

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

RAFAELA REIS AZEVEDO DE OLIVEIRA

JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG

Juiz de Fora

2011

RAFAELA REIS AZEVEDO DE OLIVEIRA

JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Educação

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Beatriz de Basto Teixeira

Juiz de Fora

2011

RAFAELA REIS AZEVEDO DE OLIVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora**

Dissertação de Mestrado, aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Data de Aprovação

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Profa. Dr<sup>a</sup>. Beatriz de Basto Teixeira (Orientadora)  
Programa de Pós-graduação em Educação - UFJF

---

Prof. Dr. Eduardo Magrone  
Programa de Pós-graduação em Educação – UFJF

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury  
Programa de Pós-graduação em Educação – PUC-MG

Para meus pais Carlos Roberto e Maria de Fátima por todo amor, confiança e torcida  
dedicados a mim.

## AGRADECIMENTOS

Ao apoio institucional do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFJF e também ao apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG.

Aos professores Dr. Carlos Roberto Jamil Cury e Dr. Eduardo Magrone pelas preciosas colaborações e pela presença nas bancas de qualificação e de defesa deste trabalho. E à professora Dra. Beatriz de Basto Teixeira, pela orientação nos momentos mais precisos e por ter acreditado e investido neste trabalho.

À equipe da Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora e, em especial, ao promotor Dr. Antônio Aurélio dos Santos, no qual encontrei o apoio e o respeito que viabilizaram o desenvolvimento do trabalho.

À Secretaria Municipal de Educação representada pela Professora Eleuza Barbosa que acolheu com prontidão as reivindicações oriundas da pesquisa.

Aos Conselhos Tutelares Regional Sul e Regional Leste, bem como a todos os Conselheiros entrevistados, pelo acolhimento e carinho.

Ao Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes e, em especial, a Heliane Casarin cuja presença e companhia se tornaram fundamentais ao longo dos três meses de pesquisa.

Ao Ryan Platt e a Elis Moreira pelas contribuições com o Abstract e ainda pelo carinho e respeito que tiveram na etapa final deste trabalho.

A minha amiga *Doutora* Thais (Tatá) que, além das correções de português já elogiada no meu trabalho, foi a palavra amiga e encorajadora ao longo deste curso de mestrado. Muito obrigada, *miga!*

Agradeço também às pessoas, muito especiais, que torceram por mim desde o processo de seleção à concretização deste trabalho. Muito obrigada, Ana Paula (Evangelista), Vinícius, Fabrício, Fabiola (Tchuk), Luciano (Jesus), Rebeca, Thaís (Morena), Clarissa, Cazu, Sheilinha, Lílian, Paula, Wallace, Bianca, Aninha e ao José Wellington com suas conversas acadêmicas inspiradoras. Agradeço também ao Helio (Nem) pelo companheirismo, compreensão, respeito, pela torcida, amor e amizade ao longo desses dois anos. Todos vocês foram, sem dúvidas, fundamentais!

Agradeço em especial aos meus pais Carlos Roberto e Maria de Fátima e, também, ao grande amigo Sr. Salgado. Obrigada pelo amor e torcida incondicional, bem como pelos momentos de fé dedicados a mim. Fazem toda a diferença em minha vida!

Agradeço, por fim, a Deus pela concretização e oportunidade de realizar este trabalho; e é tomando as palavras de Chico Xavier que encerro esse momento. “Agradeço todas as dificuldades que enfrentei; não fossem por elas, eu não teria saído do lugar. As facilidades nos impedem de caminhar. Mesmo as críticas nos auxiliam muito”.

“Os professores têm o sindicato que luta pelos seus direitos, a Prefeitura tem seus assessores, e o alunos, quem irá lutar pelos direitos deles?” (Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes – Tribuna de Minas – 14/11/1998 – caderno cidade, p. 01)

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	<b>Justificativa</b> .....	17
1.2	<b>Objetivos</b> .....	19
1.3	<b>Metodologia</b> .....	22
2.	<b>O DIREITO À EDUCAÇÃO À LUZ DO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO</b> .....	34
2.1.	<b>O direito à educação nas Constituições Brasileiras</b> .....	34
2.1.1	<u>O direito à educação na Constituição Imperial de 1824 e as alterações com o Ato Adicional de 1831</u> .....	36
2.1.2	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1891</u> .....	38
2.1.3	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1934</u> .....	40
2.1.4	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1937</u> .....	45
2.1.5	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1946</u> .....	47
2.1.6	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1967 e as alterações ocorridas com a Emenda Constitucional de 1969</u> .....	51
2.1.7	<u>O direito à educação na Constituição Federal de 1988</u> .....	55
2.2	<b>A judicialização da política</b> .....	63
2.2.1	<u>Origens da judicialização da política</u> .....	63
2.2.2	<u>A judicialização da política no Brasil</u> .....	70
2.2.3	<u>Perspectivas sobre o processo de judicialização da política</u> .....	75
2.2.3.1	<i>Aspectos negativos</i> .....	75
2.2.3.2	<i>Aspectos positivos</i> .....	78
2.3	<b>O Ministério Público</b> .....	81
2.3.1	<u>Aspectos históricos</u> .....	81
2.3.2	<u>Funções e princípios do Ministério Público</u> .....	83
2.3.3	<u>Princípios de organização do Ministério Público</u> .....	85
2.3.4	<u>Instrumentos de atuação do Ministério Público</u> .....	87
2.3.5	<u>Ministério Público e judicialização da política: aspectos gerais</u> .....	89
2.4	<b>A Judicialização da Educação</b> .....	92
3.	<b>A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM JUIZ DE FORA: PRINCIPAIS ATORES E AÇÕES</b> .....	97
3.1	<b>Juiz de Fora: breve descrição da cidade</b> .....	98

3.2	<b>Contextos da educação em Juiz de Fora – 1996-2010: o que disseram os jornais .</b>	101
3.2.1	<u>Do acesso à Educação Infantil</u> .....	103
3.2.2	<u>Do acesso ao Ensino Fundamental</u> .....	110
3.2.3	<u>Da permanência</u> .....	114
3.2.4	<u>Da qualidade</u> .....	118
3.3	<b>Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora: caracterização e atuação...</b>	120
3.3.1	<u>Promotoria da Infância e Juventude: dados obtidos</u> .....	129
3.4	<b>Conselhos Tutelares: o trabalho contra a violação do direito à educação .....</b>	140
3.4.1	<u>Conselhos Tutelares: dados obtidos</u> .....	146
3.5	<b>O poder público municipal e o Ministério Público: a visão de duas gestoras.....</b>	151
3.5.1	<u>Secretaria Municipal de Educação: dados obtidos.....</u> 156 <b>Erro! Indicador não definido.</b>	
4.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	158
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	168
	<b>ANEXOS</b> .....	177

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção de pesquisa sobre a exigibilidade do direito à educação nos diferentes programas de pós-graduação	18
Tabela 2 – Produção de pesquisa por diferentes temas dentro da exigibilidade do direito à educação	19
Tabela 3 – Número de reportagens por categoria identificada	102
Tabela 4 – Quantidade X Origem das ações encaminhadas para a vara da Infância e Juventude	137
Tabela 5 – Ações obtidas no Ministério Público (em anexo)	185
Tabela 6 – Tipo de ação e quantidade recebida na Vara da Infância e Juventude	139
Tabela 7 – Categorias de atendimento por ano	148
Tabela 8 – ano/ categoria (vagas em Educação Infantil e evasão escolar)	149

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de matrículas na rede pública/ ano – pré-escola	99
Gráfico 2 – Número de matrículas na rede estadual/ ano – Ensino Fundamental	100
Gráfico 3 – Número de matrículas na rede estadual/ ano – Educação Infantil	104
Gráfico 4 – Evasão (%) no Ensino Fundamental	117

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAN	Associação Brasileira Amigo dos Noivos
ABE	Associação Brasileira de Educação
ADINS	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
APMP	Associação Paulista do Ministério Público
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAO	Centro de Apoio Operacional
CEAF	Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional
CES	Centro de Ensino Superior
CF	Constituição Federal
CONAMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPS	Centro de Pesquisas Sociais
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
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 Valorização do Magistério
GEB	Gerência de Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MPD	Movimento do Ministério Público Democrático
PAR	Plano de Ação

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEMSE	Programa Municipal de Execução de Medida Socioeducativa em Meio Aberto
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEDUC	Promotoria de educação
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SMBMMM	Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPSS	Statistical Package of Social Sciences
SRE	Superintendência Regional de Ensino
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UDN	União Democrática Nacional
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

## RESUMO

O presente trabalho expõe os resultados da pesquisa “Judicialização da educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do grau de mestre. Teve como objetivo analisar a atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação básica, a partir dos estudos sobre judicialização da política/educação e do que é declarado na legislação nacional sobre educação no município citado. Foi realizada uma pesquisa sistemática no acervo da Biblioteca Municipal, na Secretaria Municipal de Educação, no Ministério Público e nos Conselhos Tutelares, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com atores importantes para este estudo, quais sejam: Conselheiros Tutelares, (ex) secretárias de educação e Promotor da Infância e Juventude do município supracitado. Destaca-se no trabalho ações obtidas na Promotoria oriundas de diferentes esferas, como Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e, entre outras, escolas da rede pública municipal e estadual de Juiz de Fora. Embora o tema da evasão escolar tenha surgido, mostra-se evidente a demanda por vagas na educação infantil – um problema que percorreu todo o período estudado (1996-2010). Observa-se ainda que a referida demanda corroborou para uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público contra a Prefeitura de Juiz de Fora em 1999 e que foi analisada com mais detalhes neste trabalho. Por fim, é possível afirmar que a atuação da Promotoria da Infância e Juventude não tem sido expressiva no município, abrindo margens, dessa forma, para outros agentes “judicializantes”.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Judicialização da educação. Ministério Público.

## ABSTRACT

This paper presents the results of a research project that began in March 2009 as part of the Masters of Education Program at the Federal University of Juiz de Fora (UFJF). The study aimed to analyze the process which prosecutors have utilized in order to attempt to secure the right to basic education in Juiz de Fora. This “judicialization” of education, a major sphere of public policy, is based on what is stated in the national legislation on education. In order to research this “judicialization” process, we performed a systematic search of the archives of relevant government agencies, specifically the Municipal Education Department and the Public Ministry and Guardianship Councils. We also conducted semi-structured interviews with key public officials, specifically the head of Child Protection, (former) municipal Secretaries of Education, and the Attorney for Children and Youth of Juiz de Fora. The research shows that while seeking the universalization of early education, the public prosecutor’s office represented several different groups. These groups include the Public Defender’s office, and Guardianship Councils, and public schools (both municipal and state) in Juiz de Fora. Although the issue of truancy has arisen, the research strongly suggests that the demand for access to early childhood education is a problem that has persisted throughout the study period (1996-2010). A lawsuit filed by the public prosecutor against the city of Juiz de Fora in 1999 confirmed that demand for early education outpaced the city’s ability to supply it. This lawsuit and its results are discussed in depth. Despite the fact that universal access to early education has not been realized, the actions of the Prosecutor for Children and Youth have been significant in the city. They have opened up margins for other players to enter into the “judicialization” process.

**Key words:** Right to education. Judicialization of education. Public Ministry.

## 1. INTRODUÇÃO

Um tema bastante discutido nas sociedades modernas, sobretudo após a crise do *Welfare State* a partir dos anos 1970, é a ampliação do acesso à Justiça. No Brasil, em particular, o esvaziamento do Estado de Bem Estar Social coincidiu com a conquista da democracia política, tardia como sabemos (WERNECK VIANNA et al., 1999, p. 240). Nos anos de 1980, período de transição do autoritarismo para a democracia, o tema do acesso à Justiça, no Estado brasileiro, apresentava-se diluído em contextos que enfatizavam a cidadania ativa e a garantia dos direitos individuais. Naquele momento, muitos movimentos oriundos da sociedade civil insurgiram, reivindicando direitos sociais e econômicos, sobretudo para defesa das minorias, como crianças, mulheres, negros, homossexuais e portadores de necessidades especiais.

A questão do acesso à Justiça abarca discussões acerca da garantia dos direitos dos indivíduos e das coletividades, em virtude do abuso de poder de entes estatais ou, então, do não cumprimento de normas constitucionais vinculadas às políticas públicas (MOTTA, 2008). É nesse contexto que o Ministério Público (MP) ganhou um papel fundamental na sociedade brasileira, a partir de 1988.

A Constituição aqui instaurada no final da década de 1980 estabeleceu o acesso à Justiça como um princípio constitucional e garantiu às instituições jurídicas – tais como a Magistratura, a Defensoria Pública e o Ministério Público – o reconhecimento como instituições essenciais à Justiça (MOTTA, 2008).

O chamado processo de judicialização da política diz respeito exatamente a esse fortalecimento das instituições jurídicas, assim como à expansão do direito, com a inserção de agentes jurídicos na esfera pública. Cássio Casagrande (2008) apresenta a seguinte definição para esse processo:

a participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo. [...] transposição<sup>1</sup> para o Judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo, que vem se dando sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado (p.16).

---

<sup>1</sup> Agradecemos a ponderação feita pelo Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury durante o exame de qualificação do presente trabalho e concordamos com o mesmo quando sugere que o termo “assunção” atenda melhor ao conceito de judicialização que o termo “transposição” acima referenciado. Quando falamos do processo de judicialização não estamos de fato falando em trazer os poderes do Legislativo e do Executivo para a esfera do Judiciário; mas sim, do Poder Judiciário estar assumindo funções dos demais poderes em virtude, inclusive, das brechas deixadas por estes.

Quanto ao sentido positivo ou negativo dessa inserção, nos apoiamos na defesa de que a judicialização da política no Brasil, através da ação do Ministério Público, em especial, tem sido um fator relevante na nossa sociedade para a garantia da constitucionalidade. É através dele que minorias têm tido a oportunidade de se mobilizar e de se defrontar com representantes na defesa de seus interesses e direitos, afirmando-se como cidadãos.

O conceito de cidadania tem sido considerado uma categoria central na modernidade e, embora a Carta Constitucional de 1988 represente um grande avanço em relação ao mesmo, Motta afirma que o que realmente podemos perceber é um grande déficit de cidadania no nosso país. Em suas palavras,

o regime democrático ainda não conseguiu reverter a acentuada desigualdade econômica e a exclusão social. Apesar da implantação de um Estado democrático de direito, os direitos humanos ainda são violados e as políticas públicas voltadas para o controle social continuam precárias (MOTTA, 2008, p. 18).

Porém, a partir do efetivo acesso legal à Justiça e, conseqüentemente, do crescimento do papel das instituições jurídicas, a cidadania, aos poucos, tem deixado de ser uma mera abstração teórica.

É nesse panorama que a educação – um direito social garantido pela legislação brasileira e já amplamente entendida como fundamental para a consolidação de um Estado nacional desenvolvido e de cidadãos plenos – encontra, no Ministério Público, um de seus representantes. De fato, o Ministério Público não só pode, mas tem o dever de favorecer a exigibilidade do direito à educação (SILVEIRA, 2006). A legislação que regulamentou a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, ao incluir o Ministério Público entre os mecanismos para sua exigibilidade, produziu uma nova relação entre o Poder Judiciário e a Educação. Uma relação que se concretiza nas ações judiciais ou extrajudiciais para efetividade e garantia desse direito social. É nesse sentido que podemos pensar numa Judicialização da Educação, significando, nas palavras de Cury e Ferreira (2009, p. 3), “a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas”.

## 1.1 Justificativa

A proposta de analisar o processo de judicialização da política associado ao Ministério Público e à Educação assume, conforme Casagrande (2008), que o MP tem sido um dos principais atores da Judicialização no Brasil, haja vista a ampliação do acesso à Justiça e a garantia dos direitos de cidadania que essa instituição tem promovido. Portanto, as ações do Ministério Público que garantem, em alguma medida, o acesso, a permanência e a qualidade da educação, sobretudo nos níveis de educação básica, mediante a especificação de direito público subjetivo presente em nossa Carta de 1988 (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme a Emenda Constitucional nº 59 de 2009), evidenciam que há um processo de judicialização em curso. Sendo assim, o Ministério Público, como um intérprete de nossa Constituição e garantidor dos direitos e deveres nela contidos, tem sido um dos responsáveis, no âmbito do direito social à educação, pela Judicialização da Educação.

Considerando a legislação vigente em nosso país e a própria redefinição pela qual o Ministério Público passou com a Constituição Federal de 1988, que dispõe no art. 127 que 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, 2010, p.39), torna-se pertinente buscar entender esse mecanismo de exigibilidade de um direito social. O Ministério Público, através de sua atuação (extra)judicial, vem definindo-se, ainda, como uma estratégia de política pública em sociedades nas quais se verifica diferenciação social e rupturas entre os níveis de conhecimento e consciência de grupos quanto aos seus direitos.

Além disso, estudar e pesquisar a exigibilidade do direito à educação, ainda que focalizada no instrumento jurídico – Ministério Público/ Promotoria da Infância e Juventude da comarca de Juiz de Fora – poderá contribuir para a ampliação do escopo de pesquisas que têm sido desenvolvidas acerca do tema.

De acordo com Silveira (2008), o estudo do tema tem crescido muito nos últimos anos e tem sido alvo de pesquisadores de diferentes áreas, como a Educação, o Direito e as Ciências Sociais. Entre os anos de 1995 e 2008, esse assunto foi objeto de estudo de oito dissertações de mestrado em Educação, três dissertações em Direito e uma dissertação de mestrado em Serviço Social; nos programas de doutorado, duas teses na área de Educação e quatro teses na área de Direito, como resume o quadro abaixo.

Tabela 01 - Produção de pesquisa sobre a exigibilidade do direito à educação em diferentes programas de pós-graduação

<b>Área</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>	<b>Total</b>
<b>Educação</b>	8	2	10
<b>Direito</b>	3	4	7
<b>Serviço Social</b>	1	0	1

Fonte: Silveira (2008)

A autora salienta que um dos aspectos mais impulsionadores desse crescimento do interesse pelo tema da exigibilidade do direito à educação é exatamente a definição de direito público subjetivo que o ensino fundamental ganhou com a Constituição Federal de 1988 (recentemente ampliada para toda a educação básica). A carta constitucional, ao definir dessa forma o ensino fundamental, garantiu que os cidadãos, investidos do direito à educação, tenham a possibilidade de exigir judicialmente do Estado o cumprimento de seus deveres, em relação ao acesso, à permanência e à qualidade desse grau de ensino. O direito público subjetivo se configura então como “uma norma jurídica constitucional que assegura a todo cidadão, investido legitimamente de seu direito, o poder para exigir o cumprimento da legislação, e, ao Estado, a obrigação de promovê-lo”. (SILVEIRA, 2008, p. 539).

No que tange a pesquisas e estudos sobre o direito à educação e a exigibilidade do mesmo pelo sistema de justiça, apresentam-se os seguintes subtemas: combate à evasão escolar, atuação do poder Judiciário/ Tribunais, instrumentos processuais (ação civil pública e inquéritos civis), direito público subjetivo, direito à educação infantil, mecanismo de justiciabilidade do direito à educação, garantia do direito a um ensino de qualidade e, por fim, o tema deste estudo, a atuação/ papel do Ministério Público. Esses temas estão distribuídos na tabela a seguir, com as respectivas quantidades de trabalhos produzidos:

Tabela 02 – Produção de pesquisas por diferentes subtemas dentro da exigibilidade do direito à educação

<b>Temas</b>	<b>Pesquisas programas de Pós-Graduação</b>	<b>Artigos Científicos</b>	<b>Capítulos de Livros</b>	<b>Ensaaios/ Instituições do sistema de Justiça</b>	<b>Total*</b>
<b>Combate à evasão escolar</b>	3	1	0	6	10
<b>Atuação/Papel do Ministério Público</b>	4	1	0	4	9
<b>Atuação do Poder Judiciário/ Tribunais</b>	4	0	1	3	8
<b>Instrumentos Processuais</b>	3	2	0	1	6
<b>Direito Público Subjetivo</b>	1	2	1	2	6
<b>Direito à educação Infantil</b>	2	0	0	0	2
<b>Mecanismo de justiciabilidade do direito à educação</b>	4	3	4	2	13
<b>Garantia do direito a um ensino de qualidade</b>	0	1	1	0	2

Fonte: Silveira (2008)

## 1.2 Objetivos

Este trabalho objetivou pesquisar a atuação do Ministério Público da comarca de Juiz de Fora – MG, em especial, da Promotoria da Infância e da Juventude, nos últimos 14 anos (1996 - 2010), no que tange à garantia do direito à Educação, buscando analisar essa atuação e avaliar sua contribuição para a ampliação do escopo da cidadania na região. A atuação do Ministério Público foi analisada a partir das suas atribuições definidas na Carta Constitucional de 1988, em especial em seu artigo 127, no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, principalmente no que é estabelecido nos artigos 200 e 201 e, ainda, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, fundamentalmente a partir de seu artigo art. 5º.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi incluído no estudo porque, ao dispor sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, dispõe exatamente sobre os direitos daqueles que são – ou deveriam ser – os principais detentores do direito à educação básica no Brasil. Além disso, esse Estatuto, como estabelecido em seu art. 201, inciso VIII contempla a relação entre o Ministério Público e a Educação, ao atribuir ao MP o papel de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis” (BRASIL, 2008).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de trazer à tona a discussão acerca de uma Educação democrática e de qualidade para todos, também apresenta

em seu texto artigos que atribuem papel especial ao Ministério Público para que se faça garantir o direito à educação. Dentre eles, o artigo 5º, que estabelece

o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidades de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo (BRASIL, 2008a).

Já na Constituição Federal (CF) de 1988, verifica-se, no art. 127, a concepção do Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2010, p. 39). Como a educação é reconhecidamente um direito social, é possível entender, a partir do citado artigo, que ela é também um dever do Estado e que este pode ser acionado pelo Ministério Público, nos casos em que não cumpra satisfatoriamente esse dever.

Percebe-se, portanto, que foi a partir da Constituição Federal de 1988 e da consolidação dos direitos sociais que se pôde estabelecer uma relação direta entre a Educação e os sistemas de justiça. Segundo Jamil Cury e Luiz Antônio Ferreira (2009), a Carta Magna de 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases, o Plano Nacional de Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e, atualmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) compõem uma legislação que regulamenta a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família. Essa legislação cria, ainda, os mecanismos para a garantia desse direito. Vê-se, por exemplo, a instituição desse direito e a menção à sua garantia no art. 208, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988, nos quais se estabelece que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e que “O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 2010, p. 57). Ainda segundo Cury e Ferreira (2009), até a Constituição Federal de 1988, a educação não contava com proteção jurídica que garantisse sua exigibilidade, haja vista o próprio ordenamento jurídico das constituições anteriores.

Diante do exposto, analisar a atuação do Ministério Público de Juiz de Fora na garantia do direito à Educação básica, a partir do que é declarado na legislação nacional, poderá contribuir para a ampliação da arena de discussão entre a sociedade civil e a instituição e, também, com a divulgação dos resultados obtidos, para que mais cidadãos tenham

consciência de que o Ministério Público configura uma possibilidade real de representação dos seus direitos.

Além disso, uma análise das efetivas atuações do Ministério Público permitirá identificar como está a educação na cidade Juiz de Fora. Isso porque o confronto dos índices referentes à atuação da instituição com os dados estatísticos sobre oferta e qualidade de ensino na cidade possibilita o diagnóstico de deficiências e a sugestão de estratégias de ação para, se for o caso, reverter um quadro indesejável. Acredita-se, ainda, que este estudo permitirá evidenciar o sucesso da ação conjunta de poderes executivos municipais e estaduais com o Ministério Público, de modo que as ações aqui analisadas possam servir de exemplo e estimular novas iniciativas.

Nesse contexto, uma parte do trabalho foi dedicada a entrevistas com indivíduos, grupos de indivíduos ou instituições que tenham recorrido ao Ministério Público em alguma ação voltada para a garantia do direito à educação. A ideia é que, ao entender como a sociedade chega à instituição e como ela se posiciona em relação à representação, cria-se uma oportunidade para identificação de falhas que possam estar impedindo ou dificultando o acesso dos cidadãos a seus direitos, tendo em vista que essa relação já é, muitas vezes, marcada pela falta de informação. Em relação a isso, Maria Victória Benevides (1991) lembra que tornar explícito aos indivíduos os seus direitos e deveres é uma condição indispensável nas sociedades democráticas que visam cidadãos ativos e participativos.

No tocante ao recorte temporal, foi analisada a atuação do Ministério Público ao longo dos últimos 14 anos, ou seja, entre os anos de 1996 a 2010. Tal escolha se justifica pela implementação da lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – que, conforme Cury (1998), apresenta pela primeira vez o conceito de educação básica; e, ainda, consolida a atuação do Ministério Público como instituição capaz de acionar o Poder Público a fim de garantir o direito à educação. Além disso, o decênio compreendido entre 1998 e 2007 corresponde à vigência da lei 9.424/96 que dispôs sobre o Fundef, apresentando a ampliação do acesso a vagas no ensino fundamental como uma de suas metas e que acabou acarretando, com sua política de vinculação de recursos prioritários para o ensino fundamental, uma desigualdade de investimentos nos demais níveis de ensino. Estender os estudos até o ano de 2010 se justifica, ainda, em virtude dos documentos obtidos na Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora.

### 1.3 Metodologia

Para alcançar o objetivo da pesquisa, o trabalho realizado teve como unidades de análise o Ministério Público/ Promotoria da Infância e Juventude, a Secretaria Municipal de Educação, os Conselhos Tutelares e o Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes, todos em Juiz de Fora-MG.

Inicialmente, buscando entender o processo de judicialização da educação no referido município, através da atuação do Ministério Público, procurou-se desenvolver uma pesquisa bibliográfica que desse conta de dialogar com a proposta de trabalho definida, e, posteriormente, que respondesse aos dados encontrados na pesquisa de campo. Essa parte do trabalho foi de suma importância, pois, conforme demonstra Maria Helena Michel, a pesquisa bibliográfica

é uma fase da pesquisa cujo objetivo é auxiliar na definição de objetivos e levantar informações sobre o assunto objeto de estudo. [...] pode ser considerada uma forma de pesquisa, na medida em que se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento (2005, p. 32).

Assim, para o desenvolvimento do presente trabalho foi realizada inicialmente uma análise da legislação brasileira, sobretudo das normas que se referem à educação. Estiveram incluídas nessa análise, portanto, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Jamil Cury (2000) já enfatizava a importância de conhecermos a legislação educacional vigente em nosso país. Segundo o autor, além de representar um instrumento de conhecimento, ela é também um instrumento de promoção da cidadania e da ação, na medida em que, conhecendo as leis, podemos nos apropriar da realidade política por meio das regras que regem a convivência social e provocam o sentimento e a ação da cidadania.

Entender o processo de judicialização da política também foi de extrema importância para trabalho. Nesse sentido, buscou-se aprofundar o estudo a partir da polêmica apresentada por Werneck Vianna que discute tanto os aspectos negativos quanto os aspectos positivos deste processo (WERNECK VIANNA et al, 1999, p.23-4.) De modo geral, a linha de pensamento que entende o processo de judicialização como algo negativo, percebe esse processo como uma crise da representação política e da própria democracia moderna, já que ocasiona o enfraquecimento dos poderes legislativos e executivos (MOTTA, 2008). Nessa perspectiva, tal processo é visto como o resultado de uma política omissa e de uma

sobrevalorização de instituições judiciais em detrimento de instituições como família, partidos, religiões, escola e o próprio Estado, “que não mais seriam capazes de continuar cumprindo suas funções de solidarização social” (WERNECK VIANNA et al., 1999, p. 25). Já a linha de pensamento favorável ao processo de judicialização afirma que a emergência de instituições tal como o Ministério Público são essenciais para cumprir as promessas democráticas ainda não realizadas, como é o caso da ampliação do acesso à educação, devido, em boa parte, às omissões do Estado. No caso brasileiro, a democratização do acesso à Justiça, de acordo com Werneck Vianna et al (1999, p. 44), passa a ser vivida como “uma arena de aquisição de direitos, de credenciamento à cidadania e de animação para uma cultura cívica que dê vida à República”.

O estudo das funções do Ministério Público e de algumas de suas características institucionais foi também essencial para este trabalho. A análise de sua atuação teve como ponto de partida o que é determinado na legislação nacional quanto ao papel que lhe é atribuído na defesa dos direitos sociais, especificamente, do direito à educação. Sendo assim, foram realizadas leituras que pudessem esclarecer como as demandas chegam ao Ministério Público e como elas são resolvidas dentro da sua estrutura organizacional. Isso permitiu conhecer os limites e as possibilidades da instituição na garantia do direito à educação básica.

Também foram discutidas algumas questões relacionadas à noção de cidadania, haja vista que o acesso à justiça tem como um de seus pontos fortes a possibilidade de garantir a cidadania plena dos indivíduos. Nessa discussão, foi dada atenção especial à visão do acesso à educação como uma possibilidade de fomento de uma cidadania ativa (BENEVIDES, 1991).

De fato, tal percepção, a educação foi o direito que mais obteve avanços com a Constituição Federal de 1988, tornando-se um elemento decisivo para a obtenção da cidadania. O analfabetismo da população de quinze anos ou mais caiu quase 10% entre os anos de 1980 e 1996. A escolarização também subiu relativamente entre crianças de sete e quatorze anos, de 80% em 1980 para 97% no ano de 2000 (CARVALHO, 2008, p. 206). Isso pode ser atribuído ao fato de o Ensino Fundamental ter sido definido como direito público subjetivo, obrigatório e gratuito, sendo obrigação do Estado provê-lo e dever da família matricular seus filhos na rede de ensino, seja pública ou privada.

No tocante ao tema, M Benevides (2000) faz sua crítica, afirmando que, em nosso país, ainda existem casos de exclusão, principalmente em situações que envolvem os direitos dos cidadãos não pertencentes às camadas médias da população. A mutilação dos direitos da cidadania no Brasil tem se dado pela cor da pele e pelo grau de instrução, podendo ser

agravada pelo não cumprimento do direito ao acesso às escolas. A autora enfatiza que, sem educação para todos, não há cidadania. Além disso, Benevides argumenta que: “Nas sociedades modernas, não se pode imaginar democracia sem educação – evidentemente educação pública, escola para todos, pressuposto inarredável da igualdade de oportunidade” (BENEVIDES, 2000, p.2).

Sabe-se que, no Brasil, há uma grande distância entre as leis, sua aplicação e a consciência e prática dos direitos por parte dos cidadãos. A definição de quem é possuidor desses direitos mudou ao longo da história, e a ampliação do rol dos direitos a serem garantidos pelo Estado, constitui o núcleo da história da modernidade (CARVALHO, 2008). Uma pesquisa realizada em 1997, na cidade do Rio de Janeiro, concluiu que o fator mais relevante no que se refere ao conhecimento dos direitos pelos cidadãos é a educação. Quanto mais escolarizados, mais conhecimento é gerado em torno de seus direitos, acarretando mudanças de atitude dos cidadãos frente ao exercício dos mesmos (CARVALHO, 2008, p. 210-11).

Sendo assim, estudar algumas características das sociedades modernas torna-se necessário, já que o processo de judicialização, bem como a busca pela ampliação da cidadania e a exigência de uma educação de qualidade para todos são desafios postos a essas sociedades. Nelas, a educação, o acesso à justiça e a garantia – e não mais apenas a instituição – dos direitos dos cidadãos são essenciais para a concretização da cidadania plena. De acordo com Norberto Bobbio, o Estado Moderno muda a concepção predominante até então, haja vista o reconhecimento de que sua função não é apenas firmar os direitos dos cidadãos, mas garanti-los. Sendo assim o autor aponta que o “problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 23). Da mesma forma, Bobbio observa a necessidade de não fazer apenas uma mera conservação desses direitos, mas estar constantemente criando novos. Apesar desse reconhecimento, um dos principais conflitos das sociedades modernas é, ainda, a extensão da cidadania para um maior número de membros, a partir do reconhecimento dos direitos humanos, bem como a possibilidade de sua exigibilidade judicial.

No que tange à exigibilidade judicial, sobretudo dos direitos sociais, Victor Abramovich e Christian Courtis (2002) afirmam que o direito à educação e o direito à saúde, por exemplo, têm sido pouco exigidos judicialmente. Esses autores criticam uma diferenciação que normalmente se faz entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais. Segundo tal distinção, os direitos sociais, ao serem definidos como direitos de obrigações

positivas do Estado, requerem do mesmo uma obrigação de fazer, no sentido de garanti-los. Em sentido oposto, os direitos civis e políticos se configuram como direitos de obrigações negativas do Estado, ou seja, o Estado deve não intervir (ou cuidar para que isso não ocorra) na liberdade de expressão ou na propriedade privada do indivíduo, por exemplo, e tomar providências (judiciais) quando isso ocorrer. Abramovich e Courtis afirmam, contudo, que diferenciar esses direitos pelas obrigações do Estado de fazer ou não fazer é impertinente, haja vista que tanto os direitos civis e políticos quanto os direitos sociais requerem obrigações positivas e negativas do Estado. Exemplificando, os autores argumentam que o direito à educação é um serviço de obrigação positiva do Estado, e, impedir que o serviço ofertado piore ou não se desenvolva revela-se como uma obrigação negativa (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 25).

Por fim, mas não menos importante, a educação foi estudada nesse contexto moderno, em que governos ampliam o acesso à educação e, por vezes, negligenciam a qualidade do ensino. A educação foi investigada, portanto, sob dois pontos de vista. Primeiro, sob o ponto de vista dos direitos sociais que estão garantidos na Constituição Federal de 88, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei de Diretrizes e Bases e nos próprios Direitos Humanos. E, segundo, do ponto de vista das políticas públicas, considerando que a atuação das instituições jurídicas ou ministeriais, como é o caso do MP, pode contribuir para uma redefinição das políticas voltadas para a educação, quando há omissão do Estado em relação ao tema. Além disso, o estudo de políticas públicas, conforme observa Arretche (2003), a partir das constantes mudanças ocorridas na sociedade brasileira, tem aumentado a cada dia, haja vista que as inovações e a experimentação de programas do governo têm despertado grande curiosidade acerca do ‘micro’ funcionamento do Estado brasileiro e, ainda, tem demonstrado o desconhecimento sobre sua operação e impacto.

Nesta dissertação, a noção da educação como um direito sofreu um aprofundamento teórico, já que, com base na História da Educação, buscou-se demonstrar como esse direito foi ganhando novos contornos ao longo dos anos. Seu percurso foi acompanhado a partir da Constituição Imperial de 1824 até a nossa última Constituição, a chamada Constituição Cidadã de 1988. A Carta, além de definir a educação como um direito público subjetivo, conforme salientado acima, inovou também no estabelecimento de um capítulo específico para a educação.

Percebe-se, portanto, que a pesquisa bibliográfica realizada compreendeu leituras de diferentes áreas, como a Educação, a Sociologia do Direito e as Ciências Políticas, o que não nos impediu de analisá-las em conjunto no presente trabalho. Como bem observa Elisa

Reis (2003, p. 2), um pesquisador dedicado ao estudo de políticas públicas precisa ter bastante clareza do contexto teórico em que seu trabalho está inserido, inclusive das teorias alternativas, que se contrapõem a ele, pois tal clareza é condição necessária para que se produza “um diálogo intelectual frutífero”.

O trabalho prosseguiu com a análise dos procedimentos realizados pela Promotoria e Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora, bem como dos documentos obtidos na Secretaria Municipal de Educação e nos Conselhos Tutelares que estavam relacionados à garantia do direito ao acesso à educação de qualidade, acompanhada, sempre, do estudo da legislação brasileira.

A análise documental tem servido aos pesquisadores como um valioso instrumento em pesquisas qualitativas. Tem oferecido formas de observação indireta que permitem ao pesquisador coletar informações produzidas por pessoas ou instituições para o atendimento e a análise do problema. De acordo com Michel (2005, p. 39) a análise documental “faz parte do processo de conhecimento e identificação do problema, sem o qual a busca da solução será inócua e sem eficácia”.

Nesse sentido, a análise documental ofereceu uma significativa contribuição a este estudo, permitindo, por exemplo, o acesso a dados completos sobre os processos investigados. Bardin, tratando da análise documental em vista da análise de conteúdo, diz que

Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objectivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com máximo de pertinência (aspecto qualitativo) (1995, p. 45-6).

Além disso, a análise documental pode ajudar a preencher lacunas de outras estratégias de pesquisa utilizadas. Conforme apontam Lüdke e André (1986), a análise documental torna-se vantajosa em uma pesquisa por apresentar um baixo custo para o pesquisador, exigindo dele, tão somente, tempo e atenção; pelo fato de não ser reativa, ou seja, não deixar margens para desvios de comportamentos ou mesmo de pontos de vista, considerando que não ocorre uma interação entre pesquisador e possíveis sujeitos de pesquisa; e, por indicar, conforme mencionado acima, problemas que necessitam de outros métodos de pesquisa a fim de que possam ser melhor explorados. Ademais, o trabalho com documentos

torna-se vantajoso, igualmente, por possibilitar a sua consulta por diversas vezes. Ainda de acordo com Lüdke e André,

Os documentos constituem também uma fonte de pesquisa poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (1986, p. 39).

Embora neste estudo tenha sido priorizada a análise documental, é possível dizer que esse trabalho também veio acompanhado de um trabalho de campo. Segundo Earl Babbie (1998, p. 283), uma pesquisa de campo se faz importante, na medida em que amplia as perspectivas dos pesquisadores. Dessa forma, embora a pesquisa tenha ficado circunscrita ao período entre 1996 e 2010, foi possível observar a cultura local e a forma como os processos da esfera da educação chegavam e eram tratados pelas instituições. Babbie, que aponta os processos judiciais (BABBIE, 1998, p. 284) como um bom lugar para se desenvolver uma pesquisa de campo, afirma ainda que esse tipo de pesquisa tem se mostrado adequada para processos sociais ao longo do tempo.

Em campo, a intenção inicial era mapear somente os casos arrolados dentro da promotoria da Infância e Juventude do município de Juiz de Fora a fim de que fossem identificadas as demandas e as atuações da Instituição no município. Posteriormente, seriam buscados casos noticiados na mídia com a finalidade de se obter mais detalhes sobre os mesmos. E por fim, seriam realizadas entrevistas com promotor, indivíduos ou grupo de indivíduos que tivessem sido beneficiados ou não pela atuação da Instituição, com o intuito de consolidar a compreensão até então construída a respeito da atuação do Ministério Público e ainda identificar as suas reais possibilidades de garantir o direito à educação em Juiz de Fora.

Porém, essa proposta inicial não pôde ser executada, haja vista que os processos que correm na Vara e Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora, no que tange à educação, não vêm sendo sistematicamente arquivados. Segundo nos informou o Promotor da Infância e Juventude, Dr. Antônio Aurélio Santos, há, dentro da Instituição do Ministério Público, uma recomendação de que os processos devem ser eliminados, quando passados cinco anos de sua finalização. Com isso, não seria possível encontrar na Promotoria arquivos anteriores ao ano de 2005, exceto os que ainda estivessem em andamento. De todo modo, o acesso aos arquivos do Ministério Público dos últimos cinco anos também não foi viável, tendo o Promotor se oferecido para agrupar os processos que estivessem em andamento e

outros que por ventura passassem pela Promotoria enquanto a pesquisa estivesse sendo realizada. Cabe dizer que, antes de 2005, a Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora tinha outro Promotor o que dificultou ainda mais o acesso aos processos.

Diante desse panorama, a estratégia em campo foi modificada, partindo para uma busca de dados nos arquivos de jornais da cidade no período compreendido pela pesquisa – 1996 a 2010. Ressalte-se que essa ida aos jornais foi, na falta de dados diretos do Ministério Público, fundamental. Ainda que possam configurar como fontes não tão seguras ou ainda com vieses, os jornais apontam as maiores demandas da educação no município, bem como os principais atores envolvidos na luta pelo direito à educação. Essa pesquisa nos jornais e a formulação de um compêndio de informações foram, portanto, os passos iniciais do trabalho de campo. A pesquisa seguiu, então, para os Conselhos Tutelares e passou pela Secretaria Municipal de Educação. Finalmente, foram realizadas as entrevistas, através das quais foi possível estabelecer contato direto com os atores envolvidos em ações concernentes ao direito à educação, tomar conhecimento de suas impressões e motivações, e compreender melhor os casos noticiados na mídia, considerando que esta, na maior parte das vezes, apresenta somente o acontecimento e não o resultado. De acordo com Maria Helena Michel (2005, p. 42) a entrevista possibilita ao entrevistador, através de uma conversa metódica e face a face, identificar informações relevantes para a sua pesquisa. Deste modo, a autora define a entrevista como um instrumento de excelência na investigação social.

No que diz respeito à estruturação das entrevistas, o trabalho se apropriou da técnica de entrevista semiestruturada, na qual “[...] o entrevistado tem liberdade de desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada” (MICHEL, 2005, p. 45). Essa técnica, ainda segundo Michel, permite explorar mais amplamente uma questão. As entrevistas foram realizadas com os seguintes atores: cinco Conselheiros Tutelares (4 atuantes e um não atuante); um Conselheiro Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente; duas Secretárias Municipais de Educação (a atual e uma ex-secretária); e um promotor da Infância e Juventude. Vale registrar que tivemos duas entrevistas negadas, a primeira com uma ex-secretária de educação e a segunda com o promotor da Infância e Juventude que atuou nos anos anteriores ao de 2005. Esta última negativa foi muito lamentada, tendo em vista que, sem o acesso aos arquivos do Ministério Público, a entrevista poderia configurar como importante instrumento no detalhamento dos casos levantados nos jornais, considerando que este promotor já atuava na promotoria em 1996. É pertinente ainda a observação de que todas as entrevistas foram gravadas e que o uso de seus conteúdos nesta dissertação foi devidamente

autorizado, bem como, em alguns casos, a revelação dos nomes dos entrevistados, conforme declaração<sup>2</sup> assinada pelos mesmos.

O trabalho com os arquivos de jornais foi realizado no Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes (SMBMMM), especificamente com o jornal Tribuna de Minas. Este foi selecionado em razão de ser o jornal com o acervo mais completo na Biblioteca e ainda ser o de maior circulação no município. Ele é publicado de terça-feira a domingo e existe desde agosto de 1981.

Durante a seleção de notícias nos jornais, foram priorizadas as que remetessem diretamente à educação e que estivessem relacionadas à atuação do Ministério Público. De certo, foram poucas notícias encontradas nesses moldes específicos. Porém, também foram selecionadas todas as reportagens que tratassem de qualquer aspecto relativo à educação no município. Foi essa seleção abrangente que possibilitou a identificação das demandas e dos atores envolvidos nas questões educacionais da cidade de Juiz de Fora. Como será possível observar, algumas dessas notícias aparecem ao longo do trabalho, o que torna importante frisar que, nesse caso, os nomes e as falas das pessoas já estavam disponibilizados ao grande público através dos jornais.

Cabe ainda dizer que, para a sistematização das reportagens selecionadas dos jornais, aplicamos a técnica de categorização apresentada por Bardin. De acordo com a autora,

categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classe, as quais se reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob o título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (1995, p. 117).

As reportagens, conforme será possível observar, foram agrupadas em categorias organizadas de acordo com o tema central da notícia. Com base nesse critério, definiram-se inicialmente as seguintes categorias: “Acesso à Educação Infantil”, “Acesso ao Ensino Fundamental”, “Permanência”, “Qualidade” e “Outros”. Esta última categoria reuniu notícias que extrapolavam a temática do direito à educação, tratando de, por exemplo, dados de censo escolar ou aviso de período de pré-matrícula nas redes públicas de ensino. Como foram encontradas reportagens que remetiam a mais de uma categoria, optamos por construir ainda

---

<sup>2</sup> As referidas declarações se encontram em posse da autora da dissertação. Nelas, os entrevistados puderam optar pela identificação ou não do nome no trabalho.

as categorias “Acesso e Permanência”, “Permanência e Qualidade” e “Acesso, Permanência e Qualidade”.

O mesmo trabalho de categorização foi realizado com os relatórios de atividades dos Conselhos Tutelares obtidos durante a pesquisa. Um dos Conselhos pesquisados disponibilizou relatórios referentes aos anos de 2001 a 2009, nos quais é possível encontrar informações sobre suas áreas de atuação, bem como os serviços normalmente executados e os órgãos mais requisitados pelos Conselhos. Alguns relatórios apresentavam dados compilados dos três Conselhos Tutelares existentes em Juiz de Fora, embora a maior parte dos relatórios obtidos seja referente ao Conselho Tutelar Sul-Oeste. Considerando o material obtido e os diferentes tipos de atendimentos realizados pelos Conselhos no que diz respeito à violação dos direitos da criança e do adolescente, foram selecionados os relatórios que tratavam diretamente de questões educacionais e, seguindo a mesma linha da classificação construída para os jornais, os tipos de atendimentos dos Conselhos foram agrupados nas categorias: “Acesso”, “Permanência” e “Qualidade”. Retomando os ensinamentos de Bardin

Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. O que vai permitir seu agrupamento é a parte comum existente entre eles. É possível, contudo, que outros critérios insistam noutros aspectos de analogia, talvez modificando consideravelmente a repartição anterior (1995, p. 118).

Tendo em vista a dificuldade na obtenção de dados oriundos da Promotoria da Infância e Juventude e de elementos suficientes para dar conta da caracterização da atuação da Promotoria ao longo dos 14 anos pesquisados, procurou-se enriquecer a pesquisa com trabalhos de tema semelhante e com resultados das atuações de Ministérios Públicos e/ou demais instituições que também atuam como instrumentos de garantia do direito à Educação em outras cidades. Sendo assim, os dados encontrados em outras pesquisas foram usados com o intuito de estabelecer uma comparação entre o que ocorre aqui em Juiz de Fora e o que acontece em outras localidades. De acordo com Michel, o método de comparação nos permite ressaltar diferenças e semelhanças entre indivíduos, classes, fenômenos ou fatos (MICHEL, 2005, p. 55). Cabe dizer que foram trazidos elementos de diferentes pesquisas, o que significa que não foi feita a comparação direta de uma promotoria específica com a aqui estudada. Tais elementos foram usados para apontar semelhanças ou diferenças nas experiências analisadas, comparar os tipos de demandas encontradas, bem como os atores envolvidos nessas demandas, dentre outros aspectos.

É pertinente ressaltar que, embora esta pesquisa tivesse, inicialmente, o objetivo de averiguar apenas a atuação do Ministério Público, conforme a pesquisa foi se desenvolvendo, outras esferas, como a dos Conselhos Tutelares, foram incluídas. Neste ponto vale observar que os instrumentos disponíveis para viabilização do direito à educação não estão restritos ao Ministério Público/Promotoria da Infância e Juventude e aos Conselhos Tutelares. É possível exigir a garantia desse direito por meio de outras instituições, tais como: Justiça, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho dos Direitos Humanos e Ouvidoria do município. Contudo, pensando na exequibilidade do projeto, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público/Promotoria da Infância e Juventude e dos Conselhos Tutelares, dando maior ênfase, obviamente, à Promotoria. Sabe-se que o Ministério Público é a instituição por excelência quando se trata de defender os direitos sociais e individuais indisponíveis; e os Conselhos Tutelares, compreendidos como instituições parceiras, costumam desempenhar a função de requisitar serviços ou acionar o Ministério Público em casos de violação de direitos das crianças e adolescentes. A prioridade dada à Promotoria da Infância e Juventude se justifica, ainda, pelos próprios fatores relacionados ao processo de judicialização no Brasil e porque, em última instância, quando os demais instrumentos não conseguem solucionar a demanda, o passo natural é acionar o Ministério Público. Dessa forma, a estratégia de restringir o campo de estudo, levou em consideração a grande probabilidade de serem encontradas, no Ministério Público, ações judiciais e/ou extrajudiciais requeridas por essas outras instituições.

