolar.

O Ministério Público utiliza-se desse instrumento para atuar na fiscalização e na exigência de cumprimento da qualidade de ensino, verificando como está o atendimento do ensino noturno regular pelo poder público, assim como se as condições oferecidas ao educando com necessidades especiais são adequadas nos espaços escolares.

No que concerne aos instrumentos utilizados pelas Promotorias, há uma significativa amostra de procedimentos extrajudiciais. O quadro abaixo permite elucidar a análise dos

¹⁸⁵ A referida Ação Civil Pública será discutida e analisada no próximo capítulo.

mecanismos utilizados pela PJDC. A maioria dos mecanismos avaliados, no período de 2002 a 2008, encontram-se no plano dos procedimentos.

INSTRUMENTOS / QUANTITATIVO CORRESPONDENTE								
		EXTRAJUDICIAL					JUDICIAL	
MPE	PERÍODO	(FICHA DE ATENDIMENTO, OFÍCIOS,	PROCEDIMENTOS	INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO	RECOMENDAÇÃO	AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)	AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP)	MANDADO DE SEGURANÇA
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS – PJDC	2000	00	01	00	00	00	00	00
	2001	00	00	00	00	00	00	00
	2002	00	01	00	00	00	00	00
	2003	00	02	00	01	00	00	00
	2004	00	04	00	00	00	00	00
	2005	00	03	00	00	00	00	00
	2006	00	02	00	00	00	00	00
	2007	00	05	00	00	00	00	00
	2008	05	10	00	00	00	00	00
Total	08 anos avaliados	05 Expedientes	30 Procedimentos	Não há registro	01 Recomendação	Não há registro	Não há registro	Não há registro

QUADRO 3. Instrumentos da PJDC – Período 2000 a 2008

Fonte: Arquivo de Procedimentos Extrajudiciais e Judiciais disponibilizado pela PJDC/PA.

Quanto aos *Procedimentos* relativos à educação, foram detectados na PJDC diversos assuntos educacionais, que foram classificados no gráfico abaixo.

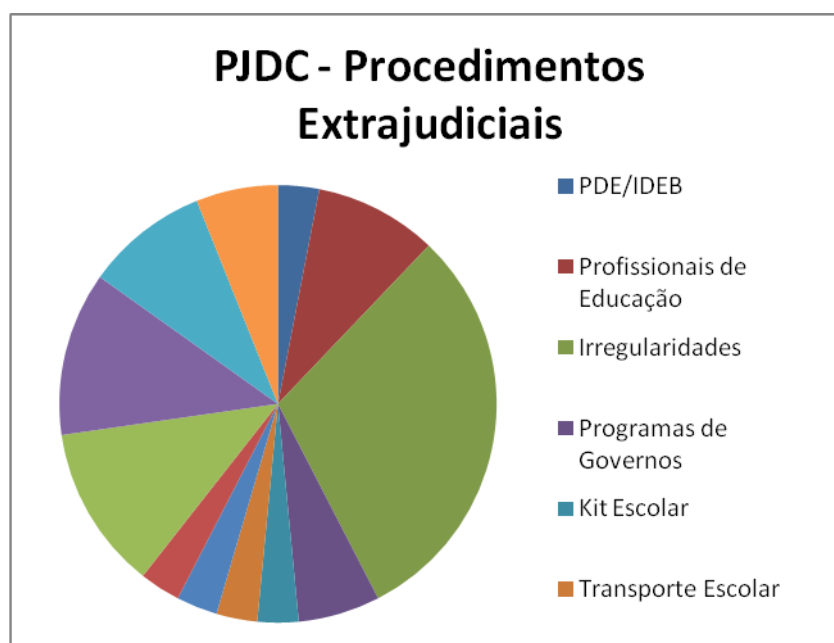


GRÁFICO 2. Assuntos tratados nos procedimentos extrajudiciais da PJDC. MP/PA – 2000-2008.
Fonte: Arquivo de procedimentos extrajudiciais da PJDC/MP/PA.

Percebe-se que há uma expressiva demanda referente a irregularidades da educação escolar, as quais tratam de falsificação de documentação escolar, má utilização dos recursos públicos, regularização profissional por meio dos concursos públicos, implementação do currículo escolar no que tange à cultura afro-descendente e indígena, vantagens e gratificações dos profissionais de educação, eleições para reitor, improbidade administrativa.

A PJIJ¹⁸⁶, em geral, não utiliza o Procedimento Administrativo para tratar dos assuntos educacionais. Os Promotores e o Setor Pedagógico¹⁸⁷ atendem as demandas da sociedade relativa à educação, documentando-as por meio das fichas de atendimento e dos registros em livros de atendimento.

¹⁸⁶ A PJIJ, após encerrar o exercício referente a um período anual, envia a documentação para ser microfilmada, razão pela qual utilizamos os documentos referentes ao exercício de 2008.

¹⁸⁷ Funciona, nesta PJIJ, um setor de atendimento a demandas educacionais. Muitas vezes, as ações são realizadas em parceria, isto é, a partir do conhecimento de dada situação pelo promotor, aciona-se o Setor Pedagógico; contudo, não são todas as ações que são compartilhadas. O Setor Pedagógico funciona na instituição, há 17, anos tendo uma pedagoga à frente.

A tabela abaixo mostra as atividades de atuação de um dos Promotores da PJIJ¹⁸⁸, e, para montá-la, utilizamos os ofícios¹⁸⁹ expedidos no ano de 2008.

TABELA 1. Atividades/atuação mensal do Promotor A: distribuição por assunto/demanda. BELÉM-2008.

ATIVIDADE / ATUAÇÃO MENSAL DO PROMOTOR A												
ASSUNTOS/ DEMANDAS	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Matrícula em Creche	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Matrícula em Creche*	4	3	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Matrícula em Escola	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Matrícula em Escola*	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Matrícula E Requisição de documentos	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Convocação de Escolas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Troca de turno	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Encaminhamento Educação especial SEMEC	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Débito e matrícula	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Funcionamento de Escola Estadual**	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1
Denúncia sobre Cyber café	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Assédio e transferência	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Documentação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Solicitação de Informações para Procedimento Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	12	11	2	0	0	0	6	1	3	0	0	4

Fonte: **Arquivo de ofícios da PJIJ/MP/PA.**

NOTAS: * Atividade realizada em parceria com o Setor Pedagógico

** Ofício enviado a SEDUC e a Direção da Escola

Percebemos que, no início do ano, ocorre um índice maior de atendimentos devido à necessidade de inserir crianças e adolescentes nas escolas, sendo muitas dessas matrículas solicitadas pelo Setor Pedagógico. As matrículas precisaram de intervenção do MP pelos mais variados motivos, por exemplo, escolas que se recusaram a receber os alunos em razão de os

¹⁸⁸ Na PJIJ, atuam dois promotores com a temática educação; contudo, apenas um deles disponibilizou os documentos em tempo hábil para desenvolvimento deste trabalho.

¹⁸⁹ Os ofícios, em geral, não tratam de uma situação específica. Como exemplo: para obter vaga na escola, é necessária a certidão de nascimento.

responsáveis financeiros se encontrarem inadimplentes. A matéria é tratada de acordo com o art. 6º (*caput* e parágrafos), da Lei 9.870/99:

Art. 6º São proibidas a suspensão de provas escolares, a retenção de documentos escolares ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas por motivo de inadimplemento, sujeitando-se o contratante, no que couber, às sanções legais e administrativas, compatíveis com o Código de Defesa do Consumidor, e com os arts. 177 e 1.092 do Código Civil Brasileiro, caso a inadimplência perdure por mais de noventa dias. (BRASIL, 1999).

A instituição educacional deve ter cuidado com as cobranças de mensalidades; ademais, o aluno não pode ser impedido de fazer prova, tampouco de frequentar a escola: a responsabilidade financeira é daquele que paga a escola, não de quem a frequenta.

No tocante a isso, o MP se posiciona e atua contrariamente à prática abusiva e ilegal das escolas, prejudicando os alunos que não podem ser penalizados e dificultando que deem continuidade aos seus estudos. Um exemplo se encontra na transcrição parcial do Ofício nº 130/2008 – MP/4PJII, de 24.07.2008¹⁹⁰.

Assim, nos termos do Art. 201, inciso VI, Aline “b”, da Lei nº 8.069/90, e artigo 54, inciso I, alínea “b” da Lei Complementar 057/2006, **REQUISITO** a Vossa Senhoria, em observância ao dispositivo legal supra, que encaminhe a esta promotoria, **dentro de três dias uteis**, o histórico escolar, ressalva e demais documentos necessários a transferência de R.S.S., caso não haja justificativa legal para tanto. (Grifado no original).

Em outras situações, o MP solicitou que as escolas recebessem os alunos para se matricularem enquanto seu registro de nascimento ou solução de situações relativas à adoção fossem providenciados. Exemplificamos com o excerto abaixo, do Ofício Nº 064/2008, de março de 2008.

A fim de prestar os esclarecimentos devidos informo a Vossa Senhoria que a criança em epígrafe foi registrada por determinação do Juízo da 1ª Vara da Infância e da juventude de Belém, através do processo de adoção nº 2007.1.071853-5, ajuizado por este Ministério Público, em favor de SR. J.R.M., apenas com o dado constante, qual seja o pronome do infante [...] será expedida nova certidão com o nome e sobrenome da nova família com que se encontra, documento que será oportunamente apresentado a essa escola [...].

¹⁹⁰ Do Promotor Roberto Antonio Pereira Souza.

Como vimos, ainda que sejam situações pontuais, o MP, por meio da atuação dos Promotores da Infância e Juventude, busca assegurar que crianças e adolescentes não fiquem privados de ter acesso à escola e de ter seu direito à educação resguardado.

Na análise das fichas de atendimento da PJIJ, distribuídas para as providências do Promotor, percebe-se que, embora o direito à educação seja garantido, os cidadãos buscam o MP para conseguir a inserção no espaço escolar. Além disso, a falta de certidão de nascimento, mesmo que não inviabilize o ingresso, causa prejuízo ao exercício pleno de cidadania e mantém um círculo vicioso ao manter a situação irregular.

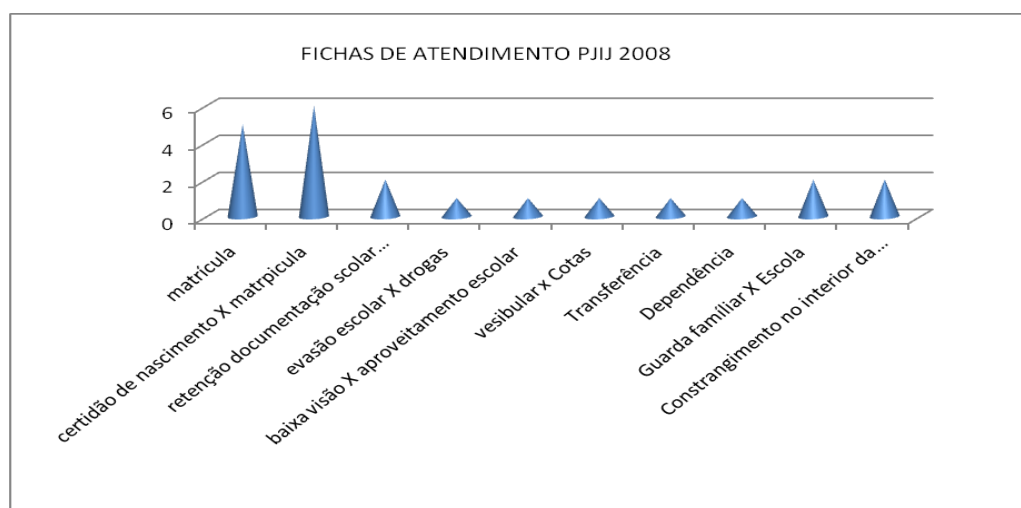


GRÁFICO 3. Distribuição das fichas de atendimento da PJIJ por assuntos / demandas.
Promotor A. BELÉM-2008.

Fonte: Arquivo das fichas de atendimento PJIJ/MP/PA.

Pretendemos, no próximo capítulo, fazer a relação entre os instrumentos que viabilizam o direito à educação, utilizados pelo MP/PA. Da PJDC, selecionamos dois procedimentos extrajudiciais¹⁹¹: **o primeiro trata do PDE e IDEB do Pará**, que aborda a deficiência de estrutura do Estado quanto às vagas para o ensino público, em diversos níveis, e a inobservância, pelos governos do Estado do Pará e do Município de Belém, dos direitos fundamentais próprios da educação. Deste procedimento, utilizaremos, entre os documentos apresentados, as atas das reuniões realizadas entre o MP e os demais órgãos representativos

¹⁹¹ Procedimento Administrativo Preparatório N° 189/2008 e Procedimento Administrativo Preparatório N° 054/2003.

da sociedade civil¹⁹², que trouxeram à tona as explicações não oficiais relativas às dificuldades para que se garanta o direito à educação.

O outro foi escolhido entre as diversas irregularidades anunciadas nos procedimentos. Sua opção se deu pelo tempo que demandou a ação do PJDC no caso¹⁹³, tratando especificamente de uma modalidade de Ensino Médio que funciona em nosso Estado, o SOME.

Da PJIJ, abordaremos o procedimento judicial referente à Educação Infantil, visto que, depois de esgotadas todas as possibilidades de regularizar a referida situação, instaurou-se a Ação Civil Pública.

Estes foram escolhidos por permitirem melhor análise acadêmica sobre os problemas da educação do Pará e uma maior aproximação com as situações levantadas no início deste capítulo (acesso, vaga, qualidade da educação, política pública educacional), compreendidos no debate do IDEB/PDE, quanto ao Ensino Médio e à Educação Infantil. Pretendemos, no próximo capítulo, dedicar-lhes análise para compreendermos a atuação do *parquet* em prol do direito à educação.

¹⁹² Conselho Estadual de Educação, Conselho Curador de Educação, Conselho Diretor de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Seduc, Semec, UNDIME, Fundação Municipal de Assistência ao Estudante (FMAE), Conselho Municipal de Educação.

¹⁹³ 2003 a 2008.

3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOCIAIS RELATIVOS À EDUCAÇÃO DESENVOLVIDOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE BELÉM E DO ESTADO DO PARÁ PRESENTES NOS PROCEDIMENTOS DO MP.

O presente capítulo visa analisar a atuação do MP por meio dos instrumentos extrajudiciais e judiciais, desenvolvidos no período de 2002 a 2008.

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, pode-se, por meio desta apuração, verificar a atuação do Ministério Público ao interferir nas dificuldades que a sociedade encontra na viabilização de garantias de direitos afetos ao Estado.

A participação da sociedade civil vem se constituindo, no interior do MP, como modo de reconduzir uma maior reflexão sobre a instituição no seu acompanhamento das políticas públicas.

Para a construção deste capítulo estava prevista a análise documental juntamente com as entrevistas com os promotores de justiça, visando obter maiores esclarecimentos sobre os três procedimentos administrativos selecionados. Contudo, as entrevistas previstas com os dois promotores da PJDC que acompanharam os procedimentos relativos ao SOME, não puderam ser realizadas devido à sua dificuldade de disponibilidade e interesse em contribuir com este trabalho acadêmico

A metodologia adotada fez uso, primeiramente, da análise dos procedimentos extrajudiciais relativos à discussão do IDEB, que ocasionou a criação de um Grupo Especial de Educação para viabilizar, juntamente com a sociedade civil, a apuração e a reflexão quanto às dificuldades que o Município de Belém e o Estado do Pará têm para consolidar uma educação pública de qualidade.

No procedimento seguinte, relativo ao SOME, projeto iniciado na década de 80, do século XX, que surgira da necessidade de democratizar as oportunidades de ensino no interior do estado, em suas próprias localidades, percebe-se que a proposta de reorganização financeira realizada pela SEDUC, na gestão do governador Simão Jatene, levou o Sindicato

dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) a reivindicar a atuação do MP em prol da categoria, tendo em vista que tais mudanças atingiriam o desenvolvimento e o atendimento desta modalidade de ensino.

A judicialização que ocorre com a Ação Civil Pública se dá devido à omissão e à negligência do Município de Belém e do Estado do Pará quanto a garantir o direito à educação do público da Educação Infantil, que compreende a creche e a pré-escola. Esse processo de inclusão tenta corrigir a violação dos direitos e das normas jurídicas que os entes federados infligiram às crianças; a atuação do MP, ao garantir-lhes os direitos a acesso e permanência no espaço escolar, as reconhecia como sujeitos de direitos que foram conquistados historicamente.

As entrevistas realizadas com promotores e com a técnica do Setor Pedagógico clarificam a atuação das Promotorias de Justiça no que tange ao conhecimento das suas atribuições e intervenções, seus avanços e debilidades, sua interlocução com a sociedade civil organizada e a utilização dos procedimentos que viabilizam a garantia do direito à educação.

3.1 A COMISSÃO ESPECIAL DO MP EM DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL – O PDE E O IDEB EM FOCO.

Para alcançar a efetivação do direito à educação e promover a igualdade diante desse direito, as legislações buscam assegurá-lo enquanto garantias individuais e coletivas, ao mesmo tempo em que orientam a abertura de oportunidade a todos, inclusive aqueles que não se encontram na idade adequada, constituindo-os em cláusulas pétreas que não dependem de outras normas jurídicas para serem empregados.

Sendo assim, os direitos fundamentais são autoaplicáveis, e com isso, União, Estados e Municípios, responsáveis pela oferta da educação, não podem furtar-se a garanti-los, ser negligentes ou, ainda, discriminar os cidadãos, e precisam ter medidas afirmativas que levem à sua promoção. Diante disso, a sua efetividade, presente no texto constitucional referente ao direito subjetivo à educação, requer um tratamento jurisdicional diferenciado, pois o mesmo regulamento oportuniza a concretização de outros direitos sociais.

Parece ser mais adequado que a referência a educação como direito de todos, feita pela constituinte, constitui tentativa de afastar todas e quaisquer discriminações levianas para o acesso e usufruto daquele direito. Veda-se, portanto, a criação de embaraços que impeçam que “todos” referido no texto constitucional, não atinja toda comunidade, independente de quaisquer circunstância. (LIMA, 2009, p.41).

A constitucionalização dos direitos sociais e sua implementação dependem de uma atuação positiva do Estado, e, no que tange à educação, sua promoção é resultado da aliança deste com os entes federados¹⁹⁴, tendo a família como corresponsável, além da colaboração da sociedade. Compreendemos que a repartição de responsabilidades governamentais tem o intuito de diminuir as desigualdades das políticas públicas regionais, em razão do que o processo de descentralização político-administrativa destinado à criação de oportunidades educacionais deve pautar-se pela colaboração entre os entes, atendendo dessa maneira à demanda da sociedade.

É bem verdade que este processo rompe com a centralização administrativa instaurada no Estado no período ditatorial, o que demandou adaptações e mudanças, inclusive nos papéis que os entes federados têm diante dos direitos sociais, entre eles a educação que, assegurada na Constituição, tem sido efetuada por meio de políticas públicas pelos órgãos executivos, implementada por meio de programas e planos de governos. E ainda que com isso se pretenda dirimir a desigualdade da oferta nas diversas modalidades de ensino, o que temos acompanhado é que as políticas de governo ainda encontram dificuldades de prover o ensino regular de qualidade a todos indistintamente.

Por essa razão, como vimos no capítulo anterior, as diferenças de oportunidades educacionais existentes levaram a uma maior procura pela intervenção do MP, buscando, além da judicialização da educação escolar, uma correção do não oferecimento ou da oferta irregular. Justifica, dessa maneira, que a mediação deste órgão entre o Estado e a sociedade se faz necessária para garantir que o direito seja concretizado enquanto direito. Na verdade, desde a CF/88, tem-se buscado não apenas o reconhecimento dos direitos fundamentais, mas também encontrar os meios para concretizá-los e, assim, atender os anseios sociais.

Para melhor compreendermos as políticas públicas educacionais do Município de

¹⁹⁴ Está prevista a relação de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal nas seguintes peças da legislação: Constituição Federal, Constituições Estaduais e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Belém e do Estado do Pará, presentes nos instrumentos utilizados pelo MP, optamos, na análise dos documentos, por nos determos nas declarações dos depoentes¹⁹⁵. O debate aqui apresentado nos ajudará a inferir em que medida o MP com sua intervenção garante os direitos fundamentais e sociais relativos à educação. Além disso, apropriar-nos-emos das reflexões dos promotores e da Técnica Pedagógica feitas durante entrevistas, pois são estes os sujeitos que atuam na área educacional da instituição, esperando melhor compreendermos seu olhar e posicionamento sobre o direito à educação e a intervenção do MP.

Além disso, traremos para o texto excertos relevantes das entrevistas realizadas com os promotores e com a equipe técnica pedagógica para clarificarmos o que ficou limitado ou pouco explicitado nos documentos, com a finalidade de utilizar essas reflexões e os esclarecimentos para melhor embasamento da análise do objeto deste estudo.

3.1.1 O REGISTROS DAS ATAS.

Buscando entender as dificuldades vivenciadas pelo Município e pelo Estado, no que tange ao direito à educação, o Ministério Público, em 2008, designou promotores, que foram nomeados pela Portaria nº 2662/2008-MP/PGJ, para compor um ***Grupo Especial de Educação*** (GEE), visando implementar os programas educacionais orçados e os direitos fundamentais autoaplicáveis¹⁹⁶.

Para compreender as debilidades presentes nos sistemas de ensino municipal e estadual, que haviam apresentado indicadores insatisfatórios do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), devido ao baixo desempenho nas avaliações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC), o GEE reuniu-se com setores da sociedade civil organizada para apurar

¹⁹⁵ Para uma melhor distinção destacaremos em ***negrito e itálico*** uma observação para a qual se pretende chamar atenção no texto. As que se encontram apenas em **negrito** estão de acordo com os destaques nos próprios documentos originais.

¹⁹⁶ Em relação aos programas educacionais orçados pelos entes federados, bem sabemos que a política de financiamento tem apresentado diversos programas e planos de governo, mas estes têm sido frágeis para garantir a universalização do ensino e, também, não conseguem manter o custo-aluno-qualidade nas escolas, satisfatoriamente. Seja pelo montante definido nos percentuais na CF/88 para a manutenção do ensino seja por meio de programas que possam captar recursos, tais programas, embora direcionados para diversas ações, que vão desde a construção e a reforma de escolas à aquisição de mobiliário escolar, têm sido escassos para atingir resultados efetivos. Além disso, é necessário maior controle social assim como maior transparência na gestão dos recursos públicos aplicados à educação.

os fatos, objetivando, após a investigação, propor medidas que viabilizassem o que fora previsto no Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Atento aos impedimentos enfrentados pela sociedade, o MP do Pará, ao compor o GEE, buscava entender a fragilidade das políticas e programas educacionais de responsabilidade dos entes federados que, embora com recursos alocados, não melhorara a educação do Estado e do Município, como identificado por meio dos indicadores do IDEB. O resultado da educação, no Estado do Pará, evidenciou dados negativos relativos ao rendimento escolar e à qualidade do ensino, por meio das médias de desempenho nas avaliações¹⁹⁷, além daqueles referentes a fluxo escolar, aprovação e evasão.

Por essa razão, o MP, por meio da Portaria nº V/2008 – MP/1ª PJPDCPP, convocou os representantes da sociedade civil, entre eles o Conselho Estadual de Educação e o Conselho Municipal de Educação, objetivando instaurar o Procedimento Administrativo Preliminar que tinha como função precípua conhecer a realidade educacional do Município de Belém e do Estado do Pará e dar eficiência às diretrizes propostas no PDE.

Considerando o advento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação, a necessidade de **dar eficácia as suas diretrizes**, os fatos que se tornaram públicos em relação ao **déficit da estrutura do estado quanto às vagas para o ensino público em diversos níveis de ensino, a infra-estrutura dos aparelhos públicos de ensino (escolas) e a inobservância pelo estado do Para e Município de Belém dos direitos fundamentais próprios à educação [...]**. (PARÁ: MP, 2008c, p.1).

O acompanhamento, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos vinculados à educação permitem, além do investimento, a ampliação de sua estrutura, a oferta de vagas e a qualidade do ensino, consolidando, dessa maneira, a implementação do direito à educação. O controle externo da execução orçamentária, que também se dá pelo MP, possibilita não apenas o cumprimento da lei, isto é, sua ação também ocorre ao regularizar as incoerências na aplicação de recursos e, assim, combater a corrupção presente nas esferas administrativas.

Por essa razão, o resultado do Pará apresentado no IDEB foi o elemento mobilizador

¹⁹⁷ As avaliações consideradas pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) são o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que acontece nas unidades da federação, e a Prova Brasil, que ocorre nos municípios.

para suscitar ações do MP no sentido de verificar as problemáticas existentes. O IDEB¹⁹⁸ é um indicador educacional que permite a verificação das metas do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) que visa uma educação de qualidade, a correção da evasão escolar e um melhor desempenho nas médias em língua portuguesa e matemática, considerados medidores comuns entre as diversidades escolares. As metas previstas no Plano são desenvolvidas por intermédio de 28 diretrizes encontradas no ‘Compromisso Todos pela Educação’. Este termo de adesão possibilita o acompanhamento da efetividade das políticas educacionais que objetivam alcançar a média do país de 6,0, em 2021; e para isso, as escolas e os entes federados devem se empenhar para melhorar o processo ensino-aprendizagem, o que se dará por meio de um monitoramento das subações previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR)¹⁹⁹.

A fragilidade da política educacional adotada nos últimos governos evidenciou que Belém, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, obteve o mesmo índice de 3,2, em duas avaliações consecutivas, 2005 e 2007. Situação mais grave ocorreu nas avaliações referentes à 8ª série, considerada série final: o desempenho caiu de 3,1 para 2,9, no mesmo período. As escolas com os piores IDEB do Brasil²⁰⁰ fazem parte da rede estadual de ensino de Belém – Escola Estadual de Educação Infantil e Fundamental Ruy Paranatinga Barata e Escola Estadual Educação Infantil e Fundamental Eunice Weaver; estas instituições obtiveram 0,1²⁰¹.

Por trás dos índices numéricos das avaliações e das mudanças nos rumos sociais para atingir ou superar a média esperada, os indicadores sociais, que são os elementos de referência, confrontam-se com os resultados e com a dinâmica de atendimento educacional no Município e no Estado. As políticas educacionais e outras ações relativas aos investimentos feitos se refletem em outras variáveis da dinâmica social, afetando assim a garantia do padrão de qualidade preconizado na LDB, em seu art. 3º/IX. (BRASIL, 1996).

E neste cenário, além das avaliações, outras questões que permeiam o cotidiano

¹⁹⁸ A cada biênio, os resultados do IDEB são lançados (2005, 2007 e 2009).

¹⁹⁹ O Plano de Ações Articuladas (PAR) passou a ser um grande instrumento de planejamento que viabiliza o apoio técnico e financeiro do MEC para os estados e municípios, no período de quatro anos, isto é de 2008 a 2011.

²⁰⁰ Cf. *O Liberal*, de 06/05/2007, e do *Portal G1*, de 21/06/08. (v. ALMEIDA, 2007).

²⁰¹ Em 2008, foram detectadas, tanto pelas escolas quanto pelo INEP, falhas no preenchimento feito pelas escolas e pelos sistemas de ensino, que foi enviado ao Departamento de Censo Escolar, da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Após as devidas adequações e as notas modificadas, em Belém, de um total de 109 escolas, em 33 foram corrigidos os dados, sendo sete das séries iniciais e 26 das séries finais, inclusive a escola estadual citada acima, que elevou seu índice a 2,8. Contudo, no geral, o resultado não alterou a situação final do IDEB, pois a margem de erro não atingiu 0,7.

escolar – entre elas, a infraestrutura das unidades escolares, a precária formação continuada de professores e gestores, o abandono escolar, as políticas salariais, o transporte escolar, a merenda escolar, os livros didáticos – convergem para um resultado desfavorável na qualidade do ensino.

Foi a necessidade de entender a complexidade na medição das condições de ensino e superar a visão da avaliação de rendimento escolar que levou o MP a instaurar o Procedimento Administrativo, oficiando, primeiramente, aos representantes dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação²⁰², subsidiado pelo art. 129, da CF/88, que, no inciso seis, preceitua:

Art. 129. ...

[...]

VI - Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. (BRASIL, 1988).

Diante da conjugação de esforços necessária à garantia do acesso à escola e à aprendizagem de qualidade para os alunos, o GEE intencionava que as declarações apuradas pudessem indicar os caminhos que seriam eficazes para a consolidação da política educacional prevista no PDE, além de melhor compreensão das dificuldades que levaram ao mau desempenho nas avaliações.

Sendo assim, após o processo de construção deste grupo e envio dos ofícios convidando os respectivos Conselhos, representantes da sociedade civil, as atas das reuniões registram como o Ministério Público delineou a discussão. Na reunião, realizada em 19 de novembro de 2008, lavrou-se na respectiva Ata:

Dada a palavra a **Dra. Maria das Graças Cunha**, esta apresentou os pontos principais a serem discutidos sobre o tema **educação no Pará**, entre os quais fez questionamento ao **Conselheiro Estadual sobre a questão da deficiência observada nas escolas, tanto do ponto de vista material quanto pessoal das escolas, e quais pontos ou questões o Conselho Estadual de Educação pode interferir positivamente**. (PARÁ: MP, 2008e, p. 5).

²⁰² Convites nº 01/2008 e nº 02/2008 – MP/1*PJDCPP, de 11 de novembro de 2008, por meio dos quais as reuniões foram marcadas para 19 de novembro de 2008, às 10h e às 11h respectivamente. Contudo, o presidente do CME de Belém solicitou que sua audiência ficasse adiada para 26 de novembro de 2008.

A estratégia utilizada pelo MP, ao oportunizar um diálogo com a sociedade civil, evidencia, primeiramente, sua busca por discutir com quem tem o reconhecimento de sua contribuição nos rumos da política pública educacional. No caso do Conselho Estadual de Educação (CEE) e, como veremos adiante, no do Conselho Municipal de Educação (CME)²⁰³, que são órgãos gestores deliberativos, sua participação nas audiências, como mostram as atas respectivas, representam a expressão da sociedade civil e a inserção desta nos espaços de condução de políticas educacionais.

O promotor Frederico Oliveira questionou o presidente do CEE, nos seguinte termos:

[...] sobre pontos de estrangulamento e dificuldades da educação no Pará, entre os quais: ensino fundamental obrigatório e gratuito, quais dificuldades para o acesso? A universalização do ensino médio, quais dificuldades do ponto de vista material? O atendimento quanto aos portadores de deficiência, quais dificuldades para o atendimento amplo? Quais as motivações para o atendimento discriminatório? A educação infantil, em creche, pré-escola como se desenvolve? Quais dificuldades? O ensino noturno e regular, as matrículas são feitas a noite? Existe oferta suficiente? Merenda escolar, apoio suplementar do material didático, transporte, alimentação e assistência a saúde. Quais as dificuldades? (PARÁ: MP, 2008e, p. 5).