Numa tentativa de vislumbrar a estrutura de defesa da criança e do adolescente, buscou-se apresentar, através de um organograma, como essa estrutura está montada no município de Juiz de Fora. O organograma, disposto no anexo (I), traz apenas a estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público, o que se justifica pela natureza e abrangência do que foi observado e coletado em campo. A pesquisa indica que a Vara da Infância e Juventude, vinculada ao Poder Judiciário, tem sido constantemente acionada pelos Conselhos Tutelares do município, sendo tal fato, como sugerido pelos próprios conselheiros, uma “cultura” do órgão público. Vale ressaltar que esse organograma foi montado de forma bastante simplificada e genérica, a fim de que o leitor possa ter uma visão geral de como a mencionada estrutura está montada. Em linhas gerais, o ponto de partida foi a República Federativa do Brasil e a disposição dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Partindo do Poder Judiciário, o caminho seguido foi o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a Comarca de Juiz de Fora, as Varas de Justiça (Criminais e Cíveis) e, por fim, o Juizado da Vara da Infância e Juventude. O Ministério Público da União (MPU) foi disposto em outro

eixo da República Federativa do Brasil, haja vista que essa instituição, a partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se independente de qualquer outro Poder ao qual ela possa ter sido vinculada nas Constituições anteriores. Nesse sentido, seguiu-se do MPU para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, posteriormente para a Comarca de Juiz de Fora, seguindo para as Promotorias de Justiça (Criminais e Cíveis), para as Promotorias de Justiça Especializada, chegando, por fim, à Promotoria da Infância e Juventude.

Considerando o exposto, este trabalho apresenta os resultados finais da pesquisa iniciada em março de 2009 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

A seção que segue traz a discussão teórica que fundamentou todo o trabalho. Nesse sentido, apresenta-se uma seção que trata do Direito à Educação nas Constituições brasileiras, destacando alguns aspectos relevantes dos processos constituintes que geraram essas constituições; da questão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino nas Cartas constitucionais; da questão do dever do Estado e da família com a educação; e dos aspectos relativos aos recursos destinados ao ensino, bem como à oferta de bolsa de estudos. Além disso, buscou-se demonstrar qual o papel atribuído ao Ministério Público ao longo das constituições e quando a educação encontrou respaldo jurídico para ter sua garantia exigida.

Na seção seguinte foi abordado o processo de judicialização; tema extremamente relevante para o estudo desenvolvido. Nessa parte do trabalho, procurou-se demonstrar como esse processo surgiu; quais os aspectos negativos e positivos apresentados pelos estudiosos do tema; o surgimento do processo no Brasil, bem como os efeitos que a judicialização tem causado no país; e, ainda, o entendimento do Ministério Público como instituição judicializante no Brasil.

A parte seguinte da seção, por sua vez, dedica-se ao estudo do Ministério Público, apontando aspectos históricos da instituição; seus princípios de organização, bem como suas funções; e, também, seus instrumentos de atuação.

Essa seção traz ainda uma última subseção, na qual discute-se, ainda que de forma breve, o processo que aqui tem sido chamado de Judicialização da Educação.

A seção 4 do trabalho apresenta os resultados de nossa pesquisa em campo e é dividido em cinco subseções. A primeira caracteriza o município estudado, apontando localização geográfica, índices sociais e econômicos e, mais detalhadamente, a estrutura educacional do município. A segunda apresenta os resultados da pesquisa nos jornais da cidade, seguindo a categorização já apresentada nesta Introdução. A subseção seguinte procura caracterizar a promotoria da Infância e Juventude, identificando características do

atual promotor, bem como a análise dos dados obtidos na Instituição. Os Conselhos Tutelares são caracterizados na quarta subseção. Nela, são apresentadas as entrevistas obtidas com os Conselheiros e, ainda, algumas considerações acerca dos dados obtidos no órgão. Por fim, na quinta e última subseção dessa seção encontram-se os resultados das entrevistas realizadas com gestoras municipais da educação e, também, alguns dos dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação.

Finalmente são apresentadas as considerações finais, construídas com base na análise conjunta de todos os dados e todo o aporte teórico reunidos nesta pesquisa. Em seguida, aparecem as referências dos materiais empregados no desenvolvimento deste trabalho.

## 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO À LUZ DO PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO

### 2.1 O direito à educação nas Constituições Brasileiras

Esta seção traça um panorama do direito à educação no Brasil, a partir do que foi declarado nas suas Cartas Constitucionais, de modo a retratar como esse direito foi sendo modificado e/ ou ampliado ao longo dos anos. O ponto de partida é a Constituição Imperial de 1824, haja vista que já nessa Carta verifica-se uma possibilidade de reivindicar o direito expresso constitucionalmente, conforme será mostrado. Em seguida, será abordada a primeira Constituição republicana, a de 1891. Posteriormente, serão analisadas com mais detalhes as Constituições de 1934 a 1988, no que tange ao direito à educação e, será dada, ainda, especial atenção ao papel do Ministério Público na exigibilidade desse direito.

Cabe ressaltar que só a partir da Constituição Federal de 1934 a Educação foi declarada como um direito social, gratuito e obrigatório em nosso país. Essa declaração foi produto e símbolo da convergência de diversos fatores que ocorriam no Brasil e no mundo, dentre os quais destacam-se: a absorção dos direitos sociais após a Primeira Guerra Mundial, como consequência das transformações do capitalismo e consolidação do imperialismo; a preocupação com a construção de nossa nacionalidade; a difusão das idéias da Escola Nova; e, entre outros, o surgimento de profissionais da educação que se dispuseram a construir um país novo (OLIVEIRA, 1995, p. 74).

Marilena Chauí (1989), ao falar da prática – tão pertinente às Constituições – de declarar os direitos dos cidadãos, argumenta que essa é uma prática de suma importância, tendo em vista que nem todos os homens sabem que são portadores de direitos e que esses direitos, por sua vez, precisam ser reconhecidos por seus portadores. Em suas palavras:

a prática de *declarar* direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma a sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político (p.20).

Nesse sentido, a autora afirma que, nas sociedades modernas, a prática de declarar os direitos foi relevante, na medida em que permitiu compreender uma prática política inexistente até então. Ou seja, antes das sociedades modernas não havia a necessidade de declarar os direitos, pois estes eram percebidos como resultado da vontade de Deus. Esses direitos existiam apenas

como um fato. Chauí acrescenta que o fato de ter havido um momento em que a questão dos direitos dos homens tornou-se uma questão sociopolítica significa que a sociedade passou por momentos de profunda transformação, haja vista que os sujeitos sociais tiveram a consciência de que estavam criando uma nova sociedade, ou defendendo a sociedade existente da ameaça de extinção.

Tornar explícitos os direitos e deveres dos indivíduos é uma condição indispensável, segundo Maria Victória Benevides (1991), para as sociedades democráticas que objetivam a formação de cidadãos ativos e participativos. Em *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, José Murilo de Carvalho (2008) apresenta o resultado de uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro na década de noventa, que obteve a seguinte conclusão: quanto maior a escolarização do indivíduo, maior é o seu conhecimento sobre seus direitos. Isso denota não só a importância da educação, mas indica também um possível comportamento diferenciado dos cidadãos frente ao exercício de seus direitos. Reconhecê-los tem servido como importante instrumento para cidadania. Além disso, ao reconhecer seus direitos, os cidadãos têm a possibilidade de (re) conhecer, também, os mecanismos disponíveis para sua exigibilidade.

Muitos debates já foram feitos em torno do tema da construção da cidadania, a partir dos estudos de Thomas H. Marshall em *Cidadania, Classe Social e Status* (1967). Definindo a cidadania como “[...] um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (p. 76), Marshall atribui ao conceito de cidadania três direitos, compreendidos dentro de uma linha de desenvolvimento, em sua análise da sociedade inglesa: no século XVIII, direitos civis; no século XIX, direitos políticos; e no século XX, direitos sociais. A exceção a essa regra, segundo Marshall, foi o direito à educação popular. Embora ela se constitua como um direito social, antes mesmo do século XX ela já era declarada (na sociedade inglesa), pois se entendia que, somente através dela, os indivíduos tomariam consciência de seus demais direitos e se tornariam capazes de se organizar para reivindicá-los. O autor inglês que defendia a frequência obrigatória das crianças às escolas, a fim de que pudessem ter um melhor discernimento sobre suas escolhas, afirmava também que o Estado deveria oferecer condições para que todos pudessem, através da educação, ter as condições de participar da sociedade, sendo cidadãos.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento dos cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. [...] A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil (MARSHALL, 1967, p. 73).

Seria através da participação de todos na sociedade, segundo Marshall, que se instalaria a igualdade básica humana, não importando, deste modo, as desigualdades no âmbito econômico.

Para José Murilo de Carvalho (2008), por exemplo, a ordem em que os direitos de cidadania se apresentam nos estudos de Marshall (1967) denota não apenas uma ordem cronológica, mas também uma ordem lógica na sociedade inglesa. Porém, a construção da cidadania no Brasil, diferente da lógica inglesa, teve como base os direitos sociais. Estes, além de precederem os demais direitos, também apresentam um maior enfoque na nossa política, o que para Carvalho acarreta algumas implicações para a democracia e para própria natureza da cidadania.

A declaração do direito à Educação, como observa Romualdo Portela de Oliveira (1995), pode ser feita de diferentes maneiras, dependendo da legislação de cada país. Contudo, de modo geral, verifica-se a consideração de aspectos comuns importantes, principalmente no que se refere à extensão que a educação atinge como direito de todos, observando a faixa etária e a população a ser atendida, o nível de ensino garantido e os anos de escolarização. Hoje, nossa Carta Constitucional prevê o direito do acesso à educação seguido de duas obrigações: a obrigação do Estado em garanti-lo, e a obrigação do pai ou responsável em promovê-lo. Prevê, ainda, aparato jurídico para imputar ação contra o Estado que, agindo inconstitucionalmente, não garanta esse direito.

Entretanto, nem sempre foi assim. O que temos hoje é resultado de um processo evolutivo, conforme ficará evidenciado no panorama traçado com o estudo de cada Constituição. A construção desse panorama inicia-se, então, com a Constituição Imperial de 1824.

### 2.1.1 O direito à educação na Constituição Imperial de 1824 e as alterações com o Ato Adicional de 1831

A Constituição Imperial de 1824 sintetiza as expectativas oriundas das relações de forças sociais e políticas que culminaram com a Independência do Brasil em 1822. Esta Carta Magna foi marcada pela construção de um sistema jurídico por meio de uma elite de bacharéis-legisladores, que, de acordo com Chizzotti (2005), eram convictos do vigor radical da lei.

No que é pertinente ao tema da educação, o mesmo autor ressalta a diversidade de propostas apresentadas no processo constituinte ocorrido em 1823, destacando, ainda, que o

problema da instrução pública foi objeto do discurso inaugural de D. Pedro na Constituinte, no qual reclamava uma legislação especial e, também, uma legislação particular. Apesar disso, Chizzotti (2005) afirma que a educação não teve o cuidado reclamado por D. Pedro, na medida em que, até o Ato Adicional de 1834, ficou bastante restrita à iniciativa privada ganhando pouco espaço na Carta. No tocante ao tema, encontram-se dois incisos relativos ao art. 179 da Constituição Imperial de 1824.

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 primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII – Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Artes, Artes. (CHIZZOTTI, 2005, p. 53).

Conforme se observa, pouco foi produzido sobre as diretrizes fundamentais da educação na Constituição Imperial e, conforme demonstra Sucupira (2005), somente em 1827 foi aprovada uma lei sobre educação que

[...] determinava que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haveria escolas de primeiras letras que fossem necessárias. O número delas e sua situação seriam indicados pelos presidentes em conselho, ouvidas as câmaras municipais respectivas” (SUCUPIRA, 2005, p. 58).

Segundo Sucupira, essa lei falhou, na medida em que não havia professores qualificados, havia baixa compensação financeira, não havia um método de ensino eficaz, bem como não havia instalações escolares adequadas.

O autor destaca o início de uma descentralização contraposto à “apertada centralização” da Carta de 1824 produzindo, como reação política, o Ato Adicional de 1834, o qual trouxe, como uma das suas novidades, o dever das províncias de garantir a instrução primária gratuita (SUCUPIRA, 2005, p. 59). Além disso, o Ato Adicional apresentou três artigos relativos à educação, a saber:

Art. 250 – Haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais; Art. 251 – Leis e regulamentos marcarão o número e a constituição desses úteis estabelecimentos; Art. 252 – Livre a cada cidadão abrir aulas para o ensino público, contanto que responda pelos abusos (SUCUPIRA, 2005, p. 55).

Sucupira afirma que as províncias não foram eficazes na universalização do ensino primário. Mas, apesar disso, não atribuiu a isso e nem à descentralização política a culpa completa pelo fracasso da instrução primária nesse período. Para o autor, o fracasso se deu também pela omissão das classes dirigentes e pelo desinteresse na educação popular.

Para finalizar o estudo sobre o direito à educação na Constituição Imperial, buscou-se, ao longo de seu texto, referências que indicassem a possibilidade de reivindicar o acesso às escolas primárias, ginásios e universidade. Nessa busca, foi encontrado, no art. 179 da Constituição Imperial, o seguinte inciso:

XXX – Todo o cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas ou petições, e até expor, qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores (BRASIL, 2010a).

Extrapolando a Constituição Imperial, o estudo de Orlando Moreira (2007) faz referências ao Código de Processo Penal do Império, que data de 1832, no qual o Ministério Público aparece como um órgão da sociedade e, ainda, titular da ação penal contra aqueles que praticassem crimes graves contra o interesse público. De acordo com o autor, o

art. 37, do supra citado dispositivo, afirmava pertencer ao Promotor as atribuições de denunciar os crimes públicos, e policiais, homicídios ou tentativa, ferimentos com qualificações, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinquentes perante os jurados; solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais (§ 2º) e dar parte às autoridades competentes das negligências e prevaricações dos empregados na administração da justiça (§ 3º) (MOREIRA, 2007, p. 139).

Diante do exposto, embora não se tenha um instrumento jurídico definido – tal como na atual Constituição Federal – ou mesmo a declaração da educação como um direito do indivíduo na Carta Imperial de 1824, é possível entender que havia sim uma possibilidade de reivindicar pela instrução primária gratuita expressa na Constituição Imperial.

### 2.1.2 O direito à educação na Constituição Federal de 1891

Após o golpe militar apoiado pelos civis em 15 de novembro de 1889 foram decretados o fim do Império e o início de uma nova forma de governo: a República. Com o fim do Império, veio a necessidade de criar uma nova Constituição que legitimasse essa nova

forma de governo. E foi a partir dessa necessidade que o Brasil viveu um período chamado de Governo Provisório, ou “Constituinte Privilegiado”, conforme destaca Cury (2005).

A rigor, a destituição do regime imperial pelas armas destruíra um regime político, mas não criava automaticamente um outro mais emancipador. Assim, a constitucionalização do país – exigência dos governos estrangeiros para reconhecer o novo regime como legítimo e exigência de muitos partidos existentes e de movimentos internos no país – conheceria antes o governo provisório como “constituinte privilegiado” no sentido de dar os primeiros contornos republicanos (CURY, 2005, p. 70).

Durante o governo provisório, que durou até a promulgação da Constituição, em 24 de fevereiro de 1891, alguns acontecimentos foram marcantes, como a separação da Igreja do Estado, um pequeno incentivo à industrialização e a criação da Secretária de Instrução Pública, Correios e Telégrafos. No tocante à Educação, nesse período, pode-se observar a exigência de se saber ler e escrever como condição para o acesso à participação eleitoral; o fato de que a instrução pública, em todos os seus níveis, foi colocada sob a competência das unidades federadas; e, dentre outros aspectos, a laicização do currículo do Instituto Nacional, ex-Pedro II. Nas palavras de Cury,

[...] o governo provisório buscou e tomou iniciativas que comesçassem a dar um perfil político ao novo regime. [...] avançou no terreno educacional a partir dos direitos civis e de uma proposta federativa, ele se omitiu em entender a educação primária, pelo menos, como terreno explícito de um dever do Estado. Esta questão ou ficaria por conta dos Estados, ou seria vista pelo Congresso Constituinte (2005, p. 72-3).

Promulgada a Carta Constitucional de 1891, Cury destaca que a nova ordem jurídica com a qual o país contava, contemplava o federalismo, o liberalismo, bem como a divisão de poderes. Porém não havia nada na Carta que contemplasse os direitos sociais.

No que é pertinente à temática da Educação, Jamil Cury observa que seu tratamento na Constituição de 1891 pode ser dividido em três temas. O primeiro é a questão da organização, sobre a qual o art. 34 dispõe que “impõe-se como privativo do Congresso Nacional: XXX – o legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal”. Ainda sobre o tema da organização, o art. 35

incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: II – animar, no país, o desenvolvimento das artes, letras e ciências [...]; III – criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; IV – prover à instrução secundária no Distrito Federal (CURY, 2005, p.76).

O segundo tema diz respeito à laicidade do ensino. A Carta dispõe, no art. 72 § 6º, que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Por último, há o tema da obrigatoriedade/ gratuidade da instrução pública primária, no qual se verifica, de fato, um silêncio quanto à gratuidade. No mesmo sentido, a obrigatoriedade não foi mencionada na Constituição. Tomando mais uma vez o pensamento de Cury,

omissão, explicável, ao menos no âmbito das falas sobre gratuidade, pelo princípio federativo. Já a obrigatoriedade não passou, seja por causa do federalismo, seja sobretudo pela impregnação do princípio liberal de que a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua *virtus* (CURY, 2005, p. 78).

Por outro lado, Orlando Moreira diz que:

A Carta de 1891 quebrou a unidade do ensino público quando atribuiu aos Estados a responsabilidade da instrução primária e à União e aos Estados, conjuntamente, o ensino secundário e superior. Aqui, mais uma vez, uma distância entre a norma e a realidade, já que subordinou o ensino a fatores econômicos e contingências verificadas nas diversas circunscrições da República (MOREIRA, 2007, p. 110).

Quanto à possibilidade de se exigir a garantia da instrução primária, não foi encontrado, na Primeira Carta Republicana, qualquer artigo que remetesse a tal possibilidade. A referida Constituição não faz menção ao Ministério Público, mas, tão somente, à escolha do Procurador Geral da República e a sua iniciativa na revisão criminal, conforme art. 58, § 2º (BRASIL, 2010a). Foi com o decreto de 11 de outubro de 1890 que o Ministério Público passou a ser considerado como Instituição, no mesmo momento em que foi organizada a Justiça Federal. Dentre as atribuições do MP dispostas no decreto, no âmbito federal, observa-se a função de promover o bem dos direitos e interesses da União (art. 24, alínea c); função diferente da que é observada nos dias atuais (MOREIRA, 2007).

### 2.1.3 O direito à educação na Constituição Federal de 1934

Discutir aqui o direito à educação na Constituição Federal de 1934 requer, antes de tudo, um breve panorama do que foi esse direito na transição do Império para a República. Isso porque as transformações ocorridas nesse período influenciaram movimentos e discussões que convergiram para a definição dessa Carta.

A grande questão desse período de transição foi a ressignificação da cultura política, o que resultou nas diferenciações e transformações da política de escolarização entre dois projetos de nação.

Durante o Império, a garantia da legitimidade do poder se dava pelo Corpo do Rei, ou seja, pelo Imperador – representante do Poder Moderador – e pela representação partidária de conservadores e liberais. Naquele momento, saber ler e escrever era condição indispensável para participar politicamente, sob o argumento pragmático de que o indivíduo letrado teria mais discernimento e, conseqüentemente, melhores condições de votar e atribuir legitimidade ao seu voto. Deve-se ressaltar, porém, que o ensino nesse período, apesar de obrigatório, se dava, na verdade, em decorrência da incúria do povo e não porque a formação do povo configurasse um projeto de nação (CURY, 2005).

A República, no entanto, nasce fundada num paradoxo – a falta do Corpo do Rei (já não existia mais a figura do Imperador para legitimar o governo) e a necessidade da sociedade civil, ou seja, do povo, em representá-la e legitimá-la – e sob o estigma da insuficiência, já que seus analfabetos eram excluídos nos pleitos. O argumento que a República utiliza é o doutrinário e não mais o pragmático, como no Império. Entendia-se, então, que os indivíduos eram dotados de uma *virtu* e que, motivados pela vontade de participar da vida política e exercer sua cidadania, buscariam por eles mesmos se alfabetizarem. Desse modo, a educação, que durante o Império era gratuita e considerada um serviço especial, se equipara a outro serviço qualquer, pois sua oferta deixa de ser um dever em algumas províncias que até então tinham tal obrigação. Isso, segundo Cury (2005), configura um retrocesso da República. Nesse período, fica evidente que a educação estava muito mais vinculada à questão política do que à questão social.

O desdobramento da Primeira República é bastante conhecido: desenvolve-se a política de governadores, ou seja, a política de reconhecimento e apoio da elite que está no poder. Obviamente, isso gerou descontentamentos, sobretudo, entre aqueles que compunham a geração intitulada “críticos republicanos”. Estes, embora convictos quanto à República, criticavam esse molde elitista e a perda da dimensão pública, reivindicando a preocupação com as problemáticas reais da sociedade, a incorporação participativa do povo e a consideração de seus valores intrínsecos, inclusive os étnicos.

A revolução de 1930, que marcou o início da Nova República, significou um grande marco para a educação, pois nesse momento ela foi reconhecida como importante instrumento de modernização do país. Foi um momento marcado pela criação do Ministério da Educação e Saúde, pela intensificação dos esforços na implementação de um sistema

público de ensino, pelo aumento do estímulo a uma formação cidadã consoante com a nova ordem política, pela busca da incorporação dos Direitos Sociais nos Direitos dos Cidadãos, pelo empenho na aprovação de um Plano Nacional de Educação (PNE), e, ainda, pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 – ou, como também ficou conhecido, Movimento Renovador da Educação –, um fator que exerceu forte influência sobre a Constituição de 1934.

Segundo Marlos Bessa M. da Rocha (2005), os Renovadores, ou Pioneiros, foram os grandes atores da política educacional moderna. O substrato político do movimento ocorrido em 1932,

consistia nas insuficiências de implementação de uma educação universal, tanto no acesso como na capacidade de seleção e qualificação do ensino. Portanto, na crítica à incapacidade da República em realizar o seu fundamento jurídico-político de Estado laico, neutro e universal aos seus cidadãos (p. 122).

O movimento criticava as escolas que faziam seleção social do grupo que iriam educar; criticava os conteúdos, propedêuticos e lecionados de maneira formal; e criticava também a separação do ensino das atividades humanas. Ainda segundo Rocha, os renovadores propunham:

a) superação de toda a seletividade social através da escola única, que a todos se dirige; b) compreensão do papel da escola na constituição da sociabilidade; c) pedagogia sustentada na individualização do educando e na consciência do ser social do homem; d) caráter público da educação, entendida como exigência de sustentação financeira do Estado, que respalda a diversidade educacional (ROCHA, 2005, p. 122).

Diante desse quadro, vale a pena tentar entender como essas ideias estiveram presentes na Constituinte de 1933-4 e como convergiram para a construção da Carta Constitucional de 1934. Ao buscar tal compreensão, entretanto, será traçado um paralelo com o projeto educacional da Igreja Católica, que, em alguns momentos, foi mais eficaz que os Pioneiros na concretização de suas propostas.

Nesse sentido, o primeiro ponto a ser observado é a participação da União nos ramos e níveis do Ensino. Enquanto a Igreja Católica defendia a centralidade da União para o ensino secundário, os Renovadores eram favoráveis a diretrizes gerais de ensino pela União e sua ação supletiva e estimuladora do processo educativo; enfatizavam o ensino público, sua autonomia financeira, a criação de fundos especiais para a educação, as cotas orçamentárias

fixas e a criação de Conselhos de Educação, Nacional e Estaduais, que pudessem fiscalizar as diretrizes da União. A Emenda 1.845 ao Substitutivo da Comissão Constitucional relegou à competência dos Estados e Distrito Federal a organização, a administração e os custos de seus sistemas públicos de ensino. Em relação a esse ponto, portanto, é pertinente dizer que o Art. 150 da Constituição Federal de 1934, que dispõe sobre o que é de competência da União, atendeu às propostas dos renovadores, na medida em que dispôs entre algumas de suas competências o exercício da ação supletiva, onde houvesse déficit de iniciativa ou ainda de recursos para a educação, assim como definia que competiria à União, estimular a educação em todo o país, por meio de estudos, demonstrações, subvenções e inquéritos.

O segundo ponto a ser considerado é a proposta moderna dos renovadores quanto à ação supletiva da União, por meio da criação de Conselhos que viabilizassem um maior comprometimento com todas as esferas educacionais. Embora seus idealizadores desejassem que esses Conselhos tivessem um papel mais ativo, eles adquiriram, na Constituição Federal, um mero caráter consultivo.

Outro tópico relevante é a aplicação de recursos públicos para a educação, se exclusivos para a escola pública ou não. Nesse ponto, segundo Rocha (2005), ainda que não tenha sido um problema naquele momento, já que as instituições privadas, representadas quase que totalmente pela Igreja Católica, não demonstravam interesse, a não definição, na Constituição Federal de 1934, de quem seria o destinatário da verba abriu brechas para disputas de recursos na posteridade. Apesar disso, as propostas dos renovadores se fizeram presentes na Carta Constitucional, por exemplo, no estabelecimento de cotas orçamentárias e na criação de fundos especiais de educação.

O quarto ponto a ser considerado diz respeito ao ensino religioso. Embora os Renovadores pregassem a laicização do ensino e a aplicação de conhecimentos científicos aos estudos pedagógicos, ao planejamento educacional e ainda à administração do ensino escolar (XAVIER, 1999), apesar de não se isentarem do debate, permitiram a influência da Igreja Católica no ensino. Com isso, o ensino religioso passou a ser facultativo, constituído como matéria dos horários nas escolas públicas, e oferecida de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por seus pais ou responsáveis.

Por último, o ponto mais interessante para o estudo aqui desenvolvido: o direito à educação. Nesse ponto, mais uma vez, os projetos dos Renovadores e da Igreja Católica são colocados em disputa. De um lado, os Renovadores queriam a afirmação do direito à educação como um direito individual, com o estabelecimento de meios, sobretudo econômicos, para garanti-lo, e a obrigatoriedade do ensino primário, estendendo,

progressivamente, essa obrigação até os 18 anos no ensino ulterior. Do outro lado, a Igreja defendia o direito dos pais à educação dos filhos e a responsabilidade do Estado, com um papel subsidiário, sobretudo em relação às crianças abandonadas. O saldo final dessa disputa foi a conciliação desses dois projetos na Constituição Federal de 1934.

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.

- a) Parágrafo único – O plano nacional de educação constante na lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº8 letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: Ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) Tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (VIEIRA, 2008, p. 40)<sup>3</sup>.

Percebe-se que a influência católica introduziu a partilha de responsabilidades entre o Estado e a Família na Constituição Federal. Com isso, a questão que se colocava era: quem deveria requerer a obrigatoriedade do direito à educação: o Estado ou a Família? Essa ambiguidade, ou falta de esclarecimento sobre quem é o sujeito da oferta e quem é o sujeito da demanda do ensino, gerou fragilidades quanto ao acesso à educação. Somado a isso, o retrocesso da República em tornar a educação de *frequência* obrigatória acabou convergindo para uma desobrigação do Estado em investir fortemente na educação pública (ROCHA, 2005). Apesar disso, não se pode tirar o mérito do movimento renovador. Embora este tenha tido suas influências diminuídas durante o Estado Novo, retomando-as apenas com o processo de redemocratização, não há dúvida de que contribuiu decisivamente para a construção da Constituição Federal de 1934 e para a declaração da educação como um direito de todos, algo até então inédito na história educacional brasileira.

Por fim, voltando o olhar para a questão da exigibilidade do direito à educação, percebe-se que, na Constituição Federal de 1934, no capítulo destinado à Educação e à Cultura (Cap. II; Título V – Da Família, da Educação e da Cultura), não havia qualquer artigo que remetesse a algum tipo de penalidade aos órgãos públicos que não cumprissem com o disposto no art. 149. Ademais, nem mesmo no capítulo que dispunha sobre o Ministério Público havia qualquer menção ao papel da instituição como possível provocadora do Poder Judiciário diante de um ato inconstitucional. Na verdade, como será visto na seção três, o Ministério Público ganha

---

<sup>3</sup> Os artigos referentes às Constituições brasileiras foram consultados em sites governamentais e, também, em Vieira (2008).

*status* de Intérprete da Lei somente em 1988. E essa definição de Intérprete da Lei é que cria a possibilidade de que a instituição declare algum ato como inconstitucional. Na Carta de 1934, a instituição, representada pelo Procurador Geral da República, se incumbia apenas de comunicar ao Senado Federal, quando um ato fosse declarado inconstitucional pela Corte Suprema.

#### 2.1.4 O direito à educação na Constituição Federal de 1937

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas deu o golpe de Estado, fechando o Congresso e instaurando o Estado Novo, que permaneceu até o ano de 1945. Os anos de ditadura do Estado Novo foram, sem dúvida, os anos da legislação social no nosso país, sobretudo dos direitos sociais trabalhista. Porém, é relevante lembrar que a introdução da legislação social não veio acompanhada da participação política e do fortalecimento dos direitos civis (CARVALHO, 2008).

No campo educacional, o projeto Vargas apresentou algumas modificações à Constituição Federal de 1934. A nova Carta, que foi redigida por Francisco Campos, primeiro Ministro da Educação pós-1930, sofreu forte influência da Carta Polonesa de 1926<sup>4</sup>, como é possível observar no art. 125, que estabelece:

A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (BRASIL, 2009).

Conforme Romualdo Portela de Oliveira, o Texto Constitucional de 1937 revelou uma concepção privatista que permaneceu nos demais artigos relativos à educação. Em suas palavras,

[...] este Texto prioriza a escola particular como mecanismo de efetivação do direito do cidadão à educação, não mencionando como um dever do Estado, ao qual é reservado um papel subsidiário nesta tarefa, revelando uma concepção privatista. Além disso, afirmar que a educação é o “primeiro dever e o direito natural dos pais”, omitindo-se quanto ao direito da criança, ou melhor, absorvendo o direito de uns no dos outros, não levando em conta a possibilidade desses princípios serem contraditórios, como será, logo depois reconhecido pelo Código Penal ao prever sanções contra o crime de “abandono intelectual”, cujo réu é o pai ou responsável (OLIVEIRA, 1995, p. 78).

---

<sup>4</sup> Carta Polonesa faz referência à República da Polônia criada em 1918, após a I Guerra Mundial. Em 1926 a República passou por um Golpe de Estado, tendo início o Governo Sanacja.

A emergência da legislação social, mesmo quando voltada para a questão trabalhista<sup>5</sup>, teve influências na educação. Um exemplo disso é a declaração de que era “dever das indústrias e sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”. Isso pode ser atribuído também ao projeto da nação de realizar uma ‘modernização conservadora’, na medida em que queria homogeneizar e atenuar as diferenças regionais e raciais que demarcavam o atraso brasileiro (XAVIER, 1999). Em seu texto, Libânia Xavier, seguindo a mesma linha de Schwartzman, destaca a questão da “consolidação da nacionalidade” que se daria por meio de três frentes: a imposição de um conteúdo de ensino (o religioso, o cívico e o patriótico); a padronização do ensino através de currículos mínimos, livros didáticos e a tomada do Colégio Pedro II e a Universidade do Brasil como referência nos seus respectivos níveis de ensino; e, por último, a erradicação de minorias étnicas, lingüísticas e culturais, que haviam se formado no Brasil nas últimas décadas. Desta última frente a autora afirma que ocorreu o fechamento de centenas de escolas que pertenciam à núcleos estrangeiros e colônias de imigrantes no país. (XAVIER, 1999, p. 50-1).

O art. 130 da Constituição Federal de 1937 dispôs sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino. No entanto, é preciso observar que, embora exista a gratuidade, é exigida uma solidariedade com os desprovidos de recursos. De acordo com o artigo:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui 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, 2009a).

No Estado Novo, a educação foi submetida a alto grau de centralização, ficando a União responsável por “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 juventude” (BRASIL, 2009a), conforme art. 15 – inciso IX. Em relação ao ensino religioso, sua oferta poderia existir na escola, mas significando objeto facultativo tanto para os professores, como para os alunos. Quanto à vinculação de recursos para a educação, a Constituição Federal de 1937 não reservou nenhum artigo para tratamento do tema.

Por fim, após a análise da Constituição de 1937, vê-se que nela também não foi estabelecido qualquer “remédio jurídico” que imputasse pena ao ente público que não

---

<sup>5</sup> Expressão máxima da legislação social na área trabalhista da ditadura Vargas foi a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, de 1943.

garantissem o acesso ao ensino primário gratuito. Como já demonstrado, o Estado contava, na verdade, com a solidariedade dos mais providos de recursos para custear o ensino da “infância e juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares”, conforme destacado no artigo 129 (BRASIL, 2009a).

### 2.1.5 O direito à educação na Constituição Federal de 1946

No início dos anos 40, importantes acontecimentos colaboraram para o fim do Estado Novo. Uma grande onda de descontentamento foi gerada em virtude dos conflitos políticos e ideológicos no pós Segunda Grande Guerra Mundial. O I Congresso Brasileiro de Escritores e o Manifesto dos Mineiros configuraram, nesse período, como importantes organizações contra a ditadura estadonovista e prós à democratização do país, juntamente com as tropas brasileiras que regressavam da Guerra. Muitos partidos foram fundados, como o partido de oposição ao Estado Novo e a União Democrática Nacional (UDN), assim como os partidos fundados com o apoio de Vargas – o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD).

Vargas seguiu ao máximo sua permanência no poder, com o argumento de que, tão logo a Guerra terminasse, ele iniciaria o processo de reajustamento da estrutura política da nação. Em outubro de 1945, já não mais podendo adiar, decretou novas eleições, nas quais foi eleito para Presidente o candidato apoiado por ele, o ex-ministro de Guerra, Eurico Gaspar Dutra.

A Carta Constitucional, cujo processo constituinte se iniciou em fevereiro de 1946, foi votada e promulgada em setembro do mesmo ano. De acordo com Romualdo Portela de Oliveira, a Carta produzida pela Constituinte foi limitada e contraditória, tendo em vista o objetivo de construir uma sociedade democrática. Embora ela tenha feito das massas populares agentes em consideração, garantiu, também, a manutenção das desigualdades (OLIVEIRA, 2005, p. 153-64).

Edivaldo Boaventura afirma que o documento gerado pela Constituinte de 46 produziu escassas modificações, retornando, sobretudo, a aspectos da Constituição de 1934. Ao considerá-la como um “passaporte” para o reingresso no sistema democrático, diz que a Constituição Federal de 1946 “é um instrumento para uma nova redemocratização que nos garantiu uma curta viagem liberal de 1946 a 1964” (BOAVENTURA, 2005, p. 194).

No campo educacional, a Constituição representou a polarização entre público *versus* privado e Estado *versus* Igreja, não sendo de se estranhar que o debate mais polêmico

tenha sido realizado em torno do ensino religioso nas escolas oficiais. O debate sobre a educação religiosa, de fato, estará presente até a última constituição brasileira de 1988; muitas vezes, acompanhado do debate sobre a introdução da disciplina de Educação e Moral e Cívica, principalmente no período da ditadura militar. Apesar de esses debates caminharem juntos, de acordo com Luiz Antônio Cunha (2009), essas disciplinas tinham propósitos diferentes. Enquanto o Ensino Religioso significava uma tentativa do campo religioso, via educação pública, de instrumentalizar e obter hegemonia sobre o campo político, em contrapartida, a Educação Moral e Cívica era uma tentativa do campo político de obter hegemonia e instrumentalizar o campo religioso, também via educação pública<sup>6</sup>.

O art. 168, inciso V, da Constituição Federal de 1946, dispõe que:

o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrada de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável (BRASIL, 2009b).

Observe-se que, diferentemente da Constituição anterior, o ensino religioso deixa de ser de frequência facultativa para os alunos e um não objeto de obrigação para os professores e passa a ser de matrícula facultativa. Em relação ao professor, nada é mencionado. Os argumentos contra o ensino religioso nas escolas públicas concentravam-se em três pontos: o retrocesso do lema republicano “Igreja Livre num Estado Livre”; o fato de privilegiar apenas uma religião, ainda que fosse a representante da maioria; o fato de gastar dinheiro público com um ensino que poderia ser dado nas Igrejas ou nas famílias.

No que tange ao financiamento da Educação, a Constituição de 46 retomou as taxas orçamentárias para o ensino, deixadas de fora na Carta de 1937. O texto demonstra a preocupação em estabelecer um *quantum* possível para cada esfera governamental. A União, que inicialmente ficaria responsável por investir nunca menos que 20% de suas receitas, teve esse valor reduzido em virtude dessa preocupação, passando para 10%. Já Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam investir nunca menos de 20% das receitas oriundas de impostos.

Quanto à organização do ensino, definiu-se que a União seria responsável pela organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios. Deixou aos Estados e Distrito

---

<sup>6</sup> Para maior discussão sobre o Ensino Religioso no Brasil, ver Luiz Antônio Cunha. O autor coordena o Observatório da Laicidade do Estado, que integra o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. No endereço eletrônico do Observatório (<http://www.nepp-dh.ufrj/ole>) é possível encontrar uma série de trabalhos que discutem o tema na educação brasileira.

Federal a organização de seus sistemas, cabendo à União oferecer auxílio pecuniário para o desenvolvimento destes.

A obrigatoriedade e gratuidade do ensino ficaram estabelecidas da seguinte forma: art. 168 (inciso I) – “o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional” e (inciso II) – “o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”. Vale notar aqui que essa Carta exclui o “dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados” e a “contribuição módica e mensal” com a caixa escolar para o custeamento dos estudos dos alunos desprovidos de recursos, estabelecidos na Constituição Federal de 1937 BRASIL, 2009a).

Romualdo Portela de Oliveira (2005) menciona que, durante o processo Constituinte que definiu esse ponto da obrigatoriedade/ gratuidade do ensino, ocorreram discussões não apenas referentes à oferta, mas referentes, também, à qualidade do ensino. Em seu trabalho, Portela (2005) reproduz o pronunciamento de Altamariando Requião, baseado nos estudos de Teixeira de Freitas (Diretor do Departamento de Geografia e Estatísticas), Lourenço Filho e Arlindo Vieira, que teria afirmado que, naquele momento, o país possuía mais escolas primárias do que realmente necessitava a infância brasileira e que, apesar disso, o descuido com a qualidade do ensino se refletia nos altos índices de repetência, de abandono e de obituário. Ainda segundo Requião, na prática, mais de 50% das crianças brasileiras cursavam apenas três anos do ensino primário, o que divergia da teoria, que previa cinco anos de escolarização (dos sete aos onze anos).

Por último, é preciso considerar a questão do direito à educação na Constituição de 1946. No Texto constitucional, art. 166, afirma-se: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (BRASIL, 2009b). Com isso, instaura-se, novamente, uma polarização; desta vez, entre Estado e Família. O debate durante a Constituinte girava em torno de quem teria a preeminência na educação, a Família ou o Estado; e quem seria o proprietário do direito à educação, o educando ou os pais ou responsáveis do educando, tal como havia sido declarado na Carta Constitucional anterior. Essa polarização entre as duas instituições convergiu para concessões na Constituição, na medida em que uma possível leitura da afirmação “a educação será dada no lar e na escola” é a de que a escola seria uma extensão da própria família (BOAVENTURA, 2005, p. 196).

Segundo Boaventura, é relevante destacar alguns efeitos da Constituição Federal de 1946, mais especificamente, o início de um ciclo de leis sobre a educação. O principal

exemplo é a Lei nº 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases de 1961), “a primeira lei geral da educação, permitiu a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, com a institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas” (BOAVENTURA, 2005, p. 196). A genealogia do projeto da LDB começou logo após a Constituição de 46, tendo como primeiro debate a questão da centralização *versus* descentralização. Posteriormente, o debate voltou-se para a questão do público *versus* privado na educação. Vale ressaltar que a discussão sofreu influência direta de Anísio Teixeira, sobretudo após 1956, ano do Primeiro Congresso Estadual de Educação Primária.

Anísio Teixeira (1994) preocupava-se demasiadamente com a educação primária, sem, no entanto, desvalorizar os ensinos superiores. Para ele, esse grau de ensino deveria concentrar maiores esforços públicos, pois, sob seu ponto de vista, as etapas seguintes dependiam dele. Nessa perspectiva, o ensino primário seria o nível de ensino capaz de preparar o cidadão nacional e o trabalhador ainda não qualificado, e de estabelecer bases igualitárias de oportunidades.

O contexto no qual se inserem as idéias de Anísio Teixeira é constituído pela redemocratização do Brasil pós Estado Novo e, de modo geral, do mundo pós 2ª Guerra Mundial; pela crise do ensino público; pelo crescimento da demanda e pela oferta de ensino realizada de forma caótica; pela busca de modernização do país; e pela necessidade de preparar os cidadãos para esse desenvolvimento desejado via formação/ educação. Teixeira denunciava a herança do formalismo pedagógico – normatizador e uniformizador, oriundo do Estado Novo –, evidenciada, por exemplo, na centralização do ensino pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). E denunciava, também, a herança republicana do caráter elitista da educação brasileira.

Para corrigir a expansão educacional caótica na qual o país mergulhava naquele período, Teixeira incentivou os estudos sobre a educação; propôs o ajustamento das escolas às características locais; propôs deixar a administração escolar mais autônoma e descentralizada (o que de fato só ocorreu na LDB de 1996); pensou na criação de órgãos estaduais e municipais que se dedicassem ao estudo dos sistemas escolares, que pudessem oferecer melhor assistência técnica e que atuassem na difusão dos melhores métodos e objetivos; e ainda, propôs a criação de fundos de Educação municipais, estaduais e nacional, que seriam administrados autonomamente.

Quanto ao formalismo pedagógico e demais heranças do Estado Novo, Anísio Teixeira afirmava ser preciso retirar o aspecto formal que envolvia o conceito de educação.

Para Teixeira, a educação deveria ser governada por normas científicas e técnicas, não jurídicas; e deveria ser percebida como um processo de amadurecimento individual. A Educação deveria, também, ser obrigatória, pública e universal, ministrada pelo Estado e capaz de neutralizar o sentimento de sociedade dual, ou seja, aquela dividida entre governantes e governados. Segundo sua análise, tal dualidade impedia que se enxergasse a importância de expandir a educação para o povo, não apenas em quantidade, mas também em qualidade (TEIXEIRA, 1994).

Finalmente, assim como nas constituições republicanas anteriores, não se verifica na Constituição de 1946 qualquer referência a mecanismos de exigibilidade do direito à Educação. No Capítulo II – Da educação e da Cultura (Título VI – da Família, da Educação e da Cultura), embora o direito à Educação seja reafirmado e a obrigatoriedade para o ensino primário mantida, não há qualquer artigo que estabeleça meios para que seu detentor reivindique, frente aos poderes públicos, sua efetividade. Nem mesmo na Seção VI, Título III, que dispõe sobre o Ministério Público, há qualquer referência ao seu papel como possível garantidor dos direitos sociais. Contudo, cabe ressaltar que durante o Governo Dutra entrou em vigor a Lei Federal 1070/50, dispondo sobre probidade administrativa, segundo a qual qualquer agente público, transitório ou sem remuneração, inclusive o Presidente da República e membros do Ministério Público, poderia ser responsabilizado por atos de improbidade administrativa.

#### 2.1.6 O direito à educação na Constituição Federal de 1967 e as alterações ocorridas com a Emenda Constitucional de 1969

Além dos efeitos provocados pela Constituição Federal de 1946 já discutidos acima, alguns outros fatores devem ser mencionados para que se entenda o que levou Osmar Fávero (2005) a pensar na Constituinte de 1966-7 como um espaço “vazio” de debate educacional, contrariando o ambiente “cheio de intervenções” que a antecedeu. De acordo com Fávero, o objetivo do governo de adequar o seu projeto educacional ao novo projeto nacional, coagindo o próprio Congresso Constituinte a legitimá-lo, fez com que muitos dos princípios, diretrizes e experiências que vinham sendo fervorosamente discutidos até então, fossem extintos ou substituídos (FÁVERO, 2005, p. 253).

A partir da segunda metade da década de 1950, o debate sobre educação estava pautado na relação da educação com o desenvolvimento, sobretudo durante o governo de

Juscelino Kubstichek, anos do nacional-desenvolvimentismo. Naquele momento, concorriam duas concepções sobre educação: a primeira pensava a educação como “formadora da consciência nacional e instrumentalizadora de transformações político-sociais profundas”; a segunda, que foi hegemônica e afinada com o governo JK, pensava a educação como “preparadora de recursos humanos para as tarefas da industrialização, modernização da agropecuária e ampliação dos serviços”. Além de hegemônica, essa segunda concepção era fundamentada na teoria do Capital humano, que, como será visto, configurou também nos argumentos de alguns constituintes a respeito da gratuidade do ensino e da vinculação orçamentária para a Educação (FÁVERO, 2005, p. 242).

A Lei de Diretrizes e Bases de 1961, como expressão dos debates que vinham ocorrendo em prol da educação, previu a criação do Plano Nacional de Educação, objetivando alcançar dois princípios: garantir a todos o direito à educação e garantir, também, a igualdade de oportunidades. Suas diretrizes foram revistas e até extintas na Constituição de 1967. Nesse sentido, destaca-se a extinção dos vínculos orçamentários para a educação, que, na vigência da Lei, destinava 12% da União para o desenvolvimento e manutenção do ensino.

A Constituinte de 1966-7 foi marcada pela intervenção direta do poder Executivo, seja nas modificações feitas no projeto da Comissão de Juristas antes mesmo de ele chegar ao Legislativo para aprovação, seja no controle rigoroso dentro do Congresso durante sua tramitação. Para os representantes do partido de oposição, Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o projeto era antidemocrático, na medida em que desfigurava os direitos individuais, políticos e sociais, assim como aumentava o poder executivo em detrimento do legislativo. O partido do governo, Arena, também teceu críticas, sobretudo a partir das declarações de Afonso Arinos, que denunciava o fortalecimento do poder executivo, via legislativo, tornando-o poder oligárquico por meio de eleições indiretas. Além disso, também denunciava, entre outras coisas, a ausência de princípios comuns à Filosofia do Direito, à Teoria do Estado e às Ciências Políticas.

Vale destacar que, durante a Constituinte de 1966-7, o projeto do poder executivo sobre educação foi relativamente alterado. Isso foi decorrente de propostas da Associação Brasileira de Educação (ABE) que, não vendo garantido o direito à educação e o comprometimento do poder público com o ensino, entre outros fatores, encaminhou suas propostas ao Ministro da educação Raymundo de Aragão, que redigiu um substituto ao capítulo sobre educação e, pelas mãos do deputado Adauto Lúcio Cardoso, esse substituto foi aprovado como a Emenda 862.

No tocante ao ensino religioso, o debate centrou-se na remuneração dos professores e, mais uma vez, na permissão ou não de sua oferta nas escolas oficiais. O artigo 168, inciso IV, da Carta de 1967 estabelecia “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio” (BRASIL, 2009c). Esse texto foi mantido na Emenda Constitucional de 1969. Observe-se que o artigo mudou pouco em relação à Carta de 1946, tendo sido acrescentados apenas os níveis de ensino nos quais a educação religiosa seria permitida – o primário e o médio.

O tema da vinculação de receitas para o desenvolvimento do ensino, como já mencionado, foi motivo de fervorosos debates durante a Constituinte. Os defensores da vinculação orçamentária usavam a teoria do capital humano como principal argumento. Em breves palavras, os apoiadores dessa teoria defendiam a idéia de que, ao investir no ensino, o país estaria investindo no seu próprio desenvolvimento. Contudo, com o argumento do Ministério do Planejamento de que “tal vinculação era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova constituição”, a vinculação deixa de existir em 1968, sendo retomada somente no final do governo militar, em 1983, sendo regulamentada em 1985, pela Emenda Calmon (HORTA, 2005, p. 219).

A obrigatoriedade e a gratuidade do ensino também foram motivos de divergências durante a Constituinte. O projeto do executivo, que não contemplava a questão da gratuidade do ensino, seja qual fosse o nível, encontrou na Emenda 862 alguns obstáculos para a sua total contemplação. Já em relação à obrigatoriedade, mais uma vez a questão de quem é responsável pela obrigação da educação veio à tona: o Estado ou a família? Além disso, foi discutido se a obrigatoriedade estaria vinculada a uma faixa etária ou a um nível de ensino. Após tantas divergências e discussões, a Constituição de 1967 estabeleceu em seu art. 168, inciso II: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (BRASIL, 2009c); e, em seu inciso III,

o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrado efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (BRASIL, 2009c).