Nos questionamentos acima expostos, há uma série de dificuldades que são levantadas por este grupo, com o intuito de entender a dinâmica educacional ofertada e sua abrangência. Essa etapa, como vimos no capítulo anterior, faz parte dos procedimentos extrajudiciais utilizados, que visam à apuração dos fatos e, a partir disso, a iniciar um inquérito civil ou, se achar que já se têm elementos suficientes, iniciar a judicialização por meio da ação civil pública.

O GEE objetivava com as audiências, também compreender o funcionamento do Conselho Estadual de Educação, os avanços e os limites de sua atuação, o conhecimento que obtinha da ação dos demais Conselhos (Municipal, Merenda Escolar e FUNDEB). Além disso, se o CEE tinha ciência do Plano Municipal de Educação (PME/Belém), se havia informações sobre questões que envolviam a documentação escolar quando uma escola encerrava sua atividade ou, ainda, quando era fechada por sua determinação, se havia entidade ou ente administrativo de posse dos documentos.

²⁰³ Embora as reuniões do CEE e do CME tenham ocorridos em dias diferentes, dias 19/11 e 26/11, respectivamente, os questionamentos em boa parte das audiências foram semelhantes; por essa razão, para uma melhor compreensão, utilizaremos de interlocuções entre o CEE e o CME quanto à temática em questão se/quando tiver sido abordada por ambos.

A princípio, o presidente do CEE²⁰⁴, senhor Roberto Ferraz Barreto, declarou ao promotor Frederico Oliveira qual era a estrutura do órgão, quais as suas competências, sua organização e seu funcionamento:

O Conselho Estadual de Educação foi criado pela lei estadual 6.170 de 15 de dezembro de 1998. Que tal lei determina a competência do sistema estadual. Que o sistema Estadual de Educação compreende as instituições de nível superior mantidas pelo poder público estadual; as escolas mantidas pelo poder público estadual, desde creches até o nível superior. Que todas as redes de ensino municipal pertencem ao Conselho Estadual, onde não existam conselhos municipais. Que as escolas particulares de ensino fundamental e médio pertencem ao sistema estadual. Que de 27 conselhos criados somente 06 funcionam. (PARÁ, 2008e, p. 5).

De acordo com o depoente, senhor Carlos Antonio Farias Sales, presidente do CME, na Audiência do dia 26.11.2008, às 11h,

O Conselho possui um trabalho no sentido de realizar um cadastro de todas as escolas autorizadas, de educação infantil da rede privada e do ensino fundamental da rede pública municipal. Que no ano de 2005, em razão de algumas unidades da educação infantil não serem autorizadas, o município deixara de receber o repasse de verbas do governo federal. Que nesta gestão foram criadas 93 resoluções do conselho que tratam de autorização e funcionamento. **Que para uma escola ser autorizada deve oferecer o mínimo de condições para seu funcionamento.** Que o conselho, atualmente, vai às escolas para verificar a presença de condições mínimas de funcionamento. (PARÁ: MP, 2008f, p.12).

A importância da participação dos Conselhos Estadual e Municipal na tomada de decisões é reconhecida pelo MP. Nesse sentido, os Conselhos, ao serem por este convocados, agem como ponte diante das novas diretrizes educacionais, assessorando, colaborando na melhoria, na expansão e na qualidade do ensino.

O funcionamento das escolas também preocupa o MP, e o promotor Frederico Antonio Lima de Oliveira propôs uma visita²⁰⁵ às escolas cadastradas pelo Conselho Municipal de Educação juntamente com representantes da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC).

²⁰⁴ Na página 6 dessa Ata de Audiência, onde se encontra este relato, o presidente do CEE informou também que, no Município de Tucuruí, a maioria das escolas não é autorizada; no entanto, não há, no decorrer deste procedimento, nenhum encaminhamento feito ao promotor responsável pela Comarca deste município para que se verifique a regularização desses estabelecimentos de ensino.

²⁰⁵ Não foi informada nenhuma data ou agendamento para estas visitas, e, no transcorrer deste procedimento, não se cita se elas ocorreram.

Consideramos que o direito à educação também deve assegurar que as escolas se encontrem regularizadas, demonstrando bom funcionamento e investimentos na infraestrutura. Também são necessários espaços que possibilitem a prática de esportes e as aulas de Educação Física²⁰⁶, que ocorrem em espaços inadequados bem como para as aulas de artes para as quais locais improvisados são utilizados. É necessária a implantação de biblioteca, para maior incentivo à leitura, a instalação de laboratórios de ciências e de informática com acesso à internet, considerados indispensáveis ao processo educacional escolar contemporâneo; esses padrões mínimos de qualidade devem ser garantidos pelo Estado.

As análises feitas pelo presidente do CEE acerca da realidade da educação, no Pará, denunciaram a precariedade do Ensino Fundamental e do Ensino Médio ofertados. Para esse Conselho, as ações de planejamento previstas no Plano Estadual de Educação (PEE/PA)²⁰⁷, em 2007, comprometem sua eficácia e desenvolvimento.

Que o **Plano Estadual de Educação** é um planejamento a médio e longo prazo sobre as diretrizes a serem adotadas pelo Estado. Que sobre os planos municipais poucos foram os municípios que trabalharam estes dados e que o mesmo deve ser pactuado com a sociedade. **Que o Plano Estadual deixa a desejar, do ponto de vista das metas.** (PARÁ: MP, 2008e, p.6).

É possível perceber que o documento²⁰⁸ referido pelo presidente do CEE trata das propostas norteadoras oriundas da sociedade política e civil, elaboradas como um planejamento estratégico de construção da nova qualidade para a Educação Básica. Contudo, a imprecisão de objetivos ou de tempos indicados para sua execução pode afetar seu desempenho, já que as diretrizes da Política de Educação Básica no Estado do Pará,

²⁰⁶ Além de materiais didáticos necessários às práticas desportivas (corda, bolas, arcos, entre outros) que, na maioria das escolas, é inexistente ou insuficiente.

²⁰⁷ A *I Conferência Estadual de Educação* envolveu cerca de 80 mil pessoas, nos 143 municípios paraenses, com o intuito de apontar princípios, diretrizes e um conjunto de metas a serem alcançadas, num período de 10 anos, que seriam reunidas num Plano Estadual de Educação do Estado do Pará, assim como delegar representantes à Conferência Nacional de Educação Básica, que ocorreu em Brasília, no mês de abril/2008. Tal ação está consolidada pela atual gestão da Secretaria de Estado de Educação, sob responsabilidade da Profª Maria do Socorro Costa Coelho, que encaminhou o PEE/PA, em novembro de 2009, à Casa Civil do Governo do Estado para o devido encaminhamento à Assembleia Legislativa.

²⁰⁸ Este documento (*I Conferência Estadual de Educação*. Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas em 2008) sintetiza as propostas norteadoras oriundas da sociedade política e civil, elaboradas como um planejamento estratégico de construção da nova qualidade para a Educação Básica. Este projeto educacional foi articulado por meio de microencontros, em plenárias municipais, e macroeventos, como as Conferências Regionais e Estadual, as reuniões de trabalho, Fórum e diversos seminários, e resultou nas diretrizes da Política de Educação Básica no Estado do Pará, que está em vigor no atual governo.

apresentadas pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), são uma proposta de governo.

O Plano Municipal de Educação de Belém encontra-se num estágio mais avançado, segundo informações fornecidas pelo presidente do CME: “Que sobre o **plano municipal** este está sendo revisado pelo poder legislativo, já em tramitação.” (PARÁ: MP, 2008f, p.16).

Desenvolver ações que elevem a Educação Básica a *status* de direito social é promover mecanismos para que esta se consolide como política de Estado e não de governo, assegurando que tenha qualidade. Por essa razão, há a preocupação relativa à violação das normas que geralmente ocorre, quando se muda a gestão dos entes federados.

Nas entrevistas realizadas, procuramos identificar como os promotores que atuam na garantia do direito à educação têm compreensão e acompanham a política pública educacional vigente, nos âmbitos municipal e estadual. Além disso, fizemos uma relação das dificuldades levantadas, durante as audiências, pelos depoentes sobre as políticas e planos educacionais. Para o entrevistado E,

Falta de políticas da área, que independam, volto a dizer, que independam da cor partidária. Isso eu acho que a gente consegue vislumbrar com alguma clareza, no âmbito federal. A gente observa que o MEC: eu estive em Brasília, ano passado, participando de um evento, organizado pelo MEC. Então, eu diria que muita coisa que vem do governo Fernando Henrique Cardoso permanece, muita coisa permanece sendo aperfeiçoada. A gente não vê, não observa aquela postura de “cheguei! Ganhei uma eleição! Cheguei! Vou mudar tudo que foi feito pelo meu antecessor!”. Que a gente vê na província, na atuação da província, que a gente vê na política provincial. Então, isso eu acho que é fundamental, não só na área da educação, mas nas outras áreas, mas estamos falando de educação. Então, nós precisamos de atuação profissionalizada, profissional, que funcione independentemente de partido político. Há necessidade, obviamente, de uma formação gerencial. Veja bem, é muita coisa; eu não tenho competência e nem a pretensão de fazer diagnóstico, mas estou falando livremente. (ENTREVISTADO E, 2010.)

Percebemos na fala desse entrevistado que ele considera que, tanto no Estado do Pará quanto no município de Belém, há uma maior interferência partidária na conduta da política educacional, o que, de acordo com sua declaração, não ocorre na esfera federal. Contudo, no âmbito da administração federal, no primeiro mandato do governo atual, foi mantida a política

neoliberal de redistribuição dos recursos existentes para a educação, contradizendo que dar continuidade a essa lógica seja o melhor caminho. No segundo mandato, houve um avanço, no sentido de romper com as determinações do mercado, que tem produzido movimentos importantes, entre eles o PDE, que se utiliza do IDEB como meio para acompanhar o processo de melhoramento da qualidade do ensino, assegurado pelo pacto do Plano de Metas ‘Compromisso Todos pela Educação’.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)²⁰⁹, assistimos a uma investida do neoliberalismo, que ampliou a política macroeconômica e reduziu as receitas na área educacional. No governo de Luis Inácio da Silva (Lula)²¹⁰, ainda que se tenha, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 415/05²¹¹, criado o FUNDEB, objetivando integrar a Educação Básica, reunindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, o citado Fundo, por si só, não será suficiente para garantir um avanço significativo na qualidade da escola pública ou na reestruturação necessária, nem para corrigir as disparidades. Os recursos precisam ser bem aplicados e, neste caso, o controle é imprescindível. Além disso, por meio do discurso da democratização do acesso ao ensino superior²¹², tem-se dado continuidade a priorizar as instituições privadas, além da adoção da educação à distância²¹³ para aumentar as vagas; e com isso, exclui-se a responsabilidade pela oferta direta da educação pelo Estado.

Para outro entrevistado, a dificuldade da política pública educacional pode ter maior amplitude de acordo com a dimensão da rede, com o comprometimento dos envolvidos:

²⁰⁹ FHC esteve à frente da administração federal, por dois mandatos: de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002.

²¹⁰ Lula se encontra à frente do governo federal, desde 2003, e seu mandato encerra em 1º de janeiro de 2011.

²¹¹ Encaminhada ao Congresso Nacional, em junho de 2005, e aprovada, em dezembro de 2006.

²¹² Em 2006, o IPEA, por meio do estudo *Políticas Sociais nos desafios e perspectivas da política social*, sob a organização de Anna Maria Peliano, já alertava que um “crescimento desenfreado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos de 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, com vistas a atender a uma demanda crescente por vagas. A consequência natural dessa conjugação de fatores foi a perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados. De um lado, o Poder Público limitou-se a atestar formalmente o cumprimento dos requisitos para o funcionamento das inúmeras instituições criadas em curto período de tempo. Pelo lado da demanda, interessava ter acesso a uma espécie de passaporte para uma vida melhor e, em muitos casos, a custos mais baixos que o do próprio ensino médio. Esses caminhos “mais fáceis”, trilhados pelo Poder Público e pelos demandantes, se mostraram não adequados para que a educação superior possa cumprir sua principal missão, que é a de contribuir para o desenvolvimento societário. Nesse sentido, definir e, sobretudo, fazer cumprir requisitos para a criação de instituições e cursos, assim como avaliar o desempenho destes, constituem iniciativas imprescindíveis quando se almeja, de fato, melhorar a qualidade da formação educacional prestada por essa rede de instituições.” (p.66).

²¹³ O Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, regulamentou a oferta no Brasil e consolidou a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro, contudo a sociedade civil organizada não foi consultada e nem os sujeitos formados por estas instituições, ficando restrita ao relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.

[...] Eu acho que tanto um quanto outro é deficitário. Contudo, eu acredito que o município, talvez por ser um pouco menor, seja mais fácil de ter um controle, fazer alguma coisa. Eu refuto que... até eu mencionei da outra vez... não tenho nenhum parentesco com a professora Terezinha [Secretária Municipal de Educação de Belém, desde 2005], mas acho ela uma pessoa extremamente preparada, envolvida com a educação. Acho que o envolvimento com a educação, o conhecimento da causa é importante. Como é que um engenheiro vai gerir, por exemplo, a Secretaria de Educação? Como veio aqui um Secretário Adjunto²¹⁴, agora do governo atual estadual, você vê, era um engenheiro, não entendia nada de educação. Então, é assim. Eu acho que no âmbito municipal ainda a gente vê movimentos, no que diz respeito à política pública, embora ainda não seja o suficiente, ainda está muito distante do ideal; mas ainda é melhor do que em âmbito estadual, porque acredito que o gestor é uma figura importante, o gestor da Secretaria. (ENTREVISTADO B, 2010).

No atual governo, na gestão da educação no Estado, foram viabilizadas ações no sentido de diminuir as dificuldades enfrentadas na área educacional²¹⁵ e de encontrar os melhores caminhos para viabilizar a política pública estadual. Por essa razão, foram realizadas a I e a II Conferências Estaduais de Educação do Pará; contudo, a sociedade busca mais que ideias e diálogo, pois, devido ao abandono da educação, ao longo dos governos anteriores, tem-se como resultado escolas que não foram reformadas, professores com os salários defasados, concursos insuficientes para atender a dinâmica e a diversidade educacional do estado, baixo investimento na capacitação docente, entre outras dificuldades.

Em relação à educação municipal e à política educacional adotada, percebemos que muitos processos foram interrompidos com a nova gestão, porque nem todos os envolvidos no processo educacional defendem os mesmos preceitos, e com isso, a política educacional tem sido utilizada como instrumento de legitimação de poder, com continuidades e rupturas.

²¹⁴ Nos vários relatos obtidos nas entrevistas com os promotores, percebe-se uma insatisfação com a comunicação com a atual Secretaria de Estado de Educação, visto que, ao ser convocado, o gestor não tem comparecido. Além disso, as pessoas enviadas às reuniões não têm poder para deliberar sobre quais as responsabilidades da Secretaria e as soluções que podem ser encaminhadas.

²¹⁵ O Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (IDESP) possui indicadores sobre a realidade educacional paraense, entre elas as taxas de alfabetização e de matrícula, o número de estabelecimentos de ensino e de docentes, os registros de distorção série/idade e rendimento escolar, refletindo o acesso escolar, por modalidade de ensino e esfera administrativa, a estrutura física e humana disponível para atender ao aluno paraense, com o número de estabelecimentos e número de docentes, respectivamente, ambos por esfera administrativa e modalidade de ensino, além do nível de escolaridade dos professores.

Em 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dispôs no documento *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o atual panorama da política educacional.

Na educação infantil, a cobertura para crianças de 4 a 6 anos avançou fortemente, alcançando 77% das crianças em 2007. O que é bastante próximo da meta de 80% estabelecida para 2011 pelo Plano Nacional de Educação. Porém, entre as crianças com até 3 anos de idade, a cobertura está em apenas 17% – muito abaixo da meta de 50%. No ensino fundamental, a cobertura das crianças de 7 a 14 anos evoluiu de 80% nos anos 1980 para 94% em 2007, chegando a 96,7% quando somadas as crianças desta faixa etária matriculadas em outras modalidades de ensino. A quase universalização do ensino fundamental teve impactos extremamente positivos sobre a desigualdade no acesso à escola em termos regionais, a distância entre o Nordeste e o Sudeste cai de 14 pontos percentuais (p.p.) para 1,7 p.p.; em termos rural/urbano, cai de 20 p.p. para 1,5 p.p. As desigualdades encontradas por cor/raça no acesso ao ensino fundamental também se reduziram para uma cobertura apenas 1,1 p.p. menor para as crianças negras – em 1987, a diferença era de 10 p.p. No ensino médio, a expansão do acesso foi veloz. Mas como o ponto de partida era péssimo, a situação atual ainda é bastante ruim. Nos anos 1980, 52% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola – mas apenas 15% estavam matriculados no ensino médio. Em 2007, o acesso destes jovens à escola chegou a 82%, mas apenas 48% frequentavam o ensino médio. Além da necessidade de continuar expandindo a cobertura nesta faixa etária – que permanece muito inferior à conquistada entre as crianças de 7 a 14 anos –, a baixa participação no ensino médio é reflexo, entre outros problemas, do atraso acumulado por estes jovens ao longo do ensino fundamental. Como a expansão apresentada pelo ensino médio está muito distante de caracterizar uma universalização deste nível de ensino, as desigualdades aí verificadas permanecem consideráveis, ainda que menores em relação ao quadro vigente 20 anos atrás. (IPEA, 2009, p.63).

Como vemos, embora tenhamos avançado no panorama nacional, em alguns quesitos necessários, os níveis de ensino apresentam debilidades; por essa razão, não se pode admitir que a política pública educacional fique restrita às políticas de governos, que, geralmente, são interrompidas a cada troca de gestão; é preciso definir os rumos, juntamente com os setores da sociedade civil.

É necessário que o MP acompanhe as ações dos Conselhos e não fique restrito à atuação do Conselho Tutelar, porque, ao contrário deste, que atua mais na área protetiva, os CEE e o CME vêm desenvolvendo funções e ações visando à construção da política educacional, baseada em diagnósticos e no acompanhamento dos sistemas de ensino, além de representar as diferentes demandas sociais e realizar o controle social.

Retomando as discussões tratadas nas Atas das audiências, outra temática que foi abordada foi a situação dos professores nas redes de ensino. Quanto à contratação destes, o

Presidente do CEE afirma

Que a grande quantidade de professores contratados no interior do Estado em parte é justificada pela forma **como a rede de educação de Ensino Médio foi construída ao longo dos anos**, ressaltando que em muitos municípios o ensino de segundo grau **era realizado** através do **projeto SOME**, o qual era **executado com professores itinerantes**. (PARÁ: MP, 2008e, p. 6).

Registre-se, a título de esclarecimento, que O SOME é apenas uma das modalidades de ensino que mantém, até o presente momento, os professores temporários. Vimos tanto na rede estadual de ensino como na rede municipal, a exemplo do concurso da Escola Bosque, a tentativa de se regularizar, por meio de concurso público, a situação dos professores. No entanto, nem os Conselhos nem o MP sabem exatamente o número de professores temporários nas redes, para que fossem solicitados novos concursos ou a inserção dos já aprovados. É bem verdade que essas substituições de professores devem ocorrer gradativamente, para que não haja prejuízo no ano letivo dos alunos. Além destas permutações, o quadro de profissionais de educação deve contemplar outras categorias, os técnicos pedagógicos e outros trabalhadores em educação (porteiro, merendeira, etc.), evitando com isso a grande rotatividade e os serviços prestacionais.

Diante dessa exposição, percebemos que a educação do estado do Pará não é diferente do restante do país, uma vez que, ao invés de ser realizada a regularização do profissional de educação, há a preferência por contratos temporários²¹⁶. É bem verdade que a avalanche de contratos é recorrente da política instaurada pela reforma do Estado, na década de 90, que vislumbrava, entre outras coisas, economizar na folha de pagamento e evitar maiores custos com direitos trabalhistas.

A flexibilização e a precarização do trabalho docente tem sido amplamente discutidas por vários estudiosos como Oliveira (2003), Arroyo (2003) e Santos (2001). O contexto das reformas do Estado exigia, de um lado, uma modernidade que impactava diretamente nos profissionais de educação. A redução dos custos trabalhistas viabilizados pelos contratos temporários mantém o profissional de educação instável, submetido a pressões externas, desmotivado diante da incerteza de seu direito garantido.

²¹⁶ É fato que contratos temporários sempre existirão para algumas situações em que não são necessários novos concursos, a exemplo da licença maternidade, licença para pós-graduação, férias, doença, entre outros; mas, durante muito tempo, vem-se utilizando deste instrumento, nas redes estadual e municipal.

No decorrer das entrevistas, procuramos extrair como ocorre a interlocução entre o MP e os profissionais de educação²¹⁷, se desenvolvem alguma atividade em conjunto.

Durante um bom tempo, a promotoria teve preocupação, por meio do projeto “Pra Escola, Já!” e outros projetos que nós tínhamos, de fazer treinamento com os professores, com os diretores, esclarecer sobre o ECA, sobre evasão escolar; isso aconteceu de [19]98 até 2003. Hoje, nós voltamos ao início, ao atendimento individual, pontual, e algumas vezes, quando somos solicitados, nós vamos às escolas para dar palestras ou chamamos as escolas para vir aqui; mas é quando somos solicitados, não é o MP indo em busca daquilo; é a sociedade que pede e nós vamos. E essa demanda diminuiu muito, essa demanda da gente estar orientando, explicando ao diretor da escola. Enfim, agora, o atendimento individual continua, a relação continua; sendo assim, se tem a preocupação de estar presente, de mostrar, de esclarecer as situações. (ENTREVISTADO D, 2010).

Não, não há. A relação, ela é uma relação pontual. Eu diria que surge a necessidade de uma intervenção nossa, nós demandamos a eles alguma coisa ou eles se dirigem de alguma maneira e demanda eventualmente do MP alguma intervenção. Não há uma atuação que nos leve aos diretores de escolas, à escola, em geral. (ENTREVISTADO E, 2010)

Olha, eu nunca fui procurado por diretor; sempre tive que chamar diretor, por algum problema; mas normalmente é uma relação amistosa. Mas o que se vê é que, eu diria, infelizmente, essas pessoas que ocupam esses cargos de direção não têm a qualificação, às vezes nem conhecem direito com o que está lidando, ou então trazem costumes, isto é, são coisas pessoais mesmo, costume do passado, não procuraram se atualizar, inclusive em técnicas pedagógicas [...] infelizmente. Isso não é só na área de educação, a questão do cabide de empregos. “Ah, eu vou te indicar por que tu é minha amiga. Por que sou fulano de tal, sou amigo do político tal”. Eu vejo isso muito negativamente, porque dentro das atividades, principalmente dos diretores, as pessoas deveriam ter essa preocupação, de colocar realmente pessoas que estão preparadas. (ENTREVISTADO B, 2010).

Na fala destes entrevistados, percebemos que a relação ocorre com mais proximidade

²¹⁷ O MP não indica se conhece a atual situação dos profissionais de educação, se eles obtêm informação sobre os quadros de profissionais das redes de ensino, se estas têm um número de professores licenciados e de técnicos em Educação de acordo com a demanda das escolas; se no âmbito da gestão das escolas, tem-se obedecido à eleição direta para escolha dos diretores ou se ainda permanece a indicação; se os diretores escolares à frente das instituições educacionais possuem Licenciatura Plena em Pedagogia ou Pós-Graduação em Gestão e Financiamento da Educação ou áreas afins, que possibilite compreender a dinâmica escolar.

dos diretores das redes escolares do que dos professores; contudo, tal relação se dá numa situação de melindres, considerando que, geralmente, os diretores ou profissionais de educação são convocados. Não há mais uma política de capacitação, como foi declarado pelo Entrevistado D, o que poderia minimizar ocorrências onde os profissionais de educação, por desconhecerem as legislações, cometem equívocos e desrespeitam os direitos de criança e adolescentes. Além disso, como aponta o Entrevistado B, permanece a política de inserir nos estabelecimentos de ensino pessoas ligadas aos partidos políticos e que não necessariamente obtiveram essa colocação por mérito; ademais, percebemos que estes profissionais, do ponto de vista desse entrevistado, têm uma formação obsoleta e autoritária, que se utilizam mais de experiências empíricas do que da formação necessária para estar à frente da direção das escolas.

Como vamos percebendo nas declarações, estejam estas nas entrevistas ou nas atas, a complexidade da temática educacional está para além do referencial apontado pelo IDEB. Buscando responder ao GEE, o presidente do CEE, indicou outras debilidades relacionadas àquele temário, desta vez destacando o transporte escolar e o material didático.

Que para a questão transporte público, a fim de se evitar o desperdício, o estado e o município devem agir em conjunto. ***Que há muito atraso no repasse dos recursos, e muitos alunos ficam sem o transporte.*** Que os recursos do transporte escolar são repassados tanto para o estado quanto diretamente ao município. [...] Que com relação aos materiais didáticos, ***há grande reclamação com relação às editoras***; que é o professor que diz que livro irá usar. (PARÁ: MP, 2008e, p. 6).

Diante disso, apresentamos as informações prestadas pelo presidente do CME, no que diz respeito o transporte escolar.

Que não pode falar com muita profundidade por ser de competência da SEMEC, que quem coordena a maior parte das escolas das ilhas é a Escola Bosque. Que o barqueiro assina contrato anual com a SEMEC para o transporte dos alunos. (PARÁ: MP, 2008f, p.14)

Os recursos existentes para o transporte escolar²¹⁸ são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), por meio do Programa Nacional de Apoio

²¹⁸ Há também o Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE), destinado ao atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais e às organizações não governamentais.

ao Transporte do Escolar (PNATE), e são repassados aos estados e municípios em nove parcelas anuais.

Este repasse ocorre sem a necessidade de convênio, deve ser utilizado tanto na manutenção das despesas com o transporte escolar como, também, nos serviços terceirizados que se dão pelos contratos; de acordo com os relatos dos presidentes do CEE e do CME, tanto município quanto o estado se utilizam deste instrumento.

O acompanhamento e a fiscalização dos recursos destinados a crianças e adolescentes que se encontram na fase escolar devem ser realizados, também, pelo MP, evitando, com isso, o desvio deste recurso ou, ainda, o atraso dos repasses que levam à paralisação dos barqueiros, prejudicando, dessa forma, a frequência dos alunos. Além disso, nas regiões das ilhas, embora garantido o transporte escolar dos alunos, a evasão destes das salas de aula ocorre nos períodos de colheita²¹⁹.

A universalização do ensino foi outro tema recorrente nos relatos dos representantes do CEE e do CME ao Grupo Especial do MP. Ambos os Conselhos possuem dados sobre a universalização do ensino referente à Educação Infantil (creche e pré-escola) e ao ensino fundamental oriundos do sistema *online* EDUCACENSO²²⁰. A Ata de Audiência, do dia 19 de novembro de 2008, registra, na página 6: “A **universalização do ensino**, em um Estado como o nosso, o ensino médio **ainda passará por muitos problemas**”

Para ambos são necessárias iniciativas que a concretizem, pois o que há é um maior discurso sobre a universalização do acesso, uma vez que a oferta de atendimento, o número de vagas ainda não atende à demanda, principalmente da Educação Infantil e do Ensino Médio.

A Constituição Federal do Brasil estabelece, por meio da Emenda Constitucional nº 14, [...] a progressiva universalização do ensino médio gratuito, enquanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional institui a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. Esses enunciados apresentam diferenças importantes referentes o papel do Estado e da família na provisão do Ensino Médio. (KRAWCZYK, 2009, p.8).

²¹⁹ Segundo informações retiradas da página da SEMEC/PA, alunos das regiões das ilhas, em época de colheita, evadem das salas. Disponível em:

<http://www.belem.pa.gov.br/portal/new/index.php?option=com_content&view=article&id=2346&catid=58:noticias&Itemid=71> Acesso em: 16 fev. 2010.

²²⁰ O Educacenso mantém um cadastro único com dados do Inep (escolas, turmas, alunos, docentes, auxiliares de educação infantil, profissionais e monitores de atividade complementar). Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/perguntas/perguntas_frequentes.htm>. Acesso em: 10 jun. 2008.

Temos acompanhado a expansão do Ensino Médio, ofertado, em grande parte, sob responsabilidade da rede estadual; contudo, esse nível de ensino tem enfrentado muitas dificuldades, que vão desde sua própria identidade, ora voltado para o mercado de trabalho ora para o ensino superior, como também a crescente evasão de alunos. Além disso, o Fundef priorizara investimentos de recursos no Ensino Fundamental, e com isso, os demais níveis de ensino padeceram da mesma cobertura; não houve maiores investimentos que possibilitassem o término da escolaridade no Ensino Fundamental ou a correção da trajetória dos alunos para o Ensino Médio. Com o Fundeb, este nível de ensino, além da Educação Infantil, foi contemplado financeiramente, e espera-se que ocorra um investimento na sua qualidade, não apenas um processo de massificação.

Ressaltamos, também, o questionamento do promotor Frederico A.L. de Oliveira feito ao presidente do CME, senhor Carlos Antonio Farias Sales, sobre se a SEMEC tem a estimativa da demanda vaga-aluno, e a resposta obtida.

Que não tem conhecimentos concretos, ou dados para responder a questão, mas o que determinará essa demanda é o censo escolar. **Que com relação ao ensino fundamental em algumas escolas sobram vagas, em função de melhor qualidade destas.** Que entende que deve haver melhoria nas escolas da periferia, a fim de se evitar o deslocamento dos alunos deste bairro para as escolas do centro. **Que houve salas ociosas não no centro ou em escolas de referência, mas nas escolas periféricas.** (PARÁ: MP, 2008f, p.13).

A matrícula em unidade escolar próxima da residência é assegurada em lei; contudo, o relato do presidente do CME informa que as escolas próximas do centro da cidade são consideradas referências, o que leva aos alunos optarem por elas. E com isso, escolas mais distantes poderão apresentar maior índice de evasão, situação que coincide com os espaços educacionais situados nos bairros de maior violência. Além disso, as escolas situadas nos bairros periféricos precisam também ser referência, obter a mesma atenção da SEMEC, tornando-a atrativa para o alunato.

No decorrer das entrevistas, buscamos identificar se o MP tem conhecimento das necessidades da demanda vaga-aluno. No tocante a isso, nosso entrevistado assim se expressou:

Existe mais vagas; há de se compreender, que existe hoje mais vagas, mas

vaga não significa qualidade. Esta qualidade, ela está no dia a dia, na prática do ofício do professor. Quando ele conhece seu aluno, ele conhece onde o aluno mora, o nome do aluno, ele sabe quem é este aluno? Qual é o problema que ele enfrenta na sua casa? Quais são os problemas dos processos de aprendizagens que ele tem? Ele se preocupa com esse aluno como indivíduo, como cidadão, que poderá a vir contribuir com a sociedade? Isso, não podemos dizer que não existe; existe, mas são poucos. A minha compreensão é que a própria formação do profissional de educação é falha, por que ela prepara o indivíduo pra uma situação que muitas vezes não é real. (ENTREVISTADO D, 2010).

Nesse sentido, percebemos que, para o MP, embora o Município de Belém e o Estado do Pará tenham apresentado um aumento no número de matrículas, a qualidade do ensino é precária, inclusive sendo apontada a necessidade de um olhar mais detalhado da sala de aula, do cotidiano do espaço escolar, das relações interpessoais, que não podem ficar distanciadas das macropolíticas do sistema educativo. Contudo, é apenas apontada a figura do professor, como se este sujeito, por si só, pudesse ser responsável pela qualidade de ensino. Fato é que os professores têm muita dificuldade de ser respeitados no âmbito escolar, inclusive pelos baixos salários. No tocante a essa desvalorização, o Entrevistado A assim se coloca:

Porque vai chegando certas profissões, e elas vão ficando meio desqualificadas, até pela questão financeira. Hoje em dia, todos querem fazer Direito por conta dos concursos, por que os concursos que tem no campo do Direito são os que pagam melhor. Hoje em dia, por exemplo, professor não é como era no meu tempo, a pessoa queria ser professor. Hoje em dia, ninguém mais quer ser professor, porque é uma profissão que foi desacreditada tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Quando digo assim, não é por que a pessoa ficou desacreditada, mas não há uma resposta; o professor já não goza daquela mesma aula que ele tinha, daquele mesmo status, principalmente assim, você ficou super perdido. Até mesmo na sala de aula, você não tem, digamos assim, aquela autoridade, não a autoridade da imposição, de impor, não; aquela autoridade, aquela própria de sua condição de ser um detentor de conhecimentos e de ser uma pessoa que tá repassando conhecimentos. Então, hoje em dia, a gente tá precisando de professores. Infelizmente, não tem; os que são mais qualificados ou estão se aposentando ou aqueles [que] têm mestrado ou doutorado tão indo pra fora. (ENTREVISTADO A, 2010).

Retornando às declarações das atas das audiências, o promotor Frederico Antonio Lima de Oliveira fez questionamentos sobre “o atendimento quanto aos portadores de deficiência, quais dificuldades para o atendimento amplo e quais motivações para o atendimento discriminatório?”. “Que quanto à questão dos deficientes a LDB determina que o aluno, de necessidades especiais, deve ser incluído de forma gradativa. Que com questão acessibilidade, a maioria das escolas não atende ou não atendeu a demanda” – tal é o registro encontrado na Ata de Audiência, de 19 de novembro de 2008 (p.6).

Este questionamento também ocorreu na audiência com o Presidente do CME, verificando a questão da reservas de vagas e o comportamento da SEMEC, neste sentido.

Que existe a resolução nº 012/2007, sobre educação inclusiva, a qual aborda aspectos de cadeirantes, deficientes, entre outras. Que foi criado o centro Gabriel Mendes, o qual atende os casos especiais, além das escolas que recebem os alunos de necessidades especiais. (PARÁ: MP, 2008f, p.12).

Os relatos dos conselheiros evidenciam duas realidades diferentes, diante da Educação Especial. No caso do Município de Belém, o Conselho informa, ainda, que há uma ouvidoria para receber as reclamações sobre a questão de vagas e atendimento dos alunos com necessidade especiais.

Os Conselhos alertaram sobre o atendimento das pessoas portadoras de deficiência: na visão do presidente do CEE, apesar da legislação vigente, os deficientes ainda sofrem segregação no espaço escolar.

Diante das declarações dos presidentes dos Conselhos, percebemos que o sistema educacional, embora garanta o cumprimento da legislação vigente e inclua o aluno na sala de aula, não assegura o ensino e a aprendizagem, de forma a possibilitar a construção do conhecimento. Melhorar a acessibilidade e adequar os espaços escolares indicam caminhos viabilizadores de melhores condições e aproveitamento dos educandos, mas, além disso, é necessário que os conceitos sobre a Educação Especial mudem. Este processo passa pelo amadurecimento de atitudes: valorizar as diferenças e diversidades, possibilitando a participação social em condições iguais, no interior da escola, oferecendo real qualidade do ensino.

O MP, após conhecimento dessas informações, deliberou a aquisição de documentos

específicos²²¹, para utilizá-los na abertura do procedimento administrativo.

Os Conselhos Municipal e Estadual de Educação trouxeram as primeiras reflexões sobre os entraves que levam o Pará e o Município de Belém a não obterem resultados satisfatórios nas avaliações do MEC. É necessário verificar toda a trama que envolve os sujeitos, o que inclui um plano de educação, seja municipal seja estadual, consolidado como política de Estado e não de governo.

Outras ações para melhorar a qualidade de ensino envolvem aquelas orientadas para a valorização do profissional de educação, por meio de sua regularização na rede, evitando, assim, que professores sejam substituídos, no decorrer do ano letivo, ou ainda que o professor contratado, por exercer atividades além das que cumpre na instituição de ensino, não possa ter maior envolvimento com a comunidade, devido à sua instabilidade na função.

As ponderações apresentadas pelos presidentes dos Conselhos sobre a realidade educacional nos faz conjecturar: consolidar o aluno como sujeito de direitos passa pelo debate sobre a inclusão social nos mais diversos aspectos apontados. O âmbito escolar deve incentivar a presença do aluno e ser acolhedor. O desenvolvimento das práticas educativas deve colaborar para uma maior integração da família no acompanhamento da vida escolar do aluno. As instituições escolares devem primar pelo respeito às fases de desenvolvimento de cada discente e estimular a sua capacidade de aprendizagem.

Diante da importância da atuação dos Conselhos, indagamos sobre a relação dos entrevistados com estes, especificamente se há uma aproximação. Obtivemos as seguintes considerações:

O Conselho Tutelar é um completo desconhecido. O Conselho Tutelar, provavelmente, por ser lotado na área da infância e juventude, tem contato, provavelmente, com a promotoria da infância e juventude. Quanto ao Conselho Municipal, nunca houve nenhum contato. Em relação ao Conselho Estadual, a gente tem um contato bem próximo, seja por demandas nossas, direcionadas ao Conselho Estadual, seja, também, por demanda do Conselho Estadual. Mas, tem havido bastante... bastante não... mas tem

²²¹ Documento de normatização do ensino municipal de Belém, documento Sistema Municipal de Ensino, I Congresso Municipal de Educação “Construindo o Plano Municipal de Educação”, Lei ordinária 7.509 de 30.01.91, que cria o Conselho Municipal de Educação e Quadro de desempenho do Conselho Municipal de Belém 2005-2008.

havido algum contato, e a gente quer estreitar esse contato de relacionamento com o passar do tempo. (ENTREVISTADO E, 2010).

Quem tá mais em contato com o Conselho é o Setor Pedagógico; a gente não tem; eu acho que é até uma falha. Geralmente, quando a gente precisa se socorrer de uma... “olha, mas o conselho estadual tem uma resolução” assim, assim, assim... A gente tem, assim, a gente tem uma falha; teria que despertar, assim, a minha presença, presença quando digo, assim, de ir lá no Conselho, de saber... Mas, como tem a [...] que faz essa ponte, aí, assim, não me surpreendo. Mas aqui, diariamente, a gente observa a questão da resolução do Conselho. É, tem uma... acho, assim... Eu só gosto de fazer o trabalho, às vezes é cansativo, mas a [...] tem essa., e ela também agora terminou o curso de direito, então, agora ela tem uma visão, assim, mais... aproximou, assim, mais, o que ela como pedagoga e graduada em direito... Ela já tem a visão bem próxima da gente, já começa despertar... (ENTREVISTADO A, 2010²²²)

Os resultados do IDEB servem como suporte para definir ações para solucionar os entraves que se tem enfrentado. Ainda que as estimativas apontem que os municípios do Pará não irão atingir notas próximas às das regiões sudeste e sul, os esforços requerem uma maior intervenção e estratégias por parte dos entes federados e da sociedade. O MP deve fiscalizar os resultados e as políticas públicas executadas, para que se possam modificar gradativamente esses fatos.

Dando continuidade às audiências que objetivavam entender as dificuldades relativas ao IDEB, em 10 de dezembro de 2008, outros representantes da sociedade civil foram convocados. Entre eles, se fez presente o Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Sr. Adelino Ferranti.

Aberta a audiência foi dada a palavra a Dra. Maria do Socorro Martins Carvalho Mendo, a qual fez breve relato do objeto a ser abordado no presente procedimento, **que poderá finalizar com Termo de Ajustamento de Conduta**, visando a melhoria da educação do Estado. (PARÁ: MP, 2008g, p.98)

Discutimos, no segundo capítulo, a propósito dos procedimentos utilizados pelo MP, na tutela dos interesses coletivos e difusos, que o TAC pode ser utilizado como forma

²²² O entrevistado A relata que tem contato com o Conselho Tutelar, que os considera fundamentais para defender a sociedade e fazer aflorar as situações de risco, mas considera que ele está mal aparelhado.

consensual de solucionar problemas sem a judicialização; contudo, ao realizarmos os levantamentos dos atendimentos das promotorias PJIJ e PJDC, constatamos que se tem optado por Recomendações ao invés desse procedimento. Até a conclusão desta dissertação, não houve nenhum encaminhamento deste Grupo Especial de Educação nesse sentido.

Para um dos entrevistados, o Termo de Ajustamento é adequado e pode ser dispensado, de acordo com a brevidade da solução da situação; contudo, muitas vezes, as pessoas que comparecem às reuniões evitam assinar o TAC, pensando ser algo personalístico, que ela, a partir daquele momento, responderá unicamente pelo fato, mas não é assim que funciona, segundo suas declarações:

Por que o Estado nem o município, eles querem assumir um compromisso, primeiro, por que quem vai assumir esse compromisso, quem vai assinar o Termo, no caso do Estado, é o Governador do Estado, e no caso do Município de Belém, é o prefeito de Belém. Então, eles acham que, ao assinarem, estarão à mercê de uma Ação; mas, geralmente, os Termos são coisas simples, que daria pra eles tirarem, digamos assim, dividendos políticos disso; mas eles não veem assim, eles veem de outra ótica. Eles acham que, politicamente, é ruim eles assinarem algum Termo. O Termo de Ajustamento de Conduta, ele é como se fosse um contrato, um acordo; então, precisa vontade, tanto da Promotoria, de assinar, quanto do que vai se comprometer: “eu vou me comprometer a fazer aqui tal coisa em determinado prazo”. Por exemplo, essa situação que eu tenho, da escola que é barulhenta, que é muito barulho, que a estrutura é razoável, é boa, mas tem essa questão do barulho; então, possivelmente, climatizando as salas ou as salas principais que são expostas ao barulho, vai se resolver. Então, digamos que chegue aqui a Secretaria, e a gente acerte, e o governo do Estado... e eles concordem em assinar este termo. Aí, vamos dizer que, no prazo de, digamos, um prazo razoável, “me dê três meses pra climatizar tudo aquilo ali.” Aí, eu digo: “tá bom, vamos assinar isso aqui”. No termo, tem uma cláusula de multa; então, encerrou aquele prazo, o Estado ou o Município vai ter que pagar aquela multa, tá? E passou o prazo, a gente pode executar aquele Termo. É como se fosse um contrato que eu tenho contigo, e tu não adimpliste o contrato; há uma estipulação de multa, então, vou cobrar a multa de ti, e vou cobrar até tu fazeres, tu vais pagar a multa até tu fazeres, entendeste? É por isso que eles não fazem, e também porque, politicamente, por que fica a noção pro povo de que eles só fizeram aquilo por que eles foram obrigados a fazer. Por isso que não há muitos termos de condutas; eles não assinam o Termo, e a gente não pode também obrigá-los.

Mas, às vezes, não é preciso, não são grandes coisas, não precisa do governador, não é preciso que seja nem com o secretário; às vezes, o chefe do polo toma providência e resolve. Então, a principal seria o Termo de Ajustamento... não tem; então, a gente faz as reuniões, chama administrativamente e, de lá, já se delibera alguma coisa, o que é que o Estado pode fazer também. (ENTREVISTADO A, 2010)

O TAC possibilita ajustar as condutas consideradas ilegais, visando proteger o direito transindividual, evitando a morosidade judicial, diminuindo o tempo para solucionar a questão e o custo econômico, além de adequar o cumprimento da lei; porém, o que se tem assistido é que os chefes de Estado, Prefeito e Governador, têm optado pela Ação Civil Pública, o que compromete a consolidação dos direitos do cidadão.

A participação dos Conselhos na fiscalização das políticas públicas possibilita uma inserção da sociedade civil na condução estabelecida pela sociedade política. Por essa razão, o MP optou pela declaração dos mais diversos representantes que atuam em diferentes espaços da sociedade civil. Conforme solicitado pelo Promotor Frederico Lima de Oliveira, as declarações terão a intenção, a saber,

84-a [...] a visão regional e estadual nas matérias de direitos sociais e uma delas é a educação. Que deseja saber se a União tem ligação direta com as diretrizes do Conselho estadual *[sic]* e Municipal, se pode acompanhar a política de educação nos níveis mais básicos e fundamentais, e até onde vai o papel da UNDIME. (PARÁ: MP, 2008g, p.98).

As atas registram as declarações feitas pelo presidente da UNDIME²²³, que, ao ser convocado pelo MP, ofereceu informações e esclarecimentos sobre a atuação da instituição, sua vinculação com os Conselhos Municipais e Estadual de Educação, e por fim, sobre o PDE e IDEB.

Que a UNDIME congrega todos os secretários de educação do Brasil e dentro do estado acompanhamento e assessoramento *[sic]*; Que a nível dos conselhos municipais de educação há a união nacional dos conselhos municipais de educação, que provoca os secretários a criar esses conselhos. (PARÁ: MP, 2008g, p.98).

²²³ Nas declarações oferecidas prevaleceram informações de âmbito regional; não se especificou o município de Belém.

Para o presidente da UNDIME, existem muito entraves para que os Conselhos Municipais funcionem com plenitude, principalmente no interior do Estado; embora o MEC tenha instigado a criação dos conselhos e dos sistemas, as prefeituras desarticulam os grupos, além de indicar, na sua composição, pessoas ligadas aos partidos, o que inviabiliza o controle social. Além disso, na visão do senhor Adelino Ferranti, os prefeitos temem os conselhos municipais:

Que enquanto não há conselho municipal de educação *[sic]* toda documentação para criar escola vai para o conselho Estadual de educação *[sic]*; ***Que são 12 ou 13 pessoas no conselho para atender o Estado inteiro; que por isso estão analisando processos de 2005 e 2006 atualmente [...]*** Que entende que o poder público poderia forçar o conselho a dar um prazo aos municípios para criarem os conselhos municipais e posteriormente os sistemas de educação. ***Que se não fizerem isso todo prefeito que entra vai destruir o que foi efetuado.*** (PARÁ: MP, 2008g, p.99).

Entendemos que o processo de publicização da participação dos Conselhos, no âmbito da política educacional, mostra este campo tensionado, em razão do que concepções podem ser interrompidas ou aprofundadas. O vínculo entre democratização e participação política demanda posicionamentos tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Além disso, os Conselhos precisariam de orientação e formação específicas, oriundas de instituições de ensino superior, para assim compreenderem e exercerem o efetivo papel que possuem, para resguardar-se de interferências político-partidárias.

Gramsci (*apud* GRUPPI, 2001) indica que o processo de formação da vontade coletiva, com um determinado fim político, acontece por meio da representação da sociedade civil, superando a ideia de partido, que, para o autor, não percebia a dinâmica da sociedade, e isso levava a não superar obstáculos, nem a maiores discussões sobre as práticas das políticas públicas. (p.56). Por essa razão, os **Conselhos de Fábrica**, numa perspectiva gramsciana, são considerados o embrião do partido político, pois trariam mais contribuições para as reflexões sobre a tomada de decisões relativas a novas políticas sociais, já que permitiam uma maior conexão entre o Estado e a sociedade, não se restringindo a representatividade.

Um novo modelo de gestão democrática da sociedade, presente nos Conselhos de Fábrica, permite a avaliação do processo de sua aplicação e implica, também, propor novos objetivos políticos, definindo o exercício do poder, uma ação efetiva na garantia de direitos, como a educação, indo além do que está garantido legalmente.

Assim como ocorreu com o CEE e o CME, a UNDIME traz importantes contribuições para esse debate. Sendo assim, os representantes da sociedade civil, neste procedimento, avançam nas suas atribuições, superando o papel consultivo e tendo, com isso, uma atuação esperada desde a redemocratização do país, construindo, propondo e consolidando as políticas públicas. Contudo, enquanto o presidente do CEE, o Sr. Roberto Ferraz, considera que o Conselho tem poder propositivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, a visão do Sr. Adelino Ferranti não acompanha esse entendimento: **“São muito frágeis os conselhos. Que o dia que tiverem autonomia vão aprovar absurdos, pois já foi aprovada escola dentro de marcenaria. Que jamais deveria ter sido aprovada uma escola em tal local.”** (PARÁ, 2008g, p.100).

Há uma contradição sobre a existência dos Conselhos Municipais para o presidente da UNDIME que, embora acredite serem eles necessários, considera-os reféns das interferências dos poderes locais e políticos na execução de suas atividades. Por essa razão, o promotor Natanael Leitão questionou:

[...] dentro do panorama do estado do Pará, há como serem criados esses conselhos em todos os municípios e na proporção de quantos municípios já estariam aptos a criar, eliminado a questão política de criar ou não, quantos municípios estariam aptos a criar estes conselhos, **pois criar conselhos sem pessoas capacitadas poderia gerar um desastre na Educação.** (PARÁ: MP, 2008g, p.100).

Diante disso, o Sr. Adelino Ferranti informou:

Que no Pará de 143 Municípios, todos poderiam implantar o Conselho mesmo que fosse de forma precária; Que acredita que a obrigatoriedade criar conselho da merenda [sic], FUNDEB e Conselho Municipal de Educação deve ser a mesma; Que atualmente não há nenhuma exigência para criação do Conselho Municipal; Que hoje por não existirem esses conselhos vão direto ao Conselho estadual; Que trata-se de falha grave pois estão empurrando para terceiros responsabilidade do município. (PARÁ: MP, 2008g, p.100).

Como se vê nos depoimentos do Sr. Adelino Ferranti, após a interlocução do promotor Natanael Leitão, há uma falácia na criação dos conselhos municipais. Embora a descentralização político-administrativa esteja prevista pela CF/88, ela esbarra no corporativismo, no autoritarismo e no conservadorismo dos poderes locais, e com isso, a participação social na gestão das políticas públicas e no processo decisório no interior do

aparelho estatal fica submetida a intervenções partidárias.

A omissão da criação destes Conselhos contradiz o que preceitua a Constituição Federal, de 1988, em seu art. 37,

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988²²⁴).

Nessa situação, caberia ao MP ajuizar uma ação civil pública para garantir a criação dos Conselhos Municipais de Educação e a criação dos Conselhos do FUNDEB²²⁵. Em relação a estes últimos, embora recomendado às demais promotorias do Estado, o MP não possui um levantamento da existência destes conselhos e como eles vêm atuando²²⁶.

A LDB fixou princípios e finalidades que devem ser executadas pelos entes federativos em prol das políticas públicas educacionais, inclusive assegurar a participação popular, por meio de entidades representativas da sociedade civil, o acompanhamento e o controle social destas sobre os recursos do FUNDEB.

Assim como ocorreu com os presidentes dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação, o Plano de Ações Articuladas, planejamento previsto para ser executado de 2008 a 2011, é considerado importante passo para dirimir as disparidades locais, regionais e nacionais das estruturas educacionais. Nas declarações do presidente da UNDIME, lê-se:

Que em março deste ano todos os municípios no Pará foram assessorados por consultores do MEC para montar o PDE de acordo com as 28 diretrizes [...] Que o termo de adesão foi assinado em fevereiro deste ano; Que o PDE foi um passo posterior que agora já está sendo executado gradativamente; ***Que está sendo dada prioridade aos 86 municípios que tiveram o IDEB abaixo da média nacional.*** (PARÁ: MP, 2008g, p.101).²²⁷

²²⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

²²⁵ Previsto na Lei nº 11.494/2007, cujo artigo 24 estabelece prazo de 60 dias para criação dos Conselhos do FUNDEB.

²²⁶ No decorrer das entrevistas, também não se constatou que os promotores tenham conhecimento da atuação dos Conselhos do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar. (CAE).

²²⁷ A estratégia escolhida pelo governo federal para fixar um plano de educação nacional se dá mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, compromissos estabelecidos e assumidos pelos entes federados para melhorar a educação. Esta ação se iniciou com a assinatura do documento contendo as 28 diretrizes que precisam ser viabilizadas pelos governos municipais e estaduais os quais, a partir disso, têm apoio do Ministério da Educação.

Considerando que, após municípios e estados firmarem contrato²²⁸, isto é, o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²²⁹, pretende-se aprimorar os indicadores educacionais de cada realidade municipal e estadual, para o que o envolvimento dos gestores estaduais e municipais torna-se imprescindível. O mesmo se aplica, então, à importância da viabilização do Plano de Ações Articuladas (PAR), seu monitoramento e acompanhamento no preenchimento das subações, por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC), e à representatividade da sociedade civil compondo os respectivos comitês locais²³⁰.

Para o presidente da UNDIME, o PDE é uma plataforma de trabalho que se inicia com o Levantamento da Situação Escolar (LSE) e se materializa no PAR. Embora o GEE tenha tomado conhecimento de 86 municípios com o IDEB abaixo da média nacional, tais informações não foram oficiadas às demais comarcas para verificarem se as Secretarias Municipais de Educação haviam registrado, no sistema SIMEC, isto é, junto ao MEC, as subações previstas para os anos de 2008 e 2009. E com isso, comprometem-se o seu planejamento e a sua execução, em tempo hábil, pois o fato de as prefeituras terem assinado o termo de compromisso não garante que estas tenham dado continuidade às dimensões previstas no PAR, que são: Gestão Educacional²³¹, Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Outro questionamento feito ao Presidente da UNDIME foi relativo ao atendimento vaga/aluno, se o presidente tinha esses dados. Consta, na Ata dessa audiência, “Que no Pará a creche atinge 3,86% e no pré-escolar 45,8%; Que atingem menos da metade e a justificativa dos municípios é que não tem estrutura para isso.” (PARÁ: MP, 2008g, p.102).

²²⁸ Segundo o Presidente da UNDIME, a partir de março de 2008, todos os municípios do Pará, exceto Santa Cruz do Arari, assinaram o termo de adesão. O PDE foi o passo seguinte ao compromisso do município de cumprir as 28 diretrizes, o que se dá por meio de Levantamento da Situação Escolar (LSE) e pelo PAR. Com isso, pretende-se melhorar a educação.

²²⁹ A partir do desenvolvimento de ações que possibilitem o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Termo e do cumprimento das metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

²³⁰ Na composição do comitê do PAR, prevalece a presença de pessoas ligadas a Secretarias Municipais de Educação (SME), o que inviabiliza uma maior articulação entre o poder público e a comunidade.

²³¹ A dimensão *Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino* abrange existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; a promoção e a implantação do PP nas escolas da rede; a promoção e a implantação do PDE Escola nas escolas da rede; existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação; implantação e organização do ensino fundamental de nove anos; a divulgação e a análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC; e por fim, a gestão de finanças.

No entanto, o depoente não concorda com essa assertiva.

Que há condições ideais para melhorar, pois há aporte financeiro para sustentar o crescimento da educação. Que não há grande divulgação da lei 11.700 que trata da obrigatoriedade da oferta do pré-escolar, que é repasse fundo a fundo, existindo dinheiro, bastando definir onde o mesmo está [...] Que hoje todos os estudos apontam o pré-escolar como indispensável ao bom desenvolvimento do educando. (PARÁ: MP, 2008g, p.103).

Tratando-se de Educação Infantil, para o presidente da UNDIME, este nível de ensino merece atenção, pois o público dessa faixa etária encontra entraves, seja ao concluir essa fase de ensino, seja quando inicia sua escolarização, a partir de seis anos, no Ensino Fundamental.

Concordamos com a colocação do presidente da UNDIME, nesse aspecto, pois é fato que a ampliação do Ensino Fundamental²³², de oito para nove anos, não poderá sozinha possibilitar a correção do fluxo escolar nem resultar em melhor aproveitamento no desempenho dos alunos.

De acordo com os dados²³³ buscados no decorrer desta pesquisa acadêmica, percebemos que existem 87 estabelecimentos, na zona urbana, para atender um quantitativo de 12.130 alunos. Se levarmos em consideração o atendimento da rede privada de ensino, o número de matrículas é próximo ao da rede municipal de ensino, que é de 11.256. Logo, entendemos que a educação pública e gratuita não é oferecida em número suficiente para atender à demanda populacional que corresponde a essa faixa etária. Em relação à creche²³⁴, existem, em Belém, 39²³⁵ estabelecimentos, na área urbana, que matricularam 2.067 alunos na rede municipal, no ano de 2007.

A preocupação com a inserção de crianças não se restringe à garantia do acesso, pois entendemos que essa política viabiliza o ingresso e democratiza o espaço escolar, já que permite que as crianças tenham acesso à escola pública mais cedo; mas, por outro lado, manter o aluno na escola, propiciando-lhe os meios para progredir em condições satisfatórias

²³² A Lei nº. 11.274/2006 trata da obrigatoriedade da matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental.

²³³ Fonte: IBGE (disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 05 mar.2009)

²³⁴ Em Ananindeua, município da região Metropolitana, no ano de 2008, temos um número de pré-escolas superior ao do município de Belém, totalizando 44 estabelecimentos com um efetivo de 7.252 alunos matriculados.

²³⁵ Dados retirados da página que trata dos Indicadores Demográficos e Educacionais em:
<<http://ide.mec.gov.br/2008/gerarTabela.php>>

de aprendizagem, tem sido o grande nó das políticas públicas educacionais.

Outra questão abordada pelo presidente da UNDIME, durante suas declarações ao GEE, foi relativa à questão do transporte escolar; segundo ele, a UNDIME discute há três anos essa situação. Os municípios recebem apenas 30% do transporte real; o restante é complementado pelos municípios, com receita própria. Além disso, este serviço tem crescido assustadoramente: em alguns municípios, a exemplo de Abaetetuba, o transporte escolar é assegurado por meio do recurso do salário educação. Nas palavras do depoente:

Que a UNDIME vem forçando o governo federal para que se obtenha uma solução; que nossa região norte tem muitos rios e a maior parte do transporte é fluvial, ***e se fizessem vistoria nas embarcações nenhuma seria aprovada, pois não são legalizadas, não há colete, não preenchem nenhum dos requisitos técnicos.*** (PARÁ: MP, 2008g).

Outras denúncias de irregularidades ocorrem no serviço prestado de transporte escolar, como a inadimplência dos barqueiros que prestam serviços²³⁶ às Secretarias de Educação; com isso, eles deixam de transportar os alunos às escolas, dificultando que se reduzam os índices de reprovação e abandono escolar.

Como vimos no debate do CEE e do CME, o transporte escolar é amparado pela lei Federal 10.709, de julho de 2003. Além do salário-educação, os municípios podem receber recursos do governo federal, e as Secretaria de Estado de Educação²³⁷ devem complementar o montante necessário com parte das verbas. Os repasses, muitas vezes, ficam comprometidos por pendências das prefeituras locais em relação à apresentação de prestação de contas dos convênios que firmaram com a SEDUC. Situação essa que não foi verificada pelo MP, no decorrer deste procedimento, pois caberia solicitar à SEMEC e à SEDUC informações sobre como são celebrados os contratos com os barqueiros, como são feitos os convênios, sobre quanto é disponibilizado de repasse aos municípios, quais são as pendências das prefeituras, pois sabemos que, se esse direito não for garantido, poderá haver dificuldades no

²³⁶ Em 2007, a Promotoria da Infância e da Juventude atendeu barqueiros que denunciaram a inadimplência da SEDUC. Segundo o Presidente da Associação das Ilhas Sul, existiam três barqueiros trabalhando sem contrato. Eles estavam responsáveis pelo transporte de 63 crianças das ilhas do Combu, Maracujá, Ilha Grande, Murucutu e comunidade Boa Vista. (Informação disponível em: <<http://www.mp.pa.gov.br/not07092504.php>> Acesso em: 10 out.2009)

²³⁷ A SEDUC tem a responsabilidade de repassar o recurso às escolas das zonas rurais que possuem alunos que cursam o Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série, alunos que cursam o Ensino Médio das zonas rurais e ribeirinhas e os alunos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

deslocamento dos alunos e, portanto, do seu acesso às escolas.

Entendemos que as situações levantadas pelo presidente da UNDIME anunciam que, para mudar os atuais resultados educacionais do Pará, que sinalizam um baixo IBED, e melhorar a qualidade de ensino, é necessário fortalecer a participação dos Conselhos, para que ocorra maior controle e fiscalização das políticas públicas implementadas, ação que necessita ser contínua. Além disso, deduzimos que outras condições devem ser levadas em consideração como causas de um baixo IDEB; situações externas à escola, entre elas a condição socioeconômica da família, condições de acesso a transporte, as questões de violência que permeiam o espaço escolar e que levam à evasão, são fatores que acarretam presença em menor número de aulas e prejuízo ao aproveitamento e rendimento escolar; e do ponto de vista do atendimento às escolas, considerem-se as condições de infraestrutura, o currículo escolar pouco atraente, a ausência de número necessário e suficiente de professores – são fatores que contribuem para apresentarmos um quadro negativo de IDEB.

As responsabilidades do MP²³⁸ não devem ser apenas as de punir e levar as situações ao Poder Judiciário. É necessário discutir as saídas, as possibilidades e encontrar caminhos coletivamente. E a partir disso, tomar providências para coibir irregularidades e atuar significativamente não apenas para cobrar, mas para construir parcerias com as instituições escolares e demais conselhos. Palestras, oficinas de trabalho e visita às escolas podem ser ferramentas que possam contribuir para uma melhor qualidade do ensino. É necessário realizar o levantamento das crianças que têm se ausentado do espaço escolar e o convite aos pais para, em diálogo, alertá-los sobre a sua responsabilidade no acompanhamento da educação dos filhos, além de ações de parceira que previnam as manifestações mais recorrentes de violência no ambiente da escola.

Dando continuidade aos relatos das atas, podemos perceber que são necessárias outras ações para dar eficácia ao Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação e executar suas diretrizes; inclusive, é necessário averiguar outras condições em que ocorrem a garantia e o respeito ao direito à educação.

No transcorrer deste procedimento, a merenda escolar foi abordada, nos meses de dezembro e fevereiro de 2009, quando se encerrou este procedimento. Por essa razão, a

²³⁸ Artigo 129, I, da Constituição Federal - Cabe ao Ministério Público o título da Ação Penal Pública.