Observamos aqui que, diferentemente da Carta de 1946, passaram a ser exigidos o aproveitamento do aluno e o reembolso nos níveis superiores de ensino para os alunos que comprovassem falta de recursos. Esta última exigência pode ser interpretada como uma tentativa do Estado de diminuir sua responsabilidade em relação à oferta de ensino e de ser

coerente com a política econômica e social do período, de mínimo controle do Estado. Além disso, o artigo 168 da Constituição Federal de 1967 definiu uma faixa etária para o ensino obrigatório (sete a quatorze anos), o que, até então, nunca havia sido declarado. Destaca-se na Carta de 1967 o § 2º do art. 169 que obrigava cada sistema de ensino a garantir a eficiência escolar dos alunos necessitados, por meio de serviços de assistência social. Com a Emenda Constitucional de 1969, esses pontos sobre obrigatoriedade e gratuidade se mantiveram.

O tópico do direito à educação apresentou uma breve modificação com a Constituição Federal de 1967 em relação à de 1946; apesar de pequena, essa modificação se mostrou bastante afinada com o regime instaurado. Já com a Emenda Constitucional de 69, as modificações foram mais significativas.

O art. 168 da Carta de 1967 estabelece: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de direito de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”. Aqui vale destacar que, embora esses ideais já fossem contemplados na Constituição anterior, a de 1967 introduziu o princípio da unidade nacional como um dos fins da educação, o que é justificável pelo predomínio da ideologia militar no período.

Já na Emenda Constitucional de 1969, o direito à educação é declarado da seguinte forma: art. 176 – “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais da liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola”. Nota-se que a precedência da família ou a influência católica ainda persiste com a Emenda Constitucional de 1969– “dada no lar e na escola” – mas, pela primeira vez na história da educação brasileira, ela foi declarada como um direito que o Estado teria o dever de garantir.

Apesar dessa declaração de *dever* do Estado na garantia da educação, não foi encontrada, nem na Constituição de 1967 nem na Emenda Constitucional de 1969, qualquer referência aos mecanismos jurídicos capazes de garantir esse direito. Como será visto a seguir, esses mecanismos apareceram tão somente na Constituição de 1988, que, além desse importante marco, reconheceu a educação como um direito público subjetivo.

É preciso registrar que, no que diz respeito ao Ministério Público, instituição analisada nesta pesquisa, não há na Carta de 1967 ou na Emenda Constitucional de 1969 qualquer referência ao seu papel como garantidor desse direito social. Cabe ressaltar que, em 1969, a instituição desvincula-se do Poder Judiciário, do qual vinha fazendo parte até então, e passa a integrar o capítulo referente ao Poder Executivo na Carta Constitucional. Esse fato merece destaque porque, em 1988, além de o Ministério Público tomar para si a função de

defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, ele se desvincula também do Poder Executivo, tornando-se uma espécie de “quase poder”, como sugere Cássio Casagrande (2008).

Por fim, essa exposição dos principais aspectos referentes ao direito à educação nas diferentes Constituições brasileiras permite concluir que faltou empenho político para a garantia do direito a todos os brasileiros. De acordo com Gina Pompeu, nas Constituições anteriores à de 1988, a

[...] educação pública e gratuita sempre foi condicionada à posição social ou financeira da população beneficiada. Nunca se constituiu em um direito democrático, amplo e irrestrito. O Estado empurrou a classe média a buscar no setor privado o acesso à educação. Educação não era considerada um gênero de primeira necessidade. Os valores impregnados ao longo do processo educacional nas constituições brasileiras, sejam como fundamentos ou como objetivos a serem alcançados, foram o princípio da liberdade (1891), o ideal de solidariedade humana (1934, 1946) e o da unidade nacional (1967) (POMPEU, 2005, p. 89).

Em linhas gerais, viu-se que somente em 1934 foi introduzida no plano federal a obrigatoriedade escolar, bem como a gratuidade extensiva aos demais níveis de ensino, além do primário, aos que provassem insuficiência de recursos ou mediante concessão de bolsas de estudos; em 1937, a gratuidade do ensino obrigatório (7 a 14 anos) também esteve condicionada ao critério socioeconômico do aluno; e a educação como dever do Estado foi constar apenas na Constituição de 1967/69. Por fim, em nenhuma dessas Constituições se observou qualquer instrumento jurídico, tal como será encontrado na Constituição de 1988, que garantisse a efetividade do direito à educação.

#### 2.1.7 O direito à educação na Constituição Federal de 1988

Embora a sociedade não tenha saído completamente vitoriosa da campanha das “Diretas já”, movimento de maior mobilização popular até então na história brasileira, em 1985, chega ao governo por eleições indiretas, ratificando a queda do regime militar, o primeiro presidente civil desde 1964. Tancredo Neves, o presidente eleito na ocasião, morre antes da posse, assumindo o governo José Sarney. Para José Murilo de Carvalho, “a retomada da supremacia civil em 1985 se fez de maneira razoavelmente ordenada” e o resultado final disso foi a declaração da Constituição “mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo, por isso, o nome de Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2008, p. 199).

O processo Constituinte foi longo, iniciado em fevereiro de 1987, teve seu texto final proclamado apenas em outubro de 1988. No regimento da Constituinte foram estabelecidas quatro etapas: Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e, por fim, a Plenária Constituinte, nas quais o projeto deveria ser construído e aprovado. Ela contou com a participação da sociedade civil, que poderia intervir de três formas: através de sugestões enviadas para o Senado; por intermédio das Audiências Públicas nas sessões das Subcomissões; e por encaminhamento de emendas populares para a Comissão de Sistematização. É relevante notar que a sociedade organizada participou ativamente da construção da nova Carta, sendo o tema da educação um dos mais discutidos. Segundo Maria Francisco Pinheiro (2005), o debate público *versus* privado foi o predominante na constituinte, e este, apesar de antigo, por já ter permeado os debates das constituintes anteriores, não foi “fora de moda” como sugeria Padre Agostinho Castejon, representante da Associação de Educação Católica. Para a autora, a discussão era bastante atual naquele momento e, por isso mesmo, foram muitas negociações e intensos debates.

Durante a formulação do anteprojeto na Subcomissão, a escola privada foi priorizada, mas, diante de protestos e críticas, o Senador João Calmon redigiu um substituto que não apenas contemplava as reivindicações dos representantes da escola pública, como contemplava, também, a exclusividade dos recursos públicos para as escolas públicas, ponto que posteriormente foi modificado, durante a Comissão de Sistematização. A votação do capítulo da educação foi uma das que levou o maior número de manifestantes à Constituinte; tamanho envolvimento resultou em um texto final com concessões e grandes avanços para a educação, conforme será visto.

Antes de adentrar nas questões educacionais de fato, cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 acolheu os princípios presentes no modelo de Estado Social e de regime democrático. Isso pode ser percebido no *caput* do art. 1º da Constituição que, ao instituir o Estado Democrático de Direito, contempla, por exemplo, em alguns de seus incisos, o fundamento da cidadania (inciso III); o pluralismo político (inciso V); e a redução das desigualdades sociais (inciso III, do art. 3º). De acordo com Clarice Seixas Duarte (2007), um Estado que visa a concretização dos princípios declarados nesse modelo de Estado, além de respeitar os direitos individuais e cumprir a realização dos direitos sociais, precisa também impor aos poderes públicos determinadas tarefas, que não se limitem apenas a promover a participação popular na tomada de decisões e tampouco a produzir leis e normas. É necessário que um Estado Democrático de Direito elabore e implemente o que a autora definiu como objeto de excelência dos direitos sociais, que deve ser o grande eixo norteador das atividades

estatais: as políticas públicas. Dessa forma, quando o Brasil assumiu em 1988 esse modelo de Estado, ele adquiriu a função de tornar efetivo, via políticas públicas, os direitos fundamentais e de natureza social declarados na Carta Constitucional, como o direito social à educação.

Além disso, cabe destacar que nossa Constituição vigente sofreu diversas influências de âmbito internacional. Podem ser apontados como contextos de influência o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); o Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); e as influências de Constituições de outros Estados ocidentais, como a Alemã (1949), a Portuguesa (1976) e a Constituição Espanhola (1978). Nesse quadro geral de caracterização da Constituição Federal de 1988, destacam-se algumas peculiaridades não presentes nas Constituições anteriores, como: a ênfase à proteção da criança, do adolescente, do idoso e dos índios; os mecanismos de efetivação dos direitos sociais (“remédios jurídicos”); a determinação de aplicação imediata às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, § 1º); o conjunto de direitos e garantias definidas como de cláusulas pétreas; e, um ponto de importância crucial para este trabalho, a relevância que a Carta Magna deu ao Ministério Público na garantia dos direitos sociais (DUARTE, 2007).

O Ministério Público se enquadrou, em 1988, nas funções essenciais à Justiça, sendo desvinculado de qualquer um dos três Poderes; deixando de ser o advogado do Estado para ser o advogado da sociedade. Em outras palavras, com as inovações trazidas na Carta de 1988, o Ministério Público deixa de estar a serviço dos interesses diretos do Estado e, tal como é definido no art. 127 da mesma, a Instituição passa a ter como incumbência “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos *interesses sociais e individuais indisponíveis*” (BRASIL, 2010, p.39)<sup>7</sup>. Nesse sentido, Ferreira analisando a inserção do Ministério Público na área da Infância e Juventude, especificamente no Estatuto da Criança e do Adolescente, afirma que a instituição ou o “[...] Promotor de Justiça deixou de ser um mero fiscalizador da aplicabilidade da lei para atuar como um verdadeiro agente político. Deixou de ser o defensor do Estado, para assumir a defesa das crianças e dos adolescentes” (FERREIRA, 2002, p. 6).

Como foi feito no estudo das constituições anteriores, serão priorizados alguns pontos específicos da Constituição de 1988 no que tange à Educação, tais como: a participação da União no ensino, a vinculação de recursos públicos para a Educação, o ensino religioso e, por último, o direito à educação e o dever do Estado na garantia desse direito.

---

<sup>7</sup> Orlando Moreira (2007, p. 139) diz que a matriz caracterizadora do papel social do Ministério Público, que marca a instituição nos dias atuais, pode ser percebida com a Lei do Ventre Livre de 1871, na qual o promotor de justiça perde um pouco do seu papel de mero acusador e passa à protetor do fraco e do indefeso, sobretudo zelando para que os filhos livres dos escravos fossem registrados.

Em relação à participação da União nos ramos e níveis de ensino, é declarado no art. 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2010, p.57). A União fica responsável pelo financiamento e organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, assim como pela assistência técnica e financeira aos demais. Uma novidade o regime de colaboração entre as esferas de governos para a organização do ensino. Esse ponto é bastante importante, haja vista que, numa ação judicial, deve ser julgado o ente público federado – União, Estados ou Municípios – responsável pelo direito negligenciado (CURY; FERREIRA, 2009).

A respeito da vinculação orçamentária para o desenvolvimento da educação, verifica-se um acréscimo relativo desde a Emenda Calmon em 1983. Essa emenda garantiu o exercício da vinculação orçamentária, não praticada desde 1968. Na Carta de 1988, a União fica responsável por investir nunca menos que 18% de suas receitas oriundas de impostos e os Estados e Municípios, nunca menos que 25 %. É relevante que os recursos públicos para a educação, foram definidos no art. 213 como destinados às escolas públicas. Porém, durante a Comissão de Sistematização foi estabelecida a possibilidade de se investir recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que estas não tivessem fins lucrativos, aplicassem seus excedentes na educação e, em caso de encerramento de suas atividades, destinassem seu patrimônio a outra escola. Essa possibilidade significou concessões da Constituição Federal de 1988 que, segundo Pinheiro (2005, p. 284) demonstra a não resolução do conflito público *versus* privado, mas a incorporação do problema na Carta.

O ensino religioso não sofreu muitas modificações. Continuou de matrícula facultativa, mas passou a constituir, na Constituição Federal de 1988, disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, não incluindo mais o ensino médio, como fazia a Constituição Federal de 1967.

O art. 205 dispõe 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” (BRASIL, 2010, p.56). Nota-se que, pela primeira vez, o Estado ganha primazia em relação à família, tendo em vista que não é mais uma educação dada “no lar e na escola”. Além disso, o artigo reafirma o dever do Estado em garantir a educação, já declarado na Emenda Constitucional de 1969.

Um destaque nesse artigo 205 da Constituição Federal de 1988 é a definição da educação como um direito de todos, logo, universal. Segundo Duarte (2007), apesar do entendimento universal na declaração desse direito, é preciso compreendê-lo no sentido de

não restringi-lo por critério de cor, raça, idade ou gênero. Isso é pertinente, pois, embora a educação seja declarada direito de todos, ela tem alvos prioritários, como as pessoas desprovidas de recursos econômicos ou mesmo em situação de vulnerabilidade. A justificativa para o estabelecimento desses alvos prioritários se faz pelo objetivo inerente aos direitos sociais, qual seja, o de corrigir as desigualdades próprias à sociedade de classes.

Jamil Cury, ao falar do direito à educação básica (conceito surgido na LDB/96) diz que a mesma possui um recorte universal inerente a uma cidadania ampliada, na medida em que transparece o universalismo de vários direitos, como, por exemplo, o direito à diferença.

A educação básica, por ser um momento privilegiado em que a igualdade cruza com a equidade, tomou a si a formalização legal do atendimento a determinados grupos sociais, como as pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais, como os afrodescendentes, que devem ser sujeitos de uma desconstrução de estereótipos, preconceitos e discriminações, tanto pelo papel socializador da escola quanto pelo seu papel de transmissão de conhecimentos científicos, verazes e significativos (CURY, 1998, p. 300)

É nesse sentido que o autor entende que a educação básica deva ser objeto de política educacional de igualdade, que não só deva figurar como o primeiro dos direitos sociais, como ainda deveria ser um direito civil inalienável dos direitos humanos, bem como um direito político de cidadania.

O art. 206, inciso II, da Constituição Federal de 1988 também é de significativa importância para a Educação, na medida em que define as diretrizes que o ensino deve seguir, tais como: a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais” (inciso II); e, entre outros, “a garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 2010, p.56). Novamente, conforme Clarice Seixas Duarte (2007) observa, esses princípios são fundamentais, pois indicam em que sentido as políticas públicas educacionais devem se orientar. No tocante à igualdade de condições de acesso e permanência na escola, a autora destaca a importância de políticas voltadas para a redução dos altos índices de evasão, reprovação e distorções quanto à série e idade ideal para cursá-la, assim como “políticas públicas de combate ao trabalho infantil, o prolongamento do tempo de escolaridade e da jornada escolar, as atividades de recuperação, valorização do professor, implantação de um sistema de transporte escolar, material didático, etc.” (DUARTE, 2007, p. 705). Já em relação à gratuidade do ensino público, a autora destaca políticas que impeçam a

cobrança de qualquer tipo de mensalidade ou taxas, tendo em vista que o acesso à educação é um direito de todos e não um privilégio, como já afirmava Anísio Teixeira na década de 1950.

O art. 208, que elabora a questão do direito à educação, também traz novidades. Tal artigo estabelece:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (inciso I) – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria; (inciso II) – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio; (inciso III) – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 2010, p.56).

Observe-se que, no inciso um (I), não se define a faixa etária de gratuidade e obrigatoriedade da educação, como na Emenda Constitucional de 1969, mas se estende o direito aos que não tiveram acesso na idade apropriada. Já em relação ao inciso dois (II), Romualdo Portela de Oliveira entende que a incorporação da gratuidade e obrigatoriedade do ensino médio como direito à educação reflete o cenário dos países mais desenvolvidos, “decorrência necessária, inclusive, do aumento dos requisitos formais de escolarização para o ingresso em um mercado crescentemente automatizado” (OLIVEIRA, 1995, p. 99).

Ainda no art. 208, os incisos IV e V asseguram, respectivamente: “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”; e “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. O destaque aqui é a incorporação das crianças na faixa etária de zero a seis anos no ensino regular (demandando normatização e regulamentação) e, ainda, as creches e pré-escolas deixando de ser percebidas como lugares de assistência, mas como espaços de educação (OLIVEIRA, 1995).

Já os incisos VI e VII dispõem: “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”; e “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2010, p.57). Pelo inciso VII, vê-se que o Estado entende o oferecimento desses programas de assistência como garantia de frequência escolar do aluno.

Os parágrafos que se seguem ao art. 208 são referentes aos mecanismos de exigibilidade do direito à educação. No § 1º, é estabelecido que: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo”; no § 2º, que “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”; e, no § 3º, que “compete ao Poder Público recensear os educandos

no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (BRASIL, 2010, p.57).

De fato, os dois primeiros parágrafos são os mais relevantes no que diz respeito à efetivação da educação como direito de todos e dever do Estado. A declaração da educação como direito público subjetivo cria a possibilidade de o indivíduo reivindicar o cumprimento desse direito social à educação, podendo, junto a instituições como o Ministério Público, denunciar e impetrar ação contra o governo que esteja agindo inconstitucionalmente, exigindo a garantia do acesso, permanência e qualidade no ensino. Segundo Jamil Cury, o direito público subjetivo

é aquele pelo qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apóia-se em um dispositivo legal que visa à satisfação de um bem indispensável à cidadania. É o Estado o sujeito do dever da efetivação prévia do direito público subjetivo. Cabe ao cidadão, titular desse direito, a faculdade de exigi-lo quando lesado (CURY, 2007, p 575).

Tratando das questões educacionais na Constituição Federal de 1988, não se pode deixar de mencionar os mecanismos nela disponíveis para a garantia desse direito, como o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública, os chamados “remédios jurídicos”.

Pensar a declaração dos direitos como um recurso político-pedagógico do Estado para expressar o modo como as relações sociais no país devem ser concebidas (CURY, 2007) ajuda a compreender melhor os diferentes modos como a educação foi declarada nas diferentes Constituições que o Brasil já teve. Todas estiveram, de alguma forma, afinadas com os projetos de nação vigentes.

Em 1934, por exemplo, havia a preocupação de que a educação fomentasse a vida moral e econômica da nação e estimulasse a solidariedade humana, fatores condizentes com o desejo de reconstrução de uma república que excluía a população e se mantinha através de pactos oligárquicos. Também vale lembrar que, nessa Constituição, a educação foi declarada, pela primeira vez, como um direito, e entendida como pré-requisito para obtenção dos demais. Já na Constituição de 1967, a educação deveria inspirar-se, entre outros princípios, no da unidade nacional, tão pertinente à ideologia militar.

Finalmente, em 1988, a Carta Constitucional demonstrou a preocupação com a dignidade humana, com a redução das desigualdades sociais e com a formação de uma sociedade livre, justa e solidária. Como já demonstrado, ela acolheu princípios de um Estado Social e Democrático de Direito.

A educação, direito social e fundamental declarado na Carta, demanda do Estado implementação de políticas públicas que assistam aos princípios por ela estipulados. Contudo, demanda também condições para que esses direitos sejam efetivados, caso haja falhas na aplicação dessas políticas. Nesse sentido, a Carta de 88 inovou, garantindo os mecanismos de exigibilidade – ou, também chamados, remédio jurídicos – para a fruição desses direitos, vide a ação civil pública, os mandados de injunção, entre outros. Também surgiram inovações decorridas da reforma do judiciário e da modificação do Ministério Público, tornado órgão independente e de defesa dos direitos individuais e sociais indisponíveis.

A declaração da educação como direito público subjetivo na Constituição de 1988, como já mencionado, veio para autorizar o indivíduo a exigir dos Poderes Públicos a efetivação do seu direito social, ainda que de forma individual. Contar com o sistema de justiça, assim como o Ministério Público, tem significado a solução de impasses diante da inércia dos governos, que deveriam ter como fundamento básico a prestação positiva de suas leis e políticas públicas.

Embora sejam apenas mecanismos de exigibilidade e não o fundamento do Estado Social Democrático, como afirma Duarte (2007), entender o funcionamento desses mecanismos poderá surtir efeitos positivos para a sociedade. Entendê-los e utilizá-los poderá contribuir para a diminuição da diferenciação social, para o aumento dos níveis de conhecimento e consciência dos cidadãos quanto a seus direitos. Além disso, poderá indicar as deficiências e os caminhos possíveis para que a educação seja um direito de todos não apenas na lei, mas na realidade de cada indivíduo.

É nesse sentido que Abramovich e Courtis (2002, p.118) ao tratarem da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais afirmam que, embora o Judiciário não seja protagonista para a realização das políticas de efetivação desses direitos, conforme for adequadamente provocado (como, por exemplo, via Ministério Público), pode tornar-se instrumento de formação e articulação de políticas públicas na área social e, desta forma, garantir essa efetividade.

Em *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Victor Abramovich e Christian Courtis (2002) demonstram a dificuldade que às vezes se coloca frente aos direitos sociais, econômicos e culturais a fim de que os mesmos, assim como os direitos civis e políticos, gerem ao Estado obrigações que resultem em exigências jurídicas para a sua garantia.

Os autores argumentam que essa dificuldade se dá em razão da grande deferência judicial ao poder administrativo nas questões que exigem maior complexidade técnica ou que colocam em jogo decisões de desenho e execução de políticas públicas (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 248). Há, ainda, o problema da distinção feita entre direitos de obrigação

positiva e direitos de obrigação negativa para determinar a ação do Estado frente aos direitos sociais, econômicos e culturais e aos direitos civis e políticos, respectivamente. Para Abramovich e Courtis, essa distinção não faz sentido, na medida em que muitas vertentes dos direitos civis e políticos têm-se constituído no âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais. Somado a isso, há o fato de que estes direitos, tendo em vista suas complexidades, apresentam características que permitem sua exigibilidade judicial em caso de violação. Logo, “la misma conducta estatal puede satisfacer tanto un derecho civil como un derecho social”<sup>8</sup> (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 30).

Cabe ressaltar, por fim, que os autores atribuem aos direitos sociais, econômicos e culturais uma justiciabilidade, que possibilita ao titular dos direitos reivindicar perante o juiz o cumprimento de, pelo menos, algumas obrigações derivadas desses direitos. Os autores afirmam, ainda, que um direito social somente existe de forma plena enquanto existir algum poder jurídico que o faça ser garantido. Desse modo, na Constituição Federal de 1988, conforme ressaltado anteriormente, é possível identificar “remédios jurídicos” disponíveis ao cidadão que tiver, por exemplo, o seu direito público subjetivo à educação não garantido pelo Estado brasileiro. Nas palavras dos autores,

Lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida<sup>9</sup> (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 37).

Analisado brevemente o direito à educação nas Constituições brasileiras, a seção seguinte aborda o processo que compreende, em certa medida, o funcionamento dos mecanismos jurídicos para a exigibilidade desse direito: a judicialização da política.

## **2.2 A judicialização da política**

### **2.2.1 Origens da judicialização da política**

O processo de judicialização da política é um fenômeno relativamente recente no mundo e pode-se afirmar que, de modo geral, está presente em todas as sociedades democráticas. Na América Latina, por exemplo, confluuiu com os processos de redemocratização e foi intensificado, sem dúvida, pelo desenvolvimento e falência do *Welfare*

<sup>8</sup> “a mesma conduta estatal pode satisfazer tanto um direito civil quanto um direito social” (livre tradução)

<sup>9</sup> “O que qualifica a existência de um direito social como um direito pleno não é simplesmente a conduta correta do Estado, mas a existência de algum poder jurídico para que o titular do direito possa atuar em casos de descumprimento da obrigação devida” (livre tradução).

*State*. É certo que o processo ganha dimensões diferentes em cada Estado, o que contribui para a formação de opiniões distintas a respeito de seus efeitos, como se procurará demonstrar nesta seção. Contudo, é pertinente, antes da apresentação de definições ou da discussão dos efeitos desse processo, considerar, ainda que brevemente, suas origens.

De modo geral, os fatores que concorreram para a judicialização da política no mundo se concentram, sobretudo, no período após a Segunda Guerra Mundial, a partir da constituição do Estado de Bem-Estar Social; um período marcado por intensa atividade legislativa para regular os direitos sociais e por uma grande demanda jurídica para que esses direitos fossem garantidos. Entretanto, já em 1803, com o caso *Madison VS. Marbury*, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou nulo um ato do Poder Legislativo, entendendo que tal ato feria a Constituição, pode-se dizer que foi aberto um caminho para o Controle de Constitucionalidade, prática disseminada no século XX. Antes disso, ainda por volta dos anos de 1780, já é possível identificar a prática do Controle de Constitucionalidade, mas com um objetivo político diferente do empregado nos dias atuais. Naquele período, sua função estava restrita a dar ao povo a proteção contra legisladores desonestos, que por algum motivo não agiam em conformidade com a lei.

Já no final do século XIX, com as transformações pelas quais a sociedade vinha passando – industrialização, massificação da democracia e fluxos migratórios –, os juízes passaram a ser chamados para solucionar os interesses divergentes de grupos organizados, tendo em vista que já não era suficiente uma simples interpretação das “intenções do povo”; era preciso que fossem criadas normas que solucionassem os conflitos entre esses grupos de diferentes interesses, como o povo e seus representantes. A partir de então, o Controle de Constitucionalidade passou a ser um instrumento a serviço de grupos ou indivíduos que não tinham acesso ao Legislativo e de minorias políticas, sendo usado com a finalidade de reverter as decisões desvirtuadas dos atores legiferantes (CASAGRANDE, 2008, p. 33).

Terminada a Segunda Guerra Mundial e instaurados os Estados de Bem-Estar Social, a judicialização da política passou a caminhar a passos mais largos. Os analistas que apresentam uma visão mais positiva desse processo, afirmam que o *Welfare State* contribuiu para que as massas se reconcilhassem com os valores fundamentais da democracia, por meio da institucionalização dos direitos sociais. Por outro lado, na perspectiva habermasiana (*apud* WERNECK VIANNA, 2003), o *Welfare State* foi negativo, pois foi responsável pela colonização do mundo da vida, já que a ação administrativa do Estado teria tornado os cidadãos seus clientes. É certo que, nesse modelo de Estado, verificou-se uma primazia do Executivo em detrimento do Legislativo, na medida em que aquele fez do direito um grande

recurso de comunicação. Nesse sentido, o Poder Judiciário foi mobilizado para interpretar normas e arbitrar sua legalidade e aplicação, já que seus representantes são os conhecedores da linguagem e dos procedimentos do direito.

O problema central levantado pelos cientistas políticos acerca do assunto é que, dessa forma, a divisão dos poderes – modelo consagrado por Montesquieu no final do século XVIII, que o considerava “indispensável à constituição de uma ordem política e liberal e ao ideal de um Estado limitado, atendendo à máxima de que, ‘pela disposição das coisas, o poder freie o poder’” – ficaria ameaçada (ARANTES, 2007, p. 82). De todo modo, um dos efeitos que o Estado de Bem-Estar Social acarretou em decorrência da institucionalização dos direitos sociais foi dar efetividade ao direito do acesso à Justiça, na medida em que os indivíduos precisariam de garantias para a exigibilidade de seus direitos, sejam como consumidores, empregados ou mesmo cidadãos.

Inicialmente, o direito de acesso à justiça significava, de acordo com Cappelletti e Gath (2002), apenas um direito formal do indivíduo em propor ou contestar uma ação. E nesse primeiro momento, ainda que o acesso à Justiça se configurasse como um direito natural, não se colocou em jogo a ação do Estado na garantia desse direito. Foi somente a partir da Constituição francesa de 1946 que a ação do Estado passou a ter novos contornos, haja vista a emergência de direitos sociais que careciam da sua proteção. Por esse motivo é que o acesso à Justiça tornou-se efetivo somente a partir das reformas do Estado de *Welfare State*. Em *Acesso à Justiça*, Cappelletti e Gath (2002) destacam que, embora o acesso efetivo à Justiça tenha crescido nas sociedades modernas, é preciso entender o conceito de efetividade como “igualdade das armas”, ou seja, “a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos” (p. 15).

Nessa obra de 2002, os autores desenvolvem a ideia de que ocorreram três momentos para solucionar os problemas de acesso à Justiça, as chamadas Primeira, Segunda e Terceira Onda. Como esse estudo é tomado como referência por diversos autores para analisar, inclusive, o acesso à justiça no Brasil, convém que se faça uma breve caracterização de cada um desses momentos.

A “Primeira Onda” foi o momento da assistência jurídica patrocinada pelo Estado para os pobres. Aqui, existiram dois modelos: o *judicare* e o sistema público. No primeiro, um corpo de advogados era pago pelo Estado para dar assistência judiciária aos pobres, como indivíduos portadores de direitos e não como uma classe, tendo como objetivo conceder ao

pobre a mesma qualidade jurídica que o rico pudesse pagar. As principais críticas feitas a esse modelo dizem respeito ao fato de que, além de não ser extensivo a todos os tribunais especiais, não trazia a preocupação de formar nas pessoas a consciência de seus direitos; além disso, era um sistema que se voltava estritamente para a defesa individual do assistido. No segundo modelo, a preocupação estava em dar um enfoque de classe às demandas, fazendo com que as comunidades tomassem consciência de seus direitos. Para tanto, houve a instalação de escritórios de direito dentro das comunidades. Uma das críticas feitas a esse modelo é a incongruência entre o fato de os escritórios instalados nas comunidades serem pagos pelos cofres públicos ao mesmo tempo em que, por demanda, combatiam várias de suas políticas estatais.

A “Segunda Onda” foi o momento da representação dos direitos difusos. Os autores destacam nessa Onda o reconhecimento de direitos de grupos e a necessidade de permitir ações coletivas de interesse público, permitindo, ainda, que grupos privados estivessem à frente da representação de interesses públicos através dos *relator actions*. Na medida em que foi permitida a representação de interesses coletivos, emergiram as *class actions*, ou seja, as ações nas quais um litigante teria a prerrogativa de representar toda uma classe de pessoas numa determinada demanda. Esse procedimento evitava os custos da criação de uma organização permanente, tornando-se, assim, mais vantajoso. Para Cappelletti e Gath (2002), o problema das *class actions* é que elas demandam experiência, especialização e recursos em áreas específicas.

A “Terceira Onda” foi o momento do acesso à representação em juízo, ou seja, uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Cappelletti e Gath afirmam que essa “Terceira Onda” é de suma importância, na medida em que

encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas reformas de procedimentos, mudanças nas estruturas dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios (2002, p. 71).

Desse modo, vê-se que o acesso à justiça, para ser efetivo, precisou passar por algumas reformas, seja quanto aos procedimentos judiciais gerais – nos métodos alternativos para decidir causas judiciais, na emergência de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas –, seja na mudança dos métodos utilizados para a prestação de

serviços jurídicos ou, ainda, na simplificação do direito. O certo é que alguns fatores, como os altos custos dos processos e a morosidade do seu andamento, têm acarretado sérias dificuldades para a sociedade em relação ao acesso à Justiça. É preciso considerar ainda que outros fatores também podem configurar vantagens ou desvantagens no litígio. Dentre tais fatores, podemos destacar os recursos financeiros, que podem se tornar armas poderosas; a capacidade jurídica pessoal, que além dos recursos financeiros, inclui o nível de escolaridade; e o meio e *status* social do litigante. Sem alterações nesse sentido, que visassem a diminuição dos custos e o tempo do litígio, a promoção da paridade das partes e, entre outras coisas, a realização de reformas nos tribunais de pequenas causas, não seria possível tornar o acesso à justiça um direito.

É nesse panorama que o processo de judicialização da política torna-se extremamente relevante, como um processo de expansão do Poder Judiciário, oriundo das demandas por garantia dos direitos sociais, que emergiram com o Estado de Bem-Estar Social. Nesse contexto, a judicialização da política pode ser definida como:

[...] a participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo [...] a transposição<sup>10</sup> para o judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo, que vem se dando sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado (CASAGRANDE, 2008, p. 16).

José Eisenberg (2003) detalha esse conceito dizendo que a judicialização da política envolve dois movimentos: o primeiro, que é a politização do Judiciário, ocorre pela transferência dos poderes decisórios do Legislativo e do Executivo para os juízes e tribunais; já o segundo movimento, chamado de tribunalização da política, refere-se à disseminação de métodos decisórios que são peculiares ao Judiciário nos outros poderes, como ocorre com as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), por exemplo.

De modo geral, são as características da sociedade e a sua organização política e judiciária que vão indicar o “grau” da judicialização da política em cada Estado. Na mensuração desse grau, via de regra, observam-se alguns fatores, como o controle de constitucionalidade, se difuso ou concentrado; a possibilidade de realização da cidadania via Judiciário; e, entre outros, o nível de independência de juízes e tribunais. No Brasil, por exemplo, a abertura para o protagonismo do Judiciário e dos membros do Ministério Público,

---

<sup>10</sup> Vide considerações da nota de rodapé número 1.

em particular, foi enorme na Constituição Federal de 1988. Desde então, caracterizamo-nos por grande ativismo judicial. É preciso considerar, todavia, que as deficiências dos Poderes Executivo e Legislativo estão dentre as causas desse ativismo, tendo em vista que essas deficiências fazem com que a sociedade, na medida em que não tem suas demandas atendidas, precise recorrer ao Poder Judiciário.

Na América Latina, composta por países de democracia tardia e de *Civil Law*, a judicialização da política se deu, de acordo com Casagrande (2008), a partir da transição política e econômica pela qual esses países passaram, como já brevemente mencionado. As pressões por cidadania e pela garantia de direitos sociais foram fatores importantes no protagonismo do Judiciário, que passou a ser garantidor do pacto político democrático, com o declínio do Estado de Bem-Estar Social no final da década de 1970.

Sobre a ideia de que haveria um Estado de Bem-Estar Social em declínio, há controvérsias. Francisco de Oliveira (1998a, p. 82-3) prefere dizer que o arranjo entre economia e política no Brasil mais produziu um “Estado de Mal-Estar” do que Bem-Estar Social. Apesar de admitir que nos países desenvolvidos o declínio do Estado de Bem-Estar Social exigiu a intervenção do Estado para a criação do fundo público e garantia dos interesses de investimento das empresas e direitos dos cidadãos, o processo brasileiro não teria se dado exatamente dessa maneira (OLIVEIRA, 1998b, p. 58-9; 1998c). A ausência de uma esfera pública capaz de regular publicamente a utilização de fundos públicos não teria permitido propriamente a constituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Portanto, não haveria como declinar o que propriamente nunca existiu (OLIVEIRA, 1998a, p. 81).

Perspectiva diferente é adotada por Asa Cristina Laurell (1995). Os países da América latina, devido a alguns elementos relacionados ao conteúdo e à amplitude de suas políticas sociais, chegaram a ser considerados, em sua maioria, como Estados de Bem-Estar. Políticas de cunho neoliberal (privatização do financiamento e da produção de serviços, cortes com os gastos sociais, descentralização em nível local, etc.) teriam ameaçado o que foi erigido até a década de 1980. A autora atribui essa condição (Bem-Estar) aos países latino-americanos porque estes reconheceram em suas legislações o conceito de direitos sociais, bem como escolheram a seguridade social pública como uma forma institucionalizada para a garantia de formas de proteção social, como auxílio à doença e à maternidade ou aposentadoria, por exemplo.

No Brasil, a sensação de que se vivia um Estado de Bem-Estar tornou-se bastante forte a partir da década de 1930, com a emergência dos direitos sociais no Governo Vargas, que apresentou ainda, como sua expressão máxima, a Consolidação das Leis Trabalhistas

(CLT). A leitura de José Murilo de Carvalho (2008), quando identifica a garantia de direitos sociais anterior à dos direitos civis no nosso país, pode reforçar esse diagnóstico sobre o bem-estar brasileiro. Mas nunca é demais lembrar, que, mesmo adotando-se esse ponto de vista, a definição mais corrente de Estado de Bem-Estar Social (DELGADO, 2001, p. 59) não combina com “cidadania regulada” (SANTOS, 1979).

Antes de findar a exposição desses aspectos gerais sobre a judicialização da política e passar para a discussão do processo especificamente no contexto brasileiro, cabe considerar brevemente as particularidades que fazem com que o mesmo processo seja visto pelos estudiosos do tema ora positiva, ora negativamente. Aliás, dado o caráter bem estabelecido dessas diferentes perspectivas, será dedicada a elas uma subseção deste trabalho.

Assim, no que diz respeito à origem dessas divergências, é válido observar que o processo de judicialização da política, ao transpor decisões relativas aos Poderes de Representação – Executivo e Legislativo – para as instâncias do Poder Judiciário, coloca em discussão os mecanismos de *check and balances*, ou seja, afeta os princípios da divisão dos poderes. Com isso, alguns analistas entendem que, com a judicialização, é como se o juiz estivesse não apenas exercendo as atividades que competem à sua esfera de poder, mas como se estivesse legislando e ainda tomando as funções do Executivo, na medida em que, por exemplo, pode determinar a realização efetiva de políticas públicas. Entretanto, outros entendem que não há uma transposição de funções, de fato, entre os Poderes representativos e participativos, tal como é o Judiciário, tendo em vista que os três poderes operam em sentido complementar, concorrendo, inclusive, para a concretização dos direitos e das políticas que os próprios Poderes propuseram. Dessa forma, ainda que se verifique uma sobreposição de funções, ao solucionar a inércia dos Poderes Representativos, a atuação do Judiciário, viabilizando a cidadania, tornar-se-ia positiva.

Os que não percebem como positivos os efeitos da judicialização da política dizem ainda que a “invasão” do direito, do Poder Judiciário e da sua *intelligentia* nas instituições e na sociabilidade causam repercussões divergentes a respeito da liberdade. Tocqueville, por exemplo, temia o esvaziamento das ideias e mesmo das práticas de liberdade em consequência de um avanço inevitável da igualdade. Em outras palavras, a “invasão” das instituições de direito, garantindo cada vez mais a um número maior de indivíduos a igualdade, estaria desestimulando a reivindicação de uma cidadania social, tornando esses mesmos indivíduos cidadãos-clientes do Estado (WERNECK VIANNA et al, 1999, p.23).

Werneck Vianna, referenciando Cappelletti, diz que os efeitos da Judicialização da Política podem ser positivos na medida em que não se reconhece a capacidade do

Executivo e do Legislativo de atuarem como instituições que dão voz às vontades populares, mas sim, que dão voz aos compromissos estabelecidos entre os grupos de interesses divergentes. Dessa forma, o Poder Judiciário poderia atuar como incorporador do sistema político, garantindo que grupos marginais na sociedade tenham suas expectativas ouvidas, já que, via de regra, tais grupos não têm acesso a meios eficazes de alcançar os poderes políticos (WERNECK VIANNA et al, 1999, p.23).

A próxima subseção contempla o percurso histórico e as peculiaridades do processo de Judicialização da Política no contexto brasileiro.

### 2.2.2 A judicialização da política no Brasil

A judicialização da política no Brasil ocorreu de forma diferente das demais nações, haja vista o país ter uma comunidade de intérpretes responsáveis pelo controle da constitucionalidade, e não, tal como no modelo concentrado, apenas uma corte para tal atividade. Nossa primeira Constituição Republicana de 1891 se inspirou no *modelo difuso* americano de revisão judicial, ou seja, todos os juízes que compunham o Poder Judiciário tinham autoridade para declarar inconstitucionais leis e atos normativos. Posteriormente, as demais Constituições brasileiras sofreram influências do modelo europeu de revisão judicial *concentrado*, segundo o qual, apenas um tribunal especial teria a prerrogativa de declarar um ato como inconstitucional. Diante desse panorama, Arantes (2007) definiu nosso sistema como híbrido, haja vista que agrega os dois modelos de revisão judicial, sobretudo com a Constituição de 1988.

Hoje, graças à Constituição de 1988, nosso sistema não é *apenas difuso* porque contamos com o mecanismo da ação direta de inconstitucionalidade, patrocinada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que pode anular ou ratificar a lei em si. Desse ponto de vista, o STF é quase uma corte constitucional. O sistema também não é *apenas concentrado* porque o STF não detém o monopólio da declaração de (in)constitucionalidade, dividindo essa competência com os juízes e tribunais inferiores de todo o país que, se não chegam a anular a lei, podem afastar sua aplicação em casos concretos (ARANTES, 2007, p. 94).

A Constituição Federal de 1988 aumentou de um para nove os agentes legitimados a fazer uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADINS) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), ratificando o hibridismo do sistema e tornando-o extremamente acessível. Segundo o art. 103 da Carta de 1988, esses agentes legitimados são: o Presidente da

República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa da Assembléia Legislativa; o Governador de Estado; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; os partidos políticos com representação no Congresso; e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Desse modo, os legisladores da Constituição de 1988, ao confiarem a declaração de (in) constitucionalidade não apenas ao STF, mas também a toda essa comunidade de intérpretes da lei, fizeram com que as ADINS alcançassem reconhecimento como importantes instrumentos de defesa dos direitos da cidadania e como mecanismos de racionalização da administração pública.

No que tange à expansão do Judiciário no Brasil e à ampliação do acesso à Justiça, nota-se que o grande avanço se deu a partir da década de 1930, no governo Vargas, sobretudo em razão da interferência do Estado na economia e de sua intervenção nas relações sociais, especialmente, nas relações trabalhistas. Tomando como referência a mencionada proposta de Cappelletti e Garth (2002) para analisar a evolução do acesso à Justiça, no nosso país, a “Primeira Onda” ocorreu entre as décadas de 1930 e 1940, impulsionada, em certa medida, pelas descrenças no sistema representativo e no regime democrático em atender às demandas da sociedade. Nesse momento, promoveu-se a assistência judiciária a indivíduos de baixa renda, que não tinham condições de custear as despesas com advogado. A “Segunda Onda”, de acordo com os estudos de Cappelletti e Garth (2002) formou-se a partir da década de 1970, com a emergência dos direitos difusos e, ainda, com a falência do Estado de Bem-Estar Social (segundo o diagnóstico desses autores)<sup>11</sup>. Olhando para o Brasil, a “Segunda Onda” foi marcada pela presença do “advogado do povo”, que defendia interesses de grupos não representados, como crianças e idosos. Foi durante essa Onda que se atribuiu ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos perante o Poder Judiciário. Já a “Terceira Onda”, foi marcada por um incremento dos movimentos anteriores, tendo em vista a busca por ações mais rápidas e menos dispendiosas. Essa “Terceira Onda” no Brasil confluíu com a reforma do Judiciário, sem influências do Estado para garantir a assistência judiciária e, também, sem a participação da comunidade (WERNECK VIANNA et al, 1999, p. 157-9).

A Carta Constitucional instaurada no Brasil em 1988 redefiniu as relações entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Uma clara modificação, aqui já apontada, foi a inserção de personagens institucionais da sociedade civil na comunidade de intérpretes

---

<sup>11</sup> Quando os autores se referem à falência do Estado de Bem-Estar Social não fazem isso da mesma perspectiva de Francisco de Oliveira (1998), já citado neste trabalho.

da lei, dando-lhes o direito de participar do controle da constitucionalidade. Além disso, os institutos de ação popular e de ação civil pública foram constitucionalizados, e o Ministério Público foi recriado. A ele, a Constituição Federal de 1988 confiou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para Werneck Vianna (2003), criou-se, a partir de então, um novo espaço de manifestação na esfera pública, via procedimentalização da aplicação do direito, o que concorreu para a conexão do cidadão e de suas associações com o Poder Judiciário, que obtinha, então, a prerrogativa de atuar sobre o poder político.

Devemos ressaltar que, embora sofrêssemos influência da organização do governo norte-americano de tripartição dos Poderes e de descentralização federativa, houve, entre nós, grande dificuldade de aceitar o ativismo judiciário ou o chamado “governo dos juizes” como dizem os americanos. De fato, o ativismo judiciário não foi prontamente aceito como meio para solucionar os problemas entre Poderes Executivo e Legislativo, para garantir direitos dos cidadãos ou mesmo para solver problemas entre a União e os entes federados. Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Poder Judiciário passou por consideráveis modificações, que viabilizaram a abertura de espaço para um novo modelo normativo para a democracia participativa.

Os constituintes de 1988 dotaram os cidadãos de instrumentos que extrapolavam os de representação e manifestação política, tais como os plebiscitos e referendos, conforme demonstra Benevides (1991). Em outros termos, os cidadãos obtiveram com a Constituição de 1988 a possibilidade de votar sobre emendas constitucionais ou mesmo sanção de leis ordinárias que interfiram no interesse público nacional. Além disso, no âmbito judicial, os cidadãos tiveram acesso aos instrumentos político-jurídicos, como a ação civil pública, contribuindo também para o modelo de democracia participativa oriundo da Carta de 1988.

Quando a Constituição Federal de 1988 criou instrumentos jurídicos para a participação política na concretização dos direitos fundamentais e para a defesa e realização do Estado Social e Democrático de Direito, mostrou-se necessário um reaparelhamento do sistema Judiciário brasileiro, sobretudo, no Poder Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública. As principais modificações decorrentes desse movimento de 1988 de ampliação do acesso à justiça foram: o maior ativismo judicial do Superior Tribunal Federal; a descentralização da Justiça Federal, com a criação de cinco Tribunais Regionais e um grande número de Varas Federais; a criação, em cada estado, de pelo menos um Tribunal Regional do Trabalho; e a institucionalização e expansão da defensoria pública. Além dessas, duas outras mudanças que merecem destaque são: a criação de juizados especiais e a nova

configuração do Ministério Público. A primeira mudança trouxe à tona uma grande litigiosidade reprimida (em razão da descrença no sistema de justiça e da sua morosidade), na medida em que esses juizados especiais têm a faculdade de julgar causas cíveis menores ou menos complexas e, ainda, infrações penais de baixo potencial de ofensa, podendo dispensar, inclusive, advogados, já que utilizam processos judiciais simplificados. No que diz respeito ao Ministério Público, seu formato foi redesenhado e a instituição deixou de representar a Administração Pública, ganhando do constituinte de 1988 a função de defensora da ordem jurídica e do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio público e do interesse difuso e coletivo (CASAGRANDE, 2008).

No que tange aos juizados especiais, o professor Marcelo Pereira (2009)<sup>12</sup> afirma que sua criação trouxe à Justiça uma série de pessoas que, muitas vezes, deixavam de reivindicar seus direitos pelos motivos que expusemos anteriormente, como a morosidade ou até mesmo o caráter dispendioso dos processos. Pereira ressalta, ainda, que a criação desses juizados foi uma alternativa para desafogar o próprio sistema Judiciário, mas que hoje, mediante a facilitação do acesso, estes também se encontram com grande carga de trabalho.

Segundo Hugo Mazzilli (2007) o problema do acesso à justiça, no Brasil, é uma questão de concepção. O Poder Judiciário sofre de grande descrença pelos motivos já elencados (formalismo, lentidão e altos custos), ademais, essa descrença aumenta pelo fato de que os mais favorecidos economicamente, na maior parte das vezes, obtêm vantagens, sobre os desfavorecidos. Soma-se a isso o fato de os Juízes do Superior Tribunal Federal serem indicados pelo chefe do Poder Executivo, o que contribui para que esses juízes já venham com vínculos político-partidários que podem se manifestar na sua ação. Mazzilli afirma ainda que as soluções propostas na Emenda Constitucional nº 45/04 de controle externo do Poder Judiciário e de dar efetivo vinculante às decisões de tribunais superiores não significou a “panacéia”. Para o autor, só se conseguirá harmonizar a jurisprudência e erradicar a sobrecarga dos processos investindo em soluções consensuais e extrajudiciais, adotando procedimentos que tenham obrigatoriamente soluções liminares no processo e instituindo sérias responsabilidades para quem se cala ou nega a verdade nos processos judiciais (MAZZILLI, 2007, p. 57-62).

As opiniões sobre os efeitos da judicialização da política aqui no Brasil também evidenciam grandes divergências. Rogério Arantes (2007), por exemplo, lembra que as funções do Judiciário têm sido bastante controversas na nossa democracia. Segundo o autor, além da

---

<sup>12</sup> Em palestra proferida no dia 19 de maio de 2009, na Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Mesa II: Apropriação Social do Direito. Seminário: Judicialização da Política e Democracia.

função política, da função social e da função econômica, o Judiciário tem ainda que se sustentar como um corpo aristocrático estranho no seio da república democrática. Em suas palavras,

[...] a sorte do Judiciário está sendo lançada nessas três frentes de mudança – a política, a funcional e a republicana – e do equilíbrio entre elas dependerá o futuro da instituição. Vale dizer que “crise” e “reforma” são signos que acompanham a vida do Judiciário há tempos e não há indícios de que venham desaparecer no curto prazo. O fato é que, sendo as funções do Judiciário na democracia contemporânea algo controversas, estas devem seguir despertando polêmica: frear o poder das maiorias políticas governantes em nome das liberdades individuais, pela via do controle constitucional (função política), amparar as reivindicações igualitárias de grupos sociais, pela via do acesso coletivo à Justiça (função social) e garantir a segurança jurídica das relações econômicas e do funcionamento do mercado (função econômica). E tudo isso em meio ao desafio permanente de sustentar sua peculiar condição de corpo aristocrático estranho no seio da república democrática (ARANTES, 2007, p. 112).