Fundação Municipal de Assistência ao Estudante (FMAE), representada pelo Sr. José Alyrio Wanzeller Sabbá, foi ouvida, no dia 11.12.2008: “Dada a palavra ao Dr. Frederico Lima de Oliveira, o qual fez breve relato do objeto [...] que poderá finalizar com o Termo de Ajustamento de Conduta, visando quais as atribuições da FMAE.” (PARÁ, 2008h, p.106).

Segundo o presidente da FMAE, que estava à frente da gestão havia oito meses, trata-se de uma fundação municipal, criada pela Lei 7.347/86²³⁹, ligada ao gabinete do prefeito, com o mesmo *status* da Secretaria Municipal de Educação, cabendo-lhe gerenciar a distribuição da merenda escolar, além da de material didático²⁴⁰. Declarou ele “Que a FMAE gerencia rede de distribuição de merenda escolar para 62 mil alunos do ensino público e 4 mil USES (alunos de 6 meses a 5 anos); Que temos hoje frequência de aproximadamente 65.200 alunos.” (PARÁ, 2008h, p.106).

Para fazer o atendimento das redes de ensino que recebem recursos para a merenda escolar, o FNDE utiliza-se de programas para subsidiá-las e de aportes que são distribuídos de acordo com o nível de ensino. Foi informado pelo senhor José Arylio

[...] que o PNAC atende as creches municipais, o PNAP atende o Pré-Escolar. Que este recurso é quase totalidade do governo federal e segundo as normas do FNDE é para atender pelo menos 5% da necessidade nutricional dia: Que sabem que há alunos que vão para escola e tem aquela como única alimentação do dia. (PARÁ: MP, 2008h, p.106).

Embora não citado pelo presidente da FMAE, além dos programas mencionados acima, há o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que atende o Ensino Fundamental. Estes programas têm conta específica para cada um, e os recursos são destinados à obtenção de gêneros alimentícios; eles atendem a um número significativo de alunos, além de envolver um alto volume de recursos.

Que além desses atendimentos por conta da prefeitura de Belém, atendiam às entidades filantrópicas mas em função de não estarem cadastrados no censo pararam de atender em função da lei eleitoral, além do que a maioria delas é ligada a entidades com fins políticos; Que não tinham vínculo *[sic]* nenhum com a administração e seu funcionamento era precário; **Que este problema deixou de ser atendido por questões de vedações da lei eleitoral; Que as filantrópicas tem**

²³⁹ A Fundação passou por alteração no ano de 1989, por força da Lei nº 7.458.

²⁴⁰ Segundo o presidente dessa Fundação, não há atuação efetiva relativa ao material didático. Informação essa complementada pela Secretária do Conselho Deliberativo da FMAE, que informou que a distribuição é realizada pela SEMEC, que a FMAE apenas detém a posse dos materiais citados.

aproximadamente 1200 alunos; Que informaram a essas entidades que deviam se adequar para que o Censo os cadastrasse. (PARÁ: MP, 2008h, p.106).

Como se vê, a falta de investimento na Educação Infantil pública fez crescer o número de alunos atendidos pelas entidades filantrópicas. No plano das políticas governamentais, essa primeira etapa da Educação Básica se mantém no plano do assistencialismo, sem respeitar integralmente os direitos fundamentais das crianças a uma educação escolar digna e de qualidade.

Continuando o relato e a análise das declarações prestadas e constantes nas atas, o presidente da FMAE informou que, ao assumir a gestão deste órgão para o biênio 2006-2008, a alimentação era 100% enlatada e que, depois de oito meses, esse quadro já havia mudado:

Que houve problemas porque a rede de fornecedores é um grande cartel; Que conseguiram afastar quase todos, mas apenas uma empresa está ainda dando problema porque é um contrato do início *[sic]* do ano mas foi penalizada recentemente; Que não existia critério de fiscalização, e quando chegava por exemplo o arroz na escola não era do mesmo tipo do adquirido, então o índice de rejeição era muito alto; Que outro problema era a questão do leite, tinham grande quantidade de leite em pó estocado e que a marca nem existia no mercado, e quando visitaram as creches notaram que as crianças não tomavam o leite; Que tudo era de última *[sic]* qualidade e a teoria de que o dinheiro era pouco e se comprava o que era pior levava as crianças a não comerem. (PARÁ: MP, 2008h, p.107).

Essas informações prestadas pelo presidente da FMAE alertam sobre a ausência de controle e fiscalização na distribuição da merenda. Além disso, para o senhor José Alyrio, a rede de fornecedores é considerada um cartel, que havia, por isso, troca dos produtos; mas após detectados esses problemas, foram feitas as substituições: o leite da marca Itambé passou a ser fornecido com vitaminas A e D, e o arroz passou a ser tipo 1.

Segundo a presidência da fundação, a Secretaria Municipal de Agricultura e a Vigilância Sanitária também não colaboram para que o atendimento da merenda seja adequado, e com isso, não se cumpre o que orienta o FNDE. Além disso, a Secretaria de Planejamento deveria fornecer utensílios de cozinhas para serem distribuídos pela Fundação. Ademais, senhor José Alyrio Wanzeller aduziu “Que quando a pauta da semana é *hortifrutos* não podem armazenar, pois é um freezer para todos os produtos.” (PARÁ: MP, 2008h, p.107).

Além dos seus problemas estruturais, as cozinhas das escolas das ilhas continuam recebendo alimentação diferenciada, permanecendo 1% de alimentos e enlatados, pois os

alimentos perecíveis não são indicados devido à dificuldade transporte.

Convocada também para participar desta audiência, a senhora Maira Gomes Dias, Nutricionista da FMAE, aduz que o FNDE preconiza a universalidade da merenda escolar, e que, no caso do município de Belém, são distribuídos cinco dias de lanche e cinco dias de comida, sendo servida uma merenda por turno, em quantidade de lanche, o que leva os alunos a tomarem mingau na hora do almoço. Ela declara

Que o gênero alimentício quando chega na FMAE deve ser enviado ao laboratório para testes; Que por isso devem aguardar que a Vigilância sanitária verificar *[sic]* os alimentos; Que quando o gênero chega na FMAE os nutricionistas fazem análises macroscópica e aprova *[sic]* ou não o alimento, e após solicita que vigilância sanitária analise e forneça laudo. (PARÁ: MP, 2008h, p.107).

Embora as nutricionistas da FMAE tenham o cuidado de analisar e enviar os alimentos à Vigilância Sanitária para obter aprovação para o seu consumo, algumas vezes ocorre atraso, e isso já ocasionou um surto de diarreia devido ao fato de os alunos terem se alimentado com arroz impróprio para consumo.

A palavra retornou ao senhor José Arylio Wanzeller Sabbá, que informou, também, que o controle de qualidade e segurança do alimento esbarra na questão da logística da cidade de Belém, o que levou ao corte das frutas no cardápio da merenda escolar. Além disso, de acordo com suas declarações, foram encontradas irregularidades nos laudos que se referiam a alimentos impróprios para o consumo. A Ata da Audiência registra

Que descobriram na FMAE laudos do ministério da agricultura *[sic]* de arroz que chegou na FMAE totalmente impróprio para o consumo acompanhado de laudo atestando sua qualidade; Que há suspeita de laboratórios da Vigilância Sanitário *[sic]* e Ministério da Agricultura de fornecerem laudos para produtos impróprios para o consumo; Que no Ministério da Agricultura pararam com isso; Que nos outros não possui conhecimento. (PARÁ: MP, 2008h, p.109).

Os depoentes trazem muitas informações sobre a realidade educacional vivenciada no município de Belém e no Estado do Pará, que revelam o que pode estar implicando a baixa qualidade do ensino e impactando nos resultados do IDEB. Embora essa informação tenha sido apresentada, não houve nenhuma averiguação do MP para comprovar se as declarações prestadas eram válidas. Além disso, a luta contra os desvios de recursos públicos deve

envolver outros setores competentes para atuar em conjunto na busca por dirimir essas dificuldades e, com isso, responsabilizar os que causam dolo à sociedade.

A corrupção afeta a qualidade da educação e assistência aos estudantes, pois os desvios de recursos da merenda e do material escolar, desmotivam os professores, prejudicam o desenvolvimento intelectual e cultural das crianças e as condenam a uma vida com menos perspectiva de futuro. (CHIZZOTTI *et al.*, 2003, p.12).

O citado Grupo Especial, no decorrer do procedimento sob análise, não realizou nenhuma interlocução com a Promotoria da Infância e da Juventude nem com a Promotoria de Educação. No entanto, trazemos ao debate o posicionamento dos promotores entrevistados sobre a temática merenda escolar e sua relação com a qualidade da educação.

Essa questão da qualidade, aí, tem um problema. De ver a questão... que uma vai puxando a outra, eu acho, mas a questão da qualidade... porque o pessoal gosta muito é da quantidade; a quantidade, ela é mais... primeiro, mais palpável, mais aferível, e politicamente, ela é ótima de se dizer: “olha, tem não sei quantas mil crianças, milhões de crianças que estão na escola [...]”, e quando se afere a qualidade, ela é mais problemática. Quando se coloca a criança na escola, tem que prover a escola de recurso pra que a escola mantenha aquela criança lá, não só pela questão da merenda, por que a escola não tá lá pra alimentar o aluno, ela tá lá pra alimentar, mas de conhecimento, não de comida. Enquanto a função principal da escola for [prover] a comida, ela não vai ter qualidade. (ENTREVISTADO A, 2010).

O direito à merenda escolar de qualidade está prevista na CF/88, nas passagens onde se trata dos programas suplementares que favorecem a manutenção e o desenvolvimento do ensino, e está também garantida ao aluno na LDB.

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

128-a VII - atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1996).

Percebemos, nas declarações dos depoentes, diversas ilegalidades cometidas, entre elas a terceirização da merenda nas escolas que tem elevado o custo de seu fornecimento. Por

essa razão, o controle e a fiscalização dos recursos públicos investidos em educação, pelo MP, são tão necessários para coibir a precariedade do serviço da merenda escolar, aqui apurados. Faz-se necessário solicitar às redes de ensino municipal e estadual as situações reais do fornecimento da merenda escolar, quanto há de receita e despesa para sua manutenção, em que condições são servidas as refeições aos alunos e em que horários, se têm valor nutricional adequado. Esse levantamento possibilitará uma melhor intervenção e maior controle, por parte da sociedade organizada, e, uma vez confirmadas as denúncias, cabe impetrar o Termo de Ajustamento de Conduta para que as irregularidades possam ser sanadas.

Encerrando sua participação no procedimento, o presidente da FMAE, senhor José Alyrio informa que

Grande parte das escolas não tem refeitório, sendo que algumas não possuem sequer vasilhas para servir, sendo necessário que os alunos utilizem pratos de forma revezada. Que a responsabilidade de oferecer esse tipo de produto e infraestrutura é da SEMEC. Que cada escola além da merendeira tem um orientador do programa de alimentação; Que o município mantém atualmente 35 creches, sendo que 8 delas possuem berçários, totalizando 210 crianças. Que tem conhecimento do número de merendeiras das escolas e a média é de 2 por turno independente da quantidade de alunos. Que o número de merendeiras deveria ser dimensionado pelo MEC e desconhece parâmetros para estabelecer o número. [...] Que na FMAE não há cozinha para treinamento; Que falta mão-de-obra qualificada para isso; Que terceirizar seria problemático pois empresas são viciadas em propina; Que as merendeiras são contratadas como agente de portaria, uma vez que não há cargo de merendeira. (PARÁ: MP, 2008h, p.110).

Nesse sentido, compreendemos que, além de aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento para melhorar a qualidade do ensino, é preciso pensar quais os meios de melhor viabilizar o serviço da merenda escolar e que parcerias podem ser executadas com os demais órgãos fiscalizadores, quais seriam o Tribunal de Contas, o CEE, o CME, o CAE, o Conselho do FUNDEB.

Em caso de suspeita fundamentada e de indícios consistentes, a Promotoria de Justiça é o primeiro órgão ao qual devem ser dirigidas as denúncias, formuladas por meio de representação. Caso julgue a denúncia fundamentada, a Promotoria geralmente abre inquérito civil público para investigar os fatos. (CHIZZOTTI, 2001, p.79).

Prosseguindo com os depoimentos, foram convocados, em fevereiro de 2009, integrantes da nova gestão da FMAE, sob responsabilidade do senhor Victor Hugo Moreira da

Cunha Júnior, os representante do Conselho Curador²⁴¹ da FMAE e a Nutricionista da FMAE, a Senhora Maira Gomes Dias.

Dr. Natanael Cardoso Leitão expôs aos presentes os motivos da reunião, que tem por objetivo **a garantia dos direitos fundamentais próprios a educação de forma a proporcionar uma educação de qualidade em todos os aspectos** aos alunos a nível de *[sic]* Estado e Município entre eles **a merenda escolar**. (PARÁ: MP, 2009a, p.445).

Entendemos que a convocação dos conselhos, neste procedimento, trazem à tona importantes reflexões sobre o papel das creches e das pré-escolas na formação inicial do educando. O controle social realizado por meio dos conselhos possibilita maior análise das políticas públicas que foram definidas e estão sendo implementadas nos mais diversos espaços escolares.

A Dra. MARIA DAS GRAÇAS CORREA CUNHA manifestou-se da seguinte forma: Que deseja saber como funciona o Conselho deliberativo, como é composto e como se dá o seu funcionamento, suas pregorrativas, seu poder decisório, etc. (PARÁ: 2009a, p. 445).

De acordo com as informações dadas pelos representantes dos Conselhos da FMAE, a fundação se organiza em dois conselhos, o Curador e o Deliberativo, que é o próprio Conselho Diretor²⁴². O primeiro fiscaliza as compras realizadas, o balanço anual de trabalho e, além disso, emite pareceres ao Conselho Diretor. Este, por sua vez, tem o poder de aprovar o balanço geral da Fundação e avaliar a progressão funcional dos servidores da FMAE.

O presidente da Fundação na gestão 2009-2011, Victor Hugo Moreira da Cunha Júnior, informou que a verba constitucional é de R\$0,22 (vinte e dois centavos)²⁴³ e entende que é difícil alimentar alguém com este valor. O *per capita* atual está em torno de R\$0,49 (quarenta e nove centavos). O repasse federal ocorre de acordo com os dados do censo

²⁴¹ Dra. Antonia de Nazaré Vieira Leite, Secretária do Conselho Curador da FMAE; Dra. Carmem Silvia Mesquita Brito Albuquerque, representante do gabinete do Prefeito e Coordenadora do Programa Ama Belém; Dra. Albertina Campos Angelim, Assessora Jurídica da FMAE; e Dra. Maria Felícia Assmar Fernandes Correia Maia, representante da Dra. Terezinha Gueiros, que é a Secretária Municipal de Educação. Presentes, também, o Sr. Délcio Donato Pantoja Oliveira, contador e Membro Curador, Dr. Ricardo Rodrigues Vieira, Assessor Jurídico da Secretaria Municipal de Administração.

²⁴² O Conselho é composto por cinco membros, nomeados pelo prefeito. No regimento da FMAE, o seu presidente dá o Secretario de Educação e atua no gerenciamento, na administração em si e dos funcionários.

²⁴³ Para as comunidades quilombolas e indígenas, esse valor é de R\$0,44 (quarenta e quatro centavos). No caso dos municípios menores, só contam com o recurso federal, e há a presença do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para controle e fiscalização.

escolar, e o restante é complementado pela prefeitura²⁴⁴.

Nesse sentido, o Presidente da FMAE diz “Que o compromisso do município são 5 refeições por dia nas unidades de Educação Infantil.” (PARÁ: MP, 2009a, p.446).

A nutricionista da FMAE, a senhora Maira Gomes, depõe em consonância: “Que com os R\$ 0,22 não é possível nem comprar nem um pão. Que hoje a FMAE oferece como merenda em um de seus cardápios pão, ovo, suco de polpa de fruta e mais o açúcar e a água filtrada.” (PARÁ: MP, 2009a, p.446).

De acordo com a senhora Maria Felicia Assmar Fernandes Correia Maia, que, nessa audiência, representava a Secretária Municipal de Educação, Therezinha Gueiros,

[...] no ano passado foi feita reforma em quase todas as escolas e principalmente nas cozinhas e os banheiros. Que não só as escolas como as UES e as UPES; [...] Que nesses 4 anos houve a preocupação em ver esse aspecto físico da escola [...] Que quase todas as escolas da rede e estão reformadas. Que foram feitas compras de armário, freezers, bebedouros e alguns já foram entregues. (PARÁ: MP, 2009a, p.447).

Percebemos que, nos relatos da antiga gestão, expostos anteriormente, e dos atuais representantes da FMAE, houve contradições no sentido da atuação e das condições em que a FMAE executa suas atividades, o que pode ter ocorrido devido às condições em que o presidente José Arylio havia encontrado a Fundação, quando por ela ficara responsável, durante oito meses, no ano de 2008; logo, houve um maior empenho em corrigir inadequações. Contudo, o prazo de troca de gestão, durante o trâmite desse procedimento do MP, não passou de dois meses, o que nos leva a afirmar que a atual gestão do biênio 2009-2011 não tinha ainda conhecimento da realidade da situação da merenda escolar de responsabilidade do município.

Em relação ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a promotora Dra. Maria do Socorro Carvalho Mendo, expôs aos presentes o motivo da reunião, a saber,

[...] uma explanação sobre a questão merenda, a qualidade da alimentação, pontos positivos, negativos, onde e o que precisa melhorar no sentido e *[sic]* fornecimento da merenda, onde detectou-se crítica ou dificuldade, e caso

²⁴⁴ De acordo com a contadora da FMAE, senhora Carmem Lucia da Silva Castro, foi orçada para o ano de 2009 a contrapartida de R\$1.000.000,00.

possuam informação quanto a questão da atuação do conselho e suas dificuldades. (PARÁ: MP, 2009b, p.497).

Para os conselheiros do CAE, os primeiros meses são de apreensão, pois não sabem se os alimentos que sobraram de um ano para o outro serão suficientes para atender à clientela. A verba é disponibilizada pelo FNDE, a partir de março, após a aprovação das contas²⁴⁵, e a prefeitura só faz o repasse após o censo. Percebe-se, ainda, má gestão das escolas: segundo os conselheiros, alguns dirigentes não vão à cozinha verificar como está o preparo dos alimentos e, na maioria dos casos, enviam secretárias para cumprir essa função.

Além disso, os conselheiros detectaram que havia manipulação por parte da rede de lojistas para eleger um representante no Conselho, o qual, todavia, não comparecia às reuniões. Nas diversas declarações dos representantes da FMAE, do Conselho Diretor, do Conselho Curador e do CAE, percebemos a violação de direitos fundamentais que deveria ser judicializada. Apontou-se ao MP que, além das fraudes que devem ser apuradas, há muita precariedade no funcionamento da merenda escolar²⁴⁶. As supostas irregularidades no fornecimento de merenda e no gerenciamento deste que despertam suspeitas e, por essa razão, precisariam de maior controle e fiscalização de todos que desejam uma educação de qualidade para todos.

A convocação dos diversos setores da sociedade civil organizada pelo MP possibilitou um estreitamento e um redimensionamento das políticas públicas educacionais implementadas. A atuação democrático-popular, por meio da representatividade da participação social, foi amplamente defendida durante a redemocratização do país. Contudo, como percebemos nos relatos dos representantes dos Conselhos, estes sofrem interferências e limitações em seu próprio funcionamento, o que os leva a uma atuação ora mais restrita ora mais ampliada. Este espaço tensionado envolve, além da publicidade das ações do Estado, a promoção da transparência na deliberação das políticas sociais. Por essa razão, é necessário buscar pessoas que atuam na comunidade e que possam de fato acompanhar o controle sobre a ação do poder público, e para isso contribuir, em relação à aplicação dos recursos destinados a educação.

²⁴⁵ A prestação de contas é realizada quadrimestralmente, e o Conselho tem até 28 de fevereiro de cada ano para realizá-lo. O depósito feito pelo FNDE ocorre no dia 10 de cada mês.

²⁴⁶ O financiamento do MEC, por meio do FNDE, suplementa os recursos destinados à merenda escolar, e por ser um alto investimento do orçamento público, muitas vezes ocorrem desvios para outros fins. Sabe-se que esse controle não é apenas de responsabilidade da sociedade civil e do Ministério Público, que outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, devem acompanhar.

Encerram-se os depoimentos dos mais diversos representantes da sociedade civil e da sociedade política, e nessa interlocução, materializa-se o exercício da cidadania, assim como o debate sobre os direitos e as garantias constitucionais e infraconstitucionais. A troca de informações possibilitou prestar esclarecimentos, além da compreensão do papel de cada instituição na sociedade e suas relevantes atuações nos processos de construção e resolução de conflitos e problemas.

Os depoimentos apresentados nas atas nos permitem inferir que os resultados do IDEB sofrem influências que vão desde a desigualdade de acesso, a precariedade do deslocamento, as dificuldades de permanência na escola, as debilidades das condições de aprendizagem, chegando à fragilidade das políticas educacionais que são embasadas em propostas de governo. Além disso, os alunos que se submetem as avaliações do MEC não obtiveram seu conhecimento escolar apenas nas séries que cursam atualmente; este resulta de um processo de formação que se inicia ainda na educação infantil, e, se esta permanece precária até o presente momento, merece que esforços sejam realizados para fomentar uma educação de qualidade neste e nos demais níveis de ensino.

Os dados do IDEB servem como suporte para definir ações para solucionar os entraves que se tem enfrentado. Ainda que as estimativas apontem que os municípios do Pará não atingirão notas próximas daquelas das regiões sudeste e sul, os esforços requerem maior intervenção e estratégias adequadas por parte dos entes federados e da sociedade. Ademais, é necessário verificar quais os índices já alcançados e quais as metas estimadas pelo MEC, quais escolas apresentam índices de acordo com as metas e quais estão próximas a alcançá-las, e que se possa socializar suas experiências para assim auxiliar as demais instituições de ensino a melhorar os indicadores.

Este procedimento foi encaminhado à Promotoria de Educação, que o considerou amplo, e por essa razão, foi arquivado. De fato, muitos entraves foram diagnosticados nos depoimentos aqui expostos, e seria inviável resolvê-los todos de uma vez, contudo sabemos que cabe ao MP fiscalizar os resultados e as políticas públicas executadas e a isso não pode omitir-se.

Diante de todos os dados aqui levantados e dispostos nas interlocuições da sociedade civil com o Grupo Especial de Educação, caberia que este procedimento fosse retomado e que, além de se valer da audiência pública com os diversos setores da sociedade civil

organizada, se verificasse a possibilidade de uma atuação em parceria com as demais promotorias e com o CAO da Infância e da Juventude.

No tocante a isso, os entrevistados registram que é necessário saber qual a atribuição de cada promotoria e conjecturam sobre como se podem desenvolver ações em conjunto.

Acho que o MP deveria sentar, isto é, as pessoas que trabalham na área, e vamos ver o que... exatamente, quem faz o que. O trabalho em parceria... me isento em dizer que é, deveria ser sim, em parceria, mas é muito complicado, porque existem as vaidades, existem também questões de relacionamento, por que tem pessoas que não conseguem trabalhar em equipe. (ENTREVISTADO B, 2010).

Numa reflexão mais crítica, outro entrevistado entende que a própria instituição precisa ter maior compromisso com a temática educacional e com a solução de questões coletivas.

Eu percebo que muitos promotores não têm interesse na temática educacional. Muitos promotores desconhecem o direito educacional. A LDB vem falando... as resoluções... mas desconhecem. E isso passa pela questão do compromisso... é aqui no MP, é um olhar ministerial... a questão do compromisso. Aqueles que têm compromisso, eles estudam, se esforçam e buscam fazer os procedimentos administrativos pra que eles aconteçam a contento. Já que eles conduziram o procedimento, se tem uma resposta positiva, mas infelizmente, nos casos atendidos, nem todos os casos viram procedimentos. E aí, dentro dessa demanda, muitos casos ficam sem ser resolvidos. Então, eu penso que... como o MP deveria ver uma ação macro, visando atingir alguns pontos, problemas, problemas que nós vivemos aqui; que nós cobrássemos do Estado um investimento maior, e isso não acontece. Nós vivemos como se nós tivéssemos apagando fogo: todo dia chega problema, e a gente vai lá e joga um balde d'água naquele problema; mas aquele problema, ele é comum a várias pessoas, e ele não é resolvido. Só que nem aqui ele não vem; muitas vezes resolvemos os problemas, mas, na grande maioria, muitas pessoas têm essa situação. É que o MP, que é o fiscal da lei, não faz a sua parte que lhe compete, fica só no atendimento individual, e não resolve o atendimento coletivo, que, no meu ponto de vista, é tão importante quanto o individual, porque, quando você atende coletivamente, você consegue diminuir o individual. (ENTREVISTADO D, 2010).

Este poderia ser um caminho viável na discussão e na condução das políticas públicas educacionais que possibilitassem aprimorar os índices do IDEB nas próximas avaliações, em 2011, e permitir uma construção mais eficaz para o PDE²⁴⁷.

A busca pela qualidade do ensino requer uma atuação mais presente do MP, fiscalizando os resultados por ora apresentados. A apuração dos fatos antecede o momento em que o MP deve tomar as medidas a que se propôs, nesse procedimento, isto é, o TAC.

Por essa razão, o seu arquivamento enviesa a atuação da instituição e a intenção primeira deste procedimento, pois, ao não averiguar os relatos, coopera-se com os interesses assumidos por cada governo quanto às políticas educacionais por ele instauradas; além disso, permite que permaneça a adoção de mecanismos de manipulação. Por essa razão, o MP deve aliar-se à sociedade civil na luta pelo Estado Democrático e de Direito, pelos direitos constitucionalizados e por políticas públicas que os consolide.

3.2 A SOCIEDADE CIVIL E O MP - O SOME ENTRE DENÚNCIAS.

Optamos, a princípio, por este tema²⁴⁸ devido ao fato de tratar de uma modalidade de ensino ofertada no Estado do Pará, o SOME²⁴⁹, projeto especial implantado, desde 1980, primeiramente, pela Fundação Educacional do Estado do Pará²⁵⁰ (FEP) e mantido pela SEDUC, a partir de 1982²⁵¹, sendo, até hoje, desenvolvido com a parceria das prefeituras locais²⁵².

No final da década de 70, embora houvesse demanda de alunos nos municípios de

²⁴⁷ Escolas que possuem baixo IDEB apresentam, além do baixo desempenho nas avaliações, problemas estruturais e, ainda, violência nos seus espaços. O aluno que não encontra segurança no espaço escolar evade-se dele e, com isso, assiste a menos aulas, o que o levará a um desempenho insatisfatório nas avaliações escolares e nas que o MEC realiza.

²⁴⁸ Assim como ocorreu na subseção anterior, transcreveremos os documentos pertinentes, sem fazer ajustes no texto ou no contexto; por essa razão, quando os termos vierem em **negrito** estarão dessa forma nos originais. Destacaremos em **negrito e itálico**, quando quisermos chamar atenção para algo que merece destaque.

²⁴⁹ Este procedimento tramitou na PJDC, de 2003 a 2008.

²⁵⁰ Atendiam, primeiramente, a quatro municípios (Igarapé-Açu, Nova Timboteua, Igarapé-Miri e Curuçá).

²⁵¹ O SOME foi homologado pela Resolução nº161/82. Em 18 de abril de 1991, foi aprovado no Conselho Estadual de Educação pela Resolução nº 135.

²⁵² Até o ano de 1991, a parceria era informal; mas a partir da resolução nº 135/1991, a parceria se dá por meio de convênio. Tais parcerias geravam a responsabilidade de oferecer moradia, alimentação, atendimento médico de emergência e transportes aos alunos que residissem distantes das escolas.

porte médio para cursar o 2º grau, não foram instaladas escolas, por problemas estruturais e déficit de pessoal, uma vez que não havia pessoas habilitadas com nível superior ou licenciatura plena. O SOME tornou-se alternativa de oferta de ensino nas localidades que não dispunham de condições reais para implantação do Ensino Médio Regular.

Sua finalidade inicial era a de ofertar ensino de nível fundamental, de 5ª a 8ª séries e médio para alunos dos municípios e localidades do interior em que as carências estruturais, em especial a ausência de material humano, impossibilitem a curto prazo, a oferta e manutenção do ensino regular. Atualmente, com o processo de municipalização do ensino fundamental, o SOME atua basicamente no ensino médio (SINTEPP, 2003, p.3)²⁵³.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) representa, neste procedimento, os interesses dos professores²⁵⁴ vinculados a SEDUC por meio do SOME. A provocação ao MP se dá pelas modificações que a gestão²⁵⁵, à época, anunciava fazer, que contrariavam, na visão dos docentes e do SINTEPP, os objetivos norteadores do projeto e colocariam o funcionamento do Ensino Médio em risco.

Como objetivo principal, o projeto traz desde 1980 a necessidade de democratizar as oportunidades de ensino para o interior do estado, atendendo (com o Ensino Médio) em suas próprias localidades aos alunos egressos do ensino fundamental, proporcionando desta maneira, a inclusão social e o exercício consciente da cidadania (SINTEPP, 2003, p.3).

Além da oferta de ensino o sistema modular desenvolve através de seus professores, projetos de extensão que contribuem positivamente para o desenvolvimento cultural das localidades e mini-projetos de pesquisa ensino com a finalidade de desenvolver e aplicar novas metodologias de ensino considerando as peculiaridades regionais e locais (SINTEPP, 2003, p.4).

O projeto, em 2003²⁵⁶, atendia a cerca de 30 mil alunos, de 186 localidades, e

²⁵³ Segundo informações prestadas no documento, o Ensino Fundamental, em 2003, funcionava apenas em dois municípios: Concórdia do Pará e Abaetetuba.

²⁵⁴ Procedimento de Nº 054/2003-MP/4ªPJ/DC/PP, que trata da reivindicação de 599 professores que faziam parte do SOME, no ano de 2003; destes, 20% tinham pós-graduação em nível de especialização ou mestrado. A SEDUC se encarregava e se encarrega de recrutar, selecionar, treinar e contratar os educadores, além de expedir diplomas ou certificados, passagens aéreas para locais distantes e remuneração. Os professores que atuam no SOME tem 100% de gratificação sobre o total da remuneração.

²⁵⁵ A Secretária de Educação era a senhora Rosa Cunha.

²⁵⁶ No ano de 2003, o SOME já funcionava no Estado, havia 23 anos. De acordo com o SINTEPP, municípios como Santarém ainda apresentavam déficit de professores em 27 localidades. Além disso, embora o ensino regular houvesse sido implantado em alguns municípios, a exemplo Jacundá e Parauapebas, fazia-se necessária a presença dos professores do SOME. As localidades estavam distribuídas nas Mesoregiões Baixo amazonas, Marajó, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense. As coordenações locais se compunham de um coordenador, cinco técnicos e três pessoas para prestar serviço de apoio na SEDUC.

contava com uma coordenação especial local e outras situadas nos polos de Santarém, Itaituba, Marabá, Cametá e Altamira.