Adotando outro ponto de vista, Casagrande (2008) acredita que o Judiciário passa a ser um novo espaço de política, na medida em que a sociedade civil já não fica mais restrita a participar apenas do sistema político representativo. Para ele, por meio das inovações processuais e da ampliação do sistema de garantias trazidas em 88, a sociedade civil ganhou uma nova forma de participação na atividade dos Poderes Executivos e Legislativos, que não por eleição. A judicialização da política pode significar, assim, uma importante arma das minorias contra as maiorias parlamentares, sobretudo no Brasil, onde as coalizões políticas têm significado, dentro do nosso sistema político, uma forma de tirania da maioria.

No trecho a seguir, vemos o que o autor identifica como as causas da judicialização da política no Brasil:

Resumidamente, portanto, pode-se atribuir a politização do Poder Judiciário no Brasil aos seguintes fatores, todos relacionados à reconstitucionalização do país e ao novo modelo de democracia participativa dela decorrente: a) a criação de um modelo constitucional amplamente regulatório dos direitos individuais e sociais, com a prevalência do direito público sobre o direito privado, consagrado na idéia de ‘Constituição Cidadã’; b) a ampliação do sistema de controle de constitucionalidade, especialmente da legitimação plúrima conferida ao Estado e à sociedade para provocar diretamente a atuação do Supremo Tribunal Federal; c) a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público e sua inserção plena no sistema de democracia participativa; d) acesso amplo ao Judiciário, por meio de novas formas processuais (ações coletivas, ações diretas de constitucionalidade, etc.) e da abertura de novos canais do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, juizados especiais, órgãos de defesa do consumidor e da concorrência, Comissões Parlamentares de Inquérito) (CASAGRANDE, 2008, p. 46).

As causas identificadas por Casagrande, que podem ser traduzidas em instrumentos processuais para dar garantias à exigibilidade dos direitos dos cidadãos, em um sistema judicial modernizado, expandido e redefinido e em maiores facilidades no acesso à justiça, significam também a vinda de uma litigiosidade reprimida à justiça, o que faz com que Casagrande (2008) defina a judicialização da política no Brasil como um círculo virtuoso – e não vicioso, como diriam os críticos do processo.

Na subseção 2.2.3, serão apresentadas mais detalhadamente as perspectivas divergentes sobre o processo de judicialização da política e, sempre que possível, a discussão considerará o contexto brasileiro.

### 2.2.3 Perspectivas sobre o processo de judicialização da política

#### 2.2.3.1 *Aspectos negativos*

Nesta parte, serão apresentados os argumentos dos autores que estudam o tema da judicialização da política enfatizando seus efeitos negativos. De imediato, é possível dizer que o processo se torna um problema quando cidadãos viram clientes da ação administrativa do Estado, o que faz com que o direito vá colonizando o mundo da vida como um todo. Nesse sentido, a maior autonomia do direito, de suas instituições e procedimentos tem significado um problema para a concepção republicana de soberania popular ou, até mesmo, uma perda de civismo. Isso porque a busca de direitos, não mais nas instituições democráticas representativas, mas no Judiciário, estaria fazendo com que as instituições políticas clássicas perdessem valor e que os cidadãos tivessem diminuído seu espírito público, concorrendo para o mal que Tocqueville anunciava nas democracias: a busca da igualdade em detrimento da liberdade.

A maior parte da bibliografia que aborda os aspectos negativos desse processo recorre aos estudos de Garapon, Alexis de Tocqueville e de Jürgen Habermas. O eixo procedimentalista que eles representam afirma que:

a invasão da política pelo direito, mesmo que reclamada em nome da igualdade, levaria à perda da liberdade, ‘ao gozo passivo dos direitos’, ‘à privatização da cidadania’, ao paternalismo estatal, na caracterização de Habermas, e, na de Garapon, ‘a clericalização da burocracia’, ‘a uma justiça de salvação’, com redução dos cidadãos ao estatuto de indivíduos-clientes de um Estado providencial (WERNECK VIANNA, et al, 1999, p. 23-4).

Garapon (1999), constantemente referenciado, argumenta que, conforme o indivíduo vai se modernizando, ele vai perdendo os vínculos sociais, sobretudo quando o Poder Judiciário é percebido como o último caminho para recuperar uma democracia ‘desencantada’. Dessa forma, quando se valoriza o Poder Judiciário, tal como tem ocorrido, o que se verifica, em última instância, é uma política desqualificada e uma sobrevalorização de instituições judiciais em detrimento de instituições como a família, os partidos, as religiões, a escola e o próprio Estado, que perdem a capacidade de continuar cumprindo suas funções de solidarização social (*apud* WERNECK VIANNA et al, 1999, p. 25). Assim, inserida no processo de judicialização, a sociedade marginaliza, na opinião de Garapon (1999, *apud* WERNECK VIANNA et al, 1999), as instituições de mediação, como os partidos políticos. Esse autor enfatiza, ainda, que a Justiça deveria intervir não na política, mas nas relações sociais; ou seja, não fazer com que o Estado garanta a igualdade, mas ajudar os indivíduos, dentro de suas relações sociais, a solucionarem seus conflitos. Logo, nessa perspectiva, torna-se mais interessante que a justiça atue *in locu*, reestruturando a sociabilidade.

Seguindo a mesma linha, Alexis de Tocqueville (JASMIM, 2005) entende que a busca pela igualdade – que o direito tem buscado garantir – gera nas sociedades democráticas um individualismo maléfico. Dessa forma, a liberdade política, valor caro ao autor, estaria cada vez mais dependente do individualismo e do confinamento dos homens na esfera da privacidade, o que poderia concorrer para sua própria destruição, tendo em vista que individualismo e confinamento causam a indiferença cívica. Isto é, longe da estrutura hierarquizada e dependente das sociedades aristocráticas, os indivíduos democráticos se tornam independentes para elaborar e realizar as atividades de sua vida. Eles criam uma pequena sociedade em si mesmos. Com isso, além do afastamento dos negócios comuns e da elevação dos interesses privados, um duplo resultado dessa fragmentação seria a privatização das relações sociais e a progressiva indiferença cívica. Pensando sob a perspectiva de Montesquieu (JASMIM, 2005), faltaria ao homem a virtude política, ou seja, esforços voltados para o bem público.

O homem democrático, ainda de acordo com Tocqueville (JASMIM, 2005), está sempre em busca da satisfação do bem-estar material, o que não se percebia nas sociedades aristocráticas, haja vista que a riqueza não era um objetivo, mas uma “maneira de viver”. Sendo assim, a solução para que o homem moderno deixe de atuar como soberano restrito, na medida em que participa da vida pública apenas nas eleições, seria a revitalização de instâncias de participação que fortalecessem o espírito, ou seja, uma “ação permanente do corpo de cidadãos na esfera pública” (JASMIM, 2005, p. 37).

Retomando aspectos referentes ao eixo procedimentalista, José Eisenberg (2003) diz que as intenções desse eixo podem ser interpretadas como uma busca pelo sentido original da soberania popular. Para ele, esse eixo, apesar de apontar ganhos parciais com a Judicialização da Política – referindo-se aqui às conquistas sociais com o *Welfare State* – não deixa de enfatizar a forma de cidadania clientelista que o processo produziria. Logo, o eixo procedimentalista teria como metas:

uma reafirmação do valor procedimental de uma estrutura básica de direitos que (a) permita a reorganização e o fortalecimento de uma cidadania ativa no âmbito da sociedade civil; (b) seja capaz de recuperar o sentido original da idéia de soberania popular que está na base do modelo democrático constitucionalista vigente no Ocidente; e (c) substituir, assim, a função paliativa dos atores do Judiciário enquanto contrapeso radical às desigualdades sociais resultantes do modelo vigente. (EISENBERG, 2003, p. 45).

Autores brasileiros que também discutem os efeitos negativos da judicialização da política no Brasil, como Celso Fernandes Capilongo, acreditam que o processo de judicialização impede a separação entre os sistemas político e jurídico, o que conduziria à inexistência da democracia.

Diante das incertezas do processo decisório político (e dos riscos a ele inerentes) o Judiciário estaria, cada vez mais, assumindo um papel revalidador, legitimador ou instância recursal das decisões políticas. Os temas da política, premidos por uma multiplicidade de demandas, seriam revistos pelo sistema jurídico (CAPILONGO, 2000, *apud* CASAGRANDE, 2008, p. 64).

Ainda tomando a obra de Capilongo como referência, o autor afirma que diante do descrédito dos partidos políticos, das casas legislativas, bem como dos processos eleitorais ou mesmo o enfraquecimento dos sindicatos, os grupos sociais têm percebido cada vez mais o Poder Judiciário como um *locus* de afirmação de seus direitos e, ainda, de superação desses déficits anunciados. Ele conclui que “[...] especialmente os setores mais fragilizados da sociedade – com menos capacidade de conflitos, organização e luta pela garantia de seus direitos – continuarão vendo na magistratura, cada vez mais, uma instituição para a afirmação de seus direitos” (CAPILONGO, 2010, p. 33).

Outra crítica que se faz à judicialização da política é que ela estaria reforçando a concentração de poder federativo nas mãos da União, na medida em que atuaria contra estados e municípios, sufocando suas forças de organização política local e causando uma

modernização de cima para baixo. Alguns analistas enfatizam ainda os riscos da judicialização da política, ao criar condições propícias para que o cidadão despreze a função legislativa e as instituições representativas, o que convergiria para uma suposta neutralidade da ação coletiva ou para a perda da substância do processo deliberativo. Nesse ponto, contudo, cabe-nos destacar que não é forte no Brasil a cultura de organização associativa, o que, apesar de piorar o quadro acima, tira do processo de judicialização da política a responsabilidade por esse comportamento individualista. E em relação à crítica posta no início do parágrafo, Casagrande (2008, p. 283) entende que a modernização não se daria de cima para baixo, na medida em que foram criados meios de expressão e canais de comunicação para as demandas da sociedade chegarem ao sistema político representativo. Logo, quando os conflitos sociais são “judicializados”, eles acabam perpassando todo sistema político, já que foram criados fluxos de deliberação.

#### 2.2.3.2 Aspectos positivos

A discussão traçada em torno dos efeitos positivos que o processo de judicialização da política produz afirma que essa valorização do direito, dos seus procedimentos e de suas instituições, antes de ser uma invasão dos mesmos na política ou a perda de uma cidadania social, significa, acima de tudo, uma ampliação do conceito de soberania, facilitada pela criação de novos espaços de democratização social, pelo controle de constitucionalidade e pela ampliação do acesso à justiça. Segundo Werneck Vianna (2003), assegurados o equilíbrio do sistema político e as bases da democracia – direitos dos cidadãos e soberania popular –, a judicialização da política não há de ser um fenômeno negativo nas sociedades democráticas<sup>13</sup>.

Assim como nos aspectos negativos, quando se discutem os efeitos positivos do processo em questão, recorre-se comumente a alguns autores, como Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin, no eixo que a bibliografia chama de substancialista. Esse eixo assume que, além de inevitáveis, as novas relações entre direito e política seriam até mesmo favoráveis, na medida em que são capazes de realizar a agenda de demandas por igualdade, sem que fique prejudicada a liberdade, fato tão preocupante a Tocqueville. Nesse eixo, o juiz é considerado

---

<sup>13</sup> É interessante observar que nas obras de Werneck Vianna estudadas neste trabalho não foi identificado um conceito explícito de judicialização da política, ou seja, algo do tipo “judicialização é”. O autor apresenta o conceito através da historicidade do processo, bem como através da polêmica discussão entre os efeitos positivos e negativos da judicialização. Ou seja, dentro das discussões entre os eixos substancialista e procedimentalista, respectivamente.

um personagem importante para, não apenas declarar os direitos, mas, sobretudo, interpretar o que é justo na prática social.

De acordo com Eisenberg

[...] o eixo Cappelletti-Dworkin confronta a invasão da política pelo direito de uma perspectiva um pouco mais otimista, apontando para o importante papel que os juízes e demais atores do judiciário exercem no sentido de estabelecerem um contraponto conservador à inevitável tendência dos legisladores de atuarem em convergência com os desejos da maioria. Defensores da Constituição, símbolo máximo do contrato original que estabelece o horizonte normativo da ordem política democrática, os juízes são capazes (e têm até mesmo, a responsabilidade) de intervir ativamente nos processos políticos no sentido de assegurar a estabilidade e a coerência dessa ordem, bem como sua extensão aos setores menos integrados da sociedade. [...] substituto funcional necessário à recuperação do sentido original, não da soberania popular, como no outro eixo [procedimentalista], mas da própria idéia de uma ordem jurídica formada por direitos constituídos e compartilhados por todos os cidadãos. (2003, p. 45)

Para Werneck Vianna et al (1999), o eixo substancialista garante ao Poder Judiciário o direito de transcender às funções de *check and balances*, na medida em que o insere no âmbito das relações entre os três poderes. Assim, o Poder Judiciário não se limita a equilibrá-los e harmonizá-los, mas deve assumir também o papel de intérprete das vontades gerais, que estão implícitas nas leis. Ainda segundo Werneck Vianna, para Cappelletti e Dworkin, a invasão do direito nas sociedades contemporâneas – ou, em outras palavras, o redimensionamento das funções do Poder Judiciário – não fere os mecanismos democráticos tradicionais, pois, desde que atue como guardião dos princípios e dos valores fundamentais, o deslocamento de sua agenda revolucionária e a positivação do ideal de justiça significam “uma efetiva e necessária extensão dessa tradição [democrática] a setores ainda pouco integrados à sua ordem e ao seu ideário” (WERNECK VIANNA, et al, 1999, p. 32).

Passando para uma interpretação do processo de judicialização da política no cenário brasileiro, pode-se afirmar que o ativismo judicial entre nós, diferentemente da forma como ocorreu em outros países, foi possibilitado pelo próprio Poder Legislativo, na Constituição Federal de 1988. Na elaboração de nossa Carta Magna, esse Poder conferiu à sociedade instrumentos que garantiam a concretização do Estado Social Democrático de Direito. Logo, fez da representação funcional uma arena para a democracia brasileira. Ao se olhar, por exemplo, para a democracia representativa, sobretudo para os partidos de esquerda ou oposição, percebe-se que o processo de judicialização da política, antes de enfraquecer o sistema representativo, o fortalece, na medida em que viabiliza a conexão entre as formas de

democracia representativa e participativa para a concretização de ações e políticas públicas, ou mesmo garantindo a atuação de partidos políticos que são minorias nas bancadas legislativas e não conseguem passar seus projetos ou instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) <sup>14</sup>.

O constitucionalista Luís Roberto Barroso descarta a possibilidade de haver alguma incompatibilidade da justiça com o sistema representativo democrático. Segundo sua análise, embora o poder Judiciário não seja definido pelo sufrágio político, ele também exerce um poder representativo. Werneck Vianna, na mesma linha de pensamento, afirma que não existe oposição entre os sistemas representativo e participativo, pois o processo deliberativo também pode ocorrer pelo Judiciário, seja controlando as atividades do legislador, seja pelos processos individuais ou coletivos na vida social, política e econômica (CASAGRANDE, 2008, p. 64-5).

Ao apresentar pesquisa realizada, Werneck Vianna (2003) destaca que a peculiaridade do processo de judicialização da política no Brasil tem sido a participação efetiva de dois atores da Federação Brasileira: os governadores e os procuradores da República, membros do Ministério Público. Já Casagrande destaca o Ministério Público como instituição principal nesse processo.

Embora Werneck Vianna tenha afirmado em debate <sup>15</sup> que jamais dirá ser a favor ou contra a judicialização da política e que apenas busca entender o fenômeno, suas palavras fazem entender que o processo entre nós não é, necessariamente, ruim, na medida em que pode animar a república e contribuir para a construção da cidadania, fazendo do direito uma pedagogia para o civismo.

Mais uma vez, e agora no território inédito da democracia política, o direito, seus procedimentos e instituições passam a ser mobilizados em favor da agregação e da solidarização social, como campo de exercício de uma pedagogia para o civismo. A expansão do direito e do Poder Judiciário, em uma sociedade que jamais conheceu, de fato, a liberdade, se reveste, portanto, de uma dupla inspiração. De um lado, nasce, como em outros contextos nacionais contemporâneos, da ocupação de um vazio deixado pela crise das ideologias, da família, do Estado e do sistema da representação; de outro, reitera uma prática com raízes profundas na história brasileira, em que o direito, como instrumento de ação de uma *intelligentia* jurídica, se põe a serviço da construção da cidadania e da animação da vida republicana (WERNECK VIANNA, et al, 1999, p. 153).

<sup>14</sup> Para um exemplo de como a judicialização da política viabilizou a distorção do sistema representativo, ver: Cap. 4 – Estudos de Caso 01, “Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos” de Cássio Casagrande (2008).

<sup>15</sup> Debate realizado na abertura do Seminário – Judicialização da política e democracia, na Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, entre os dias 18 e 19 de maio de 2009.

É possível apontar um aspecto comum entre os eixos procedimentalista e substancialista, apesar de suas divergências quanto aos efeitos desse processo, a saber, o fato de que ambos entendem que o Poder Judiciário tem configurado nas sociedades democráticas como instituição estratégica para a garantia da autonomia individual e cidadã.

É certo que, se a judicialização da política significar entre nós uma forma de assistencialismo, de modo que o Judiciário atue em substituição ao Estado e como intérprete do direito, a partir da delegação da função por um corpo de soberanos, o objetivo de se construir uma cidadania ativa com cidadãos livres estará, evidentemente, fadado ao fracasso. Todavia, num cenário de vida associativa quase inexistente, em que a efetividade dos direitos e interesses comuns é reduzida a uma representação definida nas eleições, não podemos desconsiderar o valor positivo das novas formas de acesso à justiça e dos demais mecanismos colocados à disposição dos indivíduos para a conquista de sua democracia cidadã.

Assumindo esse ponto de vista é que se conclui aqui que são positivos os efeitos da judicialização da política, sobretudo pela atuação do Ministério Público, instituição sobre a qual tratará a próxima seção.

## **2.3 O Ministério Público**

Como já anunciado, este trabalho enfatiza a atuação do Ministério Público (MP) no processo de judicialização da política/educação na comarca de Juiz de Fora. Por isso, nesta seção serão apresentados alguns pontos relativos à sua história, os princípios que regem a instituição e seus membros, a sua forma de organização e os instrumentos de que dispõe para atuar. Além disso, esta seção procura esclarecer como o Ministério Público se relaciona com os demais Poderes e quais as influências desse relacionamento na judicialização da política no Brasil.

### **2.3.1 Aspectos históricos**

Fazendo uma breve contextualização do Ministério Público dentro da República brasileira, observa-se que, na Constituição Federal de 1891, foi determinado que o Procurador-Geral da República, que integrava o Superior Tribunal Federal, fosse o chefe do Ministério Público, sendo que o cargo era de indicação do Chefe do Executivo. Desse modo, até aquele momento, cabia ao Ministério Público cumprir as ordens do governo da República, no que competia às suas funções, ter a iniciativa da ação penal e exercer o papel de defensor

da União. Com a revolução de 1930, o Ministério Público desvincula-se do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que se torna uma figura institucional do Estado. Com a promulgação dos Códigos Penal, de Processo Penal e de Processo Civil, durante o Estado Novo, as funções do Ministério Público foram uniformizadas dentro dos Estados. Mesmo com o processo de redemocratização em 1946, a instituição manteve seu papel de *persona* do Estado, assim como o de representação interventiva, ou seja, admitia-se a intervenção da instância Federal nos Estados, quando ocorresse, por parte destes, a ofensa aos princípios sensíveis da Constituição.

A representação interventiva é, segundo Werneck Vianna, uma prática autoritária que antecedeu ao controle abstrato das normas da Lei, no ano de 1965, com a Emenda Constitucional nº16, que, antes de desejar a autonomia da Federação e a cidadania, visava garantir que a União tivesse resguardadas as suas funções de regular e homogeneizar o sistema político e a sociedade civil. Com a instauração do regime autoritário em 1964, essas duas funções somadas – a representação interventiva e o controle abstrato das normas – intensificaram o papel repressivo da Instituição sobre a Federação. Foi somente em 1988, mediante a desvinculação do Ministério Público do Poder Executivo e da representação judicial, que a instituição assumiu a função de controle da constitucionalidade das leis, representando não mais a União, mas a sociedade em geral, resguardando, ou pelo menos tendo como dever resguardar, o regime democrático e os interesses individuais e sociais indisponíveis. Desde então, como um dos intérpretes da lei, o Ministério Público tem sido um dos atores mais atuantes, sobretudo em temas como organização do Estado, no que tange à administração de interesses e direitos da sociedade civil (WERNECK VIANNA et al,1999, p. 83-4).

De acordo com Hugo Mazzilli (2007), a evolução do Ministério Público começou a ser sentida nos anos finais da ditadura militar. Foi nesse período que se iniciaram os rumores pela independência da instituição e pela destinação democrática da mesma, influenciados pela Constituição Portuguesa de 1976. Observa-se que, até a instituição da Primeira Lei Orgânica do MP<sup>16</sup>, em dezembro de 1981, todo exercício da instituição em prol da democracia era vetado. Só depois disso é que a tendência democrática da instituição foi reforçada, através de assembléias organizadas pela Associação Paulista do Ministério Público (APMP).

---

<sup>16</sup> A primeira Lei Orgânica do Ministério Público visou homogeneizar o sistema de prerrogativas, atribuições e deveres éticos do magistrado e dos promotores públicos. A instituição foi desvinculada do Poder Executivo e tornada independente do Poder Judiciário após a Constituição de 1988, tornando-se entidade estatal, mas não governamental. Com isso, passou a defender exclusivamente a sociedade, haja vista que o Estado cria a Advocacia Geral da União para a sua defesa.

Em 1985, a cidade de São Paulo sediou o VI Congresso Nacional do Ministério Público, que, além de promover a arrecadação de subsídios para criação de um Ministério Público Nacional, defendeu a tese que a “defesa da legalidade” democrática pudesse gerar uma insegurança jurídica na sociedade, na medida em que permitia variadas interpretações de um único ordenamento. Em 1986, a Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) preparou o 1º anteprojeto para o Ministério Público na Constituinte, que não fazia nenhuma referência ao papel da instituição na “defesa da legalidade” ou dos valores democráticos. Contudo, o governo federal já havia iniciado os estudos constitucionais que foram concluídos com a proposta Pertence (referente a José Paulo Sepúlveda Pertence – Procurador Geral da República no período), propondo que o Ministério Público fosse responsável pela defesa do Regime Democrático. Assim, proclamado o Estado Social Democrático de Direito em 1988, o Ministério Público, incumbido de verificar a conformidade dos atos políticos, passou a ter o texto Constitucional como fonte primeira de interpretação. Com isso, a defesa do Regime Democrático passou a ser observada em três níveis: primeiro, o controle de constitucionalidade das leis que violem o princípio constitucional, por exemplo, através de ADINS – forma concentrada; segundo, a forma difusa de controle de constitucionalidade, por meio de ação civil pública, inquéritos civis e ação penal; e terceiro, através de ajuizamento das ações penais ou civis públicas necessárias à defesa do sistema democrático, exigindo a realização dos direitos fundamentais (MAZZILLI, 2007, p. 70-4).

### 2.3.2 Funções e princípios do Ministério Público

Rogério Arantes (2000) destaca os dois princípios que têm regido a atuação do Ministério Público desde a Constituição de 1988: o combate à improbidade administrativa e a fiscalização de serviços de relevância pública. Segundo Arantes (2000), esses dois princípios combinados definem o conceito de cidadania da instituição.

É válido frisar que toda ação do Ministério Público deve visar a defesa de pessoas, em seu caráter individual (desde que haja interesse social), de grupos de pessoas e de toda a sociedade. Assim, a instituição pode intervir caso haja a indisponibilidade de interesses ligados a uma pessoa ou a uma relação jurídica, levando em conta, ainda, a abrangência ou repercussão das demandas judiciais, cuja solução afete toda a sociedade. Hugo Mazzilli recorre ao regime jurídico do Ministério Público para demonstrar o objeto de atenção da instituição, que se resume à seguinte tríade:

a) ou zela para que não haja disposição alguma de interesse que a lei considere indisponível; b) ou, nos casos em que a indisponibilidade seja apenas relativa, zela para que a disposição daquele interesse se faça em conformidade com as exigências da lei; c) ou zela pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo na solução do litígio (MAZZILLI, 2007, p. 47).

Para Mazzilli, essa tríade permite caracterizar a ação do Ministério Público como uma ação de caráter político, na medida em que interfere na condução dos assuntos de interesse do Estado e do cidadão. Esta ação torna-se mais política ainda quando visa mudar a realidade brasileira, sobretudo dos mais desprovidos economicamente.

A seguir, são destacadas algumas funções institucionais do Ministério Público, conforme o art. 5º da Lei Complementar federal nº. 75/93, apresentadas por Mazzilli (2007):

Inciso I – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis; Inciso II – zelar pela observância dos princípios constitucionais, d) à seguridade social, à educação, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; Inciso III – a defesa dos seguintes bens e interesses, e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; Inciso IV – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social; Inciso V – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativo às ações e aos serviços de saúde e à educação; e o Inciso VI – exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei. (p. 81-3).

A instituição ainda atua na condução de inquéritos civis, na tomada de compromisso de ajustamentos de conduta, no atendimento ao público, nos acordos extrajudiciais, nas tarefas de *ombudsman* e no controle da atividade externa policial, conforme será visto mais detalhadamente adiante. Na área criminal, a instituição está responsável por apurar em juízo as infrações penais de ação pública, e também pela responsabilização de seus autores. Já na área civil, a instituição poderá agir de duas formas: ou como agente, na medida em que se torna o provocador do Judiciário; ou de forma interveniente. Nesse último caso, são duas as hipóteses possíveis: aquela orientada pela “qualidade de uma parte”, ou seja, quando é preciso suprir alguma deficiência ou garantir um direito indisponível; e aquela orientada pela “natureza da lide”, ou seja, quando há interesse público em jogo. Vale lembrar que os membros do Ministério Público atuam com plena liberdade de convicção e liberdade de agir (MAZZILLI, 2007, p. 43-6). Assim, o Ministério

Público assume o papel de preservar valores democráticos, assegurando equilíbrio tanto na fase pré-processual, como dentro da relação processual.

Por fim, vale destacar uma das principais funções do Ministério Público, o atendimento ao público. Além de ser um importante instrumento de acesso à justiça, o Ministério Público tem ajudado a reduzir a litigiosidade reprimida. No interior dos estados, inclusive, essa tem sido uma das tarefas mais expressivas e significantes do Promotor de Justiça. Além disso, nessas cidades do interior, o Promotor de Justiça é percebido como uma autoridade de órgão estatal. Cabe observar que o Ministério Público nunca atuará como representante de partes públicas ou privadas. Atuará sempre no sentido do coletivo.

Tomando mais uma vez as ideias de Mazzilli (2007), deve-se enfatizar a importância de que se divulguem as funções que o Ministério Público pode desempenhar gratuitamente para a população, a fim de que esta possa usufruir dos serviços e, inclusive, exigir que a instituição atue para o que foi destinada. Mazzilli recomenda, ainda, que dentro das instituições haja disciplina no atendimento ao público, observando as regras que orientam a sequência de atendimento, excetuando-se os casos de providência urgente ou excepcional, cujo atendimento não possa tardar. É preciso deixar à mostra o horário e local de atendimento, que, comumente, deve corresponder ao tempo normal de expediente no gabinete da Promotoria, no fórum. Em casos urgentes, o atendimento deve ser realizado em qualquer lugar ou ocasião, inclusive na casa do promotor. Não se recomenda limitar horários e dias de atendimento ou número de atendidos. Deve-se fazer uma triagem, ou seja, anotar o nome, o assunto e a ordem de chegada das pessoas. É desejável que o Promotor resida na comarca para que possa conhecer os problemas locais. É desejável também que o Promotor dê um tom mais científico, lendo e explicando o artigo da lei que diz respeito ao problema, garantindo, assim, mais convencimento. Ressalta-se que a triagem das demandas ocorre em conformidade com a organização do sistema de justiça e da estrutura interna da instituição. A agenda de demandas do Ministério Público não pode sofrer influências externas, sendo uniforme e consensual.

O próximo item procura descrever como o Ministério Público está organizado. Posteriormente, serão abordadas as formas de atuação do MP, que, de certa maneira, são os instrumentos que tornam possível a sua participação do processo de Judicialização da Política.

### 2.3.3 Princípios de organização do Ministério Público

Os princípios de organização do Ministério Público coincidem com os do Poder Judiciário. O Ministério Público está dividido em dois ramos: Estadual e União. O da União

comporta o Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. O que os diferencia é a área de atuação. Apenas membros do Ministério Público Federal podem officiar perante o STF, composto pela cúpula do Poder Judiciário, que profere a palavra final sobre a interpretação da Constituição Federal e o Superior Tribunal de Justiça, que uniformiza a interpretação da lei infraconstitucional.

No âmbito federal, o chefe do Ministério Público é o Procurador Geral da República, que é indicado pelo Presidente da República e deve ser aprovado por maioria absoluta no Senado Federal. O mandato é de dois anos, permitida a recondução sucessiva. Já no âmbito estadual, o chefe do Ministério Público é o Procurador-Geral, e sua escolha se inicia com a elaboração de uma lista tríplice com nomes indicados pelos próprios membros da instituição. O Governador do estado, então, decide por um nome da lista. Nesse caso, a Assembléia Legislativa não tem poder de escolha, mas tem a faculdade de destituir o escolhido do cargo, por maioria absoluta. O mandato é de dois anos, sendo possível apenas uma recondução.

O Ministério Público, para que consiga exercer suas atividades, precisa gozar de autonomia funcional. Para tanto, ele é provido de três tipos de garantias. Primeiramente, as garantias nas suas atividades-meio, ou seja, as garantias que envolvem a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a iniciativa da lei, que se traduz em autonomia para organizar as atribuições e o estatuto do Ministério Público, assim como criar e extinguir seus cargos e planos de carreira e criar ou extinguir serviços auxiliares. O Ministério Público conta também com garantias relativas a suas atividades-fim, ou seja, a garantia de exercer seu ofício com liberdade de ação em relação aos três poderes, limitando-se apenas à observância da lei. Finalmente, o Ministério Público também possui garantias dos órgãos e agentes, o que se traduz na liberdade funcional dos membros do Ministério Público em exercer seu ofício, podendo ser responsabilizados por atuação irregular. As garantias dos órgãos e agentes se evidenciam de várias formas, como: na proibição da irredutibilidade dos subsídios e na justificativa de bons salários, para que o promotor se dedique exclusivamente ao cargo e não se corrompa; na vitaliciedade, que veda demissões administrativas, possíveis apenas em decorrência de sentença judicial julgada; na inamovibilidade, que impede que o funcionário seja afastado de seu cargo e de suas funções; na definição de seus poderes e da escolha dos Procuradores Gerais; na existência do Promotor natural, que requer a existência de cargos e funções predeterminadas em lei, que não podem ser alteradas na atuação dentro do Ministério Público; na vedação de Promotor *ad hoc*, que impede que funcionário de outra carreira atue

nas funções destinadas à instituição; e por fim, na responsabilidade do membro do Ministério Público, segundo a qual, a ação irregular de um membro recairá sobre a responsabilidade dele e não da instituição (MAZZILLI, 2007, p.87).

No Ministério Público não existem hierarquias, ou seja, sua organização é monocrática, o que garante aos seus membros uma independência funcional. Para Sadek (2000), esse fato contribui para que haja um espaço para ‘vontade política’, ou seja, para que a motivação e as características individuais de seus membros tornem efetivas as prerrogativas da lei. Um exemplo da independência funcional é a escolha dos Procuradores-Gerais da República e da Justiça; outro, é a própria dificuldade de mensurar a real autonomia da instituição, tendo em vista que as atribuições do Ministério Público podem ser limitadas pelo Poder Judiciário e pela Polícia, quando facilitam ou impedem as investigações ou ações. Note-se que essas instituições muitas vezes podem sofrer pressões políticas para tanto.

Rogério Arantes (2000) destaca que o alto grau de discricionariedade dos membros do Ministério Público, ou seja, essa independência funcional, pode ser negativa no sentido de contribuir para que seus trabalhos não tenham continuidade ou uniformidade na resolução dos problemas que são comuns a diferentes comarcas, e no sentido de poder inviabilizar uma diretriz obrigatória de atuação para todos os membros da instituição. Convém ressaltar, que, apesar dessa observação de Arantes, os membros do Ministério Público não atuam de maneira tão disforme, ainda que tenham independência funcional. A lei impõe recomendações institucionais para atuação dos promotores, assim como estabelece as regras que norteiam o atendimento ao público, uma das principais funções do Ministério Público, conforme foi visto.

#### 2.3.4 Instrumentos de atuação do Ministério Público

Já observou-se aqui que o Ministério Público tem o dever de garantir os direitos individuais e sociais indisponíveis, defendendo pessoas ou grupos de pessoas que se apresentam necessitadas ou estão em situação de inferioridade, na relação processual ou até mesmo na vida social.

Os instrumentos de ação de que o Ministério Público dispõe para a defesa do Regime Democrático são: a ação penal, a ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva, o inquérito civil, a ação civil pública e o controle externo de atividade policial. A atuação do Ministério Público, através desses instrumentos, permite o zelo pelos direitos constitucionais do cidadão (admitindo ouvir representantes da sociedade civil e promover

audiências públicas), a defesa de minorias, a visita a presos, e “o combate à inércia governamental em questões como mortalidade infantil, falta de ensino básico, falta ou insuficiência de atendimento de saúde, defesa do meio ambiente e do consumidor, entre outras prioridades” (MAZZILLI, 2007, p.84-5). Aqui serão considerados especialmente dois desses instrumentos.

Os Inquéritos Cíveis referem-se à fase de coleta das informações que serão utilizadas para propor uma Ação Civil Pública. Essa fase é muito importante, pois demonstra se é necessária ou não a provocação jurisdicional. Além disso, o Inquérito Cível permite regular as denúncias que chegam ao Ministério Público e, entre outras coisas, viabiliza compromissos de ajustamento de conduta.

As Ações Cíveis Públicas e as ações populares são ações para a defesa dos interesses essencialmente coletivos, ou seja, buscam um bem jurídico de natureza coletiva, que pertence a um grupo ou comunidade, como o meio-ambiente, o patrimônio histórico, a probidade da administração pública, entre outros. De acordo com Werneck Vianna (2003), as ações populares, a Ação Civil Pública e as ADINS têm se convertido numa arena da judicialização da política. Uma das razões para que isso aconteça é o fato de que muitos políticos as têm usado como instrumento para a garantia de seus interesses e/ou direitos, sobretudo os de partido de esquerda. Vianna destaca ainda que esses tipos de ações têm feito réus os três poderes e, inclusive, o Ministério Público.

Segundo Cássio Casagrande, a ação civil pública tornou-se o principal instrumento de judicialização da política, pois a

judicialização é provocada por uma potencial lesão coletiva, em que há necessidade de decisão – geralmente de matriz constitucional – sobre normas em conflito ou sobre o vazio da lei, por exemplo, direitos ainda não regulados pelo Poder Legislativo (CASAGRANDE, 2008, p. 93).

Ainda de acordo com o autor, a Ação Civil Pública é uma forma de judicialização da política, na medida em que viabiliza a concretização dos direitos dos cidadãos, incitando o Estado a cumprir com sua obrigação. As regras para a utilização dessa ação, que, de certa forma, afetam a participação política dos grupos organizados ou não, incluem: ajuizamento de Ação por ente federativo, que exige que a entidade esteja constituída a pelo menos um ano, que o fim da Ação seja a defesa dos interesses difusos e coletivos e que haja uma correlação temática entre o bem jurídico que reivindica e os seus próprios estatutos; ajuizamento de Ação diretamente pelo Ministério Público, seja por iniciativa ou por representação; propositura por

parte do Poder Público; e por último, a propositura de ação conjunta por qualquer ente legitimado. Convém destacar que a forma mais comum de propor Ação Civil Pública tem sido através do Ministério Público, o que, ao menos em parte, se justifica pela nossa Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a propositura de Ação Civil Pública como uma “função institucional” da entidade. Além disso, há o fato de que o Ministério Público tem poder investigativo e a prerrogativa de estabelecer termos de compromissos e de ajustamentos de conduta. Não se pode esquecer que essa forma extrajudicial, ou seja, os acordos acertados no âmbito do MP e que não chegam à Justiça, tem contribuído para aumentar a parcela da população que procura a instituição (CASAGRANDE, 2008, p. 82-92).

Uma das críticas feitas a essa atuação mais ativa do Ministério Público, pós Constituição de 1988, é a excessiva proposição de ação civil pública por parte da Instituição e uma atuação não tão expressiva das organizações sociais, ainda que a participação destas últimas esteja crescendo. O Ministério Público tem sido o ator mais presente na proteção dos interesses coletivos e difusos, na provocação do Poder Judiciário, na fase pré-processual, na realização de inquéritos civis públicos e, ainda, na realização de acordos entre as partes, seja no âmbito judicial ou extrajudicial. De acordo com pesquisa apontada por Werneck Vianna (2003), a instituição tem provocado grande participação da sociedade nas ações coletivas em que ela é chamada para atuar, e não sendo expropriadora da participação social, como sugerem alguns críticos.

Por fim, convém descrever os caminhos que uma denúncia que chega ao Ministério Público percorre: a) procedimento preliminar: investigação/desfecho: acordo informal; b) Inquérito Civil Público/desfecho: termos de ajustamento de conduta, Título Executivo Extrajudicial; c) Ação Civil Pública /desfecho: Título Executivo Judicial. É importante frisar que, atualmente, a maior parte dos conflitos administrados pelo Ministério Público tem se resolvido na esfera extrajudicial.

### 2.3.5 Ministério público e judicialização da política: aspectos gerais

Como já destacou-se anteriormente, o Ministério Público tem assumido, através de sua atuação, dos mecanismos que possui e das prerrogativas que lhe foram atribuídas na Carta Magna de 1988, o papel de um dos atores principais da judicialização da política no Brasil. A atuação da instituição, considerada excessiva em alguns casos, tem gerado muitas tensões, sobretudo quando ela extrapola os muros dos Fóruns. Enquanto alguns defendem os avanços adquiridos com a CF/88, outros seguem na linha da crítica da judicialização,

afirmando que o MP estaria abandonando suas funções genuínas, como as atividades relacionadas à ação penal, e causando um desequilíbrio entre os três poderes.

Maria Tereza Sadek (2000) ao destacar a ação do Ministério Público fora dos gabinetes dos Fóruns e sua ida até às comunidades periféricas, afirma que a Instituição tem servido de impulso para o movimento das três Ondas de ampliação do acesso à justiça, referidas nos estudos de Cappelletti e Gath (2002). Em sua opinião, ao ir às comunidades, o Ministério Público está promovendo a substituição da permissão para o ingresso no mundo da justiça pelo convite à sua entrada (SADEK, 2000, p. 25).

A atuação do Ministério Público tem sido observada, na literatura sobre o tema, na sua relação com as demais instâncias do poder ou mesmo com a sociedade. Por exemplo, em relação ao Poder Judiciário, discutem-se as transformações que tanto a Justiça quanto o Ministério Público sofreram nesses pouco mais de vinte anos, as dificuldades e problemas surgidos com a legitimação política do Ministério Público, assim como a responsabilidade política de seus atores. De modo geral, ressalta-se que o Ministério Público, a partir de então, ou está em condição de grande atividade na provocação do Judiciário, ou está diminuindo a sobrecarga de trabalho dessa esfera de poder, na medida em que segue resolvendo os conflitos extrajudicialmente.

Em relação ao Poder Legislativo, a atuação do Ministério Público tem significado a atualização da agenda política legislativa, tendo em vista que, pelo poder e dever a ele investidos, a Instituição tem exigido a concretização dos direitos sociais, sobretudo com as ações civis públicas. No que tange à relação com o Poder Executivo, o Ministério Público tem contribuído para a implementação de políticas públicas através de mecanismos de *accountability* sobre os políticos eleitos e por meio de pressão política e orçamentária no Poder Executivo. Nessa perspectiva, na medida em que contribui para a atualização da agenda legislativa e para a implementação das políticas públicas, tem colaborado para um reequilíbrio entre os três poderes.

Já na relação do Ministério Público com a sociedade civil, a discussão tem recaído sobre a questão da atuação da instituição estar funcionado como animação ou como regulação da cidadania. Nesse contexto, os autores têm buscado entender se a ação dos membros do Ministério Público tem contribuído para que os movimentos sociais se articulem na defesa de seus direitos ou se a instituição tem seguido no sentido oposto, de manter os movimentos sociais em posição de dependência do Estado. Nessa relação do Ministério Público com a sociedade civil, tem-se buscado compreender, ainda, se a possibilidade de participar politicamente na instituição não é um fator de fortalecimento dos interesses dos mais

organizados que dos desorganizados; e, por fim, também se discute em que medida a ação voluntária da instituição produz efeitos positivos – e negativos – na sociedade (CASAGRANDE, 2008, p. 21-4).

O que torna ainda mais interessante a discussão da relação do Ministério Público com as demais instâncias de poder é o fato de o Ministério Público ter o *status* de um quarto poder, ou como diria Casagrande, um quase-poder. Tal *status* decorre de suas próprias características, como a independência funcional, a autonomia política e financeira; do fato de ser ator legítimo para propor ADINS; de sua autonomia para intervir, por meio do Procurador-Geral da República, na esfera federal, quando o Estado não estiver cumprindo com os princípios constitucionais; e pelo fato de seus membros serem tratados como “agentes políticos”, tendo em vista que estão atuando nas mais altas funções do Estado. Assim, de acordo com Casagrande:

Mesmo que não se admita a configuração do Ministério Público como um ‘quase-poder’, a atuação da instituição no quadro presente da judicialização da política representa no mínimo a presença institucional de um ‘contra-poder’, de modo que atuação dos promotores e procuradores na defesa do interesse público e social acaba por lhes determinar, em certos casos, um papel de fiel da balança no sistema de freios e contrapesos entre os três poderes, sobretudo quando as ações da instituição resultam em implementação de políticas públicas ou efetivação de direitos sociais parcamente regulados pelo Legislativo (2008, p. 102).

Os estudos do processo de judicialização da política e dos aspectos em torno do Ministério Público se justificam, na medida em que são compreendidos como basilares na relação estabelecida entre justiça e educação. Como já mencionado, este trabalho enfatiza a atuação do Ministério Público como um mecanismo de exigibilidade do direito à educação a partir da sua redefinição na Constituição Federal de 1988 e pela prerrogativa de intervir em diferentes áreas da sociedade, como a política, e nas áreas relacionadas aos direitos sociais, como a educação. Considerando o Ministério Público como um dos principais impulsionadores da judicialização da política no Brasil, (mediante sua constante atuação na garantia dos direitos sociais e individuais indisponíveis), e considerando a declaração da educação como direito público subjetivo na Carta de 1988, bem como as prerrogativas que essa declaração dá ao portador desse direito, é que se pode falar de uma forma de judicialização da educação. Esse processo é o tema central da próxima seção.

## 2.4 judicialização da educação

Nessa subseção, apresenta-se o conceito de judicialização da educação. Como já afirmado, trata-se de um conceito ainda pouco utilizado na literatura sobre o tema do direito à educação. De todo modo, será possível perceber, a partir da leitura da seção sobre judicialização da política, que os processos se assemelham bastante, tendo como principal diferença o objeto de litígio.

Nesse momento, parece já estar bastante claro que as relações entre justiça e educação tornaram-se mais comuns a partir da Constituição Federal de 1988, momento em que foram criados os “remédios jurídicos” para a exigibilidade de um direito que foi altamente expandido na referida Constituição. Relembrando, a Constituição Federal de 1988 além de definir a educação como um Direito Público Subjetivo, o que por si só já garante ao portador do direito a faculdade de reclamar em caso de não efetividade de mesmo, criou instituições para acolher as denúncias de uma possível inconstitucionalidade por parte dos órgãos públicos. Ademais, tais instituições têm a prerrogativa e o dever de levarem a denúncia até o Poder Judiciário, como é o caso do próprio Ministério Público.

De acordo com Jamil Cury e Luiz Antônio Ferreira (2009), é possível observar uma mudança de comportamento em relação à provocação do Judiciário no que tange à educação. Anteriormente, a maior parte das provocações se dava no sentido de indenizar e reparar danos. Hoje, com a Constituição vigente, mediante o direito declarado à educação, a garantia de acesso educação, por exemplo, passou a ser reivindicada nessa esfera de poder. Segundo os autores:

Resulta desta situação uma relação direta envolvendo o direito e a educação, sendo que a justiça passou a ser chamada amiúde a solucionar conflitos no âmbito escolar, que extrapolam a questão da responsabilidade civil, ou seja, se antes se contemplava na esfera do judiciário, ações de indenizações ou reparação de danos envolvendo o sistema educacional, ou mandados de segurança para garantia de atribuições de aulas de professores, hoje, a realidade é bem diversa, e várias são as situações em que se provoca o judiciário com questões educacionais. A efetividade do direito à educação prevista na Constituição Federal, a ocorrência de atos infracionais ocorridos no ambiente escolar e a garantia da educação de qualidade passaram a ser objeto de questionamento judicial (CURY; FERREIRA, 2009, p. 7-8).

A provocação do Poder Judiciário, seja pelo aluno ou pelo seu responsável, seja pelos órgãos públicos, como o Conselho Tutelar, a Defensoria Pública e o Ministério Público, é reflexo de uma nova realidade, na qual a garantia de acesso ao ensino público de qualidade

tem sido um dos fatores responsáveis pela judicialização na esfera educacional. Para além da pura questão do acesso à educação, o Judiciário e a educação têm se relacionado em questões como: *merenda escolar* (CF/88, art. 208, VII; ECA/90, art. 54, VII; LDB/96, art. 4º, VIII; e PNE meta 18); *transporte escolar* (CF/88, art. 208, VII; ECA/90, art. 54, VII; LDB/96, art. 4º, VIII; e PNE meta 17) – tendo em vista que ambos tratam da necessidade de atendimento ao educando, no programa suplementar de alimentação e programa de transporte, respectivamente; *falta de professores* (art. 205 CF/88; art.53 ECA/90; art. 2, 12 e 13 LDB/96) – pois é uma situação que prejudica o desenvolvimento pleno do aluno; *condições para o desenvolvimento do aluno com deficiência* (CF/88, art. 208, III; ECA/90, art. 54, III; LDB/96, art. 4º, III); *adequação do prédio escolar* (CF/88, art. 227, § 2º e 244; Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 – art. 2º, parágrafo único; decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 – art. 24 e 46; e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 - art. 11, 12 e 21) – considerando que ambos tratam do atendimento especializado para crianças com deficiência, sobretudo quanto à adequação do ambiente escolar; e *vagas em creche e pré-escola* (CF/88, art. 208, IV) (CURY; FERREIRA, 2009).

Há ainda outras situações, menos frequentes, nas quais o Judiciário tem sido provocado na esfera educacional, como: transferência compulsória de aluno; problemas disciplinares; criação de cursos e vagas no ensino médio; fechamento de salas de aulas; cancelamento de matrículas; licença gestante e progressão continuada. É possível incluir aqui alguns temas relacionados aos estabelecimentos de ensino privado, como, por exemplo, a retenção de documentos alegando inadimplência do aluno.

Outras situações em que o Poder Judiciário tem sido acionado são: infrações cometidas por crianças e/ou adolescentes; problemas com evasão escolar; e altos índices de repetência. Estes implicam a atuação judicial a fim de que a efetividade do direito à educação seja garantida, assim como a qualidade da mesma. Porém, cabe ressaltar que é difícil encontrar uma ação judicial que reivindique especificamente a qualidade da educação. A razão disso é que não temos, no Brasil, um padrão fixo de mensuração dessa qualidade, que é considerada, de modo geral, em torno dos objetivos traçados para a educação na Constituição Federal, no ECA e na LDB. Não obstante, Erik Arnesen (2009, p. 162) destaca que as medidas de qualidade no Brasil têm sido realizadas através dos testes padronizados em larga escala, tais como IDEB, SAEB, Provinha Brasil, ENEM e ENADE. Contudo, ele ressalva que, ao não considerarem as diferenças sociais dos alunos, tais exames tornam-se muitas vezes imperfeitos, ao assumirem que os dois grupos partem do mesmo ponto de partida. Nesse sentido, um estudante com condições socioeconômicas e familiares mais favoráveis

pode apresentar um progresso inferior a um estudante com condições menos favoráveis e ainda assim obter um resultado objetivo final superior a ele.

O debate na área judicial em torno da qualidade da educação tem recaído em situações mais pontuais, como a falta de vagas ou de professores, as condições físicas do prédio escolar, entre outros. Contudo, os elementos que avaliam a qualidade da educação extrapolam os citados acima e a dificuldade de exigir judicialmente esse direito se dá, inclusive, pela dificuldade de obter um conceito de qualidade, pois, segundo Marcelo Furtado,

[...] o uso comum da expressão ‘qualidade de ensino’, ora pode estar se referindo ao cumprimento do que seria esperado do processo educativo, de acordo com dada concepção de educação; ora pode estar se referindo a um *plus* de excelência, em que se leva em conta não apenas o que é meramente esperado, mas a contínua melhoria (FURTADO, 2009, p. 170).

Em relação à atuação específica do Ministério Público, Adriane Dragone Silveira (2006), em dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (PPGE-USP), analisou a atuação da instituição em duas cidades paulistas, Rio Claro e Ribeirão Preto. Segundo dados da autora, o Ministério Público foi acionado por diferentes demandas na educação, não só quanto ao acesso, mas também quanto à qualidade do ensino, chegando, por vezes, a colaborar em conselhos que discutiam problemas escolares. Silveira ressalta que as demandas educacionais possibilitaram a divulgação das funções e do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público, o que contribuiu para o diálogo mais próximo da instituição com a comunidade, demonstrando a possibilidade de a instituição atuar a favor de uma educação para todos os cidadãos.

Tomando o conceito de judicialização da política tal como apresentado na seção sobre o tema “[...] a participação ativa de juízes e tribunais na criação e *no reconhecimento de novos direitos* [sobretudo os direitos firmados no Estado de Bem-Estar Social, como o direito à educação], bem como no *saneamento de omissões do governo*[...]” (CASAGRANDE, 2008, p.16 – grifos nossos), é possível entender claramente o sentido da judicialização da educação. De acordo com Cury e Ferreira (2009), esse processo acontece quando algum direito relacionado à educação não está devidamente garantido pelo ente público responsável e sua efetividade acaba por ser garantida na esfera judicial. Logo, a judicialização da educação acontece mediante o “reconhecimento de um novo direito” (novo, porque somente na Constituição Federal de 1988 ele ganha aparato jurídico para sua efetividade), e devido a “omissões do governo”, ou seja, pela inconstitucionalidade do ente público em relação a tal direito. Vê-se, a seguir, como esses autores definem o processo de judicialização da educação

Quando um destes direitos relacionados à educação não for devidamente satisfeito pelos responsáveis públicos ou, quando for o caso, privados, gera aos interessados a possibilidade do questionamento judicial. Daí o surgimento da JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, que ocorre quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objetos de análise e julgamento pelo Poder Judiciário. Em outros termos, a *educação, condição para a formação do homem é tarefa fundamental do Estado, é um dos deveres primordiais, sendo que, se não o cumprir, ou o fizer de maneira ilícita, pode ser responsabilizado* (MUNIZ, 2002, P. 211). Esta responsabilização com a intervenção do Poder Judiciário consolida o processo de *judicialização da educação* (CURY; FERREIRA, 2009, p. 8-9).

Mas, assim como o processo de judicialização da política é questionado quanto a sua inserção – se excessiva ou não – nas demais esferas de poder e quanto a suas consequências, a judicialização da educação também é questionada. As consequências do julgamento, pelo Poder Judiciário, dos responsáveis públicos pela garantia de um direito constitucionalmente declarado serão negativas ou positivas? Ou ainda, será que o Ministério Público, no exercício de sua função de “defesa jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, quando, por autonomia funcional, provoca o Judiciário contra os poderes públicos na exigibilidade do direito à educação, estaria atuando de maneira excessiva ou mesmo usurpadora?

Recorrendo mais uma vez a Cury e Ferreira (2009), é possível apontar algumas consequências da judicialização da educação, que podem ajudar a avaliar o processo nesse contexto teórico. Segundo os autores, um dos pontos a se destacar nesse processo é a transferência de responsabilidades pertinentes à escola para a esfera judicial, antes mesmo que ela esgote os recursos disponíveis para resolver seus problemas, geralmente de indisciplina e não de ato infracional. Outro ponto que os autores destacam é a falta de conhecimento da legislação educacional e/ou da legislação que trata dos interesses da criança e do adolescente por parte da instituição de ensino. Uma das consequências disso é o fato de, por diversas vezes, a escola acabar recorrendo ao órgão inadequado. Ou seja, recorre ao Ministério Público, quando na verdade deveria recorrer a um Conselho Tutelar, por exemplo.

Além do desconhecimento da lei por parte da escola, há ainda o problema encontrado nos sistemas de proteção, como os órgãos de justiça, os conselhos de infância e juventude, entre outros. Muitas vezes, não se percebe neles um conhecimento do próprio sistema de ensino. Isso converge para que a resolução dos problemas educacionais se torne mais difícil. Somado a isso, há os casos em que a atuação dessas instituições, ainda que com a intenção de garantir o direito do cidadão à educação, é exagerada, ocasionando a invasão do sistema legal no sistema educacional.

De modo geral, os problemas apontados não significam necessariamente a regra. Podem, na verdade, constituir a exceção. Sobre o que acontece no município de Juiz de Fora, é possível adiantar que muitas vezes as escolas têm sim recorrido ao Ministério Público ou ao sistema de Justiça para reivindicar ajuda em casos de indisciplina e, também, em casos de atos infracionais. Contudo, maiores detalhes serão expostos no capítulo a seguir. Primeiramente serão apresentados os resultados obtidos em campo e, a partir de então, as respostas a essas questões. De todo modo, finaliza-se essa seção com um trecho do artigo de Cury e Ferreira, no qual afirmam que, diante de um “molestamento” do direito do cidadão à educação, o Poder Judiciário, ainda que extrapole, tem total autonomia para interferir nas demais instâncias de poder e garanti-lo. Esse trecho ressalta também o importante papel que o Ministério Público tem tido na exigibilidade desse direito.

Esta relação que se firma entre a educação e a justiça na sociedade contemporânea está muito evidente, conforme ficou demonstrado pelas decisões citadas quando se está em questão a existência de um molestamento de direitos pelos responsáveis. Contudo, extrapola o Poder Judiciário, sendo que outras instituições também se apresentam relevantes na garantia do direito à educação, podendo ser citado como exemplo o Ministério Público. Apenas a título de ilustração, em levantamento realizado junto ao Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, constatou-se no período de 01 de janeiro de 2008 a 19 de agosto de 2008 que foram protocolados 628 expedientes relacionados à área da Infância e Juventude. Deste total, 288 referem-se à questão educacional, o que representa um total de 45,85%. Em vários Estados da federação, o Ministério Público está organizado de forma a contemplar Centros de Apoio aos Promotores de Justiça na área de educação. Esta informação revela como o tema educação tem se apresentado para as instituições jurídicas, como o Ministério Público, que integra o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33).

### 3. A EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM JUIZ DE FORA: PRINCIPAIS ATORES E AÇÕES

Esta seção traz a análise dos dados obtidos em campo. Ela foi estruturada conforme o trabalho foi sendo desenvolvido. Nesse sentido, na primeira subseção, é apresentada uma breve descrição do município estudado, identificando, por exemplo, a localização geográfica, os índices sociais e econômicos, bem como a organização da rede pública de ensino do município.

Na segunda subseção, é apresentado o resultado das pesquisas realizadas no Jornal Tribuna de Minas, nas edições do ano de 1996 a 2010, através das quais objetivou-se conhecer maiores detalhes sobre a educação em Juiz de Fora, haja vista a dificuldade encontrada de trabalhar com dados diretos da Promotoria da Infância e Juventude. Será possível observar, nesta seção, que algumas reportagens foram transcritas para o trabalho, e que alguns nomes de pessoas relacionadas às notícias foram mencionados. Conforme já observado na seção de metodologia, todas as notícias consideradas aqui foram livremente transcritas, tendo em vista o fato de já estarem disponíveis para o público através do jornal supracitado. A subseção foi organizada seguindo os critérios de categorização das notícias utilizados no trabalho (Do acesso a educação infantil; Do acesso ao ensino fundamental; Da Permanência; e Da Qualidade).

Na terceira subseção, caracteriza-se a Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora e o perfil de atuação do Promotor titular; além disso, faz-se uma análise dos dados obtidos na referida Promotoria. É pertinente destacar que a entrevista realizada com o atual Promotor da Infância e Juventude serviu de base para a realização desta seção. No que diz respeito aos dados obtidos, eles foram organizados em ordem cronológica, excetuando-se os dados de 1999, aos quais foi dada maior ênfase no trabalho.

A quarta subseção apresenta uma breve descrição dos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora que foram pesquisados e, também, das atribuições dos Conselheiros Tutelares. Nessa subseção, as entrevistas realizadas com os Conselheiros foram de suma importância. Vale observar, novamente, que todas as entrevistas foram concedidas com direito a gravações e, em alguns casos, com a identificação dos nomes dos entrevistados – mediante autorização assinada. O mesmo vale para as entrevistas realizadas com o Promotor da Infância e Juventude e com as gestoras municipais de educação. Ainda nessa quarta subseção, foram apresentados os dados referentes aos relatórios de atendimento dos Conselhos Tutelares do município, também categorizados no trabalho.

Por fim, na última subseção, buscou-se entender a atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação através da percepção de duas gestoras da Secretaria Municipal de Educação atuantes no período estudado do trabalho. Além disso, foram incluídos dados obtidos no arquivo da Secretaria Municipal de Educação, no que é pertinente ao estudo.

### **3.1 Juiz de Fora:** breve descrição da cidade

Juiz de Fora é um município localizado no Sudoeste do Estado de Minas Gerais, na Mesorregião Geográfica da Zona da Mata Mineira. Está a 272 km da capital Belo Horizonte e possui 1.436 km<sup>2</sup> de extensão. O município ainda consta de três distritos: Rosário de Minas, Torreões e Sarandira (CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS, 2010). De acordo com os dados do último censo (2010), a estimativa de habitantes é de 517.872 pessoas. A população urbana chega a 511.993, ou seja, 98,8% da população total; enquanto que 5.879, ou 1,2%, se concentram na zona rural (IBGE, 2010). O índice de mortalidade infantil no município tem apresentando uma queda desde o ano de 1998, quando a taxa era de 28,3%; em 2007, último dado obtido, a taxa estava em 14,6% (CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS, 2010).

Conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Juiz de Fora apresentou um aumento no índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre os anos de 1991 a 2000, passando de 0,769 a 0,828. Quanto ao IDH-Educação, observa-se que no ano de 2000, o IDH era de 0,92.

Segundo o Censo 2000, houve um decréscimo no percentual da população (considerando o Censo anterior de 1991) nas seguintes faixas etárias: 0-4 anos; 5-9 anos; 10-19 anos; 20-29 anos; e 30-39 anos. Por outro lado, as demais faixas etárias (40-49 anos, 50-59 anos e 60 anos ou mais) apresentaram um crescimento entre os anos de 1991 a 2000. A faixa etária de 10 a 19 anos apresentou o maior decréscimo (1,98%), e o maior crescimento ficou na faixa etária de 40 a 49 anos (2,81%) (CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS, 2010).

Durante o período considerado na pesquisa (1996-2010), Juiz de Fora foi administrada pelos seguintes prefeitos e partidos: Custódio Mattos (PSDB – de 1º de janeiro de 1993 a 1º de janeiro de 1997); Tarcísio Delgado (PMDB – de 1º de janeiro de 1997 a 1º de janeiro de 2005), com dois mandatos consecutivos; Carlos Alberto Bejani (PTB – de 1º de janeiro de 2005 a 16 de junho de 2008), que, envolvido com denúncias de corrupção, renunciou ao cargo; José Eduardo Araújo (PL – de 16 de junho de 2008 a 1º de janeiro de

2009); e novamente Custódio Mattos (PSDB – de 1º de janeiro de 2009 – atual) (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2010).

No que se refere à educação, no município, a educação infantil tem sido ofertada pela rede pública municipal e também foi ofertada pela rede estadual de ensino até o ano de 2009. Durante o período de vigência do Fundef (1998 a 2006), o número de matrículas efetuadas na educação infantil na rede municipal apresentou retração nos anos de 2002, 2004 e 2005; já na rede estadual, a retração foi nos anos de 2001, 2003, 2005 e 2006, conforme é possível observar no gráfico (1).

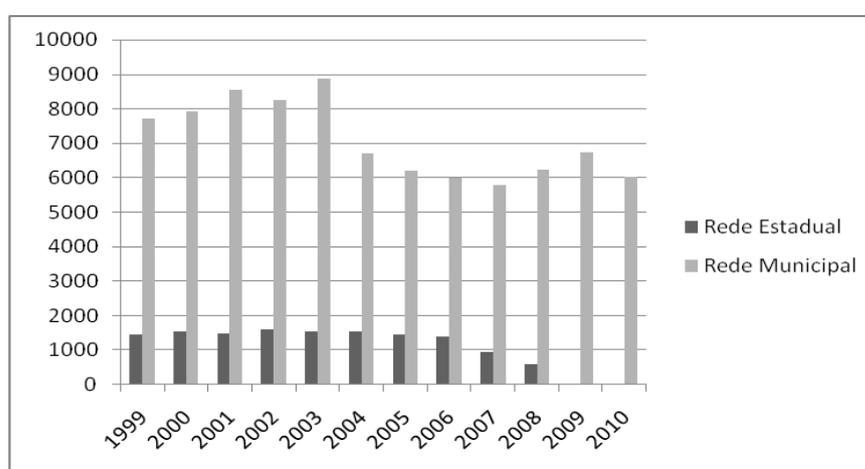


Gráfico 1 - Nº de matrículas na rede pública/ ano – pré-escola  
Fonte: Educacenso/Inep

Atualmente, o município oferece 8.809 vagas para a Educação Infantil, incluindo creche e pré-escola; e a rede estadual com nenhuma vaga, como já exposto. As creches em Juiz de Fora, conforme será possível observar mais adiante, teve início em 1985, gerenciadas pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC). Para atender a legislação educacional (LDBEN/96), as creches passaram para a gestão da Secretaria Municipal de Educação em dezembro de 2008. Hoje, o município conta com 23 creches e, desde 1999, quando a oferta era de 648 vagas, houve um acréscimo no número de vagas ofertadas, chegando a 2.775 em 2010. Apenas no ano de 2002 houve redução de oferta (74 vagas a menos), considerando-se o Educacenso de 2001. Ainda conforme o Educacenso, na rede privada de ensino, a oferta na educação infantil consta hoje de 7.837 vagas; a maior oferta aconteceu no ano de 2008 (8.175 vagas) e a menor oferta em 2007 (5.985 vagas).

No que diz respeito ao Ensino Fundamental, excetuando-se as vagas em Educação de Jovens e Adultos (EJA), o município, em 1996, ofertava cerca de 30 mil vagas. Vale dizer

que, durante o período do Fundef, o número de vagas ofertadas pelo município oscilou bastante, apresentando o seu maior número em 2004 (40.102 vagas). A partir desse ano, verificou-se uma retração no número de vagas ofertadas, chegando a 39.256, em 2006, no período final de vigência do Fundef; e, finalmente, a 29.708 vagas, em 2010. De acordo com Ribeiro (2010<sup>17</sup>), a transferência das crianças de seis anos para o Ensino Fundamental de nove anos, ocorrida em 2004, justifica o aumento expressivo no número de matrículas na rede municipal de ensino naquele ano.

Quanto às vagas para esse nível de ensino na rede estadual, pode-se dizer que, a partir do ano de 1999, verificou-se uma constante retração na oferta de vagas. Em 1999, eram 34.924 vagas em escolas estaduais e, em 2010, o número caiu para 24.041.

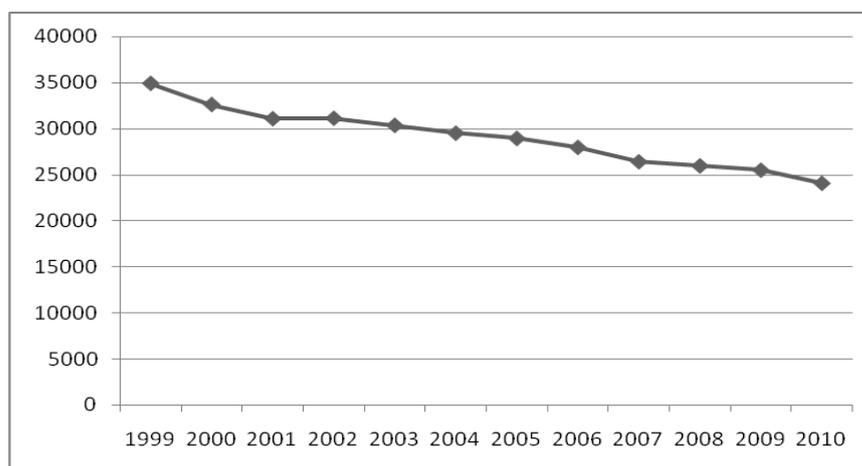


Gráfico 2 - N° de matrículas na rede estadual/ ano – ensino fundamental  
Fonte: Educacenso/Inep

Ainda conforme demonstra Ribeiro, tomando-se a diferença anual entre o acréscimo/retração de matrículas nas redes públicas de ensino, pode-se concluir que não houve em Juiz de Fora o efeito da municipalização do ensino, tal como em diversos outros municípios. De acordo com a autora, “não há transferência direta de matrículas da rede

<sup>17</sup> Este trabalho é um dos frutos da Pesquisa “Financiamento da Educação em cidades mineiras: dez anos de Fundef (1998-2007). A pesquisa desenvolvida entre 2008 e 2010, pelo Grupo de Pesquisa Sociologia e Política da Educação (Departamento de Ciências Sociais/UFJF), foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e teve apoio da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). A pesquisa esteve sob a coordenação das professoras Beatriz de Basto Teixeira (UFJF) e Rosimar de Fátima Oliveira (professora da UFV até o ano de 2009 e, atualmente, professora da UFMG), e tive a oportunidade de participar como integrante do grupo de pesquisa. A participação de Helena Cardoso Ribeiro na pesquisa, como bolsista de iniciação científica, permitiu o acesso aos dados que foram a base de sua monografia de bacharelado em Ciências Sociais na UFJF, também orientada por Beatriz de Basto Teixeira. Esse é o trabalho citado nesta dissertação.

estadual para a municipal, mas o recebimento de novos alunos de acordo com a capacidade de atendimento” (2010, p. 11).

Por fim, no que tange ao ensino médio, pode-se dizer, com base nos dados do Educacenso, que sua oferta, em Juiz de Fora, ocorre nas redes públicas estadual, federal e municipal. A oferta na rede municipal é iniciada somente no ano de 2004, oscilando entre 20 e 100 vagas ao ano. Na rede federal, a oferta teve seu ponto alto entre os anos de 1999 a 2001, com 1.599, 1.990 e 1.873 vagas, respectivamente. Porém, a partir de 2001, houve retração nessa oferta, chegando a 1.103 vagas em 2010. Finalmente, na rede estadual, houve, em todo o período analisado, uma diminuição do número de vagas, tendo a maior oferta, 34.924 vagas, ocorrido no ano de 1999 e em 2006, último ano de vigência do Fundef, 27.948 vagas. É razoável assumir que a constante retração da oferta de vagas no ensino médio em Juiz de Fora tenha como razão a vinculação orçamentária específica para o Ensino Fundamental.

Observados alguns aspectos relevantes sobre o município estudado, as próximas seções trazem os dados obtidos em campo, acompanhados da devida análise.

### **3.2 Contextos da educação em Juiz de Fora – 1996-2010: o que disseram os jornais**

Conforme anunciado na subseção que tratou dos procedimentos metodológicos, a busca por notícias nos jornais foi de fundamental importância, tendo em vista não ter sido possível reunir um conjunto significativo de dados diretamente do Ministério Público. As notícias encontradas possibilitaram identificar, ano a ano, as maiores demandas em educação no município, bem como os principais atores envolvidos nesse processo. Como será possível observar, algumas demandas foram recorrentes durante os 14 anos de jornais pesquisados; outras, extrapolaram o âmbito da educação pública (foco da pesquisa), mas acabaram sendo incluídas por configurarem exemplos de casos em que o direito à educação foi exigido judicialmente. Diante disso, esta subseção procura: (i) demonstrar as principais demandas/temas ao longo desses anos e os atores que levaram o problema a público através dos jornais; (ii) identificar se o problema foi levado à justiça ou se houve a ameaça de levá-lo; e (iii) identificar, quando possível, a reação dos poderes públicos – Secretaria Municipal de Educação (SME) e 18ª Superintendência Regional de Ensino (SRE).

De um modo geral, ao longo dos 14 anos pesquisados, foi possível identificar muitos problemas relacionados com acesso, permanência e qualidade do ensino em Juiz de Fora, sobretudo quanto ao acesso à Educação Infantil. Problemas no nível do Ensino Fundamental obrigatório puderam ser identificados, tanto na rede municipal quanto na rede

estadual de ensino. Nesse nível de ensino, os problemas ultrapassam a questão do acesso e envolvem também as questões da permanência e da qualidade, haja vista os altos índices de evasão escolar no município, a falta de estrutura adequada das escolas, a formação deficiente dos professores, entre outros. Numa tentativa de qualificar e quantificar as 88 notícias coletadas, chegou-se a uma categorização específica, apresentada na tabela a seguir:

Tabela 3 – Número de reportagens por categorias identificadas

Categorias		Nº Absoluto	Nº Percentual
Acesso	Educação Infantil	21	23,9%
	Ensino Fundamental	17	19,3%
Permanência		13	14,8%
Qualidade		6	6,8%
Acesso/ Permanência		3	3,4%
Permanência/ Qualidade		4	4,5%
Acesso/ Permanência/ Qualidade		3	3,4%
Outros		21	23,9%
Total		88	100%

Ao optar por categorizar as notícias pelos temas “Acesso”, “Permanência” e “Qualidade” do ensino, verificou-se que algumas delas diziam respeito não apenas a uma categoria isolada, mas relacionavam duas ou até mesmo as três categorias. Por isso, foram criadas novas categorias relacionando esses temas. Muitas dessas notícias demonstram o trabalho dos Conselhos Tutelares e ainda do Ministério Público, e, por vezes, o trabalho em conjunto dessas instituições. Na categoria “Outros”, foram incluídas notícias diversas, relativas à educação em Juiz de Fora, como notificação sobre censo escolar, índices de analfabetismo na cidade, desafios para gestão pública municipal, pagamento atrasado de salário dos professores e pesquisas de opinião.

Para apresentar e analisar as notícias encontradas, optou-se por trazer alguns elementos de quatro das categorias criadas, organizado-as em subseções, quais sejam: “Acesso à Educação Infantil”, “Acesso ao Ensino Fundamental”, “Permanência” e “Qualidade”. A opção de trabalhar apenas com essas quatro categorias e não com todas se fundamenta no fato de que estas, de alguma forma, contemplam as demais.

### 3.2.1 Do acesso à Educação Infantil

Considerando as notícias sobre o acesso à Educação Infantil, pode-se dizer que, excetuando-se os anos de 2005 e 2007, em todos os demais anos pesquisados foram registradas denúncias por falta de vagas nesse nível de ensino, sobretudo vagas em creches. A demanda não atendida que foi se acumulando ao longo dos anos teve como uma das justificativas a política de vinculação orçamentária do Fundef, que destinava 15%, dos 25% totais dos recursos da educação, para o Ensino Fundamental. Isso pôde ser confirmado em entrevista com a ex-Secretária de Educação do município, que afirmou que “a prioridade era o Ensino Fundamental, então, o que ficava para ser atendido na Educação Infantil era os 10%, porque os outros recursos já estavam canalizados”.

Guimarães e Pinto (2001) ressaltam que não somente a Educação Infantil, mas toda a Educação Básica ficou prejudicada com a implantação do Fundo e demonstram, através de pesquisa com dados do INEP, entre os anos de 1996 a 1999, que a política do Fundef acabou ocasionando uma estagnação do crescimento do número de matrículas na Educação Infantil, especificamente, na pré-escola. Os autores apontam ainda uma forte municipalização da Educação Infantil, pois na região sudeste, por exemplo, em 1997, o município já era responsável por 97% das matrículas. Em Juiz de Fora ocorreu de fato uma estagnação e mesmo retração no número de matrículas na Educação Infantil, especialmente nas vagas para pré-escola. Ela oscilou nos anos de vigência do Fundef entre 8.005 vagas no ano de 1998 e 5.780 vagas em 2007.

O efeito Fundef no município, conforme aponta Ribeiro (2010, p. 11), não ocasionou a municipalização do ensino em Juiz de Fora. A municipalização aconteceu antes, considerando que ela já fazia parte dos objetivos da administração municipal, na gestão 1983-1988. Ainda conforme aponta a autora, diferentemente da política agressiva de municipalização ocorrida nos municípios mineiros, de modo geral, a situação de Juiz de Fora foi peculiar, pois a diferença anual entre o aumento e a diminuição das matrículas na rede pública de ensino não foi um reflexo da municipalização, mas do recebimento de novos alunos, conforme a capacidade de atendimento.

Confirmando essa municipalização, de acordo com o Educacenso, houve uma redução significativa do número de matrículas na rede estadual de ensino. Averiguados os dados a partir do ano de 1999, o estado oferecia naquele momento 1.455 vagas, oscilando em pequenos percentuais até o ano de 2005. Já no ano seguinte, 2006, deu-se o início da diminuição do número de vagas, apontando a sua menor oferta em 2008, com 598 vagas, e

nenhuma vaga nos anos seguintes – 2009 e 2010. De fato, de acordo com a legislação educacional no Brasil, a prioridade de oferta da Educação Infantil é do município, mas, conforme aponta Cury (1998), há prioridade, e não exclusividade. De modo geral, espera-se a cooperação técnica e financeira da União e do Estado ou dos Estados, conforme é previsto nos textos da LDB/96 e no Fundef. Citando mais uma vez Guimarães e Pinto:

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição ‘exclusiva’ dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e manutenção dessa modalidade de ensino comporta um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização (2001, p. 95).

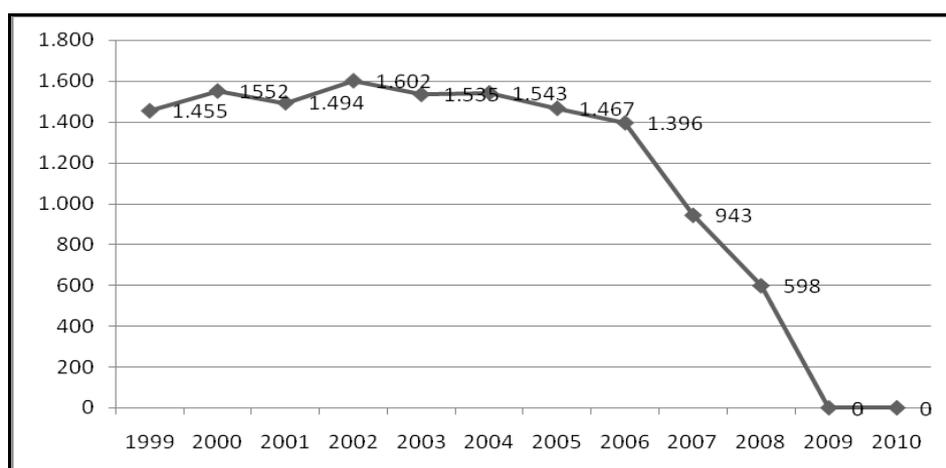


Gráfico 3 - Nº de Matrículas na Rede Estadual/Ano – Educação Infantil

Fonte: Educacenso/Inep

A observação dos autores acima é interessante, pois, nas reportagens coletadas, os gestores municipais usam esses dois fatores (a prioridade de atender o Ensino Fundamental estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e a vinculação orçamentária definida pela Lei 9.424/96, que dispõe sobre o FUNDEF para justificar o não atendimento da demanda por educação infantil no município).

Em Juiz de Fora, conforme demonstra Alexandra Zanetti (2009), a criação de Escolas Municipais de Educação Infantil ocorreu num contexto de grande reivindicação das camadas populares; reivindicações motivadas, entre outros fatores, pela inserção da mulher no

mercado de trabalho, pelo processo de urbanização e, ainda, pelos altos índices de evasão e repetência escolar no município. Já o atendimento em creches, iniciado na década de 1980, foi realizado, em um primeiro momento, em associações, com foco assistencialista, lotadas nas comunidades do município, a fim de sanar problemas como a pobreza, bem como solucionar os problemas relativos ao bem-estar geral de crianças das camadas populares. A Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), instituição de natureza jurídica de direito privado e vinculada à administração indireta do município, fundada em janeiro de 1985, é que estava responsável pela oferta de creches no município. Porém, quando o art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, estabelece que a Educação Infantil (creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos) é a primeira etapa da Educação Básica, o serviço de creches perde o caráter meramente assistencial, assumindo um caráter educacional. Segundo a lei, essa etapa teria a finalidade de desenvolver a criança integralmente – em seus aspectos físico, psíquico, intelectual e social. Logo, a LDB/96, determinava que as creches fossem integradas ao sistema de ensino.

Essa integração, em Juiz de Fora, ocorreu somente em dezembro de 2008, data limite para que os municípios se adequassem às exigências do FUNDEB para recebimento de recursos para a Educação Básica em 2009. Cabe ressaltar que, desde janeiro de 2009, a SME ficou responsável pela orientação pedagógica e repasse dos recursos para as creches, enquanto a AMAC permaneceu com a execução direta das atividades. Quanto ao acompanhamento psicológico e assistencial que a AMAC oferecia nas creches, foram todos transferidos para programas de assistência já existentes no município. Ainda de acordo com Zanetti (2009), houve muita resistência na integração das creches à rede municipal de ensino. A autora aponta, dentre outros, os seguintes fatores complicadores: o repasse de recursos da assistência social para a secretaria de educação; o conflito em torno do vínculo empregatício dos funcionários da AMAC e da Prefeitura, sendo aqueles de contrato celetista e estes últimos funcionários públicos; e o interesse político da AMAC em manter as creches sob sua tutela. Na perspectiva da atual gestora educacional do município, Eleuza Barbosa, essa integração tem sido bastante árdua, considerando que a Secretaria Municipal de Educação (SME) não possui o educador de 40 horas para as creches tal como existe na estrutura da AMAC (entrevista realizada em 21 de setembro de 2010).

Retornando às notícias analisadas, foi possível identificar, ainda, que grande parte das denúncias apresentadas nos jornais a respeito da Educação Infantil foi feita através dos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora, que regularmente divulgam o balanço de suas ações e atendimentos. De acordo com o relatório de atividades, em 2005, foram realizados quase 10

mil atendimentos. A justificativa para a grande atuação poderia estar relacionada, de acordo com o Conselheiro Claudinei dos Santos, com a maior divulgação das atribuições do Conselho e o trabalho dentro das comunidades. “Estamos na ponta da situação, analisando caso a caso. As pessoas estão percebendo que não temos a função de reprimir, mas de ajudar” (2006, reportagem da nota de rodapé 18). Já para outro Conselheiro, Wellington Alves, a criação do conselho itinerante também poderia ter contribuído para a maior atuação dos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora. “Temos realizado palestras e atendimentos nos bairros. Com isso, as pessoas passam a conhecer melhor o serviço e acabam perdendo o medo de denunciar” (2006, reportagem da nota de rodapé 18). Vale notar que, dos dados obtidos na reportagem sobre os atendimentos em 2005, foram identificados 743 atendimentos para pedidos de vagas em escolas ou creches<sup>18</sup>. Pesquisando a efetivação do direito fundamental à vaga em creche, Karina Melo Vieira (2008, p. 52-3) observa que há, de modo geral, uma grande procura pelo Conselho Tutelar, sobretudo da população mais carente, que necessita de auxílio do Poder Público para ter garantido seus direitos, dentre os quais está a vaga nas creches. Ela comenta que, entre os excluídos desse direito estão, sobretudo, as crianças pobres, haja vista que as crianças de famílias ricas (e aqui podemos também incluir a classe média) estão nas redes privadas ou então com suas babás.

Contudo, também foi possível identificar entre as notícias, não uma denúncia direta ao jornal, mas uma denúncia aos entes públicos feita pela vereadora Nair Guedes (PCdoB). Em audiência pública na Câmara Municipal, a vereadora apresentou dados do Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da UFJF a respeito das vagas em educação infantil em Juiz de Fora. Com base nesses dados, questionou o poder público quanto à demanda reprimida, ao descumprimento da LDB e ao modelo de creches da prefeitura naquele momento<sup>19</sup>. Infelizmente, não foi possível conhecer detalhes dessa audiência.

No que tange aos casos nos quais a Justiça ou Ministério Público foram acionados (ou ao menos lembrados como possível caminho para a exigibilidade do direito da criança e dos pais à Educação Infantil), destacam-se algumas reportagens que registram a atuação em conjunto dos Conselhos Tutelares e da Promotoria da Infância e Juventude.

Em uma dessas parcerias, o Ministério Público – diante do desejo dos Conselhos Tutelares de abrir uma Ação Civil Pública contra a prefeitura, denunciando, dentre outros problemas, a saturação de vagas em creches (que teriam capacidade para atender 2.215

---

<sup>18</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 08/04/2006 caderno geral, p. 3.

<sup>19</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 17/02/2004 caderno geral, p. 3.

crianças, enquanto que a demanda era de 3.812)<sup>20</sup> – expediu um ofício à Prefeitura de Juiz de Fora pedindo explicações a respeito dos programas de atendimento à criança e ao adolescente no município<sup>21</sup>.

Em uma reportagem de 2009, a problemática da falta de vagas na educação infantil em Juiz de Fora aparece novamente. Esse caso torna-se especialmente interessante por apresentar a fala de diferentes atores sociais, como a Secretária Municipal de Educação, Conselheiros Tutelares e mãe de alunos sem vagas nas creches. A reportagem enfatiza a transição das creches da AMAC para a secretaria de educação e o impacto dessa falta de vagas na economia familiar, já que muitas mães não conseguem trabalhar e contribuir com a renda de sua família, pois não possuem meios para pagar creches particulares ou não têm com quem deixar seus filhos. Isso fica bem explicitado na fala de uma mãe:

Há um ano tento encontrar vaga para minha filha que faz 2 anos em novembro. Preciso trabalhar para ajudar meu marido, que é pedreiro, mas não tenho com quem deixar a menina. A gente paga aluguel, e qualquer dinheiro que entra a mais facilita', argumenta Cristiana, que acionou o Conselho Tutelar em busca de apoio. *'Se for preciso, vou até à Justiça, porque realmente preciso trabalhar'* (grifos nossos) (TRIBUNA DE MINAS, 18 de outubro de 2010, caderno geral, p.3).

Ainda tomando as considerações de Karina Melo Vieira (2008), uma creche com espaço adequado para a criança e com profissionais qualificados para o exercício da função de educar torna-se “um lugar seguro pelos pais ou responsáveis que trabalham ou estão em busca de trabalho e também pelas famílias monoparentais, visto que não há um parceiro para auxiliar nos cuidados da criança” (VIEIRA, 2008, p. 43). No mesmo sentido, Casagrande (2008) – ao analisar uma Ação Civil Pública no município de Joinville-SC impetrada pela promotoria da Infância e Juventude, requerendo à Secretaria de Educação a abertura imediata para aproximadamente três mil crianças que se encontravam em uma lista de espera por vagas na rede municipal de Educação Infantil – afirma:

Do ponto de vista dos direitos sociais, estas normas disciplinadoras da educação infantil não se destinam apenas às crianças, como também à mãe trabalhadora, que muitas vezes vê inviabilizado o seu acesso ao mercado de trabalho por não ter com quem deixar os filhos que ainda não estão em idade de ingressarem no ensino fundamental (CASAGRANDE, 2008, p.141).

---

<sup>20</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 29/11/1996, p. 4.

<sup>21</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 30/11/1996, p. 4.

Retomando a notícia comentada acima (TRIBUNA DE MINAS, 18 de outubro de 2010, caderno geral, p.3), os Conselheiros citados pela reportagem enfatizaram que estavam acompanhando a nova gestão municipal e dando um tempo a fim de que a mesma criasse estratégias para solucionar a defasagem no atendimento. Contudo, salientaram que, se o problema persistisse, acionariam novamente o Ministério Público, já que a demanda seguia crescendo.

De acordo com o Plano de Ação Articulada (PAR), os dados coletados no ano de 2008 apontaram a necessidade de construir 11 escolas, reformar 33 e ampliar 18 no município. Para a Secretária de Educação, Eleuza Barbosa, a prioridade deveria ser a Educação Infantil para poder atender a demanda integralmente. Segundo a reportagem de outubro de 2009, havia no município naquele momento 2.455 vagas para crianças de zero a três anos de idade e o município possuía 23 creches, 15 creches conveniadas e mais 16 creches filantrópicas<sup>22</sup>.

No caso dessa reportagem, é interessante observar a fala da mãe, que cogitou a possibilidade de acionar a Justiça, caso não conseguisse vaga para seu filho na creche da cidade. Esse reconhecimento da Justiça ou mesmo do Ministério Público, no caso dos Conselhos Tutelares, no segundo momento da reportagem, como mecanismos de exigibilidade de um direito, não é, evidentemente, amplo na sociedade. Porém, é forçoso considerar que a divulgação das funções do Ministério Público tem sido bastante abrangente nos meios de comunicação. Constantemente, são vistas propagandas televisivas sobre a instituição, que demonstram as suas funções e as situações nas quais pode atuar. Essa publicização das funções do Ministério Público na mídia, atingindo, desse modo, grande parte da população, sobretudo a menos escolarizada, é de grande importância e, em alguma medida, tem munido os cidadãos de informações que podem ajudar a lhes garantir o exercício de uma cidadania plena. Mas essa divulgação das funções do Ministério Público não atinge seu objetivo quando a Instituição não possui meios adequados de atuação ou mesmo não é essencialmente ativa.

Por fim, no que diz respeito às reações dos poderes públicos diante do problema apontado, foi possível identificar por diversas vezes, seja nas reportagens ou mesmo nas entrevistas com os gestores, que a Educação Infantil estava assumidamente com atendimento deficitário, tanto em termos de vagas como de profissionais para atuar nesse nível de ensino,

---

<sup>22</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 18/10/2009 caderno geral, p. 3.

devido à prioridade do Estado em garantir o Ensino Fundamental e, como foi ressaltado, aos poucos recursos destinados à Educação Infantil com a política do Fundef.

Uma reportagem de 2003, por exemplo, apresenta a resposta da Secretaria Municipal de Educação dizendo que o município tinha como prioridade o Ensino Fundamental e que só depois de exauridos os investimentos para o atendimento global nesse nível de ensino é que os demais receberiam investimentos<sup>23</sup>. Há, também, a fala da chefe do Departamento da Infância e Juventude da AMAC que defendeu a não obrigação legal da prefeitura em atender todas as famílias solicitantes e concluiu: “O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que o município deve oferecer assistência, mas não estipula que o atendimento seja 100% . Esta seria a solução ideal, mas infelizmente não é viável”. Em contrapartida, o Conselheiro Claudinei dos Santos afirmou que “tanto o ECA quanto a Constituição Federal são claros na determinação de que o município deve atender integralmente a demanda por creche”<sup>24</sup>.

Contudo, é sabido que para o atendimento nas creches do município tem ocorrido uma fila de espera cuja ordem é definida com base em critérios socioeconômicos e na situação de vulnerabilidade social, a fim de que seja ofertada a vaga para a família solicitante. Esses critérios socioeconômicos estão contidos na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social e se traduzem em: pessoa maior de 60 anos e renda até meio salário; pessoa com deficiência e renda até meio salário; pessoa de zero a 14 anos e responsável pela família com menos de quatro anos de estudo e renda até meio salário; pessoa maior ou igual a 16 anos, desempregada, com menos de quatro anos de estudo; pessoa entre 10 e 15 anos que trabalhe; pessoa entre quatro e 14 anos que não estude; chefe de família mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e analfabeta; possuir Benefício de Prestação Continuada; possuir Bolsa-Família; residir em área de vulnerabilidade; e possuir renda per capita de até ¼ do salário mínimo. (BRASIL, 2005).

Vieira destaca que, nos casos em que algumas crianças são colocadas em uma fila de espera para vagas nas creches e outras são atendidas, ocorre uma

[...] tentativa de legalizar a mais violenta afronta ao princípio da isonomia, pilar não só da sociedade democrática anunciada pela CRFB [Constituição da República Federativa do Brasil] de 1988, como também fere a cláusula de defesa da dignidade humana [...] (VIEIRA, 2008, p. 59-60).

<sup>23</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 17/10/2003, caderno geral, p. 3.

<sup>24</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 04/07/2008 caderno geral, p. 4.

A Educação Infantil no município de Juiz de Fora ainda hoje sofre com o problema da falta de vagas e de profissionais para atuarem na área. Como alguns autores apontam (Rosa, 1999; Vieira, 2008; Barreto, 2003) isso ocasiona não apenas a violação do direito da criança de educar-se, (já que a LDB/96 entendeu que a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica), mas também um problema econômico nas famílias, já que muitas mães deixam de trabalhar e complementar a renda familiar, pois não têm com quem deixar seus filhos. E quem mais sofre com a falta de vagas são justamente as famílias mais carentes, que não possuem dinheiro para pagar creches particulares ou uma babá. De acordo com Barreto,

nessa etapa de educação básica a desigualdade de acesso é fortemente sentida, especialmente quando se considera a renda familiar das crianças atendidas. Se na classe de maior renda (acima de cinco salários mínimos *per capita*), conforme os dados do PNAD-1999, 32,5% das crianças de 0 a 3 anos já freqüentam creche, na de menor renda (menos de 1/2 salário mínimo) a cobertura não chega a 6%. Das crianças de 4 a 6 anos de famílias de maior renda, cerca de 90% já freqüentam pré-escola ou ensino fundamental; para as de menor renda, esse percentual é de apenas 50% (BARRETO, 2003, p. 60).

Como será visto na subseção 3.3.2, a falta de vagas na Educação Infantil tem ocasionado diversos mandados de segurança a fim de garantir o direito ao ingresso e permanência na rede de ensino e, além disso, uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público contra o município exigindo a ampliação das vagas.

Na próxima subseção, serão considerados aos dados referentes ao acesso ao Ensino Fundamental encontrados nos jornais pesquisados.

### 3.2.2 Do acesso ao Ensino Fundamental

As notícias analisadas sobre o acesso ao Ensino Fundamental em Juiz de Fora apresentam questões que extrapolam o limite da categoria “Acesso” e, em muitos momentos, fazem uma interseção com outras categorias, como “Permanência” e “Qualidade”. Buscou-se selecionar para esta subseção apenas problemas relacionados especificamente ao Acesso, mas será possível observar que essa seleção, por vezes, torna-se frágil, o que será confirmado também no tratamento das categorias “Permanência” e “Qualidade”.

Os maiores problemas percebidos em relação ao acesso ao Ensino Fundamental nos anos pesquisados estiveram relacionados, sobretudo, à superlotação de salas de aulas –

que faz interseção com o problema da qualidade do ensino. Pelo menos três reportagens afirmaram que escolas estavam trabalhando em diversos turnos para atender à demanda de alunos nesse nível de ensino. Um caso extremo aconteceu em uma escola da rede municipal que estava trabalhando com nove turnos<sup>25</sup>. Essa questão é interessante, pois, apesar de as reportagens denunciarem algo que acontecia antes da implementação do Fundef no município, a rede física não foi expressivamente ampliada em Juiz de Fora; na verdade, verificou-se uma oscilação no número de escolas da rede. De acordo com Ribeiro (2010), as razões para tal fato são as nucleações de escolas, sobretudo as rurais, bem como a falta de critério para contagem dessas escolas. Em 1997, por exemplo, a rede contava com 134 escolas, mas no ano de 2008, já terminada a vigência do Fundef, o número era 125.

No que se refere à falta de vagas, algumas reportagens apontaram o déficit, justificando que a Secretaria Municipal de Educação não atendia a totalidade demanda, pois o município precisava atender à demanda oriunda do estado (que não estaria mais oferecendo novas vagas no Ensino Fundamental)<sup>26</sup>. De acordo com os dados do IBGE/MEC, em Juiz de Fora, no ano de 1998, havia 3.674 alunos entre 7 e 14 anos (5,5% da idade de ensino obrigatório) fora das escolas<sup>27</sup>. Já segundo denúncia feita pelos Conselhos Tutelares, somente no primeiro semestre, o número de crianças fora da escola na fase obrigatória chegaria a 298<sup>28</sup>.

Em entrevista para o presente trabalho, a ex-secretária municipal de educação, atuante no período referido, afirmou que havia vaga no ensino fundamental da rede municipal de Juiz de Fora, e que os casos de alunos não matriculados eram casos em que a criança ou o adolescente não havia sido localizado (Ex-Secretaria de Educação, entrevista realizada em 20 de setembro de 2010).

Também puderam ser identificados, nas reportagens, problemas de falta de vagas para o Ensino Fundamental na rede estadual de ensino. Por exemplo, quatro reportagens do ano de 2005, que estiveram interligadas, tornaram-se interessante material de análise, pois demonstram como a mídia pode funcionar como fator impulsionador da ação da Promotoria da Infância e Juventude, na medida em que torna público um problema. A sequência de reportagens iniciou-se com a denúncia de falta de vagas feita pelos Conselhos Tutelares da cidade, seguiu com a atuação da Promotoria um dia após a denúncia feita ao jornal e, por fim,

---

<sup>25</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 22/05/1997, p. 1.

<sup>26</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 10/01/1998, caderno cidade, p. 1.

<sup>27</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 07/02/1998, caderno cidade, p. 1.

<sup>28</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 12/07/1998, caderno cidade, p. 4.

trouxe a defesa dos acusados e alguns novos dados dos Conselhos Tutelares. Para ilustrar o caso, foram trazidas algumas falas dos atores envolvidos ao longo das reportagens.

A denúncia feita pelos Conselhos Tutelares apontava que 17 meninos e meninas estariam fora do ensino obrigatório no município e que entre os desassistidos estariam crianças portadoras de necessidades especiais e vítimas de violência. Os Conselheiros encaminharam a denúncia para a 18ª Superintendência Regional de Ensino (SRE), mas não houve resposta da direção mesmo três meses após a denúncia. Em entrevista, uma Conselheira dizia que

Os pais chegam ao conselho tutelar dizendo que a propaganda na televisão ressalta que lugar da criança é na escola, mas a realidade que vêem não é essa. A sensação que temos é de que a nossa luta pelo direito das crianças é em vão. Não encontramos saída para situações como essa (CR, entrevista realizada em 06 de setembro de 2010).

Para a SRE, a denúncia teria sido uma surpresa, pois, segundo eles, o máximo que ocorria era o responsável não conseguir vaga nas escolas dos bairros dos alunos. De todo modo, a reportagem alertava que a falta de transporte público gratuito também impede que as crianças frequentem escolas em bairros distantes de suas casas. O transporte público estava sendo ofertado somente para os alunos das escolas municipais e não das estaduais<sup>29</sup>.

Dando continuidade à sequência de reportagens, tem-se o relato da atuação do Ministério Público em relação ao caso. Como já observado, a primeira providência ocorreu um dia após a denúncia ter sido feita aos jornais. A notícia fala da instauração de processo administrativo do Ministério Público para apurar a denúncia do Conselho Tutelar sobre a exclusão de alunos do Ensino Fundamental. O ex-Promotor da Infância e Juventude considerou a situação grave. Falando ao jornal, na ocasião, afirmou:

Vamos ouvir todas as partes envolvidas e, se não houver solução, será impetrado mandado de segurança. [...] Os alunos não podem ficar fora da escola sob nenhuma hipótese. [...] Já houve casos em que foi preciso utilizar ação policial, mas não podemos aceitar isso. Desde 1998, há uma parceria entre a Secretaria de Estado da Educação (SEE) e a Corregedoria de Justiça, para garantir a inclusão de estudantes. Não entendo o que está acontecendo e eu vou cobrar o cumprimento do acordo (TRIBUNA DE MINAS, 16 de abril de 2005, p.3).