O perigo que representa a proposta do governo é sentido principalmente pelos **beneficiados** com o SOME, que são **os alunos** e municípios, tanto que diversos prefeitos e Câmaras de Vereadores já manifestaram suas preocupações inclusive nesta capital. (SINTEPP, 2003, p.8).

Segundo informações retiradas da imprensa local²⁵⁷ e apresentadas como fonte de informações pelo SINTEPP, nos autos do procedimento, os professores do SOME seriam substituídos, a partir de agosto de 2003. A Secretária de Educação argumentava que, devido ao concurso que fora realizado, seria necessário substituir os professores que residiam em Belém para priorizar aqueles²⁵⁸ que haviam sido aprovados nas localidades onde havia turmas do SOME, evitando com isso custo de diárias, deslocamentos e gratificações.

Contudo, o SINTEPP informava que, neste concurso, alguns municípios²⁵⁹ não tinham sido contemplados com vagas, e os que o foram não possuíam docentes para todas as disciplinas, entre elas Química, Física, Biologia, Educação Física, Letras (línguas estrangeiras). Além disso, havia a necessidade de municípios onde o ensino fora municipalizado, cujos prefeitos requisitavam professores do SOME para lecionarem no Ensino Fundamental.

A intenção de que o SOME será lotado por professores dos próprios municípios é impossível, tanto juridicamente, como de fato. Mesmo sendo do município, o servidor deve ser concursado, e, como citado, o concurso não abrangeu todos os municípios. Por outro lado a contratação temporária, é um meio sabidamente inconstitucional, que não pode ser mais tolerada. Além disso, os professores municipais normalmente possuem carga horária integral (200) horas, não mais podendo lecionar no ensino médio, regular ou modular. A substituição de professores capacitados por alunos “autorizados” pela Seduc, é algo tão absurdo e ilegal, que não fere apenas a LDB, mas a própria razoabilidade educacional. (SINTEPP, 2003, p.8).

A justificativa para a reformulação do SOME pela SEDUC se baseava no aspecto

²⁵⁷ Cf. jornal O Liberal, de 19.06.2003 (citado nos autos do processo).

²⁵⁸ Em Concórdia do Pará, em 2001 e no primeiro semestre de 2002, não havia professor de Biologia; apenas no ano de 2003, foram lotados dois professores para todo o município. O mesmo quantitativo foi alocado em Abaetetuba, no segundo semestre de 2002. No município de São João da Ponta, havia dois professores com licenciatura plena em Matemática e em Educação Física que eram vinculados ao ensino regular.

²⁵⁹ Ourilândia, Muaná, Canaã dos Carajás, Goianésia, Pau D'Arco e Medicilândia.

financeiro: fora considerado que os professores recebiam vencimentos²⁶⁰ acima daqueles que atuavam no ensino regular. Também, argumentava-se que os docentes não cumpriam o quantitativo de dias necessários para exercer suas atividades: segundo essa gestão, eles trabalhavam apenas 56 dias do ano letivo.

A afirmar levianamente que os professores estão interessados apenas na gratificação some, a secretária Rosa Cunha, além de ofender a categoria demonstra, mais uma vez, um completo desconhecimento da situação. Os professores do SOME atuam em diversas localidades de difícil acesso, vivendo em situação estrutural precária, distante de seus familiares e sem condições adequadas de trabalho. Entretanto, meso com as adversidades participam ativamente da comunidade, extrapolando as paredes de uma sala de aula. Trabalham quatro módulos por ano, sendo que cada módulo possui 56 dias (50 dias letivos e 6 de recuperação), ultrapassando os 200 anos letivos, com uma carga horária de 200 a 280 horas. Portanto nada mais justo que ganharem uma complementação some, inclusive ocorrendo com baixo valor da realidade. Se há algum aspecto econômico que se sobrepõe as preocupações com a qualidade da educação, este se encontra na proposta de governo, (SINTEPP, 2003, p.8-9. [SIC]).

A permanência da oferta da modalidade de ensino SOME²⁶¹ como alternativa de Ensino Médio, nas localidades do Pará, embora permitisse a universalização do ensino onde não havia mão-de-obra qualificada e existia uma demanda que representava o anseio por melhorar a qualidade dos serviços educacionais ofertados, evidenciava que o Ensino Médio merecia avaliação e acompanhamento constantes.

É importante ressaltar que o Sistema de Organização de Ensino Modular implantado pelo Estado é a comprovação de sua incapacidade de colocar em prática o ensino regular nos municípios. E a sua manutenção sustenta essa incapacidade, uma vez que o SOME foi criado para atuar temporariamente, mas já está completando 23 anos. A sua própria permanência já seria motivo para intervenção do Ministério Público. (SINTEPP, 2003, p. 10).

Após 23 anos, a educação, no Estado, passara por reformulações; inclusive, as instituições de ensino superior público haviam se interiorizado, permitindo com isso uma qualificação dos profissionais nos demais municípios. Contudo, como argumentava o

²⁶⁰ Para a Secretária de Educação Rosa Cunha a gratificação “SOME” possibilitava que os professores recebessem R\$ 1500,00 em seus rendimentos, isso impactava na economia do estado. E com a reformulação, seriam poupados R\$80 mil aos cofres públicos.

²⁶¹ De acordo com dados da proposta de mudança na gestão do Sistema de Organização Modular de Ensino – SOME – que, no período de 1997 a 2002, apresentou um crescimento médio de 7,7%.

SINTEPP, a SEDUC não realizara concurso²⁶² para todos os municípios nem para todas as licenciaturas, inviabilizando, dessa forma, a oferta de ensino de qualidade, além de permanecerem os contratos empregatícios. As argumentações da Secretaria de Educação, na reformulação do SOME, se fundamentava na necessidade de ajustes na gestão e racionalidade no uso dos recursos financeiros e humanos.

Para o SINTEPP, a substituição dos professores deveria ocorrer de acordo com a regularização do Ensino Regular, pois as ampliações de acesso que ocorreram no Ensino Fundamental, estimuladas pelos recursos oriundos do FUNDEF, agravara ainda mais as situações dos alunos que tinham como opção de Ensino Médio a modalidade SOME. Além disso, por todo esse tempo, não fora criada política definitiva para essa modalidade de ensino, gerando com isso maior desigualdade de condições da qualidade do ensino e dificultando, entre outras finalidades desse nível de escolarização, a inserção no mundo do trabalho. “Os professores do SOME, por princípio, defendem o ensino regular, porém, têm consciência da realidade, de que ainda é necessário *[sic]* a manutenção do SOME para progressivamente dar espaço ao ensino normal.” (SINTEPP, 2003, p.10).

Após as interpelações do SINTEPP e diante da necessidade de se manter aqueles professores na modalidade e de se conservar o ano letivo vigente, evitando que os alunos ficassem sem as aulas, o MP encaminhou à SEDUC as argumentações dos professores e solicitou esclarecimentos diante do impasse. Segundo documentos enviados ao MP pela SEDUC, a justificativa da alteração dos professores no SOME pautava-se por cinco eixos principais, a saber:

- 7) A regionalização, pois, o professor está mais afeto à realidade da comunidade e da escola, e a ela integrado;
- 8) O fortalecimento dos municípios e a consequente descentralização do ensino, em face da valorização da mão-de-obra do local;
- 9) Racionalização do sistema, notadamente incongruente, posto que, havendo mão-de-obra local qualificada em municípios próximos às localidades, recorria-se àquela centralizada na capital;
- 10) Fortalecimento do Ensino Médio, na medida em que tem recrudescido o princípio

²⁶² Concurso C- 72, de 11.12.2002: aprovados 3.457 candidatos e convocados 1579, até a data do procedimento.

educacional da contextualização do professor com as necessidades e reclamos da comunidade e da escola;

- 11) Economicidade, eis que a lotação será preferencialmente na localidade em que será ministrado o módulo, ou no município mais próximo, subtraindo elevados custos ao erário público.

A meta do governo, segundo a Secretária Rosa Cunha, seria de levar o Ensino Médio, por meio do Grupo Especial de Ensino Modular (GEEM)²⁶³, para o maior número de municípios no interior do estado; contudo, permanecia a oferta irregular, pois o funcionamento do GEEM dependia de contratos temporários, já que o número de concursados não condizia com a necessidade da maioria dos municípios.

Ao consultarmos os entrevistados²⁶⁴ sobre se tinham conhecimento da situação dessa modalidade do Ensino Médio, no Estado, e da atuação do MP, obtivemos as seguintes ponderações,

Assim, se os governos mantivessem a impessoalidade que deve ter no serviço público, por exemplo, na época [em] que foi implantado o SOME, e tivesse tido uma continuidade no que estava sendo feito, uma evolução... não sei... O que é que acontece? Toda vez que entra um governo, tudo para, tudo muda, eles querem mudar. Mas às vezes, a coisa é até boa, aquela política ali é uma coisa interessante, mas porque foi feito por tal político. Isso aí é, assim, lamentável, porque – o que é que acontece? – interrompe tudo, para tudo, [porque] nós vamos tentar uma outra história. É uma questão, por exemplo, que a gente tem enfrentado no governo atual²⁶⁵. Não é uma crítica. Todos os governos... mas este em questão, as coisas ficam paradas por muito tempo. É muita coisa, dentro da educação, da saúde, nos vários lados dos direitos, em que eles estão discutindo, e o mandato já está pra acabar. Então, essa interrupção, eu acredito que seja muito maléfica para a população, para a sociedade, porque se eles pegassem esse programa, esta política, primeiro, tinha que ser política pública, não de governo, e dessem

²⁶³ A reformulação prevista pela gestão, em 2003, incluía a nomenclatura desta modalidade de ensino.

²⁶⁴ Tentamos, no decorrer deste estudo, entrevistar os promotores que atuaram neste procedimento; contudo, como dito antes, não foi possível. Por ser uma das modalidades de Ensino Médio do Estado, buscamos verificar se os entrevistados que atuam na área educacional tinham conhecimento dela.

²⁶⁵ O entrevistado, ainda que atue na área educacional, não conhece a realidade educacional em sua plenitude, muito menos tem conhecimentos sobre o SOME. Quando se refere ao atual governo estadual, ignora se este o reformulou. A atual administração, embora tenha feito levantamento e perceba a necessidade de realizar concursos específicos para as mesorregiões e de também levantar em quais localidades caberia a implementação de escolas, não avançou, e com isso, essa questão permanece no âmbito do planejamento.

uma continuidade, e depois vissem “não, aqui já não está funcionando, vamos fazer de outra forma”, a gente manteria uma certa fluência da coisa. Acho lamentável essa forma que os nossos políticos atuam toda vez que eles assumem. Aí, tudo para, tudo tem que ser refeito, querem fazer bagunça porque foi fulano que fez, não querem dar continuidade. E a sociedade, os membros da sociedade ficam prejudicados. (ENTREVISTADO B, 2010)

As reformulações relativas ao SOME eram necessárias; contudo, não ocorreu, na época, uma discussão das dimensões administrativas e pedagógicas necessárias para imprimir as mudanças; além disso, os envolvidos neste processo não foram consultados, descaracterizando o debate democrático. O discurso da gestão centrava-se em questões financeiras, e isso, de certo modo, comprometeu o desenvolvimento educacional do Ensino Médio que ocorria nos municípios e não possibilitou melhorar os indicadores de qualidade. O SINTEPP²⁶⁶ trouxe à tona outras argumentações, advindas da classe trabalhadora que se preocupava com os empecilhos que prejudicavam o início das aulas.

Infelizmente, como também informado na inicial, o ato inconseqüente do governo já está causando sérios problemas à educação do Estado. O ensino modular deveria ter iniciado no dia 11 de agosto nos municípios e 18 de agosto o regular de Belém, entretanto, até a presente data não ocorreu, e provavelmente não ocorrerá esta semana, sobretudo no interior. (SINTEPP, 2003, p.167).

Diante de todo o exposto [...] requer que este órgão ministerial promova todas as medidas necessárias a garantia da continuidade, com qualidade e legalidade do ensino médio em todo estado do Pará [...] podendo causar prejuízos irreparáveis ao ensino deste estado, já comprometido pelo calendário escolar. (SINTEPP, 2003, p.168).

Diante dos impasses das interlocuções, o MP reuniu os representantes do SINTEPP e os representantes das SEDUC. As atas por ora apresentadas centram-se na discussão dos direitos dos professores, como também nas datas reuniões entre a comissão SINTEPP e a SEDUC, acordos para viabilização da manutenção dos professores residentes em Belém, como titulares, das turmas do SOME, nos municípios, e a finalização do ano letivo sem prejuízos aos alunos da rede e a manifestação da sociedade civil, professores e alunos por meio de relatório de atividades e abaixo assinados.

²⁶⁶ Em 25.08.2003, foram apresentados ao MP novas constatações do SINTEPP, o que resultou no início das negociações entre o Sindicato e a SEDUC, com a intervenção do MP, a partir de agosto de 2003, com a presença dos representantes do SINTEPP – Antonio Carlos, Iorque Garcia, Claudia Miranda, Marina Costa, Cosmo Cabral e Antonina Borges Santana – e da SEDUC – Rosa Cunha, Rosângela Wanzeler, Darci Rol da Silva, Nazaré Araujo e Sergio Chene.

O atendimento da Promotoria de Justiça às reivindicações da sociedade prima por assegurar direitos constitucionalizados, tendo, assim, este órgão, papel relevante em mediar os conflitos e os interesses que divergiam neste procedimento. O acesso à justiça e à garantia do funcionamento do Ensino Médio, nos moldes do SOME, concretizava-se ao assegurar a eficácia do direito à educação daqueles que seriam prejudicados com as substituições previstas. Ainda que fosse correto substituir temporários por professores concursados, essa mudança, feita drasticamente, como propunha a gestão, afetaria outras questões, entre elas metodologia, currículo e o envolvimento afetivo dos próprios alunos com os docentes.

Ficou acordado que a comissão referida apresentará propostas concretas quanto aos seguintes assuntos relacionados ao SOME: Decreto de regulamentação da gratificação por fazer parte do grupo especial de trabalho do ensino modular, proposta de reforma do SOME, revisão da lotação dos professores que se sentiram prejudicados, convênios com a SEDUC e municípios paraenses para garantir moradia e transporte aos professores do SOME, levantamento das novas necessidades de novos concursos públicos para admissão de professores para a rede pública de ensino do Estado do Pará. **O SINTEPP se comprometeu a encaminhar imediatamente ao Ministério Público do Estado do Pará levantamento das localidades que não tem professores do SOME no interior do estado do Pará [...]** Ficou acordado que a SEDUC [...] falta dos professores do SOME no interior do estado do Pará **adotará as imediatas providências legais para resolver tais problemas de forma a assegurar o cumprimento do calendário do ano letivo no ano de 2003.** (PARÁ: MP, 2003d, p. 264).

Além de o Estado estabelecer a lei, cabe a ele cuidar para que esta se cumpra no meio social; dentro da jurisdição do Estado, o MP tem a legalidade de ser coercitivo, zelando pelo interesses da sociedade, operando em defesa dos valores democráticos estabelecidos enquanto direitos nos serviços públicos e assegurando com isso a cidadania, recorrendo-se não apenas aos meios processuais como aos extraprocessuais.

Compreendemos que, quando a sociedade busca o MP para solucionar essas questões, é porque crê que o órgão não será moroso na sua intervenção, que evitará que as situações passem tempos infindáveis em litígios, além de haver um ceticismo quanto à atuação do Judiciário quando se trata de interesses da sociedade que merecem brevidade. No entendimento de Mazzilli (2007, p.96), “[...] o atendimento ao público prestado pelo promotor de Justiça acaba sendo um escoadouro eficiente para reduzir parte dessa litigiosidade reprimida, contribuindo, então para o melhor acesso a justiça.”

A insuficiência de professores nas disciplinas ofertadas pelo SOME e o número de

profissionais necessários não corresponderem ao que vinha sendo efetuado pela SEDUC, e nem seria solucionado com as reformulações imediatistas propostas pela gestão, o que agravava ainda mais a situação dos alunos, prejudicando seu pleno desenvolvimento e suas chances de formação e acesso ao mercado de trabalho em condições de igualdade com alunos oriundos do Ensino Médio regular de instituições privadas.

O SINTEPP apresentou uma relação com 31 municípios²⁶⁷, dos quais 14 localidades não dispunham de professores para as turmas que funcionavam na sede do município ou em outras localidades. Com exceção do município de Nova Ipixuna, que apresentava uma totalidade de turmas correspondente ao quadro de professores, os demais apresentavam déficit.

Ainda que o concurso²⁶⁸ tenha ocorrido, seria necessária maior oferta de vagas e maior estímulo aos cursos de licenciatura para suprir a demanda que já se apresentava deficiente no período. Além disso, a SEDUC afirmara que os professores haviam sido lotados, mas não justificava porque eles não haviam iniciado suas atividades.

Após a implantação do GEEM, realizada em 1º de agosto de 2003, os professores passaram a deslocar-se aos municípios para assumir as turmas. Esses profissionais manifestaram-se, por meio dos relatórios, informando as condições em que as encontraram²⁶⁹, as dificuldades quanto ao deslocamento, a falta de estrutura nas moradias, a rescisão do apoio das prefeituras, contradizendo o discurso da SEDUC.

Neste mesmo dia constatou-se um outro problema considerado mais sério: a falta de óleo para o motor (grupo gerador) da comunidade que fornece energia para o imóvel dos professores **e para o abastecimento de água utilizada na merenda escolar, limpeza de copos e para o consumo diário dos alunos.**²⁷⁰ (RELATÓRIO, 01/09/2003²⁷¹, p.277).

Sendo assim, o grupo composto pelos professores Josué de Silva Peixoto e Pedro Roosevelt, viajou às 12:00h para a localidade Rio Tucumanduba, em barco freteiro, levando em média 3 horas de viagem (da cidade para o interior), chegando por volta de 15:00h, no local de trabalho, **o que futuramente**

²⁶⁷ Ver quadro, nos anexos, que trata das turmas do SOME, de acordo com as informações prestadas pelo SINTEPP.

²⁶⁸ A SEDUC informara que 84 professores já haviam sido nomeados e empossados, enquanto apresentara documentos onde constavam 599 professores lotados no SOME e, destes, 288 eram servidores temporários.

²⁶⁹ Consideraremos os tópicos que tratam das condições das salas de aula e funcionamento das turmas.

²⁷⁰ Turma situada na localidade Furo Grande, em Abaetetuba.

²⁷¹ Este RELATÓRIO, referente à localidade do Rio Furo Grande, Abaetetuba-Pa, iniciou-se em 25/08/2008, e foi concluído em 01/09/2003.

implicará em perdas de aulas para as turmas de 5ª, 7ª (manhã), 6ª e 8ª (tarde) séries e, conseqüentemente o desgaste físico dos mesmos. Ao chegarmos no rio Tucumanduba não haviam [sic] alunos na escola, pois já era tarde demais. (RELATÓRIO, 01/09/2003, p.279).

Ao chegarem à localidade²⁷², no centro comunitário, que cedia [sic] o projeto, nos deparamos com as precárias estruturas físicas do barracão, com divisórias feitas de compensados já em péssimas condições e **que dificultam as aulas, pela turbulência de atividades e deixando alunos e professores sem qualquer concentração.** (RELATÓRIO, 01/09/2003, p.280).

A necessidade de levar o Ensino Médio aos municípios mais distantes, para minimizar as dificuldades de acesso ao ensino, não levou em consideração as condições de trabalho dos docentes, que, após a transição de SOME para GEEM, se encontravam desvalorizados e desmotivados. A SEDUC, embora afirmasse que não alterara a estrutura pedagógica do projeto, centrando-se na distribuição de recursos, debilitou a infraestrutura necessária para os professores terem condições de desenvolver suas atividades. As prefeituras locais deixaram de subsidiar a moradia, a alimentação, a luz e a água, expandindo com isso os obstáculos impostos aos professores, e, por conseguinte, o rendimento dos alunos seria afetado no processo de ensino-aprendizagem. Assim sendo, o discurso de igualdade de oportunidades ou de proximidade com o Ensino Médio Regular oferecido na capital tornou-se falácia.

Num Estado Democrático de Direito, a democracia passa pela superação das desigualdades, inclusive quanto ao acesso à formação educacional. O fortalecimento da sociedade civil e dos sujeitos políticos nela envolvidos não permite que a democracia não passe de uma formalidade. Nos espaços de negociação, a democracia participativa tende a se expandir, a ampliação da cidadania a se dar no desdobramento entre a participação, a decisão e a consolidação dos direitos fundamentais.

O enfrentamento do conflito entre os interesses da SEDUC e os dos professores do SOME comprova a correlação de forças presente nas negociações da sociedade civil. O Estado, como lembra Gramsci, tem que ser o ponto de equilíbrio dos interesses entre a sociedade civil e a política, e com isso a hegemonia é instalada. Contudo, a SEDUC não

²⁷² Localidade Rio Maúba, no município de Abaetetuba, pertencente a 3ª Unidade Regional de Ensino (URE), que, segundo os professores do SINTEPP, apresentava quatro turmas sem professor. O relatório apresentado pelos quatro professores designados para assumir essas turmas data do dia 25.08.2003, posterior ao período da reunião que se realizou em 05.08 com as comissões.

convencera, ao afirmar que essa reformulação seria aceita sem resistências, principalmente, porque esta se pautava por um subfinanciamento que tinha como alvo restringir o número de professores, sem atender à demanda real de alunos, e implicava outros custos, maiores que o impacto nas contas públicas. A manutenção do SOME e a ampliação desse atendimento escolar comprometia o direito desses estudantes à educação com dignidade e com qualidade.

Ou porque a classe dirigente faliu em determinado grande empreendimento político pelo qual pediu ou impôs pela força o consentimento das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (especialmente de camponeses e de pequenos burgueses intelectuais) passaram de repente da passividade política a certa atividade e apresentaram reivindicações que no seu complexo desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de crise de autoridade, mas na realidade, o que se verifica é a crise de hegemonia, ou crise de estado em seu conjunto. (GRAMSCI, 1991, p. 55).

Embora os professores não tivessem participado da reformulação proposta pela SEDUC, a sua articulação em prol de um ensino de qualidade e de melhores condições de trabalho constituía tentativa de construir uma nova hegemonia. A intensa mobilização contribuiu, de certa forma, para que houvesse reflexões sobre política educacional. Enquanto a SEDUC tentava imprimir um projeto dentro da lógica do capital, os professores, por meio do SINTEPP, resistiram e se colocaram contrários às medidas tomadas, e a elas não se submeteram.

A Pedagoga Dra. Bethânia Vinagre²⁷³, após analisar a Proposta de Reformulação do SOME, ponderou sobre os seguintes aspectos: há necessidade de um acompanhamento pedagógico envolvendo a comunidade e os professores da SEDUC deve propiciar a capacitação dos servidores lotados nas URE'S, atentou para a resistência dos professores dos professores em aceitar o projeto de reforma do SOME (GEEM), que demanda um trabalho de sensibilização por parte da SEDUC²⁷⁴, e indagou sobre a existência dos projetos pedagógicos e políticos pedagógicos das escolas já pautados no Projeto com suas reformulações. (PARÁ: MP, 2003e, p.407-408).

A situação tomou maiores proporções e extrapolou a relação de negociação entre SEDUC e SINTEPP: a comunidade dos municípios passou a recorrer ao MP por meio de

²⁷³ Pedagoga da PJIJ convocada pela PJDC para auxiliar nas negociações entre SINTEPP e SEDUC.

²⁷⁴ De acordo com a Dr^a. Nazaré Araujo, da SEDUC, na reformulação, foram mantidas a proposta pedagógica, a quantidade de módulos e de localidades, e que as mudanças implementadas são focadas na carga horária do professor e no pagamento que se dará de acordo com a carga horária da disciplina trabalhada. Além disso, confirmou a supressão da alimentação e da secretária doméstica mediante convênio com os municípios.

abaixo assinados²⁷⁵ reclamando providências para evitar as interrupções das aulas previstas, devido à troca de professores.

Nós, abaixo assinados, estamos nos dirigindo ao Ministério Público de Belém para denunciar a falta de respeito com que a SEDUC vem agindo para com os estudantes deste município, pois a mesma está retirando os poucos professores que já estavam ministrando aulas no Ensino Médio e mandando para outros municípios, sob a justificativa de que os mesmos já estavam lotados nestes referidos municípios. A professora de Português, que já havia começado a ministrar suas aulas, a uma semana e meia, teve que voltar a Belém porque não estava lotada em Bonito, acontece que em Bonito existe a carência. Precisamos de mais professores para que possamos concluir o 3º módulo. Gostaríamos que V. Exa. Verificasse o nosso horário (anexo) de aula e observasse o nº de aulas vagas que nós temos. Essa carência representa um atraso desastroso no final do ano letivo. Estamos prejudicados de várias formas: principalmente, os alunos do 3º ano, que não irão terminar o ano letivo em tempo hábil para prestarem exame no vestibular da UFPA, UEPA e outras entidades de ensino. Deve-se observar que o 1º e o 2º ano também ficarão prejudicados quanto ao PRISE e PSS. Gostaríamos que fossem tomadas, com urgência, as devidas providências para que não ficássemos totalmente prejudicados. Caso contrário, a comunidade estudantil deste município irá processar o estado por perdas e danos e a secretária de educação, Rosa Cunha, pela incapacidade de operar mudanças no correr do ano letivo, prejudicando a todos nesse processo envolvidos. (DENÚNCIA..., 2003, p. 412)²⁷⁶.

As denúncias nos revelam que o processo do SOME, ao contrário do que propunha a gestão da SEDUC, era um retrocesso, pois não permitia um avanço na qualidade do ensino oferecido. As divergências se acentuavam entre os dois grupos, além das diferenças políticas e ideológicas que impediam uma articulação.

Na teoria do Estado Ampliado, a política educacional proposta pela SEDUC não seria vista apenas pelo olhar da classe dominante; neste cenário, o processo de reformulação do SOME evidenciou que, na condução desta política, o papel e a participação dos professores superariam as questões que tratavam de reivindicação de condições dignas de salário, esperando obter novas configurações na política educacional.

A SEDUC buscou apoio de outras associações²⁷⁷ e prefeituras²⁷⁸ que, ao contrário do

²⁷⁵ O abaixo assinado é datado de 28 de agosto de 2003; foi inserido no procedimento a partir de setembro, quatro meses após sua abertura, em maio.

²⁷⁶ Abaixo-assinado intitulado “Denúncia oriunda da Escola de Ensino Fundamental e Médio Charles Assad Município de Bonito”.

²⁷⁷ Consórcio Integrado de Município Paraense, Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó, Associação dos Municípios do Araguaia Tocantins, Associação dos Municípios da Calha Norte, Associação dos Municípios do Baixo Tocantins, Consórcio de Desenvolvimento Sócio Econômico Municipal, Associação dos Municípios do Nordeste Paraense, Associação dos Municípios da Transamazônica, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belém.

posicionamento dos professores, apoiavam as reformulações feitas, resultando essa iniciativa em documento que, por sua vez, foi enviado ao Secretário Especial de Promoção Social, Dr. Gerson Peres.

Sr. Secretário, Parabenizamos pelo excelente trabalho que Vsa. Exa. vem realizando a frente dessa Secretaria de Estado, fato que não chega a nos provocar nenhuma surpresa, haja visto *[sic]* que conhecemos a postura, a competência e honestidade, pertinente a sua pessoa. Gostaríamos de ressaltar que as mudanças propostas ao SOME (Sistema Organizacional de Ensino Modular), do governo do estado, tem a nossa total aprovação na medida em que promove expressivo melhoramento na sua operacionalização, a partir do **caráter moralizador** que impõe e corrige distorções, que antes vinha prejudicando o programa. Por estas razões vimos, em conjunto externar nossa total solidariedade a Vsa. Exa. extensivo a Sra. Secretária Executiva de Educação, **Dra. Rosa Cunha**, que também tem demonstrado equilíbrio e seriedade nas suas tomadas de decisão a frente do órgão que dirige. A respeito do fato em tela, por entendermos que as mudanças ora implementadas ao SOME, são necessárias e precisam ser consolidadas. Por essa razão, **nós Prefeitos**, abaixo assinados apoiamos tal iniciativa. (MANIFESTO..., 2003, p. 422).

Este embate político corrobora que, no processo de se instaurar uma hegemonia, não há uma única ideologia, que várias se relacionam, se apresentam como forças sociais. Para manter *o status quo*, a classe dominante buscava, por meio de aliados encobertos de aparente opinião pública, difundir sua concepção de educação relativa ao SOME. Esses coligados e auxiliares, por sua vez, por mais que não tenham a mesma origem da classe dominante, defendiam seus ideais, incorporando o mesmo discurso, tentando com isso evitar que ocorresse a crise da aparente hegemonia ameaçada pela ousadia e rebeldia da classe dominada, tentativa essa de finalizar qualquer ameaça à estrutura orgânica.

Uma classe é dominante, pois é dirigente e é dominante. É dirigente em relação às classes aliadas, é dominante em relação às classes aliadas, é dominante em relação às classes adversárias. Nesse sentido, uma classe antes mesmo de chegar ao poder pode (e deve) ser dirigente: quando está no poder se torna dominante, mas continua a ser também dirigente. (SIMIONATO, 2004, p.43).

Como vimos, os esforços das classes populares, ainda que articuladas, esbarravam na

²⁷⁸ Assinaram o documento intitulado *Manifesto a Seriedade* as seguintes prefeituras: Abaetetuba, Água Azul do Norte, Óbidos, Palestina do Pará, Piçarra, São Sebastião da Boa Vista, São Félix do Xingu, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Igarapé-Mirim, Jacundá, Limoeiro do Ajuru, Marabá, Marapanim, Mojú, Novo Repartimento, Anajás, Anapú, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Bonito, Banach, Bujaru, Cachoeira do Arari, Cachoeira do Piriá, Santana do Araguaia, São Domingos do Capim, Tomé-Açu, Ulianópolis e Xinguara.

imposição econômica realizada pela SEDUC. O Ministério Público, como agente político, moderava e subsidiava os impasses em prol de medidas concretas para a proteção dos direitos sociais. Mais que propor mudanças políticas, seria necessário garantir o direito de acesso à justiça daqueles que se sentiam lesados, assim como fiscalizar o cumprimento da lei fazia-se indispensável. Devido a isso, o MP, em outubro de 2003, expede a seguinte Recomendação²⁷⁹ à SEDUC, contendo o documento, entre outras, as seguintes advertências.

1) Lotação, no máximo até trinta e um de outubro do ano de 2003, de professores em número suficiente, em todos os municípios do Estado do Pará, onde funciona o SOME, para atender a todas as disciplinas ofertadas e observada a capacitação profissional de cada professor, empregando-se os docentes admitidos, mediante concurso, e excepcionalmente, mediante contratação de servidores temporários, nos termos do art. 37, II e IX da Constituição Federal de 1988.