Na reportagem, ex-Promotor lembrou ainda que, em 2002, o Ministério Público já havia apurado 1.200 crianças e adolescentes fora das escolas em Juiz de Fora. Segundo ele:

---

<sup>29</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 15/04/2005 caderno geral, p. 3.

“Desde essa época, começamos um forte trabalho de inclusão. Há pais que ainda estão respondendo a processo por negligência. Precisamos restabelecer o direito fundamental dos meninos de ter acesso ao ensino”.<sup>30</sup>

No caso em questão, foi possível identificar falhas de comunicação entre Promotoria, SRE e Conselhos Tutelares, pois, segundo representante da SRE, havia sido repassada para a promotoria a situação de cada aluno e, ao que tudo indicava, a Promotoria não teria repassado as informações para os Conselhos Tutelares. Em declaração, esse representante afirmava:

Entendo que não há falta de vaga. A questão está no fato de as pessoas escolherem a escola que querem estudar. O aluno, às vezes, pede vaga no Centro e depois não agüenta pagar o transporte, daí a pouco, está evadindo. Por isso, a gente fala que a escola deve ser próxima ao bairro dele, para que não haja desistência. O Estado é bem claro: é obrigado a dar a vaga, mas não é no local escolhido pela pessoa.<sup>31</sup>

Essas notícias retratam, de modo geral, as principais demandas por acesso ao Ensino Fundamental ao longo dos anos pesquisados em Juiz de Fora. Como foi possível identificar, os Conselhos Tutelares por vezes tornaram o problema público, na medida em que faziam a denúncia nos jornais. Em alguns casos, a denúncia repercutiu a ponto de o Ministério Público tomar ciência e atuar na causa. Infelizmente, os resultados dessas ações tornam-se obscuros, haja vista não ter sido possível realizar a entrevista com o ex-promotor da Infância e Juventude, nem mesmo ter tido acesso aos documentos da Promotoria. Logo, não foi possível saber se algum problema nessa ordem foi levado à Justiça ou resolvido apenas no âmbito extrajudicial. Para o poder público, tanto municipal quanto estadual, a vaga existia, ainda que não fosse na instituição escolhida pelos pais dos alunos. Além disso, segundo seus representantes, somente alunos não identificados é que estariam fora das salas de aula.

Por fim, cabe comentar a questão da comunicação entre Conselhos Tutelares, Secretarias Municipal e Estadual de Ensino e Promotoria da Infância e Juventude. Sem exceção, em todas as entrevistas realizadas com os Conselheiros Tutelares, ouviu-se que não há, por parte da Promotoria, qualquer retorno sobre os casos encaminhados, e o mesmo ocorre com a 18ª Superintendência Regional de Ensino. Em contrapartida, houve também a indicação, por parte do promotor, de que o Ministério Público não vinha recebendo uma cópia dos requerimentos encaminhados para a Vara da Infância e Juventude e que, por muitas vezes,

<sup>30</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 16/04/2005 caderno geral, p. 3.

<sup>31</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 03/05/2005 caderno geral, p. 3.

os Conselhos não comunicavam à Instituição os problemas identificados, tal como determina o ECA, partindo, ao invés disso, diretamente para a mídia.

Afonso Armando Kozen (2000) afirma que a garantia do direito à educação escolar prevê a integração de diversos atores, nesse sentido:

Na falta ou falha de um, deve agir o outro. Em auxílio ao esforço de um, deve atuar o outro. Entretanto, não há como visualizar sucesso na atuação desses atores sem a atuação integrada e parceira, especialmente entre os dirigentes do sistema e da instituição escolar e os agentes tutelares (KOZEN, 2000, p. 28).

Diante do exposto, pode-se dizer que no município de Juiz de Fora esta parceria, embora exista, precisa de ajustes a fim de que não apenas o Ministério Público reafirme os Conselhos Tutelares como Instituição, mas também os próprios Conselhos cumpram com as determinações presentes no ECA, no que tange às comunicações ao Ministério Público sobre as violações de direitos da Infância e Juventude.

### 3.2.3 Da permanência

Os problemas percebidos em Juiz de Fora nesses 14 anos pesquisados nos jornais sobre a permanência no sistema de ensino são, sobretudo, relativos à evasão escolar. O índice de evasão no município tem sido muito alto, principalmente na zona rural e no turno noturno entre as 5ª e 8ª séries do Ensino Fundamental. As justificativas para evasão vão desde a necessidade da criança e do adolescente de trabalhar para aumentar o orçamento familiar; passando pela gravidez precoce e sem planejamento; chegando aos casos em que o aluno abandona porque considera a escola um ambiente chato<sup>32</sup>. Há ainda o problema que crianças e adolescentes na zona rural enfrentam – o de terem que caminhar longas distâncias até chegarem às escolas.

Reportagens que merecem destaque nessa categoria são as publicadas nos anos de 1998, 2006 e 2007. Em 1998, por exemplo, noticiou-se um movimento que os pais de alunos fizeram pelo recomeço das aulas que estavam suspensas pela greve dos professores municipais havia 55 dias. Naquela situação, o Conselho Tutelar Sul - Oeste, diante da reivindicação de quatro pais, entrou com petição junto à Promotoria da Infância e Juventude a fim de que os alunos tivessem garantida a conclusão do ano letivo escolar. Para o ex-

---

<sup>32</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 19/09/2002, caderno geral, p. 3.

Promotor, entrar com ação contra a prefeitura não caberia, pois o ensino regular estava sendo oferecido, nem mesmo contra o sindicato dos professores, pois o órgão não teria legitimidade para obrigar os professores filiados a retornarem às escolas<sup>33</sup>. Em outra reportagem, enfatizando a preocupação dos pais, destaca-se a fala de uma mãe que traduz bem a questão do presente trabalho: *“Os professores têm o sindicato que luta pelos seus direitos, a Prefeitura tem seus assessores, e os alunos, quem irá lutar pelos direitos deles?”*<sup>34</sup>

Como o próprio Promotor da Infância e Juventude assinalou, a greve dos professores não indicava a ausência de oferta do ensino no município; contudo, a situação não deixava de ser preocupante. Ela poderia indicar, em última instância, a ofensa aos princípios e fins da educação nacional no que tange à valorização do profissional da educação escolar; e na perspectiva dos pais e alunos, a preocupação de que tenham acesso aos conteúdos mínimos para o seu processo de formação. Ressaltou-se, assim, a fala da mãe preocupada com a educação de seu filho que questiona quem irá lutar por ele. Esta mãe chegou a recorrer ao Conselho Tutelar, que tem legitimidade para solucionar problemas que envolvam violação de direitos. Contudo, sabe-se que ainda são poucas as pessoas que possuem plena consciência de seus direitos e que sabem quem pode defendê-las, como, por exemplo, o Ministério Público.

As notícias dos anos de 2006 e 2007 podem ser apresentadas em conjunto, haja vista que a notícia de 2006, além de identificar um ganho na Justiça que permitiu a permanência de uma aluna da rede privada de ensino do nível superior estudando, influenciou também outro caso, semelhante, um ano após o primeiro episódio. A reportagem publicada no ano de 2006 conta a história da aluna Raquel Anunciata Mendes, do curso de pedagogia do Centro de Ensino Superior – CES em Juiz de Fora, que ganhou na Justiça o direito de ter um acompanhante de libras em sala de aula. Para os familiares da aluna, a expectativa era de que o caso servisse de exemplo, e isso fez com que a família aceitasse a exposição na mídia. Na reportagem, o pai da aluna, Nilton José Mendes, diz: *“Aceitamos nos expor dessa forma porque queremos que outros surdos tomem conhecimento de seus direitos e lutem por eles, mesmo que tenham que recorrer à Justiça”*. O pai da aluna afirmou ainda que, apesar de a causa beneficiar especificamente a sua filha, ela é uma causa coletiva; e conclui: *“Recorri à Justiça porque não agüentava mais ver a minha filha sofrer. Faço isso também por todos os outros surdos, que passam pelas mesmas dificuldades, e, quase sempre, desistem dos estudos”*.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 11/11/1998, caderno cidade, p. 4.

<sup>34</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 14/11/1998, caderno cidade, p. 1, (grifos nossos).

<sup>35</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 04/04/2006 caderno geral, p. 3.

A respeito do pedido individual feito pelo pai da aluna e os ganhos coletivos apontados por ele, Carolina Martins Marinho, discutindo a justiciabilidade dos direitos sociais, diz que:

Por mais que um pedido seja feito de forma individual (uma vaga no ensino médio, por exemplo), o desfrute do ensino público institucionalizado não é individual, mas coletivo. Não se pleiteia um professor específico para uma criança. O ensino se dá de forma coletiva em uma escola. Ou, no caso de não haver vaga, a condenação a um pedido individual pode, no extremo, levar à re-elaboração de toda a política pública para a construção de uma escola, contratação de professores, diretores, material, transporte, alimentos, etc, o que beneficiará não só a criança solicitante, mas também diversas outras que sequer constavam do pedido inicial (MARINHO, 2009, p.8).

Já a reportagem de 2007, trata de uma liminar concedida pela Juíza da Infância e Juventude, Maria Cecília Stephan, determinando que o Colégio Machado Sobrinho contratasse um professor de libras para fazer o acompanhamento escolar de uma aluna de 13 anos, que cursava a sexta série do Ensino Fundamental. A notícia ressaltava que esse era o segundo caso em menos de um ano envolvendo a rede privada. O advogado da família, na ocasião, afirmou que sua argumentação foi construída em cima da lei que reconhece a Libras, da LDB, da Constituição Federal e do ECA.<sup>36</sup>

Essas duas reportagens refletem o processo que é analisado neste trabalho: o da judicialização da educação. Nesses casos especificamente, tratou-se da exigibilidade, através da justiça, do direito das alunas de permanecerem nas respectivas instituições de ensino com apoio de um profissional especialista em libras para que tivessem condições de acompanharem as aulas e se formarem. Embora o caso esteja relacionado à rede privada de ensino, não se pode esquecer que o direito à educação é legítimo ao cidadão, independente da rede escolhida para sua formação e, se para isso se faz necessário o acompanhamento de um profissional especializado, cabe ao Estado contribuir para essa garantia. Nesses casos, o Poder Judiciário entendeu que o pedido era constitucionalmente legal e deferiu a favor das alunas mencionadas nas reportagens.

Sobre a questão da “Permanência” na rede de ensino em Juiz de Fora, é possível afirmar que a causa tem sido objeto de luta tanto dos Conselhos Tutelares quanto da Promotoria da Infância e Juventude, que, inclusive, em uma oportunidade, determinou a exigência do comprovante de matrícula e o atestado da frequência escolar para a concessão das carteiras de menor – exigidas em entradas de festas e clubes pelo comissariado do

---

<sup>36</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 14/03/2007 caderno geral, p. 5.

menor<sup>37</sup>. Vale observar ainda que programas assistencialistas do governo federal, como é o caso da Bolsa Família, exigem do beneficiário a frequência escolar dos filhos, com o intuito de diminuir os índices de evasão escolar. Porém, os índices de evasão em Juiz de Fora ainda são bastante altos, conforme é possível observar no gráfico a seguir:

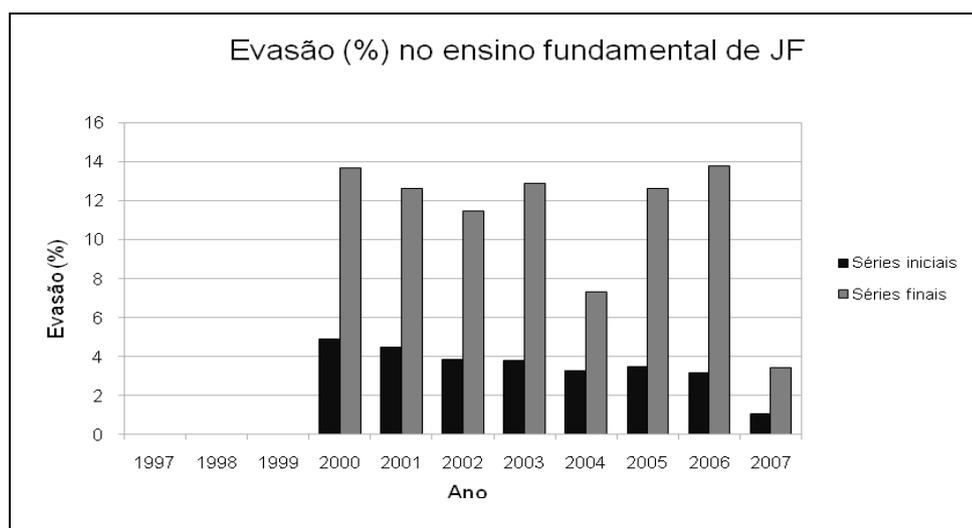


Gráfico 4 – Evasão (%) no Ensino Fundamental de Juiz de Fora  
Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora

Aqui, vale dizer que o trabalho de parceria entre Conselhos Tutelares, escolas e Ministério Público precisa ser firme, na medida em que a denúncia da evasão ou infrequência escolar deve partir inicialmente das escolas. Entende-se que diante do problema seja necessária uma atuação mais eficaz não só destas instituições, como também dos poderes públicos, que devem agir na causa, contribuindo com programas suplementares a fim de que esse problema possa ser erradicado. Dos problemas com a permanência, percebe-se que os Conselhos Tutelares tem sido o ponto forte que torna o problema público, e acredita-se que isso aconteça porque ele seja esse elo entre as escolas e o Ministério Público. Houve nos casos analisados a ameaça ou o acionamento do Ministério Público ou ainda da justiça por conta das denúncias, embora seja possível identificar apenas os casos das alunas da rede privada, no qual já foi dito, tiveram o direito deferido pela justiça.

Por fim, segue-se para os dados obtidos a respeito da qualidade do ensino em Juiz de Fora.

<sup>37</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 23/05/1997, p. 1.

### 3.2.4 Da qualidade

A qualidade do ensino tem sido muito pouco questionada na Justiça ou mesmo no Ministério Público, fato que pode ser observado, inclusive, no percentual de notícias encontradas ao longo desses 14 anos pesquisados, cerca de 7%. De acordo com Marcelo Furtado (2009, p. 171), a preocupação com a qualidade na educação surge num contexto de acontecimentos políticos e econômicos no âmbito internacional na década de 1980, destacando, desse modo, o papel da globalização, o quadro de competitividade entre as nações que entendem que a educação é o elemento diferencial nessa concorrência, bem como o desenvolvimento socioeconômico dos países, entre outros aspectos.

Para Oliveira e Araújo (2005), a qualidade do ensino tem sido determinada por três fatores. O primeiro deles seria a oferta insuficiente, considerando que por muitos anos no Brasil o acesso à escola era assegurado somente a uma pequena parcela da população e a qualidade passou a ser pensada somente quando, com a incorporação de novas pessoas, de diferentes classes e culturas, ocorreu a necessidade de construção de novos prédios e de obtenção de mais materiais escolares, bem como a contratação de mais professores. Como segundo fator, os autores citam as disfunções no fluxo ao longo do Ensino Fundamental, considerando que as diferenças culturais, trazidas com os novos usuários da escola pública de acesso democrático, dificultaram a progressão desses no processo de ensino. Finalmente, o terceiro fator seria as generalizações de testes padronizados de avaliação, tais Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Observa-se, de modo geral, que apenas recentemente, e de modo ainda brando, a qualidade de ensino tornou-se uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.

Quanto às notícias analisadas, destacam-se três. A primeira é referente à rede elétrica de uma escola da rede estadual de ensino que, conforme denúncia feita ao Poder Judiciário pelo Presidente da Associação de Defesa da Criança e do Adolescente estaria colocando em risco a vida dos alunos. Segundo a diretora da escola, a prefeitura já havia sido notificada, porém alegou que a responsabilidade do imóvel seria do proprietário. Diante da denúncia, a Justiça deu prazo de 15 dias para o início das reformas sob pena de intervenção<sup>38</sup>. Dado o prazo, a Superintendente de Ensino viajou para a capital do Estado a fim reivindicar a verba para a reforma da escola, que estaria orçada em 42 mil reais.

---

<sup>38</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 08/05/1996, p. 9.

A segunda reportagem denunciava a falta de docentes titulares, o excesso de substituições e, ainda, um problema na rede física de um colégio da rede estadual de ensino. O interessante a observar é que a reivindicação pela qualidade do ensino partiu de um pai de aluno. De acordo com a notícia, o pai em questão já havia feito diversas denúncias na Ouvidoria da Educação alertando sobre a invasão de água nas salas de aula em períodos chuvosos, as goteiras dos telhados e os computadores que, embora existissem na escola, não funcionavam. O pai, após tantas reclamações e nenhuma resposta, optou por trocar um filho da escola e, na época da reportagem, aguardava vaga para o outro, concluindo que, caso a situação na escola viesse a ser resolvida, não seria mais para os filhos dele.<sup>39</sup>

Por fim, a última reportagem tratava da atuação de uma Conselheira Tutelar que, diante de um problema identificado numa escola da rede estadual de ensino que poria em risco a vida dos alunos (entulhos de obras espalhados no pátio da escola e com livre acesso aos alunos), deu o prazo de oito dias para que escola apresentasse as devidas melhoras, ameaçando acionar o Ministério Público, caso a situação não fosse resolvida no prazo estipulado.<sup>40</sup>

Nos casos apontados acima é possível perceber que a qualidade da educação trouxe à tona, mais uma vez, a atuação do Conselho Tutelar, bem como a de outro conselho, o Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente. E, assim como foi possível identificar pais reivindicando a permanência dos filhos nas escolas (exigindo o término da greve dos professores), foi também possível identificar aqui um pai exigindo providências que implicassem em melhorias na escola em que seus filhos estudavam. Nas situações analisadas, identificam-se tanto casos em que a Justiça foi acionada quanto casos em que houve a ameaça de se recorrer ao Ministério Público. Quanto à estrutura da rede elétrica da escola da primeira notícia, sabe-se que a escola passou pelas devidas reformas. Quanto à segunda reportagem, infelizmente não foi possível identificar os resultados. Por fim, o resultado da última reportagem foi conhecido através de entrevista com a Conselheira Tutelar envolvida no caso. Segundo ela, as providências foram imediatamente tomadas.

Retomando a discussão sobre a exigibilidade judicial da qualidade da educação, Erik Arnesen (2009) destaca que, ao se buscar uma definição jurídica desta qualidade, podem ser considerados elementos como: estrutura física dos prédios escolares, currículo, formação de professores e, entre outros, material de ensino. Porém ele ressalva que, pensando tais elementos como prestações do Estado, é necessário buscar um equilíbrio entre a liberdade e

---

<sup>39</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 08/04/2010 caderno geral, p. 3.

<sup>40</sup> SMBMMM – Tribuna de Minas – 07/05/2010 caderno geral, p. 5.

responsabilidade dos administradores dos sistemas de ensino, tais como escolas e universidades, e o papel de direção do governo. Tomando os estudos de De Groof, Arnesen afirma ainda que, tomar a qualidade do ensino como algo que o aluno tenha direito e, logo, com possibilidade de ser exigido judicialmente, refere-se à intervenção do Estado no processo educacional. Desse modo,

O dever do Estado em relação a essa dimensão do direito à educação avalia-se (e se efetiva) quanto à qualidade de sua intervenção no processo educacional. Nesse sentido, afirma, a qualidade da intervenção estatal é melhor avaliada em função dos esforços que faz para promover qualidade nas instituições de ensino. Essa ideia, qual seja, a de que o dever do Estado quanto à qualidade avalia-se do ponto de vista de sua obrigação de garantir um processo educacional confiável e livre de defeitos, é extremamente interessante para a pretensão de efetivação jurisdicional dessa dimensão do direito à educação (ARNESEN, 2009, p. 161).

Por fim, o autor destaca a necessidade de que se faça uma distinção entre educação de qualidade para fins de políticas públicas e educação de qualidade definida como objeto de proteção jurídica, mostrando, ainda, que medidas como: construção de escolas, eliminação de barreiras de acesso à escola, opção por ciclos ou promoção automática, entre outros, não são inerentes à qualidade de ensino, mas, antes, relacionam-se com diferentes dimensões do direito à educação.

No anexo B, estão disponibilizadas todas as 88 reportagens, bem como a categorização aqui empregada.

### **3.3 Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora: caracterização e atuação**

A comarca de Juiz de Fora é composta pelos municípios de Juiz de Fora, Coronel Pacheco e Chácara, e nela atuam 24 promotores de Justiça. No ano de 2005, a comarca foi elevada para entrância<sup>41</sup> especial, igualando-se, por exemplo, a Belo Horizonte. A comarca se divide em Promotorias de Justiça Criminais, Promotorias de Justiça Cíveis (onde se insere a Promotoria de Justiça da Família) e Promotorias de Justiça Especializadas. É neste último conjunto que está inserida a 12ª Promotoria de Justiça de atuação cível e criminal (atos infracionais) da Infância e Juventude.

---

<sup>41</sup> Entrância é a classificação feita às Comarcas, e é também um degrau na carreira de Juiz. Existem quatro tipos de entrâncias: 1º, 2º, 3º e especial. O grau da entrância se eleva conforme o tamanho da comarca, o número de processos e a sua importância política.

O Ministério Público da comarca de Juiz de Fora não possui prédio próprio. Desse modo, Promotores que atuam nas áreas tradicionais, tais como as cíveis e criminais, possuem, em sua maioria, um gabinete no Fórum principal do município. Outros setores, sobretudo os Centros de Apoio Operacional (CAO) das promotorias especializadas, estão localizados em salas de um prédio comercial no centro da cidade.

A Promotoria da Infância e Juventude está localizada em outro Fórum, em bairro próximo ao centro do município. Neste prédio atuam dois Promotores: um no Juizado especial Cível e Criminal e o Promotor da Infância e Juventude, Dr. Antônio Aurélio Santos. No mesmo edifício está montada a estrutura do Juízo da Infância e Juventude, que é grande em termos de recursos humanos e serviços auxiliares. Nela, estão o comissariado e os setores técnicos (psicólogos, assistentes sociais, etc.), sendo que essa estrutura comporta ainda a Defensoria Pública.

A promotoria possui apenas uma sala, não muito grande, e comporta, atualmente, uma equipe de quatro pessoas, sendo: um Promotor, uma Oficiala de diligências, um analista e um estagiário remunerado; todos concursados. A equipe conta ainda com dois estagiários voluntários e um Promotor cooperador (lotado em outro prédio), que também atua como titular em outra Promotoria e é responsável por atribuições, como: casos que envolvem adoção e tutela, e casos que demandam manifestações formais e escritas, como são os pareceres e as petições iniciais.

O atual promotor da Infância e Juventude está à frente da Promotoria desde dezembro de 2005. Em Juiz de Fora, a Infância e Juventude é a única Promotoria na qual ele vem atuando, tendo experiência, contudo, em outras comarcas, como: Galiléia, Resplendor, Aimorés, Uberlândia e Belo Horizonte. Nesta última, atuou na Promotoria de Direitos Humanos por 15 anos. Em entrevista, ele comentou que, em início de carreira, o Promotor atua na comarca quase como um “clínico geral”. Isso permitiu que ele trabalhasse em todas as áreas do Ministério Público, inclusive, na área da Infância e Juventude, ainda nos tempos do antigo código de menores. Logo, seu interesse na Promotoria da Infância e Juventude, justifica-se pela experiência nesta área, bem como pela afinidade com os direitos humanos (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010), De acordo com o que é fixado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, as atribuições do promotor da Infância e Juventude são: na atuação cível – mandados de segurança, cautelares inominadas, pedidos de alvará, autos de infração, precatórias, pedidos de providência e ações civis públicas; na atuação criminal – atos infracionais e execução de

medidas socioeducativas; e ainda visita a estabelecimentos de internação de adolescentes, além da atividade concorrente em visitas a abrigos de menores.

Cabe reforçar que, de acordo com o Manual de Atuação Funcional do Ministério Público (MINAS GERAIS, 2008), a atuação na área da Infância e Juventude, requer do Promotor uma atenção difusa, considerando que há diversas possibilidades de ações necessárias para assegurar efetiva proteção integral de crianças e adolescentes. Logo, conforme determina o manual, o Promotor desta área precisa orientar-se por eixos específicos que extrapolam a atuação meramente judicial. De fato, precisa atuar no sentido de: assegurar a criação de entidades, tais como os Conselhos Tutelares e o Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente, bem como assegurar seu funcionamento e a gestão de seus recursos; combater o trabalho infantil, verificando casos que esteja ocorrendo e articulando esforços em uma política específica e combate; dentre as ações na área da educação e garantia de seu direito, verificar a quantidade de escolas e creches, averiguando se elas suprem a demanda, bem como realizar o controle e combate à evasão escolar; e, dentre diversas outras, ações políticas e sociais em defesa da criança e do adolescente. Conforme o manual,

[...] o Promotor de Justiça com atribuições na área da infância e juventude deve-se cercar, inicialmente, de informações precisas sobre toda a rede de atendimento da respectiva localidade, visando, além do conhecimento dessa rede, identificar os pontos de intervenção para fazer valer a prerrogativa legal da prioridade absoluta, que compreende, dentre outras, a 'preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude' (art. 4º do ECA). (MINAS GERAIS, , 2008, p. 1685).

Os meios pelos quais os Promotores podem atuar na defesa das crianças e adolescentes no âmbito judicial são os seguintes: Ação Civil Pública contra o município nos casos de criação e estruturação de Conselhos Tutelares e na falta de transporte público especializado para pessoas portadoras de necessidades especiais frequentarem a escola, inclusive em municípios vizinhos; e Ação Civil Pública contra o município para casos de falta de vagas em escola e combate à evasão escolar. No âmbito extrajudicial, o Ministério Público poderá atuar por Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), para definição de política educacional para coibir a evasão escolar, por exemplo, e ainda por meios de Recomendações, conforme aponta Denise Damasco (2008). A autora, que pesquisou a Promotoria de Educação do Distrito Federal e territórios (Proeduc), percebeu na referida Promotoria uma utilização expressiva deste recurso que, segundo seu ponto de vista, possibilita um diálogo que não é

possível em casos de Ações Civis Públicas ou mesmo no Termo de Ajustamento de Conduta. Em suas palavras,

as recomendações são instrumentos do MP para restaurar o direito. Acreditamos que as Recomendações expedidas são um ponto de partida do diálogo entre o MP e o Poder Executivo, ou mesmo entre os órgãos privados. Caso as Recomendações não sejam cumpridas, caberá ao MP a possibilidade de implementação das Ações Civis Públicas e a judicialização dos conflitos. Assim, compreendemos que, enquanto estamos tratando de Recomendações, tratamos de uma possibilidade de diálogo, entretanto, a Ação Civil Pública demonstra que o diálogo entre as instâncias de poder está esgotado (DAMASCO, 2008, p. 68).

Vale ressaltar que as Recomendações funcionam como instrumentos unilaterais, diferentemente dos Termos de Ajustamento de Conduta, nos quais o Ministério Público e o Executivo, por exemplo, devem concordar.

Retornando à Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora, o atendimento ao público, identificado por Mazzilli (2007, p. 93) como uma das funções de maior importância, acontece na referida promotoria de 2<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> feira, das 12h às 18h, respeitando sempre a ordem de chegada do usuário. Cada pessoa atendida é cadastrada e o procedimento é registrado em um livro próprio. A promotoria não conta com um Centro de Apoio Operacional, que, em outras áreas, faz mais especificamente o trabalho de difusão do Ministério Público para a comunidade.

De acordo com o promotor Dr. Antônio Aurélio, embora não haja na promotoria atuações direcionadas para determinadas áreas, elas acabam se fazendo em função da maior demanda, que em Juiz de Fora tem sido os atos infracionais (fato que pode ser observado na pesquisa em jornais (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010). Há, mensalmente, dezenas de inquéritos e expedientes relacionados a adolescentes em conflito com a lei. De acordo com o promotor, em regra, antes da tomada de providência (iniciar o processo ou dar remissão ao adolescente) é realizada uma oitiva envolvendo o adolescente e seus responsáveis. Por ocasião da oitiva, o adolescente é notificado e, segundo o promotor, está havendo sucesso na maior parte das vezes. Vale destacar esse fato, pois, de acordo com Dr. Antônio Aurélio, esse momento é importante, pois possibilita o levantamento de questões a respeito da vida escolar do adolescente. É nessa hora que, por exemplo, muitos casos de evasão são identificados e pais e filhos são imediatamente advertidos da necessidade e importância do menor estar devidamente matriculado e frequentar a escola regularmente.

Como é possível perceber, na Promotoria de Juiz de Fora, a prioridade de atuação tem sido definida em torno da demanda, que, conforme foi visto, tem se concentrado nos atos infracionais cometidos por adolescentes. Contudo, foi possível identificar Promotorias que trabalham com temas prioritários, inclusive na área da educação, como é o caso da Comarca de Rio Claro e a Comarca de Ribeirão Preto, ambas do interior do estado de São Paulo. De acordo com Silveira (2006), no primeiro caso, as prioridades no período pesquisado foram a construção de uma sede da FEBEM, a garantia do acesso à escola e os problemas com crianças de rua e evasão escolar; já no segundo caso, a atuação estava mais direcionada para a garantia dos direitos difusos e coletivos, como o controle de políticas públicas e o cumprimento dos direitos fundamentais, bem como o acompanhamento das medidas socioeducativas.

Perguntado sobre a realização de audiências públicas em Juiz de Fora para a definição de prioridades na Promotoria, o Promotor afirma que elas não têm ocorrido. Porém, destaca que a Procuradoria Geral tem realizado essas audiências, das quais ao menos um coordenador de área específica do Estado participa. Ele argumenta ser bastante complicado sair da Promotoria para realizar atividades externas (exceto as previamente programadas) em razão da natureza de suas atividades e do elevado número de atribuições, considerando que existe apenas um Promotor titular. Ele aponta a necessidade da existência de, ao menos, mais um Promotor para que se possa ter uma atuação à altura da relevância da área. Apesar disso, Dr. Antônio Aurélio diz ser um pouco avesso às reuniões externas, acreditando possuir mais utilidade trabalhando em seu gabinete, onde está a sua base, embora reconheça que algumas reuniões ou atividades externas sejam essenciais. Entre as atividades realizadas fora de seu gabinete, podem-se destacar as visitas e inspeções às instituições abrigacionais da cidade, as visitas aos centros de internação, onde são cumpridas as medidas socioeducativas e ao Programa Polo de Evolução de Medidas Socioeducativas (PEMSE), com regimes de liberdade e semiliberdade. Também são feitas visitas a demais órgãos da cidade para fins de reunião (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010).

Na verdade, as atividades fora do gabinete têm se mostrado de fundamental importância em algumas Promotorias, como é o caso da comarca de Ribeirão Preto. Na perspectiva do Promotor entrevistado por Silveira (2006), a atuação do Promotor fora do gabinete contribui para que o Ministério Público ganhe visibilidade e, desse modo, setores diversos da sociedade civil, organizada ou não, possam procurá-lo a fim de fazer denúncias ou pedir representação. Por outro lado, o problema da falta de tempo para atividades externas também foi percebido em diferentes promotorias, como a de Rio Claro.

No que tange às audiências públicas, tomando mais uma vez a pesquisa de Silveira como referência, percebe-se que em locais onde ocorrem audiências públicas, como é o caso da Comarca de Ribeirão Preto (na qual o promotor realizava e participava de audiências públicas havia quase 10 anos, contando com expressiva participação da sociedade), a atuação do Ministério Público torna-se, de certa forma, mais legítima, conforme apontou o promotor entrevistado pela pesquisadora. Nas palavras da autora:

A realização de Audiências Públicas para a organização das prioridades de atuação do MP, como relatado na experiência da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto possibilita à sociedade a oportunidade de expressar e discutir as suas necessidades, não somente entre si, mas com uma instituição que foi definida na CF/88 para proteger seus direitos. Além do mais, a Audiência Pública serve como um espaço para a divulgação do trabalho e de legitimação do MP (SILVEIRA, 2006, p. 221).

Neste mesmo sentido, Ela Volkmer de Castilho (2010) destaca a importância que as audiências públicas tomaram nas Procuradorias do sul do país, sendo realizadas pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. A finalidade das mesmas era garantir a implementação do direito constitucional ao Ensino Fundamental de qualidade, assim como promover a equidade de prestação de serviço de educação fundamental, tendo como foco a política do Fundef. Dentre os êxitos obtidos com as audiências públicas, Castilho aponta que elas permitiram

comparar as informações oficiais com a efetiva realidade local quanto ao acesso ao sistema público de ensino, ao efetivo emprego das verbas públicas federais transferidas para a escola, a permanência ou a evasão escolar [...] a qualidade do ensino ministrado, a acessibilidade e adequação da escola para pessoas com deficiência, a existência de discriminação de qualquer espécie na escola, a existência de diferença na qualidade do ensino público da escola rural, da escola da periferia e da escola urbana. As audiências públicas constituíram fórum de soluções e debates (CASTILHO, 2010, p. 14-5).

Quando questionado sobre a atuação da Promotoria na área da educação mais especificamente, o promotor afirmou que o trabalho nesta área específica, assim como em outras áreas, ainda encontra muitas barreiras. Uma delas está no pequeno número de recursos humanos, a começar pelo número de Promotores, e nos poucos materiais auxiliares que poderiam potencializar a atuação. Afirma ainda que a atuação na garantia do direito à educação no município está longe do desejado e admite que ela tem sido mais pontual, mais “*no varejo*”. Enfatiza que não possui a ilusão de resolver os problemas a partir dos casos

pontuais, enquanto o poder público não resolver toda a demanda. Em suas palavras, “*a promotoria tem sido mais no esquema de pronto socorro, um órgão que atua diretamente na causa, consegue a curto prazo dar uma solução*”. O Promotor afirma ainda que os problemas muitas vezes transcendam a realidade de atuação promotoria (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010).

É interessante observar que essa atuação pontual não é peculiar à Promotoria da Infância e Juventude da comarca de Juiz de Fora. Pesquisando na comarca de Ribeirão Preto, Silveira (2006, p. 207-8) concluiu, a partir da entrevista com o Promotor, que a atuação da Promotoria seria mais resolutiva se fizesse uma “*atuação no atacado*”, apontando que a “*atuação no varejo, de acordo com o Promotor, não estaria tendo resolutividade, apenas ‘está fingindo que está trabalhando’*”. Para ele, o Ministério Público deveria voltar-se para resolver os problemas no ‘*atacado*’ por meio dos Fóruns”. Essa atuação pontual identificada em diferentes promotorias se explica pela demanda excessiva e, por vezes, não prioritária. Tomando ainda o trabalho de Silveira, pode-se compreender que a prática de elencar prioridades traria mais agilidade no resultado das ações.

No que é pertinente às demanda na área da educação, o Promotor afirma que a maior parte vem dos Conselhos Tutelares, ressaltando, porém, que o cidadão, de modo geral, já vem reconhecendo o Ministério Público como uma instituição a recorrer em caso de violação de direitos. De acordo com Silveira,

A análise dos documentos mostra que as pessoas e entidades procuram o MP porque ele tem força para solicitar o comparecimento das autoridades para discutir e solucionar os problemas. A Promotoria de Justiça é, muitas vezes, o último recurso da população para ver atendido um pedido seu (2006, p. 205).

Para exemplificar, tomando como base a prioridade na área da educação em Juiz de Fora (as vagas em creches e na pré-escola), o Promotor afirma que normalmente as mães procuram-no aflitas, em razão de trabalho externo, buscando obter vaga para o filho na creche. Afirma ainda que, apesar das providências adotadas na Promotoria no sentido de garantir à criança tal direito, as mães passam a ter ciência de que o número de creches existentes na cidade não poderia ser, mas ainda é insuficiente, sendo orientadas a buscar fazer valer tal direito através da Defensoria Pública, se já superadas as tentativas na esfera administrativas. Mas, conforme aponta o promotor, também são informadas de que, a rigor, não é justo, mas que talvez seja possível, através de uma decisão judicial, colocar uma criança

na frente de outras que estão aguardando na fila há mais tempo (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010).

Assim como em Juiz de Fora, na pesquisa de Silveira (2006) também foi identificada uma forte atuação dos Conselhos Tutelares na garantia do direito à educação. Os Conselhos, de modo geral, ao verem suas possibilidades esgotadas para conseguirem vagas em escolas ou mesmo manterem alunos matriculados e frequentes, recorrem ao Ministério Público. Vale frisar que, geralmente, quando os pais ou responsáveis chegam à Promotoria para conseguirem vagas escolares para seus filhos, por exemplo, eles já tentaram solucionar o problema junto às escolas, à Secretaria de Educação e/ ou, principalmente, aos Conselhos Tutelares. Inclusive, diante da grande demanda, a orientação inicial feita na Promotoria de Juiz de Fora é que se procurem os Conselhos Tutelares, já que eles possuem legitimidade para requerimento de direitos violados, conforme estabelece o ECA. É nesse sentido que Silveira destaca a importância não só dos Conselheiros, mas também dos representantes das associações comunitárias, reconhecerem as funções do Ministério Público, considerando que constantemente solicitam resolução de problemas que competem a outros órgãos, como a Defensoria Pública. Para a autora:

Para que a atuação dos Promotores de Justiça não esteja tão vinculada ao perfil do promotor destaca-se a importância de representações da sociedade civil organizada, quer sejam em Conselhos, ONGs ou Associações Comunitárias, pois, além de instruírem os membros do Ministério Público com suas reais demandas, potencializaram a sua atuação, contribuindo como mecanismo de pressão junto aos poderes públicos (SILVEIRA, 2006, p. 220).

É consenso que a parceria entre Ministério Público e Conselhos Tutelares é fundamental na garantia dos direitos da criança e do adolescente. Entretanto, para o promotor, é algo ainda a ser melhorado no município, pois, se de um lado o MP, em virtude de suas atividades e atribuições, não visita e não se reúne com os órgãos com frequência, por outro lado, há ainda o problema do Conselheiro não “vacionado”, ou seja, que não esgota todas as suas possibilidades definidas pelo ECA e encaminha o problema direto ao Ministério Público. Uma pesquisa realizada por Claudinei dos Santos Lima (2008), ex-Conselheiro Tutelar de Juiz de Fora, aponta que 40% dos Conselheiros entrevistados indicaram não haver dificuldades na relação do órgão com o Ministério Público e, segundo o autor, quanto ao percentual que determina a dificuldade no relacionamento entre os Conselhos e o Ministério Público deve-se ao desrespeito à autoridade do Conselho Tutelar.

No que diz respeito aos principais problemas na área da educação no município de Juiz de Fora – o Promotor apontou, pela ordem, vagas na Educação Infantil e qualidade do ensino –, as demandas têm sido resolvidas prioritariamente por via extrajudicial em virtude até da ação de órgãos como os Conselhos Tutelares. Desse modo, a maior parte das demandas é resolvida através de ofícios requisitórios, quando isso não ocorre, são abertos os processos judiciais. O Promotor adverte que os casos judicializados têm origem, muitas vezes, nos Conselhos Tutelares que, quando não conseguem solucionar os casos, distribuem processos no Poder Judiciário (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010). É possível dizer que a preferência pela solução dos casos pela via extrajudicial muitas vezes se dá pela própria morosidade da Justiça. Sendo assim, conforme aponta a pesquisa de Damasco (2008, p. 59), a promotoria de educação estudada – Proeduc, também resolveu suas demandas na área educacional, preferencialmente, pela via extrajudicial, através do instrumento das Recomendações. De acordo com a autora, as atividades realizadas nessa promotoria por via extrajudicial não só tiveram bons resultados, como também foram mais rápidas e entendidas como mais eficazes, pela fala de seus promotores entrevistados.

Por fim, é interessante destacar a relação entre a mídia e o Ministério Público. Para o promotor Dr. Antônio Aurélio Santos, embora ele reconheça que muitos serviços nas áreas especializadas são iniciados no Ministério Público por conta de notícias em jornais, ele se define como avesso à imprensa. Sobre o tema, ele dá o exemplo da promotoria de Belo Horizonte, onde a assessoria de imprensa, todos os dias, recorta e manda em forma de clippings as matérias dos principais jornais do estado e do país para as promotorias pertinentes, mas afirma que esse trabalho não tem sido realizado em Juiz de Fora (ANTÔNIO AURÉLIO DOS SANTOS, entrevista realizada em 08 de outubro de 2010). De todo modo, não se pode deixar de considerar que algumas vezes o Ministério Público tomou conhecimento e agiu somente após denúncia realizada nos jornais do município, sobretudo denúncia feita pelos Conselhos Tutelares, conforme foi possível observar na seção 3.2. Diante disso, dois pontos devem ser considerados a respeito dessa relação em Juiz de Fora: em primeiro lugar, a exposição das demandas na mídia têm sim impulsionado a atuação da Promotoria da Infância e Juventude; por outro lado, os Conselhos Tutelares não têm cumprido necessariamente com o que determina o art. 136, IV do ECA, que diz que é atribuição do Conselho Tutelar “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente” (BRASIL, 2008), haja vista que o Ministério Público tem tomado ciência dos fatos, em alguns casos, somente após

exposição na imprensa. Vale destacar que, na Promotoria de Rio Claro-SP, também foram identificados por Silveira (2006) casos em que o Promotor atuou na garantia do direito fundamental à educação, após denúncia feita em um dos jornais da cidade apresentando o déficit de vagas. E cabe dizer, ainda, que a visão da mídia nem sempre é positiva por parte dos Promotores. Conforme destaca Damasco (2008, p. 53), através da fala de um dos promotores que entrevistou, há certa distorção feita pela mídia quanto ao papel do Ministério Público, que muitas vezes atribuem a resolução de um problema ao MP, embora a Instituição muitas vezes faça o que é apenas possível dentro do seu âmbito.

A seguir serão considerados alguns casos obtidos diretamente na Promotoria da Infância e Juventude. Além disso, será feita uma tentativa de identificar o resultado das denúncias realizadas pelos jornais. É forçoso reconhecer, mais uma vez, que esse trabalho não pôde ser completo, haja vista a recusa do ex-Promotor em colaborar com a pesquisa.

### 3.3.1 Promotoria da Infância e Juventude: dados obtidos

Como já anunciado, não foi possível acessar os dados do Ministério Público referentes à atuação da Instituição no direito à educação. Contudo, além da pesquisa no jornal Tribuna de Minas exposta acima, conseguiu-se acesso a alguns processos que estavam em andamento e que passaram pela Promotoria da Infância e Juventude no período em que foi realizado o trabalho de campo. Esses processos foram agrupados pelo promotor e, como ele mesmo enfatizou, trata-se apenas de uma amostragem, tendo em vista que o trabalho sistematizado de arquivamento dos processos, sobretudo separado por áreas de atuação, não vem ocorrendo ou se exaure no período de cinco anos. Vale destacar que, além dos jornais, também foram pesquisados os arquivos da Secretaria Municipal de Educação, o que possibilitou encontrar solicitações e ofícios enviados pela Promotoria da Infância e Juventude à Secretaria de Educação, abrindo ao menos uma possibilidade de quantificar a atuação da Instituição.

Os dados obtidos pela seleção da Promotoria da Infância e Juventude recobrem os anos de 2006 a 2010, tendo como exceção apenas um dado do ano de 1999, que também pode ser encontrado no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para consulta.

Esses dados serão apresentados em ordem cronológica, porém deixando 1999 por último, por ser uma atuação mais significativa no sentido de garantir o direito à educação e

por estar relacionada à maior problemática percebida em Juiz de Fora: a falta de vagas na Educação Infantil.

No ano de 2006 foram encontrados dois pedidos de providência. O primeiro pedido teve como origem uma escola da rede estadual de ensino e foi direcionado à Vara da Infância e Juventude, o documento pedia providências aos pais por conta do número excessivo de faltas de seu filho à escola. Já o segundo pedido de providência partiu da Associação dos Amigos e Moradores do Bairro São Pedro também destinado à Vara da Infância e Juventude, pedindo à Secretaria Estadual de Educação escolas com oferta de ensino médio no bairro, solicitação justificada pelo alto índice de evasão escolar e pelos baixos índices de conclusão deste nível de ensino.

No ano de 2007 não foi obtido nenhum material, mas no ano de 2008 foram encontrados um pedido de providência, uma cautelar inominada e dois ofícios de prestação de informação. Dos quatro documentos encontrados no referido ano, três tiveram a iniciativa nos Conselhos Tutelares da cidade. A cautelar inominada, originada no Conselho Tutelar e destinada à Vara da Infância e Juventude, foi para notificar a infrequência escolar de cinco filhos de uma família, após o recebimento de notificação das escolas municipais nas quais crianças estavam matriculadas. Os dois ofícios de prestação de informação também tiveram origem no Conselho Tutelar com destino à Vara da Infância e Juventude contendo, o primeiro, uma lista de pais já notificados por duas vezes a respeito da infrequência escolar de seus filhos; e o segundo, uma lista de 34 pais de alunos que também não justificaram a infrequência escolar dos filhos. Por fim, o pedido de providência partiu da Assistência Social do serviço de creches para o Juizado da Vara da Infância e Juventude com a finalidade de que a mãe de uma criança matriculada garantisse a frequência de seu filho na creche, o que não vinha ocorrendo.

Em 2009, foram encontrados nove procedimentos, sendo dois mandados de segurança, duas cautelares inominadas, dois ofícios, dois pedidos de providência e uma Ação Civil Pública. O primeiro ofício teve origem no Ministério Público do Estado e foi destinado à Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude, pedindo que a prefeitura de Juiz de Fora tomasse providências sobre o vencimento dos mandatos dos integrantes do Conselho de Alimentação Escolar do referido município. Tal ofício foi motivado pela preocupação de que a mudança dos integrantes acarretasse a falta de merenda escolar. Contudo, de acordo com o Procurador do município, os dados relativos aos Conselheiros já haviam sido enviados em tempo hábil. O segundo ofício partiu de uma escola da rede estadual de ensino com destino à

Vara da Infância e Juventude, e solicitava o acompanhamento de um adolescente com sérios problemas de indisciplina na escola.

Quanto aos dois pedidos de providência, ambos tiveram origem nos Conselhos Tutelares com destino à Vara da Infância e Juventude e nos dois casos era feita a requisição de vagas no Ensino Fundamental nas escolas da rede estadual de ensino em Juiz de Fora. Nas duas situações, o Ministério Público encaminhou ofício para a 18ª Superintendência Regional de Ensino pedindo explicações, que disponibilizou as vagas solicitadas.

Já as duas cautelares inominadas partiram de escolas da rede municipal de ensino com destino à Vara da Infância e Juventude. O primeiro caso pedia ajuda da referida Vara para solucionar problemas de um adolescente envolvido com indisciplina em sala de aula, indícios de roubo, envolvimento com drogas, vida sexual ativa e comportamento rude com colegas e profissionais da escola; já o segundo caso referia-se à infrequência escolar de um aluno, sendo que a denúncia já havia sido feita ao Conselho Tutelar, mas continuava sem solução.

Os dois mandados de segurança individual com pedido de liminar partiram da defensoria pública do Estado de Minas Gerais para a Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude. O primeiro mandado de segurança foi impetrado à 18ª SRE com pedido de vaga para uma aluna na 6ª série do Ensino Fundamental; e o segundo mandado de segurança foram impetrados ao prefeito e à secretária de política social do município de Juiz de Fora, a respeito de vaga para frequência em creche. Nos dois casos a liminar foi concedida pela Juíza, determinando que as vagas solicitadas fossem oferecidas prontamente e, no último caso, o não cumprimento acarretaria multa.

Por fim, em 2009 analisou-se uma Ação Civil Pública que teve origem na Associação Beneficente Amigos do Noivo (ABAN) com destino à Vara da Fazenda Pública Estadual de Juiz de Fora, impetrada ao Estado de Minas Gerais. A Ação foi motivada pela desativação da Escola Estadual Dom Orione e visava manter o serviço escolar gratuito e digno aos alunos do Bairro Dom Bosco, bem como a obtenção da documentação escolar de cada aluno, pois muitos não conseguiram vagas em outras escolas por falta do histórico escolar. Esta Ação de novembro do referido ano ainda não está conclusa. Sabe-se que não foi concedido o pedido de liminar à Ação e que em agosto de 2010 a Promotoria da Infância e Juventude pediu diligências através do Comissariado de Justiça no sentido de acrescentar aos autos informações quanto à atual situação dos alunos da escola, em especial se todos aqueles então frequentes foram transferidos e/ou estavam matriculados em escolas próximas ao bairro Dom Bosco.