2) Buscar a SEDUC efetivar a lotação, com carga horária máxima permitida por lei, observando-se as excepcionalidades, dos professores do SOME (GEEM) que deverão ser destinadas à regência da sala de aula, preparo das aulas, planejamento, avaliação e ao desenvolvimento profissional, bem como, pesquisas, estudos, capacitação do professor, e atividades de ensino junto à comunidade, a partir de temas transversais, tais como noções de saúde, meio ambiente, consumidor, cidadania, que permitirão a integração dos docentes nas comunidades em que trabalham, sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e de sua formação para o trabalho, assim como, representará investimento decisivo do Poder Público estadual em educação de qualidade, que depende, necessariamente, da valorização dos profissionais de ensino, consoante prevê o art. 214, III, IV e V da atual Carta da República c/c o art. 13 V e VI da Lei nº 9.394 de 1996;

[...]

7) Reposição, pelos professores do SOME (GEEM), das aulas que deixaram de ser ministradas, o que assegurará a qualidade do ensino, mediante o cumprimento das cargas horárias e dos conteúdos programáticos das disciplinas que integram a grade curricular no ensino médio no Estado do Pará. (PARÁ: MP, 2003f, p.1532-1534).

No mesmo período, o MP solicitou ao Procurador de Justiça, em 8 de outubro de 2003, que fosse enviado ofício circular às demais promotorias do Estado onde funcionavam as turmas do SOME, para que fossem tomadas as medidas judiciais cabíveis onde fossem descumpridas as recomendações²⁸⁰.

²⁷⁹ A Recomendação N° 004/2003/MP/4ªPJ/DC/PP, datada de 02.10.2003, foi expedida por José Vicente Miranda Filho e possui 8 sugestões de providências (p.1532-1534).

²⁸⁰ Em novembro de 2003, o SINTEPP informou ao MP que a SEDUC descumprira as recomendações, que envolviam destes os vencimentos dos mesmos assim como a contratação de 104 temporários em detrimento das nomeações de servidores aprovados e classificados no concurso em vigência. (2003, p. 1847)

Para elucidar e verificar quais outros caminhos deveriam ser tomados, o MP solicitou auxílio²⁸¹ pedagógico da Pedagoga da PJIJ, que apontou as adequações necessárias que deveriam ser feitas, entre elas a proposta pedagógica, pois a SEDUC apresentara um plano datado do ano de 1981²⁸², desconsiderando a LDB (Lei nº 9.394/96), além de adequar sua proposta pedagógica ao Plano Nacional de Educação. Além disso, a Pedagoga considerava que a discussão do plano deveria ser pautada numa gestão democrática e participativa, que considerasse a proposta curricular e a regularização do Ensino Médio.

Considerando a importância do direito à educação e a gravidade dos fatos ocorridos no sistema educacional, mais especificamente no ensino médio desenvolvido no estado, venho por meio deste, após análise documental expressar as seguintes observações e sugestões, quanto ao aspecto político pedagógico do processo em questão (PARÁ: MP, 2003a, p.1868).

Para um dos entrevistados, é necessário que haja um trabalho de um técnico pedagógico para auxiliá-lo nas questões educacionais, para que o olhar deste especialista possibilite fundamentar e nortear questões onde a abordagem jurídica não alcança.

A própria promotoria, aqui, precisa de um profissional, que, por exemplo, auxiliasse o promotor, como uma situação como essa do SOME. Pensar juntamente com o promotor, pensando com o olhar do jurídico, e o pedagogo, olhando com o olhar da especialidade dele, [de modo que se] pudesse fazer a junção dos dois saberes, dos dois conhecimentos, das duas visões, e que pudesse dar um encaminhamento pra uma questão como essa, que precisa realmente ser encaminhado. (ENTREVISTADO E, 2010).

O Setor Pedagógico, ao atuar neste procedimento do SOME, contribuiu e realizou análises de acordo com a solicitação do promotor Vicente Filho, que instaurou o procedimento; contudo, a atuação do Setor é limitada e, em alguns casos, o corpo técnico não tem conhecimento de como aquelas análises são recebidas, se elas são consideradas, além de

²⁸¹ Foi também solicitado às senhoras Dr^a Raquelita Athias e a Dr^a Julieta Danin, representantes da Assessoria de Planejamento do MP, orientações quanto à remuneração dos docentes do SOME, tendo elas analisado os contracheques dos professores escolhido aleatoriamente pela SEDUC e concluído que houve perdas substanciais na remuneração dos docentes, além de detectar que houve pagamento em folhas suplementares. Contudo, a portaria com as classificações A, B, C, que definiam os professores em categorias, de acordo com as distâncias dos municípios, não havia sido publicada.

²⁸² Normas Regulamentares e de Funcionamento do Ensino de 2º Grau por Organização Modular, que se embasava na Lei 5.692/71.

não obter retorno a propósito da continuidade do procedimento,

[...] todos os técnicos daqui são meus assessores, por mais que eles não estejam do meu lado. Então, assim, quando envolve alguma questão que diz respeito à educação, eu solicito a interferência do Setor Pedagógico. Eu não tenho nenhum trabalho com o Setor Pedagógico, efetivamente. (ENTREVISTADO B, 2010).

Às vezes, eu não tenho resposta pra aquelas ações e, muitas vezes, eu não tenho resposta daquelas ações nas quais eu participei, dos procedimentos dos quais eu participei. Quando saio daqui, algumas vezes, eu consigo ter o retorno [de] que aquilo que foi sugerido pelo Setor Pedagógico foi atendido, ou não, e algumas vezes, não é sempre, o que eu sugeri não foi atendido, foi uma outra posição completamente diversa; mas na grande maioria, foi feito aquilo que a gente enquanto técnica aqui sugeriu. Bom, quer seja tenha sido atendido ou não, muitas vezes eu não tenho resposta deles, entende? Por que não existe um sistema que nós possamos identificar o resultado disso. [...] Agora, o que cabe ao Setor Pedagógico e o que for pedido ao Setor Pedagógico... nós temos um levantamento do que foi resolvido e o que não foi resolvido. (ENTREVISTADO D, 2010).

Na análise do Procedimento relativo ao SOME, e após a verificação realizada pela Pedagoga²⁸³ dos documentos enviados pelo SINTEPP e pela SEDUC, quanto à situação de lotação de professores, a Pedagoga detectou discrepância das informações e sugeriu que seria necessária uma verificação *in loco* para averiguar a veracidade dos fatos. Foram analisados 74 municípios e 146 localidades; destas, em 45 foi apontada, pelo SINTEPP²⁸⁴, a existência de turmas do SOME e em uma localidade não foi informada a presença desse tipo de turma²⁸⁵. Dos municípios em que havia turmas, 17 localidades não apresentavam a lotação dos professores, e as demais 26 localidades apresentavam turmas com número insuficiente de professores. Apenas na sede do município de Nova Ipixuna foram localizadas 10 turmas, com 10 professores.

De acordo com as informações prestadas pela SEDUC, 71 localidades tinham turmas

²⁸³ A análise feita pela Pedagoga Bethânia Vinagre, responsável pelo Setor Pedagógico, está disposta nas páginas 1868 a 1880, em 15 de dezembro de 2003.

²⁸⁴ Segundo informações do SINTEPP, nas demais localidades, não foi detectada a presença de turmas e nem de professores.

²⁸⁵ O Município de Anajás não foi informado pelo SINTEPP e nem pela SEDUC.

e professores nelas lotados, em 50 turmas²⁸⁶ não havia professores lotados, e em apenas 24 localidades as informações de haver professores, como apontara o SINTEPP, coincidiam com as da SEDUC. Além disso, foram identificadas 21 turmas de 1º ao 4º anos de magistério²⁸⁷, modalidade normal do Ensino Médio. Os gráficos²⁸⁸ abaixo nos permitem visualizar como as turmas estavam distribuídas nas comunidades.

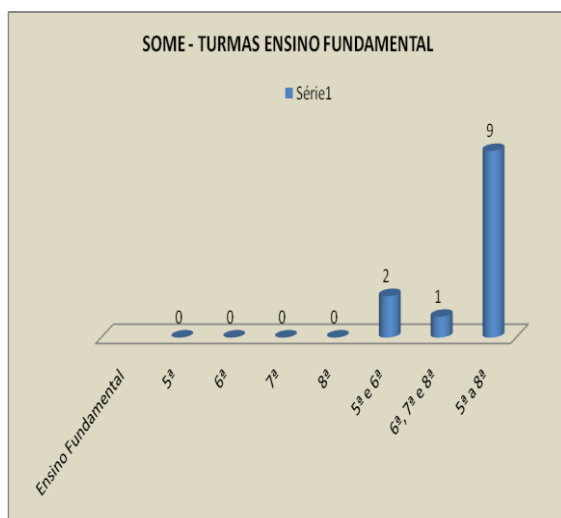


Gráfico 4. Turmas do SOME no Ensino Fundamental

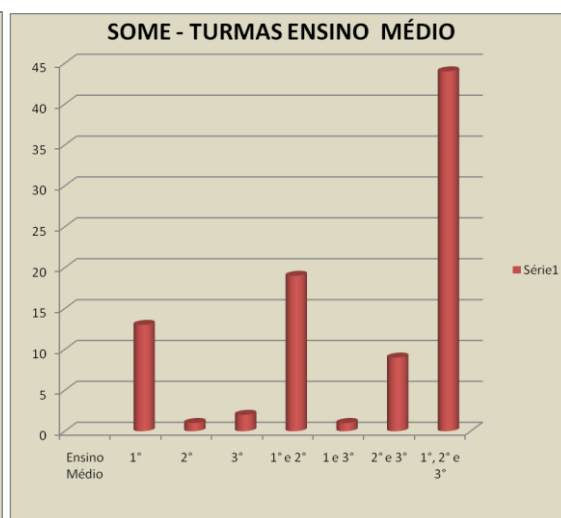


Gráfico 5. Turmas do SOME no Ensino Médio.

Como vimos, há nos município demanda de alunos em fase de conclusão do Ensino Fundamental, que passam a cursar o Ensino Médio Modular, o qual, todavia, embora presente em boa parte dos municípios, não está em todos, o que acarreta interrupção da formação educacional dos alunos.

Uma nova Recomendação²⁸⁹ foi enviada à SEDUC, com o intuito de adequar o Ensino Médio e seu funcionamento.

²⁸⁶ Dos dados informados pela SEDUC onde não foram informados se havia professores, 9 localidades apresentavam turmas de acordo com as informações prestadas pelo SINTEPP.

²⁸⁷ Como esta modalidade, presente nas localidades onde funcionam turmas do SOME, se refere a uma política de formação profissional específica, não trabalharemos com ela neste estudo, por considerarmos que fugiria da análise pretendida neste procedimento, além do que ela mereceria um aprofundamento maior do que permite o quantitativo de turmas informadas.

²⁸⁸ Para a construção do primeiro gráfico, fizemos os levantamentos das turmas existentes em todas as localidades, e percebemos que existiam turmas de Ensino Fundamental sob responsabilidade do Estado, ainda que, em alguns municípios, tivesse ocorrido a municipalização.

²⁸⁹ Em 17.12.2003. Nº 007/2003/MP/4ºPJ/DC/PP. Lembremos que este procedimento iniciou em maio daquele ano.

Considerando que o Ministério Público é o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 9º, caput da Constituição Federal/88);

Considerando que 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. (Art. 205 da atual Carta da República, art. 272 da Constituição do Estado do Pará e art. 2º, caput da Lei Federal nº 9394/96)

[...]

Considerando que no Estado do Pará não existe especificamente, um Plano estadual do Ensino Médio, o que viola o art. 10, III da Lei Federal 9.394/96;

Considerando que a maioria das escolas públicas de nível médio do Estado do Pará não apresentam proposta pedagógica, especializada, atualizada, o que afronta o art. 12, da Lei Federal 9.394/96;

O Ministério Público do Estado do Pará, através da 4ª Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais e do patrimônio Público, com base no art. 127, caput da Constituição Federal, vem recomendar a Vossa excelência que adote as seguintes providências, inclusive junto ao iminente Governador do estado do Pará, objetivando assegurar a observância da ordem jurídica pátria e a qualidade do ensino médio ministrado no Estado Pará.

- 1) A elaboração pela SEDUC, até o final do ano de 2004, do Plano do Ensino Médio do estado do Pará, consoante determina a Lei Federal nº 9394/96, art. 10, inciso III:
 - 1.1 pautado na legislação federal educacional em vigor e no plano nacional de educação;
 - 1.2 contendo descrição da realidade sócio-econômica e política do Estado do Pará, para ato contínuo definir a filosofia pedagógica, definir o currículo do ensino médio (observando os incisos e parágrafos do art. 36 da atual LDB);
 - 1.3 o aludido plano deve levar em consideração os aspectos físicos, financeiros e recursos humanos existentes e necessários à rede pública estadual de ensino médio formal.
 - 1.6 o plano em referência deve apresentar a substituição gradativa do ensino modular pelo ensino médio regular, em respeito ao art. 211, § 3º e 4º da Constituição federal de 1988
- 2) Providenciar a SEDUC a elaboração, pelas escolas de ensino médio da rede pública do estado do Pará, até o final do ano de 2005, de sua proposta pedagógica, cumprindo-se o determinado pelo art. 12, inciso I da atual, LDB, contendo objetivos, metas, filosofia de ensino, metodologia de ensino e avaliação do processo ensino-aprendizagem. (PARÁ: MP, 2003g).

As recomendações do MP, como apresentamos no capítulo 2, são medidas de ajuste que permitem que os administradores, após considerar as sugestões apresentadas pelo órgão, incorporem e atendam as demandas da sociedade, de acordo com os prazos estabelecidos. De acordo com os entrevistados, a Recomendação é um caminho viável para solucionar quando

um direito é infringido.

A recomendação é uma medida legal, jurídica, que nós temos atribuição de fazer quando a gente nota que há certas situações, e que elas não condizem com o que determina a lei, alguma deficiência. Então, a gente faz a Recomendação, depois a gente vai ver se essa Recomendação foi cumprida ou não. Se não foi cumprida, e aí, a gente pode ingressar com uma Ação Civil Pública pra que o Estado, ou aquele ente [que] pode ser o Município, Estado, pode ser uma fundação, cumpra aquilo que está na Recomendação. Porque, geralmente, é um direito quer está sendo violado ali, quando praticamente alguém tinha que aquele direito seja garantido. (ENTREVISTADO A, 2010).

A mediação do MP surtiu efeito em parte de algumas reivindicações dos trabalhadores. Contudo, durante o ano de 2004, novas implicações entre o SINTEPP²⁹⁰ e a SEDUC continuavam colidindo. Destacamos as que se referem ao funcionamento do Ensino Médio, pois, segundo o SINTEPP, em sua representação junto ao MP, de abril desse ano, permanecia ausente o planejamento de lotação dos professores, no município de Maracanã, além de persistir excesso de professores de uma determinada disciplina, Sociologia, em detrimento de outras, a exemplo de Química. Em alguns municípios, permaneciam disciplinas que não tinham professores ou com número reduzido de docentes. Em Salinas, graduandos do Curso de Pedagogia ministravam aulas específicas de licenciaturas, enquanto, no município de Mirasselas, alunos do Ensino Médio davam aulas de inglês. Em contrapartida, a SEDUC²⁹¹ assim respondeu aos fatos:

Sobre Maracanã, a verdade é traída outra vez. Ali estão lotados, ao contrário da afirmação do Sindicato, quatro professores: dois de Sociologia, um de Química e um de Estudos Amazônicos. Não há prejuízo para os discentes, pois o trabalho é desenvolvido em módulos e a distribuição das disciplinas por módulo é critério da SEDUC, inexistindo prioridade para qualquer disciplina. O importante é a exigência de cumprimento a grade curricular, que vem sendo fielmente observada. É estranha a notícia de que, na cidade de Salinas, alunos de Pedagogia estariam ministrando disciplinas em substituição aos professores qualificados do antigo sistema modular, pois as informações do ano de 2003 já registram a inexistência de módulo naquela cidade. Importa registrar que a

²⁹⁰ Nas páginas 2618 a 2620, do procedimento extrajudicial, o SINTEPP denuncia ao MP que a SEDUC não cumpria o pagamento de 200h, como também que a Secretaria mantinha o que segue: a ausência de pagamento de determinada docente, referente a março; descontos indevidos, em contracheques; falta de pagamento dos professores, em alguns municípios; corte das gratificações; e precariedade da residência dos professores.

²⁹¹ Ofício nº 451/2004- ASJUR/SEDUC, em maio de 2004, p.2636 a 2639

SEDUC tem sido criteriosa na lotação de professores, admitindo a lecionar em suas classes apenas licenciados plenos ou bacharéis nas respectivas disciplinas, após a manifestação de sua Divisão de Inspeção de Documentação Escolar - DIDE. (PARÁ: SEDUC, 2004, p. 2036-2039).

Esse diálogo tenso, mediado pelo MP, expõe a fragilidade de acordos entre duas classes: uma que objetiva fazer valer a política de Estado e os direitos nela assegurados, e a outra, que defende uma política de governo. Para o SINTEPP, representante dos docentes, a democratização da educação e a oferta de qualidade não correspondiam às colocações apresentadas pela SEDUC: as necessidades reais, que deveriam ser atendidas no Ensino Médio, esbarravam nas informações manipuladas e que mereciam uma investigação mais apurada.

Como vimos, embora um grupo social detivesse o poder da máquina estatal, seu projeto político educacional fora ameaçado pela sociedade civil, que se fortaleceu, e buscou com sua participação modificar, ter suas reivindicações ouvidas, primeiramente, pelo MP e, depois, pela SEDUC. O movimento docente, por meio do sindicato, em busca de sanar interesses particulares, promoveu uma mobilização interna e externa ao refletir sobre as condições do Ensino Médio naquele momento.

As Recomendações expedidas à SEDUC expressam a ação do MP, visando garantir o direito à educação, assim como as melhorias necessárias para concretizá-lo: contudo, é evidente, após a análise propiciada por este estudo, que, embora a SEDUC tenha atendido, em parte, as providências para desenvolver condições adequadas no Ensino Médio, não investira em qualidade e, com isso, também não cumprira as Recomendações como deveria, inclusive, não tendo construído o Plano para o Ensino Médio. Por outro lado, o MP, que tinha o direito de cobrar que sua orientação fosse efetivada, não o fez, e, dessa forma, a eficácia deste instrumento²⁹² foi desperdiçada.

O MP não criou qualquer sansão à SEDUC em relação à não viabilização do Plano, e com isso, no ano de 2005²⁹³, após ser consultada para saber quais encaminhamentos e avanços

²⁹² A recomendação, como o próprio termo apresenta é uma orientação, não gera punição. Embora a judicialização, por ser um processo moroso não fosse o melhor caminho, o MP, ao detectar que o direito à educação continuava violado, poderia buscar outras medidas judiciais para fazer-se obedecer.

²⁹³ O SOME, em 1º de agosto de 2005, encontrava-se em 86 municípios, 9 sedes e 268 localidades, atendendo a 28.647 alunos. Segundo a SEDUC, as lotações ocorreram até setembro de 2003, contradizendo todo o teor do procedimento e as evidências apontadas pelo SINTEPP e detectadas pela Pedagoga do MP. Em algumas localidades, devido à dificuldade de deslocamento, além das 200 horas previstas, foram acrescentadas 40 às 60 horas, e naqueles casos em

já havia conseguido alcançar, o Ministério Público lançou-se, informando que a Recomendação fora atendida: as lotações haviam sido realizadas de acordo com a carga horária; as disciplinas não ofertadas no ano de 2003 foram disponibilizadas no ano seguinte, a partir de janeiro de 2004; os convênios foram celebrados com as Prefeituras²⁹⁴; e, no que tange à orientação pedagógica²⁹⁵, verificou que haviam sido feitas as adequações.

Para que o diálogo com a SEDUC não fosse esgotado, uma nova Recomendação²⁹⁶ foi enviada pelo MP, visando que as orientações fossem cumpridas, assim como esperando que fosse adotado um posicionamento favorável à construção das medidas para sanar as dificuldades e pendências relativas ao SOME. Ao MP, a judicialização não é interessante; contudo, aquele procedimento já tramitava por anos, o que nos faz constatar que, para viabilizar a regularização do Ensino Médio, é necessário que o MP seja mais veemente em seus procedimentos.

No ano de 2008, a SEDUC em resposta ao ofício, enviou ao MP um levantamento estatístico do SOME e a publicação *Elementos para uma Política Educacional Democrática e de Qualidade Para Todos*, em dois volumes²⁹⁷.

O quadro negativo da Educação no Ensino Médio Paraense, segundo diagnose feita pela Diretoria de Ensino Médio e educação Profissional da SEDUC – PA, deve-se em grande parte pela expansão da rede desencadeada nos últimos anos de forma precarizada, o que conseqüentemente acabou por dificultar a qualificação do Ensino, as condições de matrículas e a permanência desse aluno na instituição escolar, reforçando mais ainda a existência de dois tipos de educação e dois tipos de sociedade. Sobre a qualidade do Ensino Médio no Estado do Pará, esta mesma diagnose, baseada nos dados do INEP (2007) nos demonstra o quão é alarmante estão os indicadores *[sic]*, a taxa de aprovação é de 67,7%, a taxa de reprovação é de 13%, e a evasão o crítico índice de 25%. O

que os professores não tinham dificuldade de acesso, foram garantidas as 200 horas para atividades complementares.

²⁹⁴ 73 prefeituras ofereceram moradia, e, onde não foram celebrados convênios, a SEDUC assumiu a locação dos imóveis.

²⁹⁵ Foram criadas coordenações nas escolas-polo, e foi viabilizado por estas o cumprimento do calendário escolar, da carga horária das disciplinas, da frequência dos docentes e discentes, e a inserção dos alunos matriculados em programas de merenda, transporte e censo escolar.

²⁹⁶ O procedimento ficou sem movimento, no período de 05.08.2005 a 14. 10.2008. Outra gestão assumiu a SEDUC, em janeiro de 2007; o primeiro Secretário de Educação dessa gestão foi o senhor Mário Cardoso. Em fevereiro de 2008, assumiu a Profª Iracy Gallo e, em setembro de 2009, a senhora Socorro Coelho, que se encontra à frente daquele órgão até o presente momento. Contudo, o Plano para o Ensino Médio ainda não foi elaborado. Além disso, esse procedimento passou por dois promotores, Alexandre Batista dos Santos Couto Neto, que solicitou à SEDUC informações sobre o Plano do Ensino Médio, e o atual Promotor de Educação, Firmino Matos, desde fevereiro de 2009.

²⁹⁷ No volume II são apontadas as modificações previstas para o SOME, que considera a elaboração de um Ensino Médio Integrado, que manterá a opção de oferta para que o aluno tenha acesso a uma totalidade.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é de 2,6. Baseada no censo de (2005), pode-se verificar também que a quantidade de professores por alunos também é preocupante são [sic] 11.348 para 337.995 alunos, ou seja, 1 docente para cada 29,8 alunos. O Sistema Modular – SOME [...] onde a relação professor aluno é de 28,5. (PARÁ: SEDUC, 2008, v.II, p. 80).

De acordo com os dados apresentados no volume II, dessa publicação, o SOME, em 2008, apresenta um quadro de 827 docentes, funciona em 88 municípios e está presente em 345 localidades, atendendo a 26 mil alunos.

A proposta de Ensino Médio Integrado²⁹⁸ é uma proposta de governo²⁹⁹, que, por esse motivo, pode não ter continuidade, o que inviabiliza a universalização desse nível de ensino. O acompanhamento e o controle da implementação dessa política poderão possibilitar a superação das condições precárias ainda vivenciadas, que não permitiram anteriormente modificá-la.

Percebemos, na fala dos entrevistados, exceto na do entrevistado D, que atuou no SOME e conhece sua realidade, que todos desconhecem a realidade dessa oferta de Ensino Médio e qual a sua abrangência no Estado do Pará. Além disso, após todo o levantamento realizado e debatido com os depoentes, no procedimento, o SOME se faz necessário nos municípios onde a demanda de alunos ainda é pequena ou onde as turmas só funcionem por um determinado tempo; contudo, onde já se tem uma demanda expressiva, é necessário criar escolas. Ademais, os professores que atuam nas redes precisam de maior controle de suas atividades, para que se garanta a qualidade da aprendizagem dos alunos.

É necessário que o MP fiscalize *in loco*, juntamente com a SEDUC, as condições reais das turmas, averiguando se realmente os professores atuam nas salas de aula. Além disso, caberia que a comunidade escolar fosse consultada, que fosse realizada uma audiência pública, pois, como sabemos, há um grande custo para os cofres públicos envolvendo a manutenção desta modalidade de ensino, e se o mesmo não estiver a contento, isto é, se as aulas efetivamente não estiverem acontecendo, pode estar caracterizada a improbidade

²⁹⁸ A análise dessa proposta não é o foco deste estudo; ela ainda não pode ser considerada plano, visto que não foi consolidada.

²⁹⁹ Ao contrário do que ocorreu na gestão anterior, o governo atual, à frente da SEDUC, busca construir as reformulações para o Ensino Médio juntamente com a sociedade civil. Desde a 1ª Conferência Estadual de Educação, realizada em janeiro de 2008, tem-se mantido e ampliado o espaço de diálogo com os sujeitos envolvidos com a Educação, e com isso, distancia-se a ideia de que a política educacional é construída fora de seu alcance decisório.

administrativa.

Ademais, faz-se necessário que o MP estreite seu diálogo com as demais instituições envolvidas, entre elas o SINTEPP e a Associação de Professores que representa a categoria dos professores do SOME (APSOME), constatando em que medida a manutenção desta nova modalidade de ensino, nos moldes em que ainda se apresenta, garante efetivamente o direito à educação aos alunos que moram em localidades distantes, pois, entre outras coisas, as turmas do SOME possuem um calendário diferenciado das demais turmas regulares da rede. É preciso considerar que são alunos de nível médio, que precisam concluir seus cursos em tempo hábil para prestar concursos de admissão às instituições de educação superior e, assim, dar continuidade à sua formação.

A interpretação e os encaminhamentos do MP, neste procedimento, motivaram um misto de indignação e de esmorecimento diante da paciência dessa instituição diante da situação do SOME, que, desde 2003, requer providências.

3.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL – A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Porém, os investimentos na educação pública ainda são tímidos além de termos redes insuficientes para o atendimento da demanda, sendo necessário construir novas unidades de ensino públicas, ao invés da celebração de convênios com entidades filantrópicas ou com escolas privadas.

O art. 29, da LDB, assim preconiza:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996).

Visando à garantia do direito à educação, em especial à Educação Infantil, o MP

instaura a Ação Civil Pública³⁰⁰, já que, após realizar as investigações e esgotadas as etapas de negociação com o município de Belém e o Estado do Pará, para o provimento das vagas, detectou-se que este público não possuía seu direito à Educação Infantil assegurado.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RITO SUMÁRIO PARA O CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER OBJETIVANDO GARANTIR O ACESSO UNIVERSAL E GRATUITO AO ENSINO FUNDAMENTAL E O ATENDIMENTO DA DEMANDA MANIFESTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL, NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO DESSA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE contra o GOVERNO DO PARÁ E A PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos (PARÁ: MP, 2002, p.32).

A PJIJ instaura, em 5 de dezembro de 2001, o Procedimento Administrativo Nº 001/2001, que, posteriormente, foi transformado em Inquérito Civil Público³⁰¹, objetivando apurar a carência de vagas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

A Educação Infantil, por fazer parte da Educação Básica, garante às crianças que tenham acesso às creches e escolas e ingressem mais facilmente no Ensino Fundamental, tendo maior desenvolvimento cognitivo, intelectual, psicológico e mais chances de inserção social. Alunos que ingressam nessa etapa da educação são mais estimulados ao conhecimento.

A educação infantil não paira, pois, abstratamente sobre o mundo dos fatos como um corpo errante de sentido, uma vez que é elo integrante da corrente denominada educação básica, e que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (PARÁ: MP, 2002, p.20).

A carência de vagas, além de afetar o acesso à Educação Infantil, tinha implicações no atendimento e no aproveitamento escolar do Ensino Fundamental, e ressaltava a falta de compromisso com tal atendimento, cuja baixa qualidade evidenciava que os entes estavam na contramão dos direitos da população infantil.

³⁰⁰ Nesta análise, os documentos que tratam da Ação Civil Pública foram disponibilizados pelo Setor Pedagógico, contudo não tivemos acesso aos demais documentos e encaminhamentos que a precederam até a sua composição final, quais seriam: o Procedimento Administrativo, passando, posteriormente, a Inquérito Civil e, por último, ao Termo de Ajustamento de Conduta. Sendo assim foi-nos permitido o acesso restrito da Ação Civil Pública. Foram responsáveis pela Ação Civil Pública, em março de 2002, os Promotores Roberto Souza, Natanael Cardoso Leitão, Maria das Graças Correa e Rosilene Lourinho.

³⁰¹ Inquérito Civil Público de Nº001/2002, consoante Portaria nº 001/2002 PJIJ, de 15/01/2002. (conforme previsto na Lei 7.347/85. Lei da Ação Civil Pública para ambos União e Estados). O inquérito civil, na área civil, é um mecanismo de investigação, por meio de coleta de elementos que possibilitam, após apuração dos fatos, analisar se ocorreram lesões aos direitos. Durante seu trâmite, não se aplicam sanções, restrições e nem penalidades; a intenção do mesmo é embasar o promotor para um possível investimento em outras medidas judiciais.

Durante a investigação, o MP apurou que 123.900 crianças³⁰², na faixa etária de 0 a 6 anos, não frequentavam creches e pré-escolas. Além disso, a população de Belém nessa faixa etária era de 171.027, e as redes de ensino municipal e estadual atendiam a apenas 47.127 alunos. Os dados encontrados estão dispostos na Tabela 4.

TABELA 4. População infantil na faixa 0-6 anos. Belém (PA) – 2000.

FAIXA ETÁRIA	POPULAÇÃO
0 A 4 ANOS	121.300
5 ANOS	24.746
6 ANOS	24.981
TOTAL	171.027

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 (*apud* PARÁ: MP, 2002, p. 2)

No oferecimento e na execução da Educação Básica, dentre os entes federados, os municípios são responsáveis pela oferta da Educação Infantil; contudo, os demais entes também são responsáveis e devem amparar financeiramente a criação e a manutenção de vagas em creches e pré-escolas. A ausência³⁰³ de prioridade pelas redes municipal e estadual demonstrava uma realidade árdua, pois, de um lado, havia a pouca oferta de vagas nas instituições públicas e, de outro, a necessidade de inserir crianças em creches e escolas de educação infantil, estabelecendo-se, assim, o descumprimento do dever constitucional.

Outra debilidade encontrada pelo MP foi que a demanda de alunos, de acordo com a rede de ensino, centrava-se nas instituições privadas.

Os gestores públicos não aumentaram o atendimento de suas redes e, com isso, a rede privada tornou-se a alternativa para os pais de alunos. Contudo, a maioria dos responsáveis possuem baixo rendimento financeiro, e ao não conseguirem encontrar vaga pública em creches ou em escolas próximas de sua residência, recorriam a instituições

³⁰² De acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE e dos dados do Censo Educacional de 200,1 analisados pelo MP.

³⁰³ Situando o período deste procedimento, reconhecemos a influência da lógica liberal, onde a intervenção do Estado era incipiente, na área social, reduzindo sua atuação nas políticas sociais.

filantrópicas, comunitárias ou confessionais³⁰⁴.

Vejamos o seguinte quadro de evolução das matrículas nas creches, no decorrer deste procedimento do MP.

MATRÍCULAS NA CRECHE				
Ano	Escolas da rede Municipal	Escolas da rede Estadual	Escolas da rede Federal	Escolas da rede Privada
2000	21.839	1.012	132	2.498
2001	26.493	608	118	2.650
2002	25.845	613	85	2.073
2008*	28.342	338	-	4.408

QUADRO 4. Matrículas nas creches, por dependência administrativa. BELÉM (PA) – 2000-2008.

Fonte: MEC: INEP, *Sinopses Estatísticas – 2000-2008*.

NOTA: * Período analisado de acordo com o tempo proposto para este estudo.

De 2001 a 2002, o Município de Belém teve um acréscimo de 648 matrículas; contudo, a demanda de crianças de 0 a 3 anos era de 11.812, e a de 4 a 6 anos de, 16. 251, contabilizando que, em 2002, deixaram de ser atendidas 15. 603 matrículas para a faixa etária de 4 a 6 anos. Atualmente, há um acréscimo de 2497 vagas nas creches municipais; todavia, o contingente populacional é de 20.041 crianças da faixa etária até 3 anos, e de 145.573, na de até 5 anos, o que nos indica que permanece o déficit no atendimento prioritário desses alunos.

Na esfera estadual, de 2000 a 2002, o mesmo reduziu para um pouco mais da metade seu atendimento e atualmente é inexpressivo diante da contingência populacional.

Os entes se utilizaram do discurso de que havia poucos recursos para ampliar o número de vagas e os investimentos neste nível de ensino³⁰⁵. Além disso, o FUNDEF priorizava o atendimento ao Ensino Fundamental³⁰⁶, e com isso, os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos para a Educação Infantil inviabilizou maior atendimento com a

³⁰⁴ Algumas dessas instituições realizam convênios, projetos de parceria, para atender a demanda de crianças, contudo o correto deveria ser a criação de novas unidades em condições satisfatórias de atendimento.

³⁰⁵ Ao analisarmos essa justificativa não encontramos dados do município nem do Estado que comprovassem a escassez de recursos para inclusão de crianças nas redes de atendimento.

³⁰⁶ Fundo que regulava o financiamento do Ensino Fundamental, no período deste procedimento.

expansão da oferta de matrículas. Nos espaços alternativos acima expostos, não se encontravam condições adequadas de funcionamento, impactando o desempenho escolar, o processo de alfabetização dos alunos³⁰⁷, e isso acarretava desvantagens insuperáveis em relação àqueles que tinham acesso à rede privada.

O MP, durante apreciação dos fatos, detectou que no Ensino Fundamental se apresentava um contingente populacional de 194.727 sujeitos, e entre estes, encontravam-se 25.650 analfabetos. Os alfabetizados eram atendidos pelas redes estadual, com 154.717 matrículas; municipal, com 38.442, federal, com 3.657, e a rede privada, atendendo a 32.321 alunos.

Sem o reconhecimento pleno do direito à educação, é impossível consolidar as conquistas legais advindas desde 1988. A atuação pouco comprometida dos administradores públicos desrespeita o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, e a ausência de políticas públicas de Estado não permitia, por outro lado, outro direcionamento que possibilitasse a sua realização plena como ser humano, a conquista de sua autonomia, o sucesso intelectual e profissional. Todavia, é a escola pública o destino da maioria da população e caminho de uma cidadania participativa e democrática.

O MP, ao examinar o quantitativo de alunos atendidos pelas redes de ensino³⁰⁸, encontrou defasagem série-idade³⁰⁹ em 71.410 alunos, que correspondia a 28.508 do total da demanda populacional excluída das redes de ensino. Depois de constatadas as diversas dificuldades, o MP ensejou o Termo de Ajustamento de Conduta.

Referida constatações ensejou *[sic]* a apresentação de Termo de Ajustamento de Conduta ao Estado e ao Município de Belém, na perspectiva da garantia plena do direito fundamental à Educação as crianças e jovens desta capital, tendo o Estado se manifestado através do ofício 742/2002 dos autos alegando que com o atendimento de vagas oferecidas pela rede Estadual já cumpre suas responsabilidade *[sic]* com a comunidade Infante Juvenil. De outro modo o Município por meio do ofício 219/2002 – GABS, condiciona o acordo a disponibilidade orçamentária e a oferta de vagas por parte da SEDUC, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Essas manifestações impuseram ao

³⁰⁷ Os alunos que não desenvolvem suas habilidades nos anos iniciais de sua escolarização apresentam outras dificuldades na escola, que levam a reprovação e a evasão.

³⁰⁸ O total de alunos informado pelas redes de ensino era de 237.629; retirando-se os alunos que se encontravam em defasagem de faixa etária, o município de Belém, que tinha um contingente populacional de 194.727, atendia de fato a 166.200.

³⁰⁹ Não consideraremos outras questões que podem levar ao déficit de aprendizagem, a exemplo do transtorno de déficit de atenção e da hiperatividade (TDAH), pois não constam nos autos do processo.

Ministério Público *[sic]* ingresso da presente Ação Civil Pública. (PARÁ: MP, 2002, p.32).

Tentando evitar a judicialização por meio da Ação Civil Pública, o MP ao acordar o TAC objetivava dar aos entes federados a possibilidade de ajustar suas práticas que se encontravam em desacordo com o previsto na lei.

O acesso dos excluídos à escola e, nesta, a sua permanência possibilitavam a emancipação social, a elevação da consciência crítica dos sujeitos, de seus valores sociais, a busca pela igualdade, pela justiça social, e isso se dá com a elevação cultural que ocorre no ambiente escolar que prepara para a vida em sociedade. A educação escolar é importante para superar e eliminar a passividade das massas e torná-las sujeitos atuantes, cidadãos que transformam a realidade em que vivem e que não aceitam apaticamente a ideologia da classe dominante.

Ao lado do ensino das primeiras noções ‘instrumentais’ da instrução (ler, escrever, fazer contas, geografia, história), deveria desenvolver sobretudo a parte relativa aos ‘direitos e deveres’, atualmente negligenciada, isto é, as primeiras noções do Estado e da sociedade, enquanto elementos primordiais de uma nova concepção do mundo que entra em luta contra as concepções determinadas pelos diversos ambientes sociais tradicionais, ou seja, contra as concepções que poderíamos chamar de folclóricas. (GRAMSCI, 2004. p.37).

Para criar essas condições, era necessário permitir às crianças o atendimento pelos serviços escolares, e com esse, o exercício de seus direitos e deveres. A inserção na escola permite uma nova postura do aluno diante de si, do mundo, e, por conseguinte, na sociedade e na construção do seu papel na hegemonia das classes sociais.

O fortalecimento do MP, ao longo de sua história, garantiu uma atuação que buscou superar os obstáculos encontrados pela sociedade civil na garantia de seus direitos, fazendo com que os administradores públicos respeitassem as leis, não ficando sujeito a interferências de outros poderes e agindo em prol do controle dos direitos sociais. O MP, de uso das suas prerrogativas legais³¹⁰, resguarda a atuação da PJIJ³¹¹ e a competência que lhe cabe.

³¹⁰ Art. 127, da CF/88; Art. 208, VI, da lei 8.069/90.

³¹¹ Art. 148, inciso IV; Art. 209, Art. 208, do ECA.

Não se deve negar ao Ministério Público³¹² a legitimidade ativa ad causam, na defesa do cumprimento das normas constitucionais, sob o argumento da independência entre os poderes. São independentes, enquanto praticam atos administrativos de competência interna corporis. Não são independentes para, a seu talante, desobedecerem a Carta Política, às leis e, sob tal pálio, permanecerem, cada um a seu lado, imune à reparação das ilegalidades. (PARÁ: MP, 2002, p.6).

Diante da inércia do poder público para solucionar as questões relativas ao número de vagas para a Educação Infantil, o MP, por ter suas atribuições definidas na CF/88, inclusive a independência para agir em defesa dos interesses sociais, avançou ao buscar estratégias que permitissem a defesa da lei, fiscalizando-a e exigindo seu cumprimento.

Consideramos a omissão do Município de Belém e do Estado do Pará quanto ao direito à educação uma violência ao processo histórico de formação humana. A violação dos direitos e das normas jurídicas, pelos entes federados, desprotege os cidadãos, geralmente aqueles com baixo poder aquisitivo, deixando-os mais frágeis e expostos a uma fatal condição de sujeição.

A PJIJ, embasada no atendimento prioritário à criança e ao adolescente e no reconhecimento estipulado na doutrina de proteção integral, situa que as leis³¹³, além de proteger o ser humano, estão à disposição de seu desenvolvimento, como também estabelece que a responsabilidade de sua aplicação ocorre por meio da atuação do Juízo da Infância e Juventude.

Compreendemos que esta doutrina envolve um conjunto de princípios que permite à criança e ao adolescente uma condição de sujeito de direitos, que enseja uma transformação de valores, e, no que tange à inserção na vida escolar, a igualdade de acesso, de permanência e de um padrão de qualidade no ensino.

O papel dos promotores suplanta a acusação, para auxiliar pessoas que são vítimas da negligência. Incorporar o atendimento de crianças é uma tentativa de superar a concepção assistencialista que ainda permanece presente no cotidiano de creches e de jardim da infância.

³¹² TJSP, Apel.201.901-1, Rel. Villa da Costa, 04.02.94.

³¹³ Nesta Ação Civil Pública, foram utilizadas da CF/88 os seguintes artigos: Art. 6º; Art. 205; Art. 206 (I, IV, VI e VII); Art. 208(I e IV; §1º a §3º); Art. 211(§1º a §4º) e Art. 212. Da Constituição do Estado do Pará: Art. 272; Art. 274(§1º ao §6º); do Ato das Disposições Transitórias: Art. 38. Do ECA: Art. 4º; Art. 54 (IV; §1º e § 2º). E da LDB 9.394/96: Art. 4º (IV); Art. 5º (§1º- I a III; §2º a §5º); Art. 8; Art. 10 (II); Art. 29; Art. 30 (I e II); e Art. 31.

Isso se dá porque as políticas educacionais brasileiras para a infância, que se iniciaram no período republicano, quando foram criadas as primeiras instituições, tinham como foco o atendimento de famílias pobres e tinham concepções duais diante da formação dos educandos.

A distinção entre o atendimento às crianças pobres e às crianças de classes mais favorecidas se dava porquanto uma focava em cuidar das questões de saúde e da higiene dos alunos, ao passo que as outras crianças, de condições financeiras favoráveis, recebiam uma formação educacional que desenvolvia suas potencialidades.

A mais recente LDB como fonte de legislação de educação nacional avançou, no sentido de oferecer a igualdade de acesso aos alunos independentemente de condições financeiras e de classe social; contudo, a dualidade continua na qualidade do ensino, na permanência do aluno, na formação recebida.

Elogio que cabe para a Lei 9.394/96 que estendeu a garantia da gratuidade para as educação pré-escolar ou infantil. As pré-escolas destinam-se às crianças de quatro a seis anos de idade, fazendo-se idêntica ressalva que estas estão garantidas até aos seis anos e onze meses, salvo se a rede pública acolher no ensino fundamental com idade inferior a sete anos, o que consideramos perfeitamente possível e juridicamente exigível. (PARÁ: MP, 2002, p.23).

Além disso, crianças excluídas do atendimento na rede de creches e pré-escolas municipais buscam instituições que atuam informalmente, não possuem nenhum amparo legal para seu funcionamento, e obtêm nestes espaços acompanhamento de pessoas com debilidades em sua formação profissional³¹⁴ ou, ainda, sem nenhum conhecimento específico para desenvolver as habilidades dos alunos.

Cada fase da Educação Básica tem suas finalidades definidas na Lei 9.394/1996. Por essa razão, o investimento na Educação Infantil, além de possibilitar o amadurecimento da criança, permitirá que, uma vez sendo realizada com condições satisfatórias de aprendizagem, haja a redução de reprovações e de evasões no percurso histórico do aluno. A Educação Infantil também resulta na formação de cidadãos esclarecidos, críticos e propulsores de mudanças.

Cada ramo da educação básica, por sua vez, tem seus objetivos próprios, assim

³¹⁴ Ausência de profissionais com habilitação específica Modalidade Normal ou Magistério, Pedagogos e ainda de Assistente Social e Psicólogo.

definidos:

- a) Educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (PARÁ: MP, 2002, p.21).

A LDB³¹⁵, ao afirmar a importância da Educação Infantil, na Seção II, do Capítulo II – Da Educação Básica, concebe a criança como cidadã e com direitos, orienta a elaboração de propostas que visem à construção da cidadania e também se posiciona contrariamente a instituições ou práticas pedagógicas que utilizam avaliações para aferir ou reter o aluno que não consegue se alfabetizar.

Ainda não existe para o educando infantil, nem mesmo no campo da pré-escola a sujeição a sistemas de avaliação para fins de promoção, mas apenas para registro e tratamento individualizado do aluno, em apoio as suas dificuldades especiais e respeito a sua personalidade (PARÁ: MP, 2002, p.22).

O direito à Educação Infantil é objeto de legislações e é considerado avanço que requer maior importância no âmbito das políticas públicas. O MP, ao perceber a fragilidade do atendimento, confirma que as práticas sociais relacionadas às crianças que deveriam ser atendidas pelas creches e pré-escolas não garantiam seus direitos fundamentais. Tanto que se lê o seguinte, nos autos da Ação Civil Pública, já referida: “Deste modo, da mesma forma que o ensino fundamental e o ensino médio, o ensino infantil encontra-se em posição privilegiada no rol dos deveres do Estado.” (PARÁ: MP, 2002, p.32).

A deficiência do poder público ao não criar novas instituições para atender a essa demanda, nem cuidar para que as atuais instituições de ensino fossem adequadas para um público que requer mobiliário adequado, brinquedos, parques na área de lazer, entre outros cuidados, manteve, além da lacuna em atuar para proteger o direito desse público, por um lado, grandes listas de espera³¹⁶ para vagas nas creches e, por outro, os convênios celebrados com estabelecimentos irregulares na cidade, desviando recursos que poderiam ser aplicados nas escolas regulares.

³¹⁵ A Educação Infantil estava assegurada, desde a Constituição de 1988; foi reafirmada no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990; contudo, foi a partir da regulamentação dada pela LDB que suas diretrizes e normas tornaram-se marcos para o público que seria atendido nas creches e pré-escolas.

³¹⁶ De acordo com informações do jornal Diário do Pará, edição de 9.01.2010, em 2009, cerca de 2.142 crianças ficaram na lista de espera. (Disponível em: <<http://www.diariodopara.com.br/N-75617-CRECHES++SEMEC+INICIA+PROCESSO+DE+PRE-MATRICULA.html>>).

Diante do exposto, evidenciado está o descumprimento de normas constitucionais pelos réus, ***Estado do Pará e Prefeitura de Belém*** nas situações em que não há um atendimento proporcional à demanda nas creches, pré-escolas e Ensino Fundamental. O Estado é sim, de maneira indiscutível, obrigado a colocá-la à disposição das crianças da faixa etária de 0 a 6 anos, sendo seus pais, portanto, os únicos a possuírem legitimidade para decidir pelo ingresso ou não da criança na educação infantil e a garantir a universalidade do Ensino Fundamental as crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos. (PARÁ: MP, 2002, p.31-32. Grifado no original).

Além disso, essa omissão traduziu a precariedade do serviço público de ensino, o direito de escolarização e o direito de aprender. A escola é o centro de práticas culturais, onde a vivência transcende o currículo, acontece de maneira integral e contextualizada, na compreensão de sua individualização e de sua relação com o mundo.

Diante desse quadro, requer-se seja concedida LIMINAR determinando ao GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, por intermédio da SECRETARIA EXECUTIVA DE EDUCAÇÃO, a prestar o serviço público de EDUCAÇÃO INFANTIL em estabelecimento pré-escolar no Município de Belém, no Jardim II e Jardim III, a partir de quatro anos de idade. (PARÁ: MP, 2002, p.28).

O Estado não estava cumprindo a obrigação de garantir os direitos básicos da população e, na visão do MP, não cabe ao administrador municipal escolher entre oferecer ou não o nível de ensino, pois o direito à educação deve preponderar sobre interesses financeiros dos entes federados, que devem oferecer a escolarização e mantê-la com qualidade.

Determinando, para efeito do processo de transferência desta vagas para a rede municipal de ensino, que no ano de 2002 atenderá Jardim II e Jardim III, no ano de 2003 atenderá apenas Jardim III absorvendo somente a demanda de alunos advindos do Jardim II de sua própria rede. (PARÁ: MP, 2002, p.28).

De acordo com um dos entrevistados, o Estado não pode negar os direitos utilizando-se da justificativa da falta de recursos financeiros:

Tem um dispositivo que diz que já foi feito pra isso mesmo, pra assegurar que numa ação contra o Estado, que envolva questões financeiras, porque questões de direito elas vão demandar do Estado. Quando digo Estado, quero dizer Estado, Município, União. Então, que vão demandar dinheiro, e tal, que não pode ser dada liminar sem que seja ouvida a outra parte. Só que aí – tá? – os Tribunais já começam a decidir que, em alguns casos, isso pode; os direitos fundamentais não têm que ser discutidos.

(ENTREVISTADO A).

Para tentar reverter esse quadro e ampliar o acesso e a qualidade do atendimento das crianças, seriam necessárias medidas que permitissem a municipalização da Educação Infantil com apoio do Estado, fazer reformas, construir novos espaços, investir na formação dos profissionais.

Para cumprimento deste pedido liminar, deverá o GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, divulgar a reabertura de vagas para matrícula em Jardim II e Jardim III, através da imprensa falada, televisada e escrita, em noticiários de ampla e maior divulgação no município, de abertura de matrículas para educação infantil nos dois níveis, pois a maioria dos pais que já procurou a rede pública estadual de ensino não terá como saber que as matrículas da pré-escola estarão abertas, tornando inócua a liminar concedida. (PARÁ: MP, 2002, p.32).

O Estado do Pará e o Município de Belém tiveram que se comprometer a realizar em conjunto, no prazo de seis meses, a contar da assinatura daquele documento, o mapeamento das escolas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental das redes públicas estadual e municipal, objetivando identificar, por bairro, o número de escolas existentes, o número de vagas ofertadas e as vagas efetivamente preenchidas, no ano de 2002, sob a fiscalização e acompanhamento do Ministério Público do Estado do Pará, por intermédio da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da Capital³¹⁷.

O MP também orientou que os entes, em regime de colaboração, fizessem o recenseamento dos alunos que não tiveram acesso à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, além de assistência financeira do Estado ao município.

O atendimento à creche³¹⁸ e à pré-escola e a ampliação do atendimento ao Ensino fundamental foram preocupações do MP que tentou, antes mesmo de ajuizar a Ação Civil Pública³¹⁹, buscar alternativas não processuais para a correção das debilidades encontradas no sistema de ensino. Todavia, após o período de tramitação, encontrou-se como medida uma

³¹⁷ Art. 5º, I, da Lei 9.394/96.

³¹⁸ Segundo o jornal *O Liberal*, edição de 17/01/2010, em todo o país, 82% das crianças nesta faixa etária se encontram na mesma situação. Já na Região Norte, são 91,6% e, na Região Metropolitana de Belém, 85,2%. Estima-se que haja quase 500 mil meninos e meninas que nunca frequentaram uma creche.

³¹⁹ Enviada ao Tribunal de Justiça, em 20.03.2002.

ação mais severa, em razão do prejuízo que se dava na vida daqueles que eram os mais afetados pelo não oferecimento dessas etapas do ensino.

Sob o olhar de um dos entrevistados, que atuou na instauração desta ACP,

A questão da Ação Civil Pública, ela é um instrumento pra garantir direitos individuais indisponíveis e direitos coletivos. Como toda ação, ela tem instrução, e é garantindo sempre a ampla defesa e o contraditório, ao contrário do mandado de segurança, que não tem instrução, ele é direto. É garantido, no mandado de segurança, só a questão do contraditório, a ampla defesa; mas, na Ação Civil Pública, ela tem instrução, ela tem os procedimentos dela, testemunhas, são feitos laudos, enfim... são feitas visitas... às vezes, o juiz quer ir lá [para] ver a situação. Primeiro, ela demora demais. (ENTREVISTADO A, 2010)

Em resposta, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE)³²⁰ assim se manifestou:

O Ministério Público do Estado do Pará, através da Promotoria da Infância e da Juventude ajuizou a presente **Ação Civil Pública de Rito Sumário para Cumprimento de Obrigação de Fazer**³²¹, objetivando garantir o acesso gratuito ao ensino fundamental e o atendimento da demanda na educação infantil, contra o Governo do Estado do Pará e a Prefeitura municipal de Belém. [...] Analisando o pedido têm-se como **desnecessária a liminar requerida pelo Ministério Público, uma vez que não resta robustamente comprovada a relevância da urgência, na medida em que a demora da prestação jurisdicional, neste caso, não acarretará danos de difícil reparação à coletividade.**³²² (TJE³²³, 2002, p.01).

O Ministério Público, para proteger os direitos de crianças e adolescentes, buscou vários tipos de ações para forçar o cumprimento da obrigação por parte do Município e do Estado. Ao enviar a TJE a liminar, esperava-se que a solicitação fosse acatada antes mesmo de ser julgada, para evitar a espera e a solução do processo judicial que, geralmente, é moroso, o que causaria prejuízos aos alunos.

Porém se este ajuizado atribuisse favor ao requerimento liminar proposto pelo

³²⁰ As páginas referentes à manifestação do TJE, no total de quatro, não se encontram numeradas. Para organização deste estudo, numeramos de acordo com a sequência em que foram dispostas neste procedimento.

³²¹ Grifos do original.

³²² Grifos nosso.

³²³ Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Juizado da Infância e da Juventude. 3ª Vara Cível da Infância e Juventude. Assinada pela Juíza de Direito Maria Rita Lima Xavier, em 02.04.2002.

Ministério Público [...] achariam-se [sic] condenados os liticonsorciados, quais sejam, o Governo do Estado do Pará e a Prefeitura Municipal de Belém, em que estes tivesses [sic] o direito a um procedimento contraditório. (TJE, 2002, p.02).

O Município de Belém e o Estado do Pará são responsáveis pela solução dos problemas que foram analisados na ação objeto de nossa análise. O Judiciário deveria ter intervindo para que a omissão tivesse sido desfeita, e com isso ter impedido e reparado dano aos direitos dos inúmeros cidadãos prejudicados.

Desta forma **DEIXO DE CONCEDER A MEDIDA LIMINAR** requerida pelo autor, por faltar-lhe urgência e relevância, bem como não representar um perigo de dano irreparável ou de déficit de reparação á coletividade, ocasionado por uma possível demora jurisdicional (TJE, 2002, p.4. Grifado no original).

É necessário que haja maior cooperação técnica entre os órgãos reguladores para que não ocorra atraso nas decisões. O TJE, ao não conceder parecer favorável à liminar do MP, inviabilizou a inserção de crianças e jovens que já se encontravam excluídos do processo educacional. E desse modo, não compreendeu a repercussão social de sua decisão e agiu passivamente em defesa dos direitos sociais.

Quando se discute essa questão da liminar é que a liminar de quem [entra] com o recurso e pede que o recurso seja recebido no direito suspensivo, tá? É... E o que é que acontece, quando vai pro Tribunal? Pode-se dizer que quem trabalha diretamente com a área da infância e da juventude tem uma visão, a visão jurídica, uma visão, diria, até mais humanística, uma visão mais social, coisa que o Tribunal não vai analisar... muitas vezes, a questão social, a questão se é justo aquilo ou não é. Ele vai analisar, muitas vezes, só a questão da legalidade em si, se foi obedecido algum rito, se não foi dado o direito a ampla defesa. (ENTREVISTADO A, 2010)

Eu sei que um grupo de promotores ingressou... sei que a liminar não foi concedida. Me parece que ela está em nível de tribunal de justiça, em alguma gaveta esquecida. Inclusive, até conversei com nossa chefia administrativa, pra gente procurar ver essas Ações, pelo menos, o último orçamento, pra gente poder dar uma cobrada. Além disso, há também o problema da relação dos poderes que não querem se indispor e acabam prejudicando a classe prioritária, que é a criança e o adolescente. (ENTREVISTADO B, 2010)

A sociedade precisa de maior intervenção dos entes reguladores, que ao usar o direito positivo evite as medidas paliativas para solucionar conflitos tão cotidianamente usadas como evasivas pelos administradores de políticas de governo.

Na educação, o que é que acontece? Eu vejo assim, como ela é... algo que ocorre ao longo de um período. As pessoas não veem que ao passar aquele período, tá prejudicado; mas como a pessoa não vai morrer, e também fica mais fácil de manipular o analfabeto... “Vamos, deixa isso aí”; “isso não dá voto, educação não dá voto, educação tira”... Porque você, já com um discernimento maior, sai aquela história de: “me dá um par de sandálias aí, me dá uma banda de sandálias e te deixo meu título.” Uma pessoa esclarecida não se deixa se levar tanto por essa situação; pode se deixar levar por outras, mas não por uma coisa tão rasteira, como acontece. A educação é básica, ela é fundante, como o direito à saúde, como a vida. Acho que ela está no mesmo patamar. Mas o problema é que as pessoas não veem como urgente, pelo exemplo, não vê que, durante esse período de 2002-2010, que são oito anos, que aquelas crianças que eram pra ser estimuladas lá, naquele momento, elas passaram sem isso. Os pais, que também não tiveram condições de pagar, só viram seus filhos na escola na fase de alfabetização ou na 1ª série. Digo assim, que esse pessoal, de lá pra cá, que poderia ter sido estimulado na Educação Infantil desde 2002 (porque de 2002 pra lá, nem se fala, por que nem se discutia isso), mas de lá pra cá, já poderia ter havido. Essas crianças, que agora tão na escola, deveriam ter sido estimuladas antes, elas já passaram por essa fase e não houve estímulo; e já entraram numa outra, e com isso já se perdeu, inclusive, de ter se estimulado os neurônios. (ENTREVISTADO A, 2010).

De acordo com o entrevistado, o fato de não se garantir a educação à criança ainda permanece, devido a não ser interessante emancipar o povo por meio do conhecimento; além disso, é necessário que o judiciário tenha sensibilidade, diante da omissão do Estado, para que não fique preso às práticas jurídicas e, por outro lado, ceife vidas que merecem todo empenho para ser protegidas. Pelo olhar desse entrevistado, a educação é tão importante quanto outros direitos, e esses oito anos, por mais que as crianças tenham iniciado sua vida escolar na alfabetização ou na 1ª série do Ensino Fundamental, foram prejudicados pela falta do estímulo que teriam na Educação Infantil.

É necessário verificar a necessidade de retomar essa ACP e verificar as adaptações pelas quais ela precisaria passar para corrigir as debilidades presentes no cenário educacional,

além de uma maior integração entre as promotorias que atuam com educação, bem como os demais setores do MP, o CAO e o Setor Pedagógico.

Assim, também é importante ressaltar que o MP tem sido necessário para consolidar a cidadania e para viabilizar o direito de acesso, de permanência no sistema educacional. Por essa razão, a Ação Civil Pública constitui meio eficiente para se cumprir integralmente o princípio constitucional da prioridade absoluta em prol da infância e da juventude.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

O estudo realizado sobre a atuação do Ministério Público produziu ponderações fundamentais quanto aos avanços que essa instituição venha a realizar e aos entraves que venha a superar no controle externo destinado a garantir o direito à educação. As análises da atuação das Promotorias da Infância e Juventude (PJIJ) e a Promotoria de Direitos Constitucional e do Patrimônio Público (PDCPP), às quais se vinculam as ações da Promotoria de Educação, mostraram que a democratização educacional e a inserção no âmbito escolar, embora garantidas em lei, encontram obstáculos, e nos casos onde não são palpáveis, levam a sociedade a recorrer à maior intervenção do MP para ter seu direito social e fundamental assegurado.

No decorrer deste estudo, buscamos, a princípio, apresentar, em linhas gerais, e compreender a transformação da sociedade, nos campos político e jurídico, que desencadeou desdobramentos quanto às funções do Estado. As reivindicações sociais, mediante o direito à vida e à propriedade, geraram conquistas que promoveram alterações no Estado Moderno, que limitaram o poder do Soberano e anunciaram o fortalecimento da soberania popular.

Os direitos fundamentais e sociais refletem conquistas realizadas pelo ser humano, ao longo da história da sociedade, as quais exigiram do Estado o reconhecimento daqueles e sua prestação. No contexto da redemocratização do país, a Constituição Federal, de 1988, requer que as políticas de atendimento realizadas pelo Estado sejam eficazes para dar conta das necessidades sociais.

Considerando que o objetivo central deste estudo foi analisar o trabalho realizado pelo Ministério Público, em particular a atuação das Promotorias de Justiça de Direitos da Infância e Juventude e de Educação, no período de 2002 a 2008, relacionando o que está estabelecido nas normas quanto ao controle e à fiscalização do direito à educação, e o que vem sendo executado e deliberado, verificando se são pertinentes os mecanismos adotados, podemos inferir que o MP tem atendido em situações pontuais, porém deixa de atender as demandas coletivas que poderiam beneficiar, ao invés de um ou outro, um número maior de pessoas.

Percebemos que a sociedade busca o auxílio do MP por nele confiar, pois sabe que serão encontrados meios para solucionar diversas questões relativas ao direito à educação. É bem verdade que a maioria da população desconhece o teor das leis, mas sabe que o MP poderá interferir em questões que desrespeitam os direitos constitucionais e no combate à improbidade administrativa, em matéria de educação, como, por exemplo, em mau uso do dinheiro público destinado ao financiamento da educação.