Em 2010, até o período de pesquisa em campo, foram obtidos pela Promotoria da Infância e Juventude oito procedimentos, sendo uma Ação de obrigação de fazer combinada com uma antecipação de tutela, dois ofícios e cinco mandados de segurança individual com pedido de liminar. A Ação de obrigação de fazer teve origem na Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, tendo recebido a denúncia a Vara da Infância e Juventude. Esta Ação solicitava ao Estado de Minas Gerais a matrícula de um menor no 7º ano do Ensino Fundamental numa escola da rede estadual mais próxima à sua residência. Este caso já havia sido notificado ao Conselho Tutelar que oficiou à 18ª SRE a respeito do menor em questão. O aluno não estaria conseguindo se matricular devido à falta de documentação – histórico escolar e atestado de frequência – que teria ficado retida na escola em que estudava e que havia sido fechada.

Em relação aos dois ofícios, ambos tiveram como origem escolas da rede municipal de ensino e como destino a Vara da Infância e Juventude. O primeiro solicitava a intervenção da Vara para acompanhamento de adolescente usuário de drogas e que possuía comportamento agressivo com colegas e funcionários da escola em que estudava, além de apresentar problemas de indisciplina. Já o segundo ofício foi para notificar ao Ministério Público os alunos da escola que estavam infrequentes. Neste caso, o Ministério Público solicitou aos pais/responsáveis dos alunos que comparecessem com documentos de identidade e comprovante de matrícula escolar dos menores.

Quanto aos mandados de segurança, observou-se que todos estavam reivindicando vagas escolares. Eles partiram de advogados ou defensores públicos, sendo as denúncias recebidas pelo Juizado da Infância e Juventude, contra o poder público municipal e estadual. O primeiro mandado de ação foi contra o prefeito, o Secretário de Educação e o Secretário de Assistência Social e reivindicava matrícula de menor, em período integral, em creche do município. Neste caso, embora a vaga tenha sido garantida, a acusação contra o Secretário de Assistência Social foi julgada passiva e ilegítima. Os demais mandados de segurança também requisitavam vagas em creches do município, e acionavam o prefeito e o Secretário de Educação. Em parecer ao Juizado da Infância e Juventude, todos os pedidos foram considerados procedentes pela promotoria.

Por último, o dado referente ao ano de 1999, que, como já justificamos acima, representa a atuação mais expressiva do Ministério Público no período estudado. Trata-se de uma Ação Civil Pública com o intuito de sanar um dos maiores problemas da garantia do direito à educação em Juiz de Fora – a falta de vagas na educação infantil, sobretudo falta de vagas em creches. Além disso, essa Ação se insere numa luta pelo direito social à educação

em âmbito mais coletivo, haja vista que a maior parte dos processos aqui elencados foi de iniciativa individual.

A referida Ação Civil Pública foi proposta pelo ex-Promotor da Infância e Juventude Paulo César Ramalho em abril de 1999 contra o Município de Juiz de Fora. Dentre os requerimentos estavam: a ampliação do número de vagas nas creches mantidas pelo poder público municipal e o fim da suspensão de suas atividades durante o mês de janeiro; a criação de entidades governamentais de atendimento sob a forma de abrigo e a celebração de convênios com as não-governamentais; a criação dos serviços a que se refere o art. 87, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão) (BRASIL, 2008). Em caráter liminar: que fossem criados no município de Juiz de Fora mecanismos que garantissem o atendimento emergencial em creches, até que se pudesse ampliar o número de vagas ofertadas na época e o funcionamento do serviço durante todo o ano, sem interrupção; que fosse celebrado convênio com as entidades não-governamentais, até que pudesse ser criada a sua própria, para o atendimento sob forma de abrigo e que se prestasse a todos o auxílio necessário para que os abrigados tivessem assistência médica, odontológica, psicológica e social; que se criassem mecanismos que garantissem o atendimento estipulado no inciso III do art. 87, até que os serviços estivessem definitivamente implantados. E em caráter definitivo: fosse o município compelido a ampliar o número de vagas nas creches por ele mantidas, criando, ainda, uma escala de férias dos funcionários, de modo a permitir o atendimento durante todo o ano; fosse compelido a atender sob a forma de abrigo as crianças e os adolescentes que necessitassem do serviço, de preferência, em entidade mantida pelo poder público municipal; e fosse, também, compelido a criar os serviços previstos no art. 87, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2008).

Torna-se relevante destacar que, embora a Ação Civil Pública seja do ano de 1999, ainda hoje ela corre em processo. Sabe-se que em junho de 1999 foi deferida a liminar requerida com a imposição de multa diária de R\$1.000,00 (um mil reais) em caso de descumprimento. Porém, esta decisão foi suspensa pelo Tribunal de Justiça diante da contestação do Município de Juiz de Fora, que alegava não possuir recursos financeiros para cumprir as normas legais e constitucionais mencionadas.

Em agosto de 2000, o município réu impetrou mandado de segurança, antes mesmo de contestar o pedido, visando a cassação da liminar concedida. Como alegação, questionou a competência do Juizado da Infância e Juventude para processar e julgar a ação proposta pelo Ministério Público, considerando que sempre que o município for autor, réu ou

interveniente, a competência para processar e julgar a ação é da Vara da Fazenda Pública, existente na comarca de Juiz de Fora. Entre outras alegações, apresentou a não concessão do prazo de 72 horas para o Município réu prestar informações; informou que o Município não está descumprindo com suas obrigações, haja vista existir na cidade creches municipais distribuídas em todo o território, bem como a existência de convênios assinados com entidades de assistência na forma de abrigo; e por fim, requereu a improcedência da Ação Civil Pública afirmando que não pode o Poder Executivo municipal ser obrigado a cumprir o que foi pedido, pois implicaria em interferência do Poder Judiciário nos atos da competência privativa do Poder Executivo, e que o atendimento do referido pedido dependeria de questões financeiras e orçamentárias. Em resposta, o Ministério Público disse não haver procedência a alegação do Município quanto à incompetência do Juizado da Infância e Juventude em razão de existir na comarca Vara da Fazenda Pública, considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece no art. 148 a competência da Vara da Infância e Juventude, entre outras, para conhecer ações civis fundadas em interesses individuais, difusos e coletivos afetos à criança e ao adolescente. No que se refere à interferência do Poder Judiciário no Poder Executivo, alegado pelo município, o que se coloca em questão é o cumprimento de uma obrigação decorrente de lei deste último e não a obrigação de prestar um serviço não previsto no ordenamento legal. Por fim, quanto à existência de creches em todo o território municipal, o Ministério Público confirma a existência, mas ratifica o número insuficiente de vagas. Nesse sentido, o Tribunal exarou sentença requerendo ao município o cumprimento das determinações do ECA, com o aumento do número de vagas nas creches que mantém e a busca de meios para evitar o fechamento das já existentes durante o mês de janeiro, e, por fim, a inclusão das previsões pertinentes na proposta de lei orçamentária municipal do exercício anual seguinte.

O Município apresentou recurso mais uma vez, mas o mesmo não foi recebido pelo Tribunal, que o considerou intempestivo. Novamente, uma das alegações do recorrente era que o Judiciário estava intervindo na discricionariedade do Poder Executivo, na medida em que estava determinando que se incluísse no orçamento anual verbas para a construção de novas creches. Contudo, conforme nos lembra Gina Pompeu, os atos administrativos, mesmos os discricionários, são passivos de controle judicial via Ação Civil Pública. A autora destaca que:

No que concerne à educação, não há de pensar em discricionariedade do gestor, quando da aplicação de recursos, maneira e quantidade. A Constituição já determina o valor mínimo a ser aplicado e as prioridades e não deixa margens para manejo discricionário ou para contingências de momento que resultem em objeto de normas programáticas a serem efetuadas ou não.

Não pode o Estado-membro ou município alegar insuficiência orçamentária para desobrigar-se da implementação do ensino infantil, fundamental e médio.

Assim, além da Ação Civil Pública, também o Mandado de Segurança é ação cabível para a obtenção do direito negado pela via judicial (POMPEU, 2005, p. 106)

Nesse mesmo sentido, Pompeu afirma que exigir judicialmente o direito à educação não representa uma ameaça ao princípio de separação dos poderes, que poderia ser desrespeitado diante de uma intervenção indevida do Judiciário no Poder Executivo. O Judiciário, nesse caso, não decidirá no lugar do administrador quais despesas, opções ou investimentos são mais pertinentes à coletividade. Contudo, ele poderá:

Examinar os aspectos formais de competência e legalidade do ato administrativo vinculado ou discricionário e da adequação dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; excluindo a possibilidade de desvio de poder ou de finalidade, ou distanciamento do princípio de razoabilidade (POMPEU, 2005, p. 160).

Mas, quanto à Ação Civil Pública em tela, o poder Executivo de Juiz de Fora vem recorrendo por diversas vezes, limitando-se apenas a pugnar pelo prosseguimento do feito. Onze anos após a abertura da Ação, para a Promotoria da Infância e Juventude, a sua suspensão tem afetado de forma significativa as crianças no município, considerando que a situação, sobretudo das creches, é grave e vem ferindo o princípio da dignidade humana das crianças. Em agosto de 2010, o Promotor Dr. Antônio Aurélio dos Santos apresentou as contrarrazões recursais ao Tribunal de Justiça sobre o recurso de apelação apresentado pelo Município de Juiz de Fora e, em entrevista afirmou que o Ministério Público espera que o recurso tenha provimento negado a fim de que o direito social à educação das crianças possa ser garantido, diminuindo inclusive as sequelas sociais irreparáveis, sobretudo às famílias sem recursos financeiros que não possuem meios de pagar a creche, já que muitas mães não podem trabalhar, pois não podem deixar seus filhos sozinhos.

Conforme se pode observar, essa Ação tem corrido de modo muito lento no município devido aos inúmeros pedidos de recursos. De acordo com o promotor, ao longo desses anos, como a Ação já se encontra judicializada, não teve e não há, até o deferimento da

Ação, muito que fazer, apenas ir resolvendo de modo pontual. No que é pertinente às lentidões das Ações Civis Públicas, Damasco pondera que:

O problema da lentidão da Ação Civil Pública é grave em curto prazo, porém em longo prazo ganhar uma Ação Civil Pública pode ser significativo, em nosso entendimento. Quando se discute uma Ação Civil Pública há uma reflexão subjacente a respeito da judicialização da política pública. O conflito, ao seguir para o Judiciário pode provocar também uma discussão sobre política pública que foi implementada e que pode ser até questionada (DAMASCO, 2008, p.70).

Ainda quanto à Ação Civil Pública de 1999, buscou-se identificar, também, entre os atores entrevistados nesta pesquisa, a opinião de cada um, sobretudo da ex-Secretária de Educação atuante no período em que ela foi impetrada. Embora a Ação tenha sido contra o município, a ex-Secretária disse não conhecê-la. Como a Ação reivindicava vagas em creches, a ex-Secretária cogita a hipótese de que tenha sido encaminhada diretamente para a AMAC. Contudo, deduz-se que a Ação não foi enviada para a AMAC, pois ela cobrava do município soluções para sanar a demanda não garantida. A atual gestora da Secretaria Municipal de Educação também alegou desconhecimento, embora a ação ainda esteja em trâmite. Porém, destacou que a reivindicação de que as creches não sejam fechadas no mês de janeiro não será acatada. Afirma que, quando não são dadas as férias coletivas no referido mês, abre-se uma lacuna na qualidade do atendimento, considerando-se que não são contratados profissionais temporários para substituir os que estiverem em férias, e a própria creche fica impossibilitada de passar pelas reformas necessárias a cada ano. Quanto aos problemas que podem ser causados com a interrupção do atendimento no mês de janeiro, a gestora afirma que as mães são avisadas com antecedência a fim de que se organizem para ficarem com seus filhos. Quanto aos Conselheiros Tutelares, nada souberam informar a respeito da Ação (ELEUZA BARBOSA, entrevista realizada no dia 21 de setembro de 2010).

Assim como foi feito com as reportagens selecionadas, os dados obtidos na Promotoria que eram encaminhados para a Vara da Infância e Juventude foram quantificados, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 04 – Quantidade X origem das ações encaminhadas para a Vara da Infância e Juventude

<b>Origem da Ação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
Assistente Social do Serviço de Creches	1	4,1%
Associação Beneficente Amigos do Noivo	1	4,1%
Associação de Moradores	1	4,1%
<b>Conselho Tutelar</b>	<b>5</b>	<b>20,9%</b>
<b>Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais</b>	<b>8</b>	<b>33,4%</b>
Escolas da rede municipal	5	20,9%
Escolas da rede estadual	1	4,1%
<b>Ministério Público</b>	<b>2</b>	<b>8,4%</b>
Total	24	100%

Nota: os destaques em negrito são referentes ao foco do estudo – o Ministério Público e, em segundo plano, o Conselho Tutelar. O destaque à Defensoria Pública é em razão da maior incidência.

Como se pode observar, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais é o local de onde saem as maiores demandas para a Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora. Dos oito mandados de segurança encaminhados, dois eram para a concessão de vagas no Ensino Fundamental, enquanto que os outros seis eram para concessão de vagas para matrícula e frequência em creche. Os Conselhos Tutelares também são responsáveis por grandes demandas e ofícios na Vara da Infância e Juventude. Dos cinco obtidos, três pediam providências e apresentavam uma lista de pais que não vinham justificando a ausência ou infrequência escolar de seus filhos, embora já tivessem sido notificados; e duas requisições para vaga no Ensino Fundamental. Houve, ainda, grande demanda por parte das escolas da rede municipal de ensino, porém os pedidos se concentram em auxílio do Juizado da Infância e Juventude com alunos indisciplinados e com problemas infracionais. Por fim, o Ministério Público levou duas demandas para o Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude: um pedindo providência sobre o Conselho de Alimentação Escolar, conforme descrito acima, e a Ação Civil Pública contra o município requisitando ampliação de vagas nas creches e demais questões relacionadas.

Tomando mais uma vez as pesquisas de Silveira (2006), especificamente na promotoria de Ribeirão Preto-SP, e de Damasco (2008), na Proeduc, os processos ou ações pesquisadas por ambas tiveram como autores principais, no primeiro caso, os Conselhos Tutelares, seguido pelos pais de alunos; e na pesquisa de Damasco, observadas as

Recomendações obtidas na Proeduc, observou-se, dentre as identificadas (que compõem a minoria) os pais de alunos e a própria promotoria como principais autores das Recomendações.

Quanto aos tipos de ações, a tabela 6 a seguir confirma o predomínio dos Mandados de Segurança encaminhados pela Defensoria Pública, mas também foram registradas duas Ações Cíveis Públicas, uma impetrada pelo Ministério Público e outra pela Associação Beneficente Amigos do Noivo. Esse registro se faz necessário, pois a judicialização vem ocorrendo, sobretudo, em razão da expressiva atuação do Ministério Público, conforme demonstra Casagrande (2008), o que gerou, inclusive, o interesse de estudar o processo de judicialização da educação nessa Instituição. Além disso, já foi identificado também que o instrumento por excelência utilizado pelo Ministério Público na garantia dos direitos sociais e individuais, dos quais ele se tornou o grande guardião e garantidor, são as Ações Cíveis Públicas. Assim, é possível dizer que é por meio de Ações dessa natureza que o Ministério Público estaria contribuindo para o processo de judicialização da educação. Sobre as Ações Cíveis Públicas, Gina Pompeu (2005, p. 52) defende que estas, no Brasil, têm apresentado um efeito pedagógico, mediante o seu uso na concretização dos direitos dos cidadãos. Em suas palavras, “[...] a doutrina da Ação Civil Pública serviu para alargar as fronteiras da efetivação dos direitos da sociedade, causando uma revolução no ordenamento jurídico que tem ressonância na defesa da exigibilidade judicial dos direitos sociais”.

Porém, pelo que se tem observado, o Ministério Público em Juiz de Fora, ao longo desses anos, não vem tendo uma atuação expressiva a ponto de impulsionar o processo de Judicialização no município. Como demonstrado, dos dados obtidos na Promotoria da Infância e Juventude, apenas dois tiveram origem no Ministério Público, sendo que apenas um deles é uma Ação Civil Pública. O direito à educação em Juiz de Fora tem sido exigido judicialmente sim, mas não necessariamente pelo Ministério Público, mas por diferentes atores, tais como a Defensoria Pública e demais Associações. Também é possível verificar que esse direito não tem sido exigido necessariamente por meio de Ações Cíveis Públicas, mas predominantemente por Mandado de Segurança, que “é conferido aos indivíduos para que eles se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de poder, constituindo-se verdadeiro instrumento de liberdade civil e liberdade política” (MORAES, 2003, p. 163). Em outros termos, o mandado de segurança é um meio que está constitucionalmente à disposição da pessoa física ou jurídica para a proteção de direito individual ou coletivo.

Cabe dizer, por fim, que não apenas a Defensoria Pública e as associações têm predominado na exigibilidade judicial do direito à educação em Juiz de Fora, mas também os Conselhos Tutelares, que no âmbito extrajudicial (requisições, notificações, pedidos de providência, etc) têm requisitado e encaminhado diversos pedidos no que concerne à garantia do direito em tela. Nesse sentido, Eduardo Pannunzio (2009), ao identificar as principais vias de acesso para a exigibilidade do direito à educação, como os mecanismos domésticos (mandados de segurança, ação civil pública, ação popular, etc) e os mecanismos internacionais (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, etc), ele destaca também, os mecanismos *quase-judiciais*, trazendo entre eles o direito de petição dos poderes públicos, o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Tutelares. Este autor ressalta a importância de se qualificar os atores legítimos para provocar tantos os mecanismos judiciais quanto os quase-judiciais. Por mecanismos quase-judiciais, Pannunzio (2009, p. 69) entende aqueles que “embora dotados de competência para decidir sobre a aplicação do direito à educação, não tem poderes para fazer valer, por si só, a sua decisão, dependendo da colaboração de outro órgão ou do próprio Estado”. Nesse sentido, entende-se que os Conselhos Tutelares, órgãos bastante atuantes, conforme verificado neste trabalho, estão atuando como agentes quase-judicializantes, na medida em que identificam a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes e requisitam dos poderes públicos a garantia dos direitos ou, ainda, acionam o Ministério Público para atuar em caso de violação.

Esse ponto mostrou-se tão forte que foi elaborada uma subseção tratando apenas do trabalho desses Conselhos no município, como será visto mais adiante. Para mais detalhes sobre os dados obtidos na Promotoria da Infância, consultar a tabela 05, nos anexos.

Tabela 06 – Tipo de ação e quantidade recebida na Vara da Infância e Juventude

<b>Tipo de Ação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
<b>Ação Civil Pública</b>	<b>2</b>	<b>8,4%</b>
Ação de Obrigação	1	4,1%
Cautelar Inominada	3	12,5%
<b>Mandados de Segurança</b>	<b>7</b>	<b>29,1%</b>
Ofício de prestação de informação	6	25%
Pedidos de Providência	5	20,9%
Total	24	100%

Nota: os destaques em negrito são referentes a maior incidência do tipo de Ação (Mandado de segurança) e ao tipo de Ação em destaque no trabalho, a Ação Civil Pública..

### 3.4 Conselhos Tutelares: o trabalho contra a violação do direito à educação

Conforme a pesquisa de campo foi sendo realizada, seja nos jornais ou no próprio Ministério Público, verificou-se uma atuação expressiva dos Conselhos Tutelares do município de Juiz de Fora. Essa constatação pode ser percebida nas reportagens coletadas nos jornais, nas quais, por muitas vezes, eram os Conselhos que faziam alguma denúncia de irregularidade quanto ao direito à educação. Ainda nesse sentido, por muitas vezes, as suas denúncias é que “motivaram” a intervenção da Promotoria da Infância e Juventude. Com a pesquisa nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação, foi possível perceber que, entre os ofícios recebidos, a maior parte vinha desses órgãos.

Na oportunidade, foram feitos contatos com dois dos três Conselhos Tutelares existentes na cidade e, deste modo, foram obtidos alguns dados sobre o tipo e a quantidade de atuação de alguns anos que tangenciam nossa pesquisa. Como será possível ver mais adiante, a atuação foi bastante expressiva, sobretudo nos casos que envolvem a violação do direito à educação. Além desses dados, recorreu-se a entrevistas com diferentes Conselheiros, com o intuito de compreender melhor o trabalho desse órgão ao longo dos anos. Assim, foram realizadas cinco entrevistas, com quatro Conselheiros atuantes (dois de cada Conselho pesquisado) e um ex-Conselheiro que, além de ter atuado nos anos que compreendem a pesquisa, teve seu nome veiculado na mídia em meio às notícias de violação de direitos da criança e do adolescente em Juiz de Fora. As entrevistas também foram importantes porque puderam tornar mais nítido o contexto educacional de Juiz de Fora, na medida em que foram apontadas, por exemplo, as maiores demandas no município. Cabe ressaltar que a escolha desses dois Conselhos se deu pelo critério de disponibilidade durante o período da pesquisa. Dos três Conselhos contatados, os dois que figuram na pesquisa foram os que deram retorno imediato, deixando tempo hábil para estabelecer encontros e realizar as entrevistas.

De acordo com o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2008). Conforme define Soares (1992, p. 405), o órgão é permanente, pois não pode ser substituído, deve ser contínuo, duradouro e ininterrupto; autônomo, na medida em que suas decisões não se submetem às hierarquias no âmbito da administração pública; e não jurisdicional, haja vista que suas funções são de natureza executiva, não podendo, dessa forma, estabelecer sanções para o cumprimento de suas decisões.

Atendendo às determinações do art. 132 do ECA, o município de Juiz de Fora possui três Conselhos Tutelares compostos cada um por cinco membros titulares, todos escolhidos pela comunidade em pleito, com mandato de três anos e permitida apenas uma recondução. Porém, vale frisar que essa única recondução é permitida apenas para casos de mandatos seguidos. Ou seja, caso o conselheiro queira retornar após três anos não ativos, ele poderá. Esse fato é interessante, pois foi um dado registrado entre os Conselheiros Tutelares entrevistados. Um, por exemplo, estava em seu terceiro mandato, não consecutivo, obviamente.

O art. 133 do Estatuto diz ainda que os cidadãos que pleiteiam trabalhar como Conselheiros precisam ter reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos, e residir no Município. É forçoso notar que não é exigida uma formação específica nem mesmo um nível de escolaridade para atuação no órgão. Isso traduz um pouco dos Conselhos de Juiz de Fora, considerando que entre os entrevistados havia diferentes formações e níveis de escolaridade (BRASIL, 2008).

Dentre as atribuições dos Conselhos Tutelares definidas no art. 136 do ECA, destacam-se:

- III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
  - a) Requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, *educação*, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
  - b) Representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- IV – *encaminhar ao Ministério Público* notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- VII – expedir notificações;
- IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2008 – grifos nossos).

No que é pertinente à Instituição dos Conselhos Tutelares, Damasco (2008, p. 55) assinala que eles, assim como o Ministério Público, desde a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tornaram-se órgãos de assistência à criança e ao adolescente. Nesse sentido, “a figura do juiz de menor foi substituída democraticamente pelos Conselhos Tutelares que trabalham de maneira autônoma e que decidem por meio de um colegiado, as medidas a serem aplicadas às crianças e adolescentes em risco”, ou, em outros termos, que tiverem seus direitos violados.

Entre os Conselheiros entrevistados<sup>42</sup>, a Conselheira CD e o Conselheiro LB compõem o Conselho Tutelar Regional Sul-Oeste; as Conselheiras DL e CR compõem o Conselho Tutelar Regional Leste, sendo que o ex-Conselheiro, SC, atuou também neste Conselho. Sobre o grau de escolaridade, os Conselheiros do Regional Sul-Oeste possuem ensino médio, as Conselheiras do Regional Leste possuem graduação, sendo DL formada em Serviço Social e CR em Direito. Já SC é graduado em Ciências Sociais e especialista em Políticas Públicas. No que concerne ao período de atuação, apenas o Conselheiro LB está no seu primeiro mandato, iniciado em fevereiro de 2010; todos os demais já atuaram em diferentes períodos. SC atuou por dois mandatos consecutivos entre os anos de 2003 a 2010; CD também atua em dois mandatos, sendo o primeiro entre 2003 e 2006, retornando em 2010 para o segundo; CR, no seu terceiro mandato, atuou entre os anos de 2001 a 2007 e novamente em 2010; e, por fim, DL, também no terceiro mandato, sendo o primeiro ocorrido entre os anos de 1997 a 2000, o segundo do ano de 2006 a 2009 e novamente em 2010.

Questionados sobre o limite de atuação dos Conselhos Tutelares na área da educação, todos foram muito enfáticos em dizer que os Conselhos atuam onde ocorre a violação de direito, independentemente de ser na área da educação. No que se refere às maiores demandas recebidas, temas como transferência escolar, infrequência e falta de vagas foram citados, porém a maior demanda está relacionada aos casos de evasão, sobretudo no segundo ciclo do Ensino Fundamental.

Lima afirma que um dos grandes problemas apresentados pelos Conselheiros Tutelares de Juiz de Fora, ao trabalharem o tema da educação, está relacionado à falta de conhecimento do poder de requisição, ou seja, à falta de informação, embora existam casos de descumprimento intencional. Segundo ele, “é importante frisar que não é atribuição do Conselho Tutelar prestar atendimento às crianças e adolescentes, deve requisitar o atendimento quando alguém negue ou deixe de fazer” (LIMA, 2008, p. 22).

O art. 56 do ECA estabelece que “os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: II – reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares” (BRASIL, 2008), ou seja, depois de ter contatado a família, enviando carta e comunicando a situação. Todos os Conselheiros destacaram que esse trabalho tem sido realizado pelas escolas e, de acordo com

---

<sup>42</sup> Os Conselheiros entrevistados foram selecionados durante as visitas aos Conselhos usando como critério o tempo de atuação (mais anos ou menos anos) ou ainda a vinculação dos nomes nas denúncias realizadas nos jornais. Buscou-se entrevistar ao menos dois em cada Conselho. O quinto Conselheiro entrevistado (não mais atuante) foi um dos que tiveram o nome vinculado a notícias na imprensa. Observa-se ainda que os nomes dos Conselheiros entrevistados foram preservados. Optou-se, dessa forma, pela associação de consoantes aleatórias para identificá-los, embora tenham permitido a divulgação de seus nomes no trabalho.

a Conselheira DL, tem melhorado bastante. Desse modo, as maiores demandas em casos de evasão escolar e infrequência têm partido das próprias escolas, enquanto que as demandas por vagas escolares chegam dos pais ou responsáveis.

Um dado interessante – considerando que os Conselhos, dentro de suas atribuições, podem requisitar serviços de educação aos órgãos públicos – é o fato de que se identificou, em todas as entrevistas, uma relação mais amistosa com a Secretaria Municipal de Educação do que com a 18ª Superintendência Regional de Ensino. Todos os Conselheiros afirmaram que as demandas encaminhadas para a Secretaria do município são prontamente atendidas, inclusive em casos de material didático e transporte público. Quase todas as demandas são resolvidas no âmbito dos encaminhamentos, não necessitando de requisições. No sentido oposto, foi apontado grande distanciamento em relação à Secretaria de Ensino do Estado, sobretudo uma dificuldade de obtenção de respostas. Tal situação pode ser justificada, na medida em que o município é o responsável pelo Ensino Fundamental obrigatório, ainda que existam vagas na rede estadual de ensino. Por outro lado, a responsabilidade pelo Ensino Médio atribuída ao Estado, até o ano de 2009, ainda era de progressiva universalização da oferta.

Observa-se que, entre as demandas mais dificilmente atendidas, seja na Secretaria Municipal de Educação ou na 18ª SRE, estão aquelas relacionadas às vagas nas creches e à transferência escolar, respectivamente. O problema da transferência escolar também ocorre no município e, segundo o relato do Conselheiro SC, existe uma grande dificuldade de conseguir vaga e de inserir uma criança em programas complementares, como de material didático e de transporte escolar, quando a criança é procedente de outro município e precisa ingressar na rede de ensino em período diferente daquele reservado ao cadastro realizado regularmente para tal finalidade. De todo modo, o maior problema tem sido a falta de vagas em creches, e a Conselheira DL afirma, ainda, que a contabilidade para cálculo de demanda da prefeitura é falho.

Também se buscou compreender, através das entrevistas com os Conselheiros, como tem se dado a relação entre o órgão e as escolas dos bairros que eles atendem, bem como se há algum projeto que trabalhe os limites de atuação, as possibilidades de parceria, o esgotamento dos problemas, entre outros. De modo geral, percebeu-se que a relação com as escolas torna-se um pouco conflituosa, na medida em que há um certo desconhecimento dos limites de atuação dos Conselhos Tutelares. Como nos relatou a Conselheira CR, por muitas vezes, o Conselho é chamado para resolver problemas muito mais de âmbito pedagógico, que os definidos como atribuição no Estatuto da Criança e do Adolescente. Há ainda o problema

relacionado ao descumprimento do art. 56 do ECA que, conforme já mencionado, determina que a escola encaminhe aos Conselhos a lista de alunos infrequentes ou evadidos. Outro problema apontado pela Conselheira LD é que, determinadas vezes, o diálogo com as escolas é bastante prejudicado em função de quem está na sua direção, sobretudo nas escolas da rede estadual de ensino, em virtude da prolongação do cargo por vários anos.

No que se refere aos projetos desenvolvidos com as escolas, duas situações puderam ser identificadas, uma para cada Conselho pesquisado. O primeiro foi o Conselho Itinerante. De acordo com o Conselheiro SC, foram realizadas visitas do Conselho em 10 bairros na região atendida. Embora não estivesse ligado diretamente a nenhuma escola, o Conselho geralmente se instalava em alguma escola. Para ele, a experiência foi bastante positiva, pois muitas famílias são carentes de recursos, inclusive para chegar aos Conselhos. Além disso, a divulgação do trabalho criou oportunidade para apresentação de muitas demandas reprimidas. No segundo caso, foram feitas visitas às escolas, com realização de palestras. Na oportunidade, eram divulgados os trabalhos dos Conselheiros, tirando dúvidas não só dos alunos, mas também de professores e gestores da escola. Para a Conselheira CD, essa experiência foi também bastante positiva, embora ela tenha destacado que, em algumas gestões, esse trabalho somente foi realizado próximo às datas de eleição para novos Conselheiros, o que pode ter descaracterizado o objetivo principal da experiência.

Outro aspecto importante que se procurou compreender através das entrevistas é a relação dos Conselhos Tutelares com as famílias, pais e responsáveis pelas crianças e adolescentes. De imediato, conclui-se que o trabalho de divulgação das atribuições dos Conselhos é de suma importância, pois muitos pais ainda não reconhecem sua função ou os percebem como órgão de repressão, tal como ocorria nos tempos do código de menores. E, dada a maior demanda recebida pelos Conselhos já exposta aqui, de acordo com a Conselheira DL, em grande parte das vezes os pais vão aos Conselhos para atender uma determinação e não para reivindicar direitos, haja vista que são chamados para explicar a situação de infrequência e evasão escolar dos filhos. Normalmente, recebem advertência e ganham um tempo para regularizar a situação escolar de suas crianças e/ ou adolescentes. Em casos diferenciados, como falta de vagas ou necessidade de atendimento especializado, os Conselhos encaminham uma requisição para os poderes públicos reivindicando o direito da criança. Quando estes não são atendidos, os Conselheiros afirmam que encaminham a solicitação para o Juizado da Infância e Juventude. Esse ponto é interessante, pois conforme pôde ser percebido na fala de muitos Conselheiros, não há uma cultura de enviar requisições, encaminhamentos ou ofícios para o Ministério Público. Inicialmente eles encaminham o caso

para o Juizado que, em todas as vezes, pede o parecer do promotor. Desse modo, tem sido assim que a promotoria, na maioria das vezes, toma conhecimento dos problemas relativos à educação no município.

Este aspecto foi bem reforçado quando se buscou, nas entrevistas identificar a relação dos Conselhos Tutelares com o Ministério Público. De modo geral, todos falaram desta cultura que prioriza a Vara da Infância e Juventude e apontaram uma relação bem distanciada entre o órgão em que atuam e o Ministério Público. Destacaram ainda que, além de levarem inicialmente poucas demandas para a Promotoria, também não realizam reuniões frequentes com o promotor. Somado a isso, houve uma reclamação por parte dos Conselheiros de que eles nunca obtêm o retorno dos casos encaminhados. Um ponto que pode vir a justificar o baixo encaminhamento de demandas para a Promotoria, além da justificativa cultural, é o fato de que muitos casos são resolvidos no âmbito dos Conselhos. Conforme aponta a Conselheira DL, 95% dos casos são resolvidos por eles, sem a necessidade de encaminhar para promotoria ou mesmo para a Vara da Infância e Juventude. Mas, vale destacar, alguns Conselheiros acreditam que a proximidade entre a Instituição e o órgão seria bastante positiva; eles também reconhecem que sentem falta de reuniões com o promotor; isso fica evidenciado na fala da Conselheira CD, quando ela afirma que ele possui “*informações que são preciosas para nós*”.

Esse ponto destacado pela Conselheira pode ser confirmado tomando mais uma vez os estudos de Lima (2008). O autor aponta, de acordo com a pesquisa realizada nos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora, que 73% dos Conselheiros pesquisados afirmaram que a proximidade com o Ministério Público é de grande importância e contribuiria para o aprimoramento do Conselho Tutelar.

Vale ressaltar que o distanciamento verificado entre o Ministério Público e os Conselhos Tutelares é apontado por eles mesmos como uma falha de comunicação, considerando que quase nunca enviam as demandas para a promotoria – exceto em casos de demandas específicas. E, além disso, pode-se concluir que o panorama não era diferente do tempo do ex-Promotor da Infância e Juventude, embora a Conselheira DL tenha apontado mais contatos informais com este. Por outro lado, quando questionamos a relação dos Conselhos com a Vara da Infância e Juventude, a resposta, sem exceção, foi no sentido de maior proximidade e até mesmo disponibilidade por parte do juizado atuante.

É relevante dizer que foram observadas algumas notícias nos jornais nas quais os Conselheiros reivindicavam melhores estruturas para os Conselhos Tutelares e que a falta de estrutura adequada estaria comprometendo seu trabalho. Segundo foi identificado, a situação

dos Conselhos era pior, pois estes não tinham, por exemplo, carro para realizar atendimentos. Era disponibilizado apenas um carro para o três Conselhos, sendo que cada um tinha um limite de quilometragem, que não durava uma semana. Hoje, cada Conselho possui um carro com motorista à disposição. Além disso, possui material de escritório e computadores. Mas todos pensam que a estrutura ainda precisa ser ampliada para que o atendimento possa ganhar em potencialidade.

A seguir, são apresentados os dados obtidos nos Conselhos Tutelares no que tange à atuação e ao local para onde enviam suas requisições e encaminhamentos. É forçoso dizer que, infelizmente, não se conseguiu obter os dados dos três Conselhos. Conseguiu-se acesso apenas aos dados do Conselho Tutela Regional Leste, que em alguns momentos apresentaram dados compilados dos três Conselhos e, quanto ao Regional Sul – Oeste, foram obtidos apenas dados referentes ao ano de 2009.

#### 3.4.1 Conselhos Tutelares: dados obtidos

Os dados obtidos no Conselho Tutelar Regional Leste e no Conselho Tutelar Sul - Oeste constam dos relatórios de atividades feitos semestralmente em cada Conselho, que registram a quantidade e o tipo de atendimento e ainda o local para onde são enviados os encaminhamentos e as requisições. Observa-se que esses relatórios são encaminhados para o Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCA) e neste são realizadas as compilações dos dados referentes aos três Conselhos Tutelares do município. Embora tenha sido encaminhado um ofício solicitando acesso a esses dados compilados, isso não foi conseguido. Desse modo, o trabalho traz apenas os dados obtidos nas sedes de dois dos três Conselhos Tutelares, e estes não estavam completos. Cabe ressaltar que parte desses relatórios normalmente era divulgada na imprensa, como foi possível encontrar no jornal Tribuna de Minas; e muitos pontos desses relatórios serviram para fazer as denúncias das quais já tratamos.

Foram criadas cerca de cinquenta categorias para os atendimentos nos Conselhos Tutelares, de acordo com os relatórios de prestação de contas dos órgãos. Tomando apenas os relacionados à educação, destacam-se doze: (i) infrequência escolar, que se define nos casos de maus-tratos, elevados níveis de repetência, casos de reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar; (ii) falta de vaga em creche, definido nos casos em que existe a creche, porém a criança não pode frequentá-la por falta de vaga; (iii) impedimento de acesso à escola, traduzido aqui em fator de qualquer ordem que impeça o aluno de ter acesso à escola; (iv)

evasão escolar, definida como a infrequência às aulas sem motivo apresentado, com matrícula em estabelecimento de ensino; (v) expulsão escolar indevida, que, de acordo com o relatório, ocorre quando a criança ou adolescente é expulso da escola sem justificativa não podendo assim ter acesso à educação pública, tendo como maior índice, nesse caso, a transferência escolar como uma medida punitiva da escola; (vi) falta de segurança na escola, remetendo à falta de segurança tanto no interior do estabelecimento de ensino, quanto no entorno; (vii) punição escolar abusiva, tomando aqui, preferencialmente, os casos de suspensão sem fundamentação legal, já que, para os Conselhos Tutelares, o aluno não pode ser privado de frequentar a aula sob nenhuma hipótese; (viii) falta de escola, essa categoria se define na falta de escola para atender à demanda de educação obrigatória, seja em caráter regular ou supletivo; (ix) falta de material didático, traduzindo aqui o impedimento da criança e adolescente em frequentar a escola por falta de material didático, ainda que haja programas suplementares por parte do Poder Público; (x) ausência de condições educacionais adequadas, incluindo as condições estruturais e de recursos humanos na escola; (xi) impedimento de acesso à creche, considerando aqui todas as ações ou omissões que provoquem o impedimento da frequência da criança à creche ou ainda que gerem a sua expulsão; e (xii) irregularidade em creche, remetendo à falta de condições estruturais, tais como segurança, higiene, salubridade, etc, que podem, em certa medida, pôr em risco a vida e a saúde das crianças.

Também pode ser considerada, como uma 13ª categoria, a Negligência. Este tipo ocorre quando os pais ou responsáveis pela criança e/ou adolescente se omitem quanto ao provimento de necessidades básicas para seu desenvolvimento, tal como a educação. Contudo, optou-se por não incluí-lo, considerando que não há uma descrição mais específica sobre o tipo de omissão dos pais ou responsáveis, podendo a mesma ser em relação à alimentação, saúde, higiene, entre outros.

Cabe registrar que os Conselhos Tutelares atuam por meio de cinco procedimentos, a saber: advertência, emitida ao responsável pela criança e adolescente quando estes possuem seus direitos ameaçados ou violados por aqueles; termo de responsabilidade, podendo ser emitido aos responsáveis ou não pela criança e adolescente que esteja em situação de risco; requisição, referente à faculdade de requisitar serviços públicos na área de saúde, serviço social, previdência, trabalho, segurança e educação, a fim de promover a execução de suas decisões; sindicância, utilizada sempre para averiguar a veracidade das denúncias ou mesmo situações em que se encontram crianças e adolescentes; e por fim, a notificação, relacionada ao documento emitido pelo Conselho para noticiar pessoas ou órgãos

envolvidos direta ou indiretamente em alguma denúncia feita ao Conselho Tutelar. Contudo, observou-se, ainda, entre os documentos obtidos na Promotoria da Infância e Juventude, a cautelar inominada e alguns pedidos de providência; no primeiro caso, notificando infrequência escolar de alunos e, no segundo caso, requisitando vagas no Ensino Fundamental.

Para lidar com esses dados no trabalho, também foram criadas algumas categorias (relativas às categorias de tipos de atendimento dos Conselhos Tutelares) que dessem conta de abranger as 12 categorias identificadas na área de educação e pudessem ser resumidas em apenas três: Acesso, Permanência e Qualidade. Desse modo, foram encaixadas na categoria Acesso, as categorias Falta de vaga em creche, Impedimento de acesso à escola, Falta de escola e Impedimento de acesso à creche. Na categoria Permanência foram incluídas: Infrequência escolar, Evasão escolar, Falta de segurança na escola, Expulsão escolar indevida, Punição escolar abusiva e Falta de material didático. Por fim, na categoria Qualidade, alocamos as categorias Ausência de condições educacionais adequadas e Irregularidade em Creche.

Desse modo, foi possível condensar os dados coletados dos relatórios obtidos no Conselho Tutelar Regional Leste e Conselho Tutelar Regional Sul – Oeste da seguinte maneira:

Tabela 7 – Categorias de atendimento X Ano

Ano \ Categoria	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007	2009**
Acesso	59	200	70	146	758	144	500	157
Permanência	88	285	89	123	790	204	513	52
Qualidade	2	6	3	-	-	13	17	4
<b>Total</b>	148	491	162	269	1548	361	1030	213

Notas: \*Dados referentes aos três Conselhos

\*\* Dados referentes ao Conselho Tutelar Sul/Oeste

Não foi possível acessar os dados referentes aos anos anteriores a 2001, nem mesmo os dados referentes aos anos de 2008 e 2010 (1º semestre). E é possível aferir sobre os dados contidos na tabela que, exceto nos anos de 2004 e 2009, os números absolutos de

atendimentos relativos à categoria “Permanência” foram os maiores. Isso coaduna com as informações obtidas nas entrevistas com os Conselheiros a respeito da maior demanda verificada – os problemas de evasão e de infrequência escolar. Os números refletem ainda um dos maiores problemas percebidos nas reportagens dos jornais e, também, nos dados obtidos na Promotoria da Infância e Juventude, quando os mesmos eram originários dos Conselhos Tutelares. A demanda por qualidade na educação, como se pôde observar, traduz o contexto de baixa exigibilidade nesse item, tal qual já demonstrado anteriormente.

Como os problemas com evasão e infrequência escolar, bem como o problema com a falta de vaga nas creches em Juiz de Fora, têm sido apontados desde o início da apresentação dos dados, optou-se por destacar as demandas nessas duas áreas, separando-as das categorias criadas, a fim de tornar mais evidente a problemática.

Tabela 8 – ano/ categoria específica

<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005*</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2009**</b>
<b>Vagas em Educação Infantil</b>	26	113	32	96	311	105	87	101
<b>Evasão/ Transferência escolar</b>	65	270	85	123	626	113	115	-
<b>Total</b>	91	383	117	219	937	218	202	101

Notas: \* Dados referentes aos três Conselhos

\*\* Dados referentes ao Conselho Tutelar Sul-Oeste

Como mostra a tabela acima, as demandas por vagas na Educação Infantil são maioria, se comparadas com os dados absolutos da categoria “Acesso”. Logo, embora ainda exista demanda por vagas no ensino fundamental no município e no estado, a maior demanda está confirmadamente com a Educação Infantil. O mesmo acontece na categoria “Permanência”. Isolando os itens evasão e infrequência escolar, percebe-se, comparando com os dados da tabela anterior, que eles predominam dentro da categoria.

Quanto aos locais prioritários no envio dos procedimentos feitos pelos Conselhos Tutelares, identificou-se, através dos relatórios de atividade, que no ano de 2001, foram realizados 51 encaminhamentos para o Pró-creche, 48 para a SME, 21 para a Vara da Infância e Juventude e 19 para a 18ª Superintendência Regional de Ensino (SRE).

No ano de 2002, foram destinados, entre encaminhamentos e requisições, 113 para as creches, 84 para a (antiga) Gerência de Educação Básica da Secretaria Municipal de Educação (GEB/ SME), 55 para a Vara da Infância e Juventude e 19 para a 18ª SRE.

Em 2003, foram feitos 82 encaminhamentos para a GEB, 61 para o Pró-Creche, 53 encaminhamentos para a Vara da Infância e Juventude e 17 encaminhamentos para a 18ª SRE.

No ano de 2004, entre encaminhamentos, ofícios e requisições, foram 112 para a Vara da Infância e Juventude, 79 para as creches, 67 para a Gerência de Educação Básica da SME, 24 para 18ª SRE e 4 para a Promotoria da Infância e Juventude.

A partir do ano de 2005, cabe destacar que os relatórios apresentaram algumas categorias diferentes, como: Repetência escolar/ Defasagem idade/série, Transferência Escolar e Acesso à escola próxima da residência, que foram incorporados à categoria Permanência; além disso, outra categoria, o Abandono Intelectual, foi incluída na categoria Acesso. Contudo, sobre o que é pertinente em relação aos encaminhamentos, ofícios e requisições realizados no ano de 2005, foram realizados 412 para a Secretaria Municipal de Educação, 199 para a Vara da Infância e Juventude, 150 encaminhamentos para a 18ª SRE, e 24 para a Promotoria da Infância e Juventude. Cabe informar que esses dados são referentes aos três Conselhos Tutelares de Juiz de Fora no referido ano.

No ano de 2006, outras categorias, além das citadas acima, também surgiram, mas como desmembramento de outras, o que possibilitou manter a classificação já estabelecida. Entre as categorias surgidas nos relatórios de 2006, destacam-se: Falta de vagas em escolas diferenciadas e não diferenciadas, Oferta de ensino noturno regular ao adolescente trabalhador, entre outros. No que tange os encaminhamentos realizados, 73 foram destinados à Secretaria Municipal de Educação, 39 para a 18ª SRE, 11 para a Vara da Infância e Juventude e três para a Promotoria da Vara da Infância e Juventude.

Em 2007, os dados obtidos são relativos apenas ao primeiro semestre do ano e dos três conselhos tutelares. Quanto aos encaminhamentos realizados, foram 54 encaminhamentos para a Secretaria Municipal de Educação, 42 foram destinados à 18ª Superintendência Regional de Ensino, 21 para a Vara da Infância e Juventude e dois encaminhamentos para a Promotoria da Infância e Juventude.

Já os dados referentes ao ano de 2009 são do Conselho Tutelar Sul/Oeste, o qual realizou 97 encaminhamentos para a Secretaria Municipal de Educação, 76 para a Vara da Infância e Juventude, 73 encaminhamentos para escolas solicitando informações de alunos, sobre rendimento e frequência escolar, 17 encaminhamentos para a 18ª Superintendência

Regional de Ensino, 9 encaminhamentos destinados ao Comissariado da Infância e Juventude e 8 encaminhamentos para a promotoria da Infância e Juventude. Quanto às requisições, 106 foram destinadas à Secretaria Municipal de Educação e 87 às creches por demanda de vagas.

Todos esses números ganham relevância, na medida em que se percebe que os principais locais para onde estão sendo enviados os procedimentos dos Conselhos Tutelares coincidem com as demandas de educação no município. De fato, os encaminhamentos ou requisições para as creches sempre tiveram um número expressivo. Além disso, a quantidade de procedimentos encaminhados para a Vara da Infância e Juventude, que se tratavam, sobretudo, de ofícios com lista de pais de alunos infrequentes ou evadidos, são bastante altos também. Por outro lado, o número de procedimentos destinados à Promotoria da Infância e Juventude mantém-se baixo, confirmando a “cultura” apontada pelos Conselheiros na entrevista de encaminhar os procedimentos, quase sempre, para o Juizado da Infância e Juventude e não para a Promotoria. Por fim, verificou-se, ainda, que os procedimentos destinados à Secretaria Municipal de Educação também foram expressivos. Isso pode ser realmente identificado quando consultados os arquivos da Secretaria. Na busca de ofícios enviados pela Promotoria à Secretaria, foram encontradas pilhas e mais pilhas de ofícios dos Conselhos Tutelares.

A seguir, serão tratados os dados referentes à Secretaria Municipal de Educação.