Para os promotores, há um diferencial no público que procura a instituição. Nos casos que envolvem cidadãos com poder aquisitivo, que, por alguma razão, não puderam manter seus filhos nas instituições privadas e, por essa razão, tiveram documentação escolar retida pelo estabelecimento de ensino, o MP auxilia e intervém para que o documento seja liberado. Assim, a criança ou adolescente continua seus estudos noutra instituição; contudo, não retira a responsabilidade do devedor de quitar o débito com a escola e o orienta a buscar os órgãos para viabilizar essa quitação. Em outras situações, os promotores percebem que aqueles responsáveis financeiros que têm dívidas com as escolas e que sabem que não é permitido por lei reter a documentação escolar do aluno, utilizam-se desse instrumento, isto é, do MP, para matricular o aluno noutra escola sem quitar o débito com a anterior. E nessas situações, o MP não expede ofício ou se vale de algum formalismo, mas os promotores orientam esses responsáveis no sentido de que busquem sanar o débito, de que iniciem um diálogo de negociação com a escola, para que, a partir disso, o MP possa realizar alguma intervenção.

O outro público, geralmente, possui baixo poder aquisitivo e busca o MP para matrículas em creche e escolas, transferências, troca de turno dos alunos trabalhadores, reavaliação de avaliações, denúncias de perseguição de diretores, de professores, *bullying*, entre outros.

Percebeu-se, também, que as Promotorias de Justiça são distintas em muitas ações. No tocante ao atendimento, a PJIJ atua, preferencialmente, nos atendimentos individualizados, muito embora, entre esses casos, alguns a levem a uma atuação que compreenda e alcance uma coletividade. Esse atendimento são necessários, tendo em vista que a PJIJ dirime as dificuldades de acesso à escolarização, de retenção de documentação escolar, problemas estruturais dos prédios escolares, entre outras ações que inviabilizem uma educação de qualidade e caracterizem o prejuízo à formação e ao desenvolvimento do educando. Contudo, a grande e variada gama de debilidades encontradas no sistema

educacional precisa de atuações maiores e mais incisivas.

A Promotoria de Justiça Constitucional e do Patrimônio Público, onde está inserida Promotoria de Educação, ao longo de sua atividade, empreendeu esforços maiores na apuração das denúncias relativas à complexa situação da educação. Diferentemente da atuação da PJIJ, abrem-se Procedimentos Administrativos, ao invés de fichas de atendimento, e busca-se apurar o maior número de informações para, a partir disso, ajuizar o direito que esteja sendo lesado.

Nos três documentos analisados, percebemos que o MP tem acompanhado as dificuldades que a sociedade atravessa para obter uma educação com qualidade.

Tratando especificamente do primeiro procedimento extrajudicial analisado e realizado pelo Grupo Especial de Educação, que fora encaminhado à PJDC, em particular, sob responsabilidade da Promotoria de Educação, compreendemos a amplitude das situações denunciadas pelos depoentes, contudo relevantes para se compreender o IDEB, que é apenas um índice numérico dentro de um contexto que envolve a educação.

As debilidades apontadas no cenário educacional do município de Belém e do Estado do Pará requerem providências e políticas públicas para cada dificuldade apontada pelos representantes da sociedade civil. E se não forem tomadas medidas para sanar tais problemas, o Estado do Pará continuará encontrando dificuldades para atingir as metas estabelecidas pelo MEC. Além disso, é preciso realizar o levantamento das escolas e verificar quais os meios necessários para melhorar a qualidade do ensino e do processo de aprendizagem.

Após o encaminhamento desse procedimento à Promotoria de Educação, esperava-se que fosse dada continuidade aos movimentos necessários aos seus desdobramentos. É óbvio que não esperávamos que a PJDC solucionasse todas as questões, mas que, a partir dos fatos narrados, apurasse as irregularidades. E juntamente com este grupo, com a PJIJ e com o CAO, desenvolvesse ações que ali foram apresentadas com a finalidade de cessar o que tem inviabilizado aos alunos obterem maior rendimento no âmbito escolar e melhor desempenho nas avaliações do MEC.

Quanto ao Procedimento relativo ao Ensino Médio (SOME), percebemos que, ao verificar as situações da classe de professores, o MP ampliou seu atendimento para atuar na proteção das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes que as aulas não fossem

interrompidas. E conseguiu, em parte, sem a judicialização, que a SEDUC atendesse às Recomendações por ele expedidas; porém, isso não foi suficiente para regularizar o Ensino Médio ofertado. É óbvio que nem sempre é viável criar turmas onde um contingente populacional, muito pequeno, não teve atendida reivindicação de construção de escolas; ou ainda, que, para atender a população de certa faixa etária, se construam, paliativamente e sem os cuidados técnicos e logísticos indispensáveis, instalações que logo poderão estar superadas. O dinheiro público tem que ser bem empregado, e cabe, neste caso, uma reformulação e um controle dos professores que trabalham no SOME, feitas pela SEDUC e pelas Secretarias Municipais de Educação, com entrega de relatórios de atividades às URES, assim como a verificação *in loco* do funcionamento das turmas. As localidades onde o número de alunos já represente uma demanda expressiva para construção de escola devem ter garantidas todas as condições necessárias, com a admissão de professores e outros trabalhadores em educação, por meio de concursos públicos, para atuar especificamente nessas regiões.

O Ensino Médio, não apenas em nosso Município, esteve desarticulado de outras etapas da Educação Básica, pois, enquanto se priorizava o Ensino Fundamental com recursos destinados ao público dessa etapa, os demais níveis de ensino padeceram da mesma cobertura e não houve maiores investimentos que possibilitassem, ao longo da escolaridade do fundamental, a correção da trajetória dos alunos para o Ensino Médio.

Na análise referente à Ação Civil Pública, a Educação Infantil do Município de Belém espera há oito anos por uma solução efetiva. Esse público continuou sua formação escolar e, hoje, se não tiver perdido nenhum ano, encontra-se na 8ª série do Ensino Fundamental, realizando provas do IDEB.

A Educação infantil, importante fase de amadurecimento cognitivo, não recebeu a importância devida pelo Poder Judiciário, e ao MP, a quem caberia recorrer e atuar contrariamente a essa situação, acomodou-se.

Embora haja preocupação com a inserção de crianças no sistema escolar, isso não se pode restringir apenas à garantia do acesso, pois entendemos que a ampliação do atendimento por meio da matrícula inicial, aos seis anos de idade, no Ensino Fundamental, viabiliza e democratiza o ingresso no cotidiano educacional; por outro lado, manter o aluno na escola sem condições de progredir satisfatoriamente lesa a criança e o adolescente do direito à educação de qualidade.

O Censo Escolar, embora apresente um maior número de matrículas, necessita ser mais preciso, possibilitando, com isso, a formulação de políticas públicas que atendam efetivamente à demanda. A ampliação do Ensino Fundamental³²⁴ de 8 para 9 anos não poderá, sozinha, corrigir o fluxo escolar nem resultar em melhor aproveitamento e desempenho dos alunos. Por essa razão, cabe ao MP solicitar um levantamento das demandas, por bairro, para que se veja a possibilidade de construir escolas para que se atenda, efetivamente, a essa demanda e, com isso, se evite o deslocamento de alunos.

Quanto à atuação dos promotores, pudemos perceber que, assim como ocorre na educação, existem aqueles mais envolvidos, mais sensíveis às dificuldades, decorrentes da falta de investimento ao longo de anos, que vem sofrendo a educação, tanto no Estado quanto no Município; há aqueles que têm buscado aproximar-se das comunidades escolares e orientá-las no sentido de minimizar efeitos de irregularidades. Além disso, os promotores que atuam com a temática educacional se inserem nas promotorias, por promoção de entrância do interior para a capital ou pelo acúmulo de processos e atividades que tenham desempenhado em outras promotorias da capital, mas nem sempre trabalharam com as questões educacionais, ao longo de suas carreiras. Alguns tiveram seu primeiro contato ao atuar na PJIJ, com exceção de um dos promotores que, desde o início de suas atividades no MP, no município de Marabá, tem construído ações e tem estado mais próximo das comunidades educacionais; os demais vêm atuando ou na área infracional ou, de maneira mais ampla, em todas as questões relativas à infância e à juventude (educação, saúde, guarda, abuso etc.).

É bem verdade que a SEDUC tem apresentado maiores dificuldades em questões referentes à infraestrutura das escolas, concurso público para preenchimento de vagas para professores, eleição direta para diretores e verificação de que estes estejam aptos ao cargo; contudo, os promotores entendem que as dificuldades não seriam resolvidas numa única gestão de governo, e que a educação precisa de propostas claras, que não estejam restritas às políticas governamentais. Além disso, alguns promotores assumiram a *mea culpa* ao dizer que o cenário educacional poderia ser outro se o MP tivesse feito intervenções anteriormente a este governo.

Em relação à SEMEC, consideraram a Secretaria mais organizada, mas consideram que isso se deve ao fato de haver um número menor de instituições educacionais para

³²⁴ A Lei nº. 11.274/2006 trata da obrigatoriedade da matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental, que passou a vigorar em janeiro de 2010.

administrar, consideram que talvez não apresente os mesmos problemas devido ao tamanho da rede. Preocupam-se com a política de governo e acreditam que também é deficitária, sendo necessário estreitar o diálogo para viabilizar uma educação de qualidade.

Percebeu-se, nas entrevistas, que tanto promotores quanto corpo técnico se encontram preocupados com o rumo da instituição MP, que acreditam ter sido engessado diante de tamanha passividade, e que é necessário, antes de propor mudanças às outras instituições, fazer uma reflexão do papel de cada membro, técnico, promotoria, departamento, enfim do órgão, para verificar quais os maiores entraves. Inclusive, em vários depoimentos, cogitou-se a possibilidade de fazer uma pesquisa sobre a atuação da instituição, de estabelecer metas, atualizar programas para a educação, promover palestras, nas redes de ensino, destinadas aos pais, aos alunos, à comunidade não somente da capital, mas também de outras comarcas. Acreditam ser preciso um diálogo interno, sem vaidades, com maior comprometimento de todos e não apenas de um grupo.

Em relação aos Conselhos Municipal e Estadual de Educação, da merenda (CAE), do FUNDEB, com exceção dos Conselhos Tutelares, os Promotores não desenvolvem ações e, quando necessitam de alguma resolução, solicitam ao Setor Pedagógico, salvo em alguns raros casos em que, por necessidade ora dos conselhos ora das promotorias, haja alguma aproximação. O que é lamentável, pois, como analisamos nas dificuldades relacionadas ao IDEB, foram os conselhos os interlocutores e detentores do conhecimento das debilidades educacionais que levam aos maus resultados nas avaliações do MEC.

O Setor Pedagógico, que está inserido na PJIJ, se modificou durante o percurso da instituição. Ora mais atuante ora mais restrito e, atualmente, com uma atuação limitada, funciona como uma assessoria nas situações em que são necessárias orientações específicas; mas, como vimos, existem demandas educacionais que não passam necessariamente por sua orientação. No Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Pará (PGA), no campo das ações estratégicas, a educação é um dos focos, e assim está disposto.

Ausência dos planos municipais de educação, má qualidade da educação básica, alto índice de evasão escolar, insuficiente cobertura do sistema de educação, em especial quanto a oferta de creches e pré-escolas; insuficiente e inadequada estrutura para a educação especial; precariedade do transporte escolar na zona rural, baixo enfoque na educação para a cidadania. (PARÁ: MP, 2008, p.2).

O MP busca com este Plano³²⁵ alcançar sua missão institucional, de modo que, por meio do planejamento estratégico, seja possível uma melhor operacionalização das ações necessárias e que devem ser executadas pelas promotorias, criando grupos especiais de trabalho para combater a improbidade administrativa e o controle da administração pública.

Isso nos indica um caminhar da instituição em prol de minimizar as dificuldades educacionais. A parceria com a sociedade civil é imprescindível para consolidar uma educação de qualidade, permitindo que se materialize o direito à educação para as crianças e adolescentes de nosso Município e nosso Estado.

³²⁵ No documento, está previsto o início dos trabalhos a partir de 2009; contudo, não obtivemos informação se, na área educacional, tem sido viabilizada alguma ação.

REFERÊNCIAS.

ALMEIDA, Jaqueline. Educação no Pará vai de mal a pior. *O Liberal Digital*. Belém, 06 maio 2007. Atualidades. Disponível em:

<<http://www.orm.com.br/oliberal/interna/default.asp?modulo=247&codigo=253827>> Acesso em: 30 ago.2009. (Disponível também em:

<<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL607178-5604,00-ESCOLAS+COM+NOTAS+MAIS+BAIXAS+SAO+DA+REDE+ESTADUAL+DO+PA+APONTA+IDEB.html>> Acesso em: 30 ago.2009.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 1. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2006.

ARROYO, Miguel G. Reinventar e formar o profissional da Educação Básica. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, n. 37, p.7-32, jul. 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro : São Paulo: Renovar, 2001. 327p.

BELÉM (Prefeitura Municipal de). Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJ). *Lei Ordinária N.º 7458, de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei Municipal nº 7.347, de 14 de outubro de 1986, para conferir personalidade jurídica de Fundação Pública à FMAE e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?id_lei=667>

_____. _____. *Lei Ordinária N.º 7.347, de 14 de outubro de 1986*. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Municipal de Assistência ao Estudante (FMAE) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?id_lei=261>

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A Educação na Constituição de 1946. In: FAVERO, Osmar. (Org). *A Educação nas Constituições Brasileiras*. 2 ed. rev. amp. 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. Um ensaio de sistematização ao direito educacional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v.33, n.131, p. 42-46, jul./set. 1996.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. 3. ed. Brasília: UnB, 1995.

_____. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n.92, p.777-798, Especial, out.

2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300004&script=sci_arttext> Acesso em: 11 nov. 2008

BRASIL. (Constituição, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília/DF. *Diário Oficial da União*, 05/10/1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/_ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 mar.2009.

_____. (Constituição, 1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 27 mar.2009.

_____. (Constituição, 1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. (Constituição, 1934). *Constituição promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934*, de 16 de Julho de 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. (Constituição, 1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891). Publicado no D.O.U. 24.2.1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. (Constituição, 1824). *Constituição Política do Império de 1824*, promulgada em 25 de março de 1824. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. (Constituição, 1988). *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*.

[Aprovação da PEC nº 415/2005. Fundeb]. DÁ NOVA REDAÇÃO aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 d a Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicado no D.O.U. 9.3.2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 27 mar.2009.

_____. (Constituição, 1967). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*.

Publicado no D.O.U. de 20.10.1969, retificado no D.O.U. de 21.10.1969 e republicado no D.O.U. de 30.10.1969. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 27 mar.2009.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília – DF, 20 jun. 2007.

_____. *Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.* Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. [Mensagem de Veto. Conversão da MPv nº 1.890-67, de 1999]. Publicado no D.O.U. de 24.11.1999 (Edição extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9870.htm.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm. Acesso em: 27 mar.2009.

_____. *Lei nº 9.394/96, de 20 de setembro de 1996.* [Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [LDB.]. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 27 mar.2009.

_____. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.* [LOMPU]. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. [Mensagem de veto]. Publicado no D.O.U. de 15.2.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm.

_____. *Lei n.8069, de 13 de julho de 1990.* [ECA]. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 16.7.1990. Retificada em 27.9.90. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069Compilado.htm

_____. *Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985.* Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 25.7.1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. *Lei no 6.697, de 10 de Outubro de 1979.* Institui o Código de Menores. Publicado no DOU de 11.10.1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. *Lei nº 1341, de 30 de janeiro de 1951.* Lei orgânica do Ministério Público da União. [LOMPU]. Publicado no D.O.U. de 1º.12.1951 [sic]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1341.htm

_____. *Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841.* Reformando o Código do Processo Criminal. Publicada na CLBR PUB 31/12/1841. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM261.htm

_____. *Lei de 29 de novembro de 1832.* Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Registrada nesta Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça a fl. 104, verso do Livro 1º de Leis. Rio de Janeiro, 5 de Dezembro de 1832. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, e Sellada na Chancellaria do Imperio em 5 de Dezembro de 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: 27 mar. 2009.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Publicado no D.O.U. de 21.5.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. *Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981*. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009.

BRASIL. *Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. publicado no DOU de 20.12.2005. [Alterado pelo Decreto nº 6303/2007]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622compilado.htm>

BRASIL. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. Publicado na CLBR de 1890. [Revogado pelo Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991]. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129395/decreto-848-90>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

_____. *Decreto nº 1331, de 17 de fevereiro de 1854*. [Reforma Couto Ferraz]. Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario no Municipio da Côrte. *Colecção das Leis do Imnperio do Brasil*, 1854, Tomo 17, Parte 2, Secção 12. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_Imperio/artigo_004.html>. Acesso em 31 ago. 2009.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29.04.2004. DJ de 04.05.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADPF-MC.SCLA.%20E%2045.NUME.&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação*, lançado em 24 de Abril de 2007. Disponível em: <<http://pde.mec.gov.br/>> Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. _____. *EDUCACENSO*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/educacenso_2008.pdf> (Vários acessos em fev. e mar. 2010)

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2008*. Brasília: MEC: INEP, 2009? Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>> Acesso em: 18 mar. 2010.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2002*. Brasília: MEC: INEP, 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse_2002.htm> . Acesso em: 18 mar. 2010.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2001*. Brasília: MEC: INEP, 2002. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse_2001.htm>

Acesso em: 18 mar. 2010.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2000*. Brasília: MEC: INEP, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>> Acesso em: 18 mar. 2010.

BOGDAN, Roberto; BIRKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto (PT): Editora Porto. 1994

CAMBI, Franco. *História da Pedagogia*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. 1 ed. Porto Alegre (RS): Fabris, 1988.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 2 ed. Campinas (SP): Papirus 1988.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. *O controle dos recursos da Educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios paraenses*. 2006. 164f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Centro de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823–1988*. Campinas: Autores Associados, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio; TREVISAN, Antoninho M.; Ianhez, João Alberto; et al. *O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil*. Cotia (SP): Ateliê. 2003. ISBN 85-7480. Versão eletrônica disponível em: <<http://www.cfc.org.br/uparq/combcorrupt.pdf>>.

CRETELLA JR., José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. (9 v.). Rio de Janeiro: Forense. V. 2, 2.ed., 1991; v. 8, 2. ed., 1993.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização, 2003.

_____. *Gramsci*. Porto Alegre: L & PM, 1999. (Coleção Fontes do Pensamento Político)

CURY, Roberto Jamil. *O direito à Educação: Um campo de atuação do gestor educacional na escola*. [S.l.] : [S.n.], 2006 (mimeo). Disponível em: <<http://moodle3.mec.gov.br/unir/file.php/1/gestores/direito/pdf/jamilcury.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2009

CURY, Vera de Arruda Rozo. *O Ensino do Direito: raízes histórico-ideológicas e novas diretrizes*. 2001. 202p. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas (SP), [S.n.], 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20 ed. São Paulo: Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Constituição para valer. In. COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986; p. 151-160.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. *O Direito à Educação*. A Atuação das Promotorias de Justiça e Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 2008. 215f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2008.

DAWALIBI, Marcelo. *Ministério Público: fundamentos constitucionais e legais; estrutura e organização*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

DENUNCIA oriunda da Escola de Ensino Fundamental e Médio Charles Assad do Município de Bonito junto ao MP. *Abaixo assinado*. Belém (PA), 28 de agosto de 2003.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. São Paulo: Imprensa Universitária, 1982.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Instrumentos jurídicos para garantia do direito à educação. In: LIBERATI, Wilson Donizete. *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.

DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, n.12, p. 13-61, 1989.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. A importância do Direito Educacional. *Mensagem*. Revista do Conselho Estadual do Ceará. Fortaleza, n. 8 (nº especial sobre direito educacional), p.17-42, 1982-1983.

FERREIRA, Keila. Falta de vaga em creche afeta 90% das crianças. *O Liberal Digital*. Belém, 17 jan. 2010, Atualidades. Disponível em: <<http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=247&codigo=452460>>. Acesso em: 11 fev. 2010.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009*. O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Coordenação Geral: Maria de Salete Silva e Pedro Ivo Alcântara. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 11 ed. São Paulo. Cortez, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época, 123).

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. Leme (SP): LED, 1998.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. Vol.4: Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo.

_____. *Cadernos do Cárcere*. Tradução e Introdução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização, 1999. Vol.1: Introdução ao estudo da filosofia. Caderno 10: A filosofia de Benedetto Croce.

_____. *Concepção dialética da História*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1995.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1991.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1988.

_____. *Sobre democracia operária e outros textos*. Lisboa (PT): Ulmeiro, 1976. (Biblioteca Ulmeiro, 4).

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Tradução de Dario Canali. 16.ed. Porto Alegre (RS): L&PM, 2001.

_____. *Conceito de hegemonia em Gramsci*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Grall, 1978.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003. (Coleção Obra Prima de Cada Autor).

HOBBS, Eric J. *A era do capital: 1848-1875*. 3.ed. Tradução de Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

IBOPE. *Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil*. Rio de Janeiro: CONAMP, 2004.

INFÂNCIA - Instalação do Conselho que fiscaliza os recursos do FUNDEB nos municípios [Edição online]. pios é objeto de recomendação do MP. *Ministério Público do Pará [webpage]*. Belém, 10 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.mp.pa.gov.br/not08071000.php>>. Acesso em: 03 maio 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2000*. Características da População e dos Domicílios: Resultados do universo. Brasília: IBGE [Edição Online] . Disponível em: >>INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 17, 2009.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, nº 20, p. 121-143, maio 1990.

KRAWCZYK, Nora. *O Ensino Médio no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa, 2009. (Em Questão, 6)

LIMA, Isabela de Bentes. *A Exigibilidade judicial do direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988*. 2009. 140f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Pará. Belém (PA), 2009.

LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. 2.ed. Porto Alegre (RS): Fabris, 1989.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. (Coord.). *Ministério Público II: democracia*, São Paulo: Atlas, 1999; p. 103-114.

MACCIOCCI, Maria Antonietta. *A favor de Gramsci*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no Processo Civil*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MACHIAVELLI, Niccolò. [1532]. *O Príncipe*. Tradução: Deocleciano Torrierri Guimarães. 1ed. São Paulo: Rideel, 2002.

MANACORDA, Mario Alighiero. *Marx e a Pedagogia Moderna*. 2.ed. Tradução de Newton Ramos de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1996.

MANIFESTO A SERIEDADE. Documento subscrito por associações, consórcios e prefeituras, em apoio às mudanças propostas à reformulação do SOME. Belém (PA), [2003?].

MARTINES JUNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público: o Art. 205 da Constituição e sua abrangência*. 2006. 459p. Tese (Doutorado em Direito)—Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: [S.n.], 2006.

MARX, Karl. *A ideologia Alemã*. Trad. José Carlos Bruni. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Trad. Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1987. V.1.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

_____. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: MARX, K.; ENGELS, F. *História*. Organização de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Direitos fundamentais e relações sociais no mundo contemporâneo*. Curitiba (PR): Juruá, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Questões controvertidas sobre o inquérito civil. In ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da. (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*. 3. ed. rev ampl. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. rev e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991.

MELLO, Abdon. *Ministério Público Rio-grandense – subsídios para sua história*. Porto Alegre (RS): Imprensa Oficial, 1943.

MELO FILHO, Álvaro. Direito Educacional: aspectos teóricos e práticos. *Mensagem*. Fortaleza, n. 8 (Especial sobre Direito Educacional), p.45-74, 1982/1983.

MINAMISAKO, Maria Célia Comparotto. *A questão da hegemonia em Gramsci*. São Paulo: Cabral, 1995.

MONTEIRO, A. Reis. *História da Educação: do antigo direito de educação ao novo direito à educação*. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro. Brasília: UNESCO, 1997.

MUÑOZ, Vernor. Do direito à justiça. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (Org.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas (SP): Autores Associados: São Paulo; Ação Educativa, 2006. (Coleção Educação Contemporânea).

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

NUNES, Pedro. *Dicionário de tecnologia jurídica*. 3. ed., rev., ref. e ampl. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. 2v.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores Docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p.13-38.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 24-34.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). *Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999; p. 55-81.

OLIVEIRA, José Sebastião. Aspectos processuais da ação civil pública. *Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Maringá*. Maringá, v. 4, p. 34-35, 2000.

PARÁ tem mais de 110 mil analfabetos. *Notícias MEC*. Brasília, 03 jul. 2007. [Online]. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8497>. Acesso em: 15 mar. 2009.

PARÁ (Governo do Estado do). *Lei Complementar Nº 057*, de 6 de julho de 2006. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. Republicada conforme a Lei Complementar nº 033, de 4/11/97, com as alterações introduzidas pelas Leis Complementares nºs 060, de 16-1-2007, e 064, de 27-12-2007. Diário Oficial Nº 31.103, de 08/02/2008. Disponível em: <http://www.mp.pa.gov.br/downloads/Lei_Organica_MP-Republicacao_dia_08-02.doc>.

Lei Complementar nº 01, de 10 de novembro de 1982. Organiza o Ministério Público do Estado do Pará. Publicado no D.O.E. nº 24.887, de 29.11.82, Cad. 3, p. 2. Disponível em: <http://www.mp.pa.gov.br/caocriminal/docs/legislacao_estadual_lei-001.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2009.

_____. *Lei nº 3.346*, de 17 de Setembro de 1965. Reorganiza o Ministério Público do Estado do Pará. Publicado no D.O.E. Nº 20.654, de 09/10/ 1965. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis029927.pdf>> . Acesso em: 27 mar.2009.

PARÁ (Governo do Estado do). MINISTÉRIO PÚBLICO. *Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Pará*. Belém (PA): Ministério Público do Estado do Pará, 2008. Disponível em: <www.mp.pa.gov.br/pga/PGA_Texto_Final.doc> . [2008a]

_____. _____. *Portaria 2662/2008-MP/PGJ*. Cria o Grupo Especial de Educação. Belém (PA): [S.n.], 2008. [2008b]

_____. _____. *Portaria nº V/2008/MP/1ªPJPDCPP*, de 10 de novembro de 2008. Instaura o procedimento Administrativo preliminar. Belém(PA): [S.n.], 2008. [2008c]

_____. _____. *Ação Civil Pública, 2002*. Da promotoria da Infância e da Juventude para a Juíza de Direito da 3ª Vara da Infância e da Juventude da comarca de Belém. Belém (Pa): [S.n.], [2002?]. 32p.

_____. _____. *Recomendação de Nº 001/2008-MP-PGJ-CGMP*, de 3 de julho de 2008. Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação e implementação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento do FUNDEB. Belém(PA): [S.n.], 2008. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/14/consfundeb.pdf>>. [2008d]

_____. _____. *Recomendação de Nº 007/2003/MP/4ªPJ/DC/PP*, de 17 de dezembro de 2003, expedida por José Vicente Miranda Filho. Belém: MP/PA, [2003h].

_____. _____. *Recomendação Nº 004/2003/MP/4ªPJ/DC/PP*, de 02 de outubro de 2003 [2003f], expedida por José Vicente Miranda Filho. Belém: MP/PA, [2003g]

_____. _____. *Ata de Reunião*, 12/02/2009 [2009b]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 11/02/2009. [2009a]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 11/12/2008. [2008h]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 10/12/2008. [2008g]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 26/11/2008. [2008f]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 19/11/2008. [2008e]

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 12/09/2003. [2003e].

_____. _____. *Ata de Reunião*, de 04/09/2003. [2003e]

_____. _____. *Relatório do SOME (GEEM)*, de 03/09/2003. [2003d]

_____. _____. *Relatório do SOME (GEEM)*, de 01/09/2003. [2003c]

_____. _____. *Relatório do SOME (GEEM)*, de 25/08/2003. [2003b]

_____. _____. *Ofício s/n, de 2003, de 15 de dezembro de 2003*. Relativo ao processo 245/2003-PGJ, enviado pelo Setor Pedagógico da PJIJ/MP ao PJDCPP/MP. Belém: PJIJ/MP, 2003. [2003a]

PARÁ (Governo do Estado do). SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (SEDUC). *Elementos para uma política educacional democrática e de qualidade para todos*. 2 v. Belém (PA): SEDUC, 2008[a].

_____. _____. *1ª Conferência Estadual de Educação*. Diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas aprovadas. Belém (PA): SEDUC, 2008.

_____. _____. Assessoria Jurídica (ASJUR). *Ofício nº 451/2004- ASJUR/SEDUC*, de 07 maio de 2004. Ref. Resposta da SEDUC à petição apresentada pelo SINTEPP em que alegava que os servidores do SOME não tinham acesso aos contracheques e lotação de professores.

_____. _____. Conselho Estadual de Educação (CEE). *Resolução nº 135, de 18 de abril de 1991*. Aprova normas regimentais do Sistema de Organização Modular do 2º Grau, que passariam a vigorar a partir de 1991. Belém: SEDUC: CEE, 1991.

_____. _____. _____. *Resolução nº 161, de 03 de novembro de 1982*. Aprova normas regulamentares da Organização Modular de Ensino da FEP, que passariam a vigorar a partir de 1983. Belém: SEDUC: CEE, 1983.

PELIANO, Ana Maria (Org.). *Políticas Sociais nos desafios e perspectivas da política social*. Brasília (DF): IPEA, 2006. Texto para Discussão 1248. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf >

PEREIRA, Potyara A. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 1994.

PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários a Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969*.

3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. (Tomo V; Tomo VI).

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do Direito*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REIS, Carlos Bernardo Alves. Notas acerca da efetividade dos direitos fundamentais sociais como limite à discricionariedade administrativa. In: GARCIA, Emerson (Org.). *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II – Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões de Nossa Época, 134).

SANTOS, Oder J dos. Fundamentos da Relação Trabalho e Educação. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, n.9, p.27-35, jul/dez. 2001.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. *Direito à Educação e o Ministério Público: Uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista*. 2006. 257f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2006.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3.ed. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ (SINTEPP). Representação junto ao MP/PA, de 15 04 de 2004 [denuncia dificuldades de professores ao contracheque e lotação de professores nos municípios e requer providências] Belém, 2004.

_____. *Representação Junto ao MP/Pa, de 07 de julho de 2003*. [Trata da reformulação do SOME pelo Governo do Estado]. Belém (PA), 2003.

SOARES, Rosemary Dore. *A concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola*. Ijuí (RS): Unijuí, 2000. (Coleção Educação).

TEIXEIRA, Eliana Maria de S. F. *O direito à educação nas constituições brasileiras*. Belém (PA): UNAMA, 2001. 141p.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nacional, 1969. (Atualidades Pedagógicas, 132).

TORNAGHI, Hélio Bastos. *Curso de Processo Penal*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1987, Vol. 1.

TREVISAN, Antoninho M.; CHIZZOTTI, Antonio; Ianhez, João Alberto; et al. O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil. Cotia (SP): Ateliê, 2003. ISBN 85-7480. Versão eletrônica disponível em: <<http://www.cfc.org.br/uparq/combcorrup.pdf>>

VIANNA, Luiz W.; CARVALHO, Maria Alice R. de; MELO, Manuel P. C.; BURGOS, Marcelo B. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

VIGLIAR, José Marcelo. *Tutela jurisdicional coletiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

SÍTIOS NA INTERNET.

IBGE. <http://www.ibge.gov.br>

IBGE Cidades. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

INEP. <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>

MEC. <http://portal.mec.gov.br/>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. <http://presidencia.gov.br>

ANEXOS