### **3.5 O poder público municipal e o Ministério Público: a visão de duas gestoras**

Entende-se que uma melhor compreensão do processo de atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação em Juiz de Fora não poderia se dar, sem que fossem ouvidos importantes órgãos diretamente envolvidos, como: Secretaria Municipal de Educação e, como já feito, os Conselhos Tutelares. Esta subseção traz a visão de duas gestoras municipais responsáveis pela educação (uma ex-secretária<sup>43</sup> e a atual Secretária de Educação do município), considerando que o órgão municipal, em face da obrigatoriedade do ensino fundamental e da problemática percebida em torno das vagas de educação infantil, seria o maior receptor das Ações do Ministério Público. Procurou-se entrevistar gestores que fossem atuantes no período de nossa pesquisa (1996 a 2010), porém obtivemos apenas duas entrevistas: a primeira gestora atuou nos anos de 1997 a 2002, e a segunda gestora, atuou no ano de 1996 e atualmente, desde 2009.

---

<sup>43</sup> A ex-Secretária de Educação não permitiu a divulgação do nome no trabalho.

Nas entrevistas, houve a preocupação de buscar compreender como essa relação entre Ministério Público e Secretaria de Educação tem se dado, quais foram as maiores demandas, quais as sanções recebidas em caso de não cumprimento, a relação do órgão com os Conselhos Tutelares e, ainda, procurou-se identificar os resultados das denúncias feitas na mídia e dos processos obtidos no Ministério Público.

Buscando uma melhor compreensão, as duas gestões serão trabalhadas em separado, iniciando com a gestora atuante nos anos de 1997 a 2002.

Caracterizando inicialmente o período de atuação, de acordo com a ex-secretária, ao tomar posse, ela optou por fazer um mapeamento da cidade, um levantamento nas escolas para que elas apontassem as dificuldades e os problemas, para que, só a partir de então, fosse traçado um plano de trabalho. Os problemas surgidos foram inúmeros, desde espaço físico inadequado, problemas de formação de professores, de número de alunos em salas de aula e mesmo problemas financeiros. Porém, a ex-Secretária ressaltou que um grande problema nas escolas municipais, que extrapolava os problemas com estrutura física e mesmo de número de alunos em salas de aula, estava relacionado à cultura do fracasso escolar. De acordo com a gestora, havia escolas com poucos alunos por sala, menos que o limite, e, ainda assim, a escola não obtinha bons índices de aprendizagem; por outro lado, havia escolas que excediam o número permitido dentro das salas de aulas, pois todos queriam ter seus filhos estudando nelas.

No que diz respeito às maiores demandas no período de atuação, a ex-Secretária não soube precisar, mas ressaltou que as mesmas não eram constantes e que as vagas escolares que eram solicitadas sempre eram atendidas. Destacou que havia sim uma procura muito grande por parte dos pais, e que tal procura se devia, principalmente, aos casos de transferência escolar ou casos em que os pais queriam matricular seus filhos em uma escola específica. Uma situação que destacou, também, e que está relacionada à atuação do Ministério Público e do Juizado da Infância e Juventude na Secretaria de Educação, diz respeito à responsabilidade do município sobre o menor infrator. De acordo com a ex-Secretária o Ministério Público queria que a Secretaria de Educação se tornasse responsável por eles. Contudo, não havia na Secretaria de Educação uma estrutura adequada para atendê-los, o que chegou a causar o pedido de prisão da gestora por parte do Juizado. Desse modo, conforme apontou a ex-secretária, excetuando-se esse caso com os menores infratores, o órgão por ela representado nunca havia sido autuado pelo Ministério Público em casos de negligência com relação ao direito à educação.

Esse ponto é muito interessante, pois gera uma questão que tem levantado muita polêmica a respeito da atuação do Ministério Público ou ainda do Juizado da Infância e Juventude, qual seja: o fato de a pessoa física do gestor responsável pelo órgão municipal ser atuado pela negligência ao direito à educação. Esta questão envolve a tensão entre a discricionariedade do gestor público e o cumprimento dos direitos estabelecidos na Constituição Federal, em Leis Infraconstitucionais e, ainda, nos pactos internacionais assumidos pelo Brasil, tensão esta capaz de gerar uma situação de estagnação nos avanços pela garantia de uma educação pública, para todos e de qualidade.

Questionada a opinião da gestora quanto à ameaça de prisão, ela afirma que o ato não seria válido, pois os menores infratores não eram de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação. Mas, pensando em uma situação hipotética, que envolvesse a violação de direitos por parte do órgão, ela afirma que a legislação educacional no país tem evoluído muito, porém o que ela mais percebia era um entendimento diferenciado entre o que o município e a Secretaria de Educação poderia fazer e a atuação do Ministério Público, que afirmou desconhecer a realidade da escola. Como exemplo, citou mais uma vez o caso dos pais que querem matricular os filhos em determinadas escolas e, por muitas vezes, conseguem, via Ministério Público. De acordo com a ex-Secretária, a matrícula estava garantida na escola que tinha vaga. Não cabia ao pai escolher a escola. Cabe destacar que não havia uma proximidade muito grande entre Secretaria de Educação e Ministério Público, excetuando-se as atividades de divulgação de atribuições da Instituição, conforme ressalva a gestora.

Em virtude das atribuições determinadas no ECA e, sabendo que o direito da criança e do adolescente que estivesse sendo violado poderia ser requisitado, procurou-se identificar também como era o relacionamento da Secretaria Municipal de Educação com os Conselhos Tutelares. Na visão da gestora, o relacionamento entre Secretaria e Conselho Tutelar dependia muito de quem era o Conselheiro e, na sua perspectiva, havia muitos atritos entre Conselhos e escolas, sobretudo em questões de indisciplina de crianças e adolescentes.

Não se pode deixar de considerar que os números de encaminhamentos e requisições destinados à Secretaria de Educação pelos Conselhos Tutelares são bastante expressivos, reivindicando vagas, transferências escolares, inclusão de crianças em programas de apoio a transporte escolar, material didático, entre outras coisas. A gestora atribuiu tal fato à baixa qualidade das escolas e sua localização, que muitas vezes fazem com que os pais queiram trocar seus filhos de escolas, aumentando, por exemplo, o grande número de encaminhamentos dos Conselhos Tutelares sobre transferência escolar. Enfatiza que as

requisições de vagas escolares oriundas dos Conselhos Tutelares sempre foram prontamente atendidas.

Finalmente, questionada sobre o problema que incide sobre o ensino em Juiz de Fora – falta de vagas na Educação Infantil – e ainda sobre a própria Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público contra o município. Sobre a questão das vagas, a gestora afirma que buscava atender a demanda ainda que fosse em espaços diferentes de uma escola, tais como igrejas ou salões cedidos pela comunidade ou pelas Sociedades Pró-Melhoramento de Bairros (SPM). É forçoso dizer que a Secretaria Municipal de Educação, no período de atuação da referida gestora, não possuía creches, apenas pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade. Segundo ela, dificilmente chegavam pedidos de vagas em creches na Secretaria, que apesar disso, enfrentava o problema de que suas pré-escolas não atendiam em tempo integral tal como era nas creches e pré-escolas da AMAC. Já quanto à Ação Civil Pública contra o município impetrada em 1999 pelo Ministério Público, a gestora diz não ter tomado ciência da situação e que provavelmente a Ação deveria ter sido enviada para a AMAC, conforme já destacado em outro momento.

A segunda gestora, Eleuza Barbosa, conforme já mencionado, está desde 2009 ocupando o cargo de Secretária de Educação, embora já tenha assumido os últimos seis meses da Secretaria na gestão 1993-1996. Na atual gestão, como não poderia ser diferente, Eleuza Barbosa em entrevista realizada em 21 de setembro de 2010, aponta como um dos seus maiores problemas a falta de vagas nas creches. Segundo ela, é um problema de longa data e que vem se acumulando, sendo que o setor mais crítico é nas creches que atendem crianças de zero a três anos em tempo integral. Conta que, para tentar amenizar um pouco o problema, foi criado o contra-turno nas escolas, ou seja, projetos nos quais as crianças, após o turno de aula podem ficar na escola realizando alguma atividade relacionada ao esporte ou à cultura. Tais projetos, contudo, atendem apenas as crianças maiores. Para crianças menores, foram criadas do ano de 2009 para 2010 cerca de 500 vagas na Educação Infantil, sendo algumas de tempo integral (para crianças de zero a três anos) e outras de tempo parcial (para crianças de quatro a seis anos). De acordo com a Secretária, o plano da atual gestão municipal é reformar e construir novas creches até 2011, obedecendo à lei que estabelece o espaço físico e quantidade de recursos humanos por quantidade e idade das crianças atendidas. Desta forma, ela entende que a prioridade da Secretaria Municipal de Educação tem sido a educação infantil.

Buscando compreender a atuação do Ministério Público na Secretaria de Educação, a Secretária Eleuza Barbosa foi questionada sobre a relação com a Instituição e

respondeu que constantemente recebe algum tipo de ação/demanda oriunda do Ministério Público, sobretudo por conta das vagas escolares. Afirma, porém, que a relação tem sido bastante tranquila, sobretudo com o Juizado da Infância e Juventude. De acordo com a Secretária, a atual Juíza tem consciência das políticas públicas da prefeitura para o setor e sempre dá chances e tempo viável para a Secretaria de Educação solucionar o problema, principalmente quando está relacionado com vagas em creches, evitando assim, as liminares.

Vale destacar que as demandas oriundas do Ministério Público ou da Vara da Infância e Juventude têm sido prontamente atendidas, conforme afirma a gestora. Ela frisa ainda que o Ensino Fundamental no município está universalizado, porém a Educação Infantil ainda não. Sendo assim, quando não conseguem atender à demanda das instituições acima, a providência a tomar inicialmente é explicar a situação ao Ministério Público. Porém, quando a vulnerabilidade é muito alta, a criança tem a matrícula garantida na creche, ainda que esta não comporte. Quando a situação é mais amena, a criança e a família são encaminhadas para um dos Centros Regionais de Assistência Social do município (CRAS). Nesses centros, as crianças são cadastradas e esperam até que a vaga seja aberta. No CRAS, as famílias preenchem um cadastro único federal que tem servido de base para todos os programas sociais do governo federal. Nesse sentido, quando as famílias se cadastram para vagas nas creches, o próprio centro faz uma classificação das que estão em situação de maior vulnerabilidade e encaminham à Secretaria de Educação a lista de crianças a serem atendidas, em ordem de prioridade no atendimento.. Sobre esse aspecto a gestora comenta a necessidade de que se crie na cidade uma cultura positiva em relação ao CRAS. Ela diz que as pessoas precisam entender que o cadastro nesses centros é a porta de entrada para as políticas sociais e conclui dizendo que, ao conseguir a vaga, ela só é transferida para outra criança, se a família, caso não tenha respondido à carta comunicando a vaga, seja visitada pessoalmente e diga que está desistindo da mesma.

As demandas oriundas dos Conselhos Tutelares também são grandes e, por isso, buscou-se compreender como tem se dado a relação entre este órgão e a Secretaria de Educação. De acordo com a gestora, tem sido bem tranquila e bastante próxima, ressaltando que a Secretaria, em parceria com diretores da escola e Conselheiros, está viabilizando a construção de um código de conduta das escolas, relacionando temas como violência, relação com os pais, bem como delimitação de autoridade de professores e diretores. Sobre a proximidade dos Conselhos com as escolas, afirma que é interessante que os laços com a Secretaria tornem-se cada vez mais estreitos, visando um trabalho de parceria mesmo. Quanto aos altos índices de demandas por vagas (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e de

transferência escolar, Eleuza Barbosa destaca que esta demanda acontece muito em decorrência da rotatividade das famílias no município. Já na questão das vagas da educação infantil, reconhece que existe a carência, mas no ensino fundamental, segundo ela, as crianças só ficam fora da escola se for de desconhecimento do município ou por algum motivo evadirem; pois há vagas para todos.

As duas gestoras divergem em alguns pontos nas suas respostas, mas, de certa forma, ambas tratam a questão de vagas na educação infantil como um problema no município. Quanto ao relacionamento com os Conselhos Tutelares e com a Promotoria da Infância e Juventude, as duas também descreveram uma relação tranquila, embora a relação com a Promotoria seja mais distante ou mesmo com pouca compreensão dos limites de atuação, conforme destacou a ex-secretária de educação.

Finalizando, a próxima subseção traz a seguir os dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação, que foram encaminhados pela Promotoria da Infância e Juventude. Vale dizer que os procedimentos enviados pelos Conselhos Tutelares também puderam ser observados e em grande quantidade. Contudo, para não fugir do foco do trabalho, optou-se por não trabalhar com tais dados neste momento.

### 3.5.1 Secretaria Municipal de Educação: dados obtidos

Como já anunciado, para buscar mais elementos sobre a atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação em Juiz de Fora, diante da falta de dados mais concretos, além da pesquisa em Jornal e dos próprios dados amostrais obtidos na promotoria, fez-se uma pesquisa no arquivo da Secretaria Municipal de Educação. A expectativa era de que nele pudessem ser encontrados ofícios e requerimentos do Ministério Público ao longo dos anos, de modo a possibilitar uma quantificação dessa atuação. Contudo, o critério de arquivamento dos documentos pertinentes apenas aos últimos cinco anos também é usado na Secretaria Municipal de Educação. Desse modo, só foi possível acessar os documentos referentes aos anos de 2005 a 2009, ressaltando que para o ano de 2008 nada foi encontrado.

Em 2005, entre requisições, solicitações e encaminhamentos, foram encontrados 7 que saíram da Vara da Infância e Juventude com destino à SME. Deles, 6 eram referentes à vaga escolar e/ou inclusão na rede pública de ensino e uma requisição de transferência escolar. Observe-se que, em um dos casos, a Vara da Infância e Juventude deu o prazo de dez dias para o atendimento de vaga escolar próxima à casa da criança. Em contrapartida, entre as respostas dadas à Vara e Promotoria da Infância e Juventude, no referido ano, foram

encontrados 9 documentos, sendo 8 relativos à vaga escolar e 1 informando a série que a criança deveria ser matriculada.

No ano de 2006, entre pedidos de informação, solicitações e encaminhamentos, foram encontrados 10 pedidos saindo da Vara e Promotoria da Infância e Juventude para a SME. Quatro eram relativos à vaga escolar, 1 relativo à vaga escolar em escola especializada, 1 para transferência de escola, 1 para inclusão de criança em programa de Vale Transporte e 3 pedidos de informação sobre alunos. Quanto ao retorno da SME à Vara e Promotoria da Infância e Juventude, foram encontrados 11 documentos, entre respostas, informações e solicitações. Nove eram relativos à vaga escolar conseguida, 1 resposta para indicar a não transferência do aluno, haja vista que a SME não obteve a resposta da Vara da Infância e Juventude a respeito do aluno a ser transferido e, por fim, 1 informação de não realização de matrícula por parte do aluno.

Para o ano de 2007, encontrou-se apenas uma informação da Secretaria de Educação à Vara da Infância e Juventude, relativa à reunião do Núcleo de Apoio ao Programa Paz na Escola. Não foram encontrados ofício ou requerimentos partindo da promotoria.

Como já anunciado, não foram encontradas no arquivo da Secretaria de Educação as pastas contendo os ofícios relativos ao ano de 2008. Mas, em 2009, entre solicitações, requisições e comunicação, foram feitos 16 pedidos partindo da Vara e Promotoria da Infância e Juventude. Doze deles eram referentes à vaga escolar, 3 pedindo endereço de alunos infrequentes e alunos cadastrados em programa Bolsa Escola e 1 solicitação de inclusão em programa social da prefeitura. Do lado oposto, a Secretaria de Educação encaminhou 2 comunicações a respeito de encaminhamento de aluno para escola, 8 respostas sobre solicitação de vagas e 1 resposta a respeito de inclusão em programa de vale transporte.

De modo geral, vê-se que os dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação eram oriundos não da Promotoria, mas da Vara da Infância e Juventude. A maior parte estava relacionada a pedido de vagas escolares, encontrando alguns pedidos ainda de transferência escolar. A consideração das respostas aos ofícios se justifica pelo fato de que muitos dos encontrados não estavam necessariamente interligados. Desta forma, a resposta à Vara da Infância e Juventude configura o atendimento a um pedido oriundo desta. Como foi possível perceber, a maioria dessas respostas também estava relacionada a vagas escolares. É evidente que foram trabalhados dados amostrais; contudo isso não invalida a conclusão de que a Promotoria não têm atuado sistematicamente na Secretaria Municipal de Educação, haja vista que não foram encontrados arquivos oriundos da mesma.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentados os argumentos teóricos que fundamentam o trabalho, bem como a exposição dos elementos pesquisados em campo, objetiva-se neste momento, tecer algumas considerações finais a respeito do trabalho realizado até aqui. É forçoso reconhecer que as considerações aqui feitas não traduzirão uma análise definitiva sobre o processo estudado; traduzem, em síntese, um ponto de partida para futuras e novas investigações.

Em suma, buscou-se compreender a atuação do Ministério Público/ Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora - MG na garantia do direito à educação. Razões para tanto se encontram no aporte teórico que foi trazido para o trabalho. Ao realizar o estudo da judicialização da política, foi identificado, conforme os estudos de Cássio Casagrande (2008), que o processo de Judicialização tem ocorrido no Brasil, sobretudo, pelo incitamento do Poder Judiciário pelo Ministério Público. A identificação de tamanha atuação desta Instituição se justifica pela redefinição de suas funções, a partir da Carta Constitucional de 1988, a qual lhe atribuiu a função de defender os direitos sociais e individuais indisponíveis, conforme art. 127 (BRASIL, 2010, p.39) e pela utilização de instrumentos de atuação como a Ação Civil Pública. Nesse sentido, analisar a atuação da Promotoria da Infância e Juventude de Juiz de Fora no que é pertinente à garantia do direito social à educação daria pistas para compreender o processo de judicialização da educação aqui proposto. Somado a essas razões, a pesquisa encontrou amparo, ainda, na legislação educacional do país, tal como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei. 9.394/96) e Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei. 8.060/90) que referenciam a Instituição Ministerial como de competência para dar exigibilidade a esse direito. E, por fim, a própria declaração da educação como direito “público subjetivo” na Constituição Federal de 1988 e, igualmente, os “remédios jurídicos” que permitem ao cidadão detentor desse direito, reivindicar em casos de omissão do Estado no descumprimento com o seu dever de garanti-lo.

Juiz de Fora é um município de médio-grande porte localizado na Zona da Mata Mineira e que apresenta uma rede pública de ensino com aproximadamente 85 mil alunos distribuídos nas redes municipal, estadual e federal (desconsiderando as vagas no Ensino Superior). De acordo com os dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação, o ensino fundamental encontra-se universalizado no município, embora apresente taxas consideráveis de evasão escolar. Contudo, identificou-se que um dos principais problemas enfrentados pelo município, no que é pertinente ao direito à educação, é a universalização do acesso à

Educação Infantil, sobretudo quanto às vagas para crianças de zero a três anos, que compõe o quadro de vagas das creches públicas.

Cabe ressaltar que a Educação Infantil passou a compor a Educação Básica na LDB de 1996 e que, a partir da Emenda Constitucional nº 59/09, parte dela tornou-se obrigatória, haja vista que a obrigatoriedade do ensino, antes restrita ao ensino fundamental, passou a incluir crianças e adolescentes dos quatro a dezessete anos. Em outros termos, o Estado incluiu nessa obrigatoriedade a pré-escola (4 a 5 anos), o ensino fundamental (6 a 14 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos). Logo, a educação realizada em creches para crianças de zero a três anos ainda não é obrigatória.

Não obstante, verificou-se que, em Juiz de Fora, a demanda por vagas na Educação Infantil (creches ou pré-escolas) acompanharam todo o período de nossa pesquisa (1996-2010). Tal demanda foi identificada tanto nas notícias de jornais – que traziam números das crianças ainda excluídas, reivindicações de pais e denúncias dos Conselhos Tutelares – como nos próprios relatórios de atendimento dos Conselhos Tutelares, nos ofícios expedidos à Secretaria Municipal de Educação e, por fim, nas ações que passaram pela Promotoria da Infância e Juventude do município.

Considera-se como ápice da pesquisa a identificação de uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público contra a Prefeitura de Juiz de Fora e Secretaria Municipal de Educação em 1999 reivindicando em caráter liminar e definitivo, dentre outras coisas, a ampliação do número de vagas nas creches públicas da cidade. A citada Ação ainda não se encontra concluída, mesmo após quase 12 anos de abertura do processo, e as demandas seguem sendo resolvidas de forma pontual.

Entender essa Ação como ponto alto da pesquisa se justifica pelo arranjo teórico desenvolvido no trabalho. Discutiu-se o conceito de judicialização da educação, fundamentado no processo de Judicialização da Política ocorrido no Brasil. Conforme foi exposto ao longo da pesquisa, no país, o processo tem acontecido, sobretudo pelo acionamento da Justiça pelo Ministério Público, considerando que a partir de suas novas funções constitucionais, a Instituição têm levado ao Poder Judiciário ações que tangenciam a violação dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Desta forma, o Ministério Público tem incitado um maior ativismo judicial, sobretudo quanto à redefinição de políticas públicas para a garantia dos direitos sociais expressos na nossa Constituição. A problemática em torno desse ativismo é identificar até que ponto isso tem interferido na esfera dos demais poderes (Executivo e Legislativo) ou mesmo na discricionariedade do administrador público.

Os resultados observados em Juiz de Fora levam a crer que a judicialização da educação tem ocorrido, não necessariamente, pelo incitamento de ações do Ministério Público, mas, também, por demais órgãos públicos, como é o caso dos Conselhos Tutelares e, ainda, por outros operadores do direito, como a Defensoria Pública. Além disso, foram identificadas ações partindo de duas Associações civis (uma beneficente e outra de moradores), de escolas da rede pública municipal e estadual e, também, pela Assistente Social do Serviço de creches. Pode-se destacar igualmente que foram identificadas na pesquisa apenas duas Ações Cíveis Públicas, aparecendo com maior frequência os Mandados de Segurança (7 vezes), seguido de Ofícios de prestação de informação (6 vezes), Pedidos de Providência (5 vezes), Cautelar Inominada (3 vezes) e Ação de Obrigação (1 vez).

É possível dizer que o estudo aqui realizado veio confirmar uma demanda presente não apenas em Juiz de Fora, mas em outras cidades do Brasil – o acesso à Educação Infantil. A partir de estudos de diferentes pesquisadores, tais como Adriana Silveira (2006), Angela Barreto (2003), Cássio Casagrande (2008), Denise Damasco (2008), Ela de Castilho (2010), Karina Vieira (2008), Mariete Rosa (1999) e Romualdo Portela (1999), identifica-se uma crescente demanda por vagas na Educação Infantil ou mesmo no Ensino Fundamental.

Em alguns casos o Ministério Público foi o autor da Ação levada à Justiça; em outros, ele foi acionado a partir de diferentes atores sociais. Houve por exemplo, o caso estudado por Casagrande, no qual um vereador fez a denúncia ao Ministério Público sobre o déficit de vagas na educação infantil no município de Joinville (SC), cujo resultado foi o estabelecimento de um Termo de Ajustamento de Conduta com o município a fim de que a demanda fosse suprida (CASAGRANDE, 2008).

As ações das promotorias estudadas por Adriana Silveira em sua dissertação de mestrado apresentaram, também, uma demanda por vagas na educação infantil. As denúncias, nesse caso, foram realizadas por um grupo de cidadãos e pelos Conselhos Tutelares, que em um dos casos, gerou uma Ação Civil Pública contra o município. Nesse estudo, Silveira demonstra que a Ação não foi bem sucedida, haja vista o tribunal entender que a educação infantil não compunha a parte da educação definida como direito público subjetivo. Contudo, ela demonstra ainda que a busca por vagas em educação infantil aumentou muito, devido, em parte, à vinculação orçamentária para o ensino fundamental que a política do Fundef determinava. E conclui que tal fato contribuiu para o acréscimo de ações no Ministério Público nas duas promotorias pesquisadas (SILVEIRA, 2006, p. 213).

Já Denise Damasco (2008), contribui com o estudo das Recomendações realizadas na Promotoria Especializada em Educação do Distrito Federal e territórios – a

Proeduc. Nela, não apenas a Educação Infantil esteve no foco das Recomendações, mas também aspectos da Educação Especial, da segurança na escola e, entre outros, a evasão escolar.

O estudo de Ângela Barreto (2003), em linhas gerais, vem falando da dificuldade de implementar políticas públicas para Educação Infantil. Já Ela de Castilho (2010), apresenta diversas promotorias especializadas em Educação no Brasil e a realização de audiências públicas para solucionar o problema com a qualidade do ensino e ainda a realização de diversas Ações Cíveis Públicas para a garantia do direito à Educação Infantil.

O trabalho de Karina Vieira (2008) também apresenta a problemática de falta de vagas para Educação Infantil a demonstra que está havendo uma constante denúncia por parte dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público. A autora discute ainda a problemática das filas de espera por vagas em creches e pré-escola, fato também vivenciado no município de Juiz de Fora.

Diversos registros dos Conselhos Tutelares de violação dos direitos das crianças de frequentar escolas de educação infantil também permearam o trabalho de Mariete Rosa (1999), mostrando que esses registros corroboraram para uma Ação Civil Pública. E, por último, o trabalho de Romualdo Portela (1999), que apresenta Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público na baixada fluminense (RJ) para garantia de vagas no Ensino Fundamental, bem como melhorias nas condições físicas de escolas.

Buscando sintetizar os resultados obtidos na pesquisa a partir das questões levantadas no trabalho, entende-se que a atuação do Ministério Público/ Promotoria da Infância e Juventude no município ainda tem sido pouco expressiva. Essa é uma afirmação que não se pode julgar como definitiva, haja vista que se obteve apenas uma amostra dos documentos pretendidos para o estudo. Porém, diante dos dados obtidos, o Ministério Público foi autor de ações, ou seja, teve a iniciativa de reivindicar a garantia plena à educação no município, apenas em dois momentos. Uma, sendo a Ação Civil Pública impetrada em 1999 pela ampliação das vagas em educação infantil e a outra Ação, tratando-se de um ofício encaminhado ao Juizado da Vara da Infância e Juventude reivindicando a regulamentação do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Juiz de Fora. Observa-se que das Ações analisadas, o Ministério Público foi o autor em apenas 8,4% delas. Não obstante, é preciso frisar que todas as demais ações passaram pela apreciação do Ministério Público, a pedido do Juizado da Vara da Infância e Juventude, e que em todos os casos de acesso à educação, seja no Ensino Fundamental ou na Educação Infantil, a promotoria deferiu a favor do requerente.

Como anunciado acima, a judicialização da educação em Juiz de Fora tem ocorrido, sobretudo pela atuação de outro operador de direito: a Defensoria Pública. Ela foi responsável por 33,4% dos processos estudados, sendo a maior parte deles os mandados de segurança com pedido de liminar para garantia de vaga em Educação Infantil. Observa-se que, embora em todos esses casos o direito esteja sendo garantido, ele acaba resolvendo a situação apenas de forma pontual, haja vista que os mandados de segurança apresentados pela Defensoria Pública perfazem pedidos individuais, ficando o grande público ainda descoberto pelo direito. Outro ponto relevante nessa discussão é que acaba ocorrendo uma “desigualdade de armas”, na medida em que os pais que recorrem à Defensoria Pública ou mesmo a outras instituições do sistema judiciário, porque reconhecem nos mesmos a possibilidade de garantir seus direitos, acabam passando na frente das crianças que já se encontram numa fila de espera classificada pelos Centros Regionais de Assistência Social. Nesse sentido, quando uma Ação parte, por exemplo, do Ministério Público, ela pode ganhar maior amplitude e beneficiar uma maior quantidade de pessoas.

Não se pode deixar de considerar aqui a atuação dos Conselhos Tutelares de Juiz de Fora. Eles têm se revelado atores importantes na esfera educacional, seja colaborando para erradicar a evasão escolar, na medida em que fazem o controle dos alunos infrequentes junto às escolas, seja na requisição de serviços na área da educação. É importante observar que os Conselhos Tutelares são, através do instrumento de requisição, parceiros-chave na garantia do direito à educação em Juiz de Fora. Muitos problemas como: falta de vagas no Ensino Fundamental, inclusão em programas sociais, oferecimento de material escolar, inclusão em programas de transporte escolar e transferência escolar, observados na pesquisa, foram solucionados em suas esferas através desse instrumento. Quando não resolvidos em suas esferas próprias, encaminhavam solicitações para o Ministério Público ou, com mais frequência, para a Vara da Infância e Juventude. Cabe destacar ainda que não apenas os Conselheiros Tutelares entrevistados como também as próprias gestoras da Secretaria de Educação entrevistadas descreveram uma relação bastante positiva entre Conselho e Secretaria Municipal de Educação. Excetuando-se o relacionamento com a Superintendência Regional de Ensino, os Conselheiros afirmam que as requisições destinadas à SME sempre foram prontamente atendidos, nos casos citados acima: vaga no Ensino Fundamental, transporte escolar, etc. Nos casos de vagas para Educação Infantil persiste a dificuldade apresentada inclusive pela Promotoria da Infância e Juventude que ainda não teve causa ganha com a Ação proposta em 1999.

De modo geral, pode-se afirmar que em Juiz de Fora os agentes que buscam, em alguma medida, garantir o direito à educação, seja no aspecto do acesso, da permanência ou da qualidade concentram-se entre Ministério Público (em menor proporção como autor), Defensoria Pública e Conselhos Tutelares. Mas é interessante observar ainda a participação efetiva de escolas da rede pública municipal entre os processos observados na promotoria. Dentre eles, 20,9% retratando casos de infrequência escolar de alunos e, também, solicitando ajuda ao Juizado ou Promotoria da Infância e Juventude quanto à indisciplina de alunos.

Como se pode aferir, o Ministério Público tem atuado de maneira menos expressiva em Juiz de Fora, abrindo, dessa forma, espaço para outros agentes na luta pelo direito à educação. Contudo, identificar escolas da rede pública municipal (20,9%) e da rede pública estadual (4,1%) como autoras de ofícios ou outros tipos de ação que chegam à Promotoria da Infância e Juventude e, do mesmo modo, identificar que muitas das ações que chegam tem sido em função de indisciplina dos alunos, leva a crer que pode estar ocorrendo um entendimento equivocado das próprias funções do Ministério Público ou, em última instância, do Juizado da Infância e Juventude. De acordo com os estudos de Cury e Ferreira (2009), está havendo uma transferência de responsabilidades da escola para a esfera judicial. Tal fato pode estar justificado na dificuldade das escolas, gestores e professores reconhecerem os limites de atuação dos órgãos judiciais e mesmo dos Conselhos Tutelares. Constantemente vem ocorrendo uma confusão do que seriam atos de indisciplina ou atos infracionais, estes sim, podendo ser solucionados no âmbito judicial ou ministerial. Interessante destacar que durante as pesquisas pôde-se verificar que o reconhecimento dos limites de atuação das instituições que tangenciam a área educacional ou mesmo da infância e adolescência tem produzido preocupações entre seus diferentes atores. Identificou-se, por exemplo, palestras realizadas por um dos Conselhos Tutelares em escolas das regiões com o intuito de esclarecer para toda a comunidade escolar as atribuições do órgão. Já na Promotoria da Infância e Juventude, foi observada a preocupação do Promotor com alguns Conselheiros, segundo ele, não vocacionados. Ou seja, Conselheiros que não buscam resolver os problemas dentro de suas possibilidades e encaminham o problema, de imediato, para a Promotoria ou para a Vara da Infância e Juventude.

Ao se aproximar o fim do trabalho, é possível concluir que, quando se buscou compreender o processo de judicialização da educação através da atuação do Ministério Público no município de Juiz de Fora acreditava-se que o processo de Judicialização também seria forte no município através da atuação dessa Instituição. Contudo, pelo exposto até aqui, é possível dizer que a judicialização tem ocorrido não de forma predominante pelo Ministério

Público, conforme aponta Casagrande (2008) em seus estudos. A judicialização da educação em Juiz de Fora tem ocorrido de forma diversa, através de diferentes órgãos, como o Conselho Tutelar, a Defensoria Pública, Associações Cívicas e ainda escolas das redes públicas, municipal e estadual. Contudo, ao confrontar os dados da pesquisa com os trabalhos já referenciados aqui, pode-se dizer que o município não foge muito do que acontece em outros lugares, onde a educação tem sido exigida judicialmente. Ainda que nas demais pesquisas verifique-se um maior ativismo do Ministério Público, nelas foi possível identificar, também, uma diversidade de atores “judicializantes” ou “quase-judicializantes”, como diria Pannunzio (2009).

Em vista do que foi dito até aqui, dizer se a judicialização ocorrida no município estudado tem ocasionado efeitos positivos ou negativos torna-se um tanto difícil. Essa resposta torna-se pertinente ao tomar para análise, no plano teórico, o processo da judicialização. Contudo, olhando para os dados obtidos em Juiz de Fora, é possível pensar, tão somente, sobre a atuação do Ministério Público, se positiva ou negativa. Conforme observado, as ações ou processos ocorridos, sobretudo em casos de vagas para Educação Infantil, têm garantido apenas a vaga de poucas crianças; logo, muitas ainda permanecem numa fila de espera longa e que muitas vezes extrapola o período de um ano. Outro ponto relacionado está no fato, já citado aqui, de que essas crianças que ganham judicialmente o direito de matricular e frequentar uma escola, passam na frente de outras crianças que estão nas filas de espera e cujos responsáveis muitas vezes não conhecem os instrumentos jurídicos que têm à disposição.

Nesse sentido, pode-se dizer que a atuação do Ministério Público em Juiz de Fora não tem ocasionado um efeito positivo, pelo fato de que a Instituição não tem conseguido solucionar o problema com a falta de vagas em Educação Infantil em larga escala, mas apenas de forma pontual. Do mesmo modo, pode-se dizer que, de forma indireta, a Instituição tem contribuído para alargar as diferenças entre os que conhecem os mecanismos de exigibilidade de seus direitos e os que não conhecem, haja vista que todos os processos que chegam à Promotoria com fins de acesso à Educação Infantil têm obtido êxito, ainda que exista uma longa fila de espera por vagas nesse nível de ensino.

Por outro lado, quando um direito social conquistado de forma individual (tal como tem ocorrido em Juiz de Fora nos casos de vagas para a Educação Infantil) provoca mudança nas políticas públicas voltadas para o setor, o ganho, segundo Marinho (2009), é coletivo e não individual. Contudo, é forçoso reconhecer que nos anos pesquisados (1996-2010) o município não apresentou uma modificação na estrutura política educacional para a

ampliação de oferta de vagas na Educação Infantil. Em Juiz de Fora atualmente não constam vagas na rede estadual de ensino e, até onde pesquisado, não foram encontrados indícios de colaboração técnica e financeira por parte da União e do Estado<sup>44</sup>.

Talvez, se a Ação impetrada pela Promotoria em 1999 tivesse sido deferida a favor do Ministério Público, fosse possível pensar melhor a respeito dos efeitos positivos que ela geraria, na medida em que garantiria o direito a um número maior de crianças e pais de família; bem como permitiria avaliar melhor os efeitos negativos que ela pudesse gerar, ao se pensar que o Judiciário estaria, em última instância, trabalhando para a efetivação do objeto de excelência do Poder Executivo, a efetivação de políticas públicas, no caso, para a Educação Infantil – este argumento sendo utilizado, inclusive, nas alegações do município contra a Ação.

Porém, não é possível deixar de considerar as alegações do município na Ação Civil Pública de 1999, que refletem impasses na esfera da política que inviabilizam o desfecho desta Ação. Como já mencionado, ela perdura por quase 12 anos e as alegações persistem quanto à falta de recursos para investimentos em número de vagas em creches, bem como a interferência do Judiciário na esfera do Poder Executivo. E o questionamento que fica é: caso a Ação fosse deferida, como o Poder Público Municipal realizaria as demandas ajuizadas na Ação, considerando a alegação de que não possui recursos para tanto?

Deste modo, finaliza-se o trabalho tecendo algumas sugestões, conforme os objetivos traçados. Primeiramente, entendemos que em Juiz de Fora não está havendo uma preparação específica para lidar com essa questão que têm permeado os debates atuais: a relação justiça e educação. Seria bastante interessante que o Ministério Público, por exemplo, se aproximasse mais dos Conselhos Tutelares, do Conselho de Educação, do Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, das Secretarias, Municipal e Estadual de Educação, das próprias escolas e, juntamente com o Juizado e com o Setor técnico da Vara da Infância e Juventude, promovesse algumas palestras ou debates sobre os limites de atuação de cada Instituição, bem como as possibilidades que elas possuem de trabalhar cooperativamente para a garantia dos direitos da criança e do adolescente no município, e, também, do direito à educação.

---

<sup>44</sup> No dia 11 de janeiro de 2011 foi publicado no site da prefeitura de Juiz de Fora que o município foi contemplado com recursos do PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento) do Governo Federal, para a construção de seis unidades de Educação Infantil e duas quadras poliesportivas para as escolas municipais. Para maiores detalhes, acessar o link a seguir: <[http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/imprimir\\_noticia.php?idnoticia=27483](http://www.pjf.mg.gov.br/noticias/imprimir_noticia.php?idnoticia=27483)>.

Outro ponto considerado importante é a realização de audiências públicas para definição junto à sociedade civil, organizada ou não, e dos demais órgãos públicos na área da educação e da infância e adolescência, para estabelecimentos de prioridades de atuação e para a busca de soluções que amenizem problemas que demandam longos períodos para sua resolução, como é o caso da ampliação de vagas para educação infantil. A realização de audiências públicas foi tida como essencial nos trabalhos de Adriana Silveira (2006) e Castilho (2010).

Em outro plano, é forçoso sugerir algo de mais difícil alcance, mas que representa um diferencial nos lugares em que existe. Trata-se das Promotorias especializadas em educação tal como apresentam Denise Damasco e Ela de Castilho.

De acordo com Damasco (2008), houve um movimento nacional iniciado no Ministério Público pela criação de Promotorias especializadas em educação. O movimento ocorreu em dezembro de 1998 elaborado pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, assinado e intitulado “Carta de Recife”. A primeira experiência brasileira foi no Distrito Federal com a chamada Proeduc – promotoria estudada pela autora. De acordo com Damasco, nos demais estados a luta pela educação nas promotorias ficou a cargo das Promotorias de Cidade e/ ou Direitos Humanos e Centros de Apoio Operacional. A Proeduc foi criada com o respaldo do Procurador-Geral diante de uma grande demanda na Promotoria da Infância e Juventude, que ao se misturarem com outras demandas ocasionavam um acúmulo de funções para o promotor. De acordo com a autora,

os principais pressupostos que levaram à criação dessa Promotoria foram de origem legal, uma análise do sistema educacional e das atribuições do MP nessa matéria. Tais pressupostos legais para a criação da Proeduc foram: a) a educação como direito fundamental de extrema importância para o desenvolvimento social; b) o art. 205 da Constituição Federal de 1988; c) o ensino fundamental gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria, como uma obrigação do Estado, constituindo um direito público subjetivo; d) as atribuições do MP, na área educacional, devendo este exercer a fiscalização do emprego de verbas públicas, o controle da evasão escolar e elaborar gestões junto aos órgãos de segurança pública visando à prevenção e ao combate da criminalidade (DAMASCO, 2008, p. 87).

A sugestão de criação de uma promotoria específica para a educação em Juiz de Fora, converge em dois aspectos: primeiro, porque, conforme apontado por Damasco, também se encontra aqui uma gama de demandas na Promotoria da Infância e Juventude que tem inviabilizado um trabalho focado na educação. Além disso, a existência de apenas um

promotor titular tem também dificultado a realização de um trabalho mais relevante na área, tal como afirmou em entrevista o promotor Dr. Antônio Aurélio Santos (entrevista realizada em 08 de outubro de 2010). E, por fim, a sugestão de que se crie uma promotoria especializada no município, se dá pela ratificação dos pressupostos que levaram à criação da Proeduc. Pensa-se que a educação, um direito social de suma importância, mereça, num país que ainda apresenta grandes diferenças sociais, um cuidado maior pelos entes públicos; e se o Ministério Público é uma dessas instituições que pode fiscalizar e resguardar a garantia do direito dos “indivíduos ou grupo de indivíduos”, por que não desejá-las?

Finalmente, conforme dito no início desta seção, as considerações trazidas até aqui traduzem não conclusões definitivas, mas apenas o começo de novas investigações. A estrutura de defesa dos direitos da criança e do adolescente, e nessa esfera, do direito à educação, apresenta infinitas possibilidades de estudo, tal como vimos identificando em diversos trabalhos acadêmicos. Assim, findamos esse trabalho e muitas questões ainda estão por responder, como: o que faz as pessoas acharem que o direito à educação é um caso de justiça? A sociedade tem ampliado realmente seu conhecimento sobre as leis e sobre os instrumentos jurídicos que viabilizam a garantia de seus direitos? Como tem se dado a relação da sociedade civil com o Ministério Público na garantia dos direitos? Essa relação tem propiciado políticas públicas na educação? E o Poder Executivo, o que tem alegado diante de ações iniciadas pelo Ministério Público e que requerem implementação ou efetivação de suas políticas públicas? Essas ações têm ocasionado reação em cadeia, no sentido de forçar a colaboração técnica e financeira entre os entes federados? Enfim, são apenas algumas inquietações que esperamos sanar em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p.83-102 fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. In: SADEK, M.T. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/ Idesp, 2000. p. 39-156.

\_\_\_\_\_. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L; CINTRA, A. O. (Orgs). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 81-116.

ARNESEN, Erik Saddi. Direito à educação de qualidade na perspectiva neoconstitucionalista. In: RANIERI, N. B.(Coord.); RIGHETTI, S. (Org). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 145-166.

ARRETCHE, Marta. (Org). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas, **RBCS** v.. 18, n. 51, p.7-9 fev./2003

BABBIE, E. **The practice of social research**. 8. ed. Wadsworth Publishing Company, 1998.

BENEVIDES, M. V. **Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. **Educação, democracia e direitos humanos**. Online. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.com.br>>. Acesso em: 10 maio 2000.

BARDIN. Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas Públicas, **Revista Brasileira De Educação**,n.24, p. 53-65 Set/Out/Nov/Dez 2003.

BOAVENTURA, E. M. A educação na Constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 91-200.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1824. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>.  
Acesso em: 13 jun. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1891. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>.  
Acesso em: 13 jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1934. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>.  
Acesso em: 05 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1937. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>.  
Acesso em: 05 maio 2009a.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1946. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>.  
Acesso em: 05 maio 2009b.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 1967. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)>.  
Acesso em: 05 maio 2009c.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 64/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Disponível em  
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/18069.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educacional nacional. Brasília. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma**

**operacional básica (NOB) 2005.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/view>>. Acesso em: 11 nov. 2010c.

BRUNO, S. A eficácia do direito à educação. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI, 16 2007, Campos dos Goytacazes. **Anais**. ... Campos dos Goytacazes 2007. ISBN: 978-85-87995-89-6.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5ª. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Direito a educação e Ministério Público, **Revista Educação em Direitos Humanos DHnet**. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/textos/wiecko\\_direito\\_ed\\_mp.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/textos/wiecko_direito_ed_mp.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2010.

CAPPELLETTI, M. GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, J. M. **A construção da cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASAGRANDE, C. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. **Anuário Estatístico**. Disponível em: <[http://www.cps.ufjf.br/wpcps/?page\\_id=20](http://www.cps.ufjf.br/wpcps/?page_id=20)> Acesso em: 20 dez. 2010.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER RIBEIRO, A. C. (Org.) **Direitos humanos e ...** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O (org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 31-54.

CRUZ, A. da C. **Estrutura e apresentação de projetos e trabalhos acadêmicos, dissertações e teses**. Rio de Janeiro: Interciência; Niterói: Intertexto, 2007.

CUNHA, L. A. **Laicidade em xeque: religião, moral e civismo na educação brasileira – 1931/97**. Disponível em: <[http://www.neep-dh.ufrj.br/ole/textos\\_equipe.html](http://www.neep-dh.ufrj.br/ole/textos_equipe.html)> Acesso em: 18 dez. 2009.

CURY, C. R. J; HORTA, J. S. B; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade- Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 5-30

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação, **Revista CEJ**, Brasília, v.1, p. 32-45, 2009.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M. de.; VEIGA, C. G. (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

\_\_\_\_\_. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 69-80.

\_\_\_\_\_. **Legislação educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. Educação infantil como direito. In: MEC. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil** – v. I e II. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **O direito à educação**: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

DELGADO, I. G. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social, **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <<http://WWW.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Direito público subjetivo e políticas educacionais, **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

EISENBERG, J. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: WERNECK VIANNA (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2003. p. 43-62.

FÁVERO, O. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 241-254.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O papel do Ministério Público na política de atendimento à criança e ao adolescente**. Palestra proferida no Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Presidente Prudente, 10 e 11 de outubro de 2002.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade do ensino. In: RANIERI, N. B. (Coord.); RIGUETTI, S. (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-184.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento, **Em Aberto**, Brasília - DF, v. 18, p. 92-105, 2001.

HORTA, J. S. B. A Constituinte de 1934: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 201-240.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Cidades – Juiz de Fora**. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

JASMIM, M. G. **Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG: IUPERJ, 2005.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Estados e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986

KOERNER, A.I.; MACIEL, D. Sentidos da judicialização da política: duas Análises, **Lua Nova**, n. 57, p. 113-133, 2002.

KONZEN, Afonso Armando. Conselho tutelar, escola e família - parcerias em defesa do direito à educação. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Org.). **Pela justiça na educação**. Brasília, DF: FUNDESCOLA-MEC, 2000, p. 159-191.

LIMA, Claudinei dos Santos. **O Conselho Tutelar em Juiz de Fora: breve diagnóstico**. Trabalho de conclusão (Especialização em planejamento e gestão social) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2008.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob enfoque da capacidade institucional**. Dissertação (Teoria Geral e Filosofia do Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZILLI, H. N. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça; CEAF. **Manual de atuação funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais/Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF)**. Belo Horizonte: CEAF, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas públicas e direito à educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOTTA, L.E. **Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil**. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/36/eduardo\\_36.pde](http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pde)>. Acesso em: 18 maio 2008.

NETO, A. C; ALMEIDA, M. de D. Educação e gestão descentralizada: Conselho diretor, Caixa Escolar, Projeto político pedagógico, **Em aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-46, 2000.

OLIVERIA, F. de. A metamorfose da Arribaça: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: \_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998a. p. 79-120.

\_\_\_\_\_. A economia política da social-democracia. In: \_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998b.p. 49-61.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998c.

OLIVEIRA, R. P; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação, **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan/fev/mar/abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. A questão da qualidade na educação, **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, Associação Nacional de Administração da Educação, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan/jun. 1996.

\_\_\_\_\_. O Direito à educação na Constituição de 1988 e seu re-establishimento pelo sistema de justiça, **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 11, p. 61-74, 1999.

\_\_\_\_\_. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 153-190.

PANNUNZIO, Eduardo. O poder judiciário e o direito à educação. In: RANIERI, N. B.(Coord.); RIGUETTI, S. (Org). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 255-292.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial**. Rio; São Paulo; Fortaleza: ABC, 2005.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Informações da Cidade: Galeria de Prefeitos**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/prefeitos.php>> Acesso em, 7 de dezembro de 2010

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RIBEIRO, Helena Cardoso. **Atendimento e gestão: os dez anos de FUNDEF no município de Juiz de Fora – MG**. Xf. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, dez. 2010.

ROCHA, M. B. M. da. Tradição e Modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. (Org.) **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 119-138.

ROSA, Mariete Félix . **A educação das crianças em idade pré-escolar em Campo Grande-MS (1980-1992)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

SADEK, M. T. Cidadania e Ministério Público. In: \_\_\_\_\_. **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/ Idesp, 2000. p. 11-38.

SANTOS, W. G dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVEIRA, A. A. D. **Atuação do Ministério Público para a exigibilidade do direito à educação básica: possibilidades e limites**. 263f Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/02.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2008

\_\_\_\_\_. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAE)/ Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v.24, n.3. p.537-55, 2008.

\_\_\_\_\_. A atuação do Ministério Público para a proteção do direito à Educação Básica. In: RANIERI, N. B.(Coord.); RIGHETTI, S. (Org.). **Direito à Educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 123-144.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. Do Conselho Tutelar. In: CURY, M; AMARAL E SILVA, A. F do; MENDEZ, E. G. (Orgs.) **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1992.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 55-68.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Edufri, 1994.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VIEIRA, K. M. **Efetivação do direito fundamental à vaga em creche**. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais e Jurídicas) - Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da Universidade do Vale do Itajaí. São José, junho de 2008.

VIEIRA, S. L. **Leis de reforma da educação no Brasil: império e república**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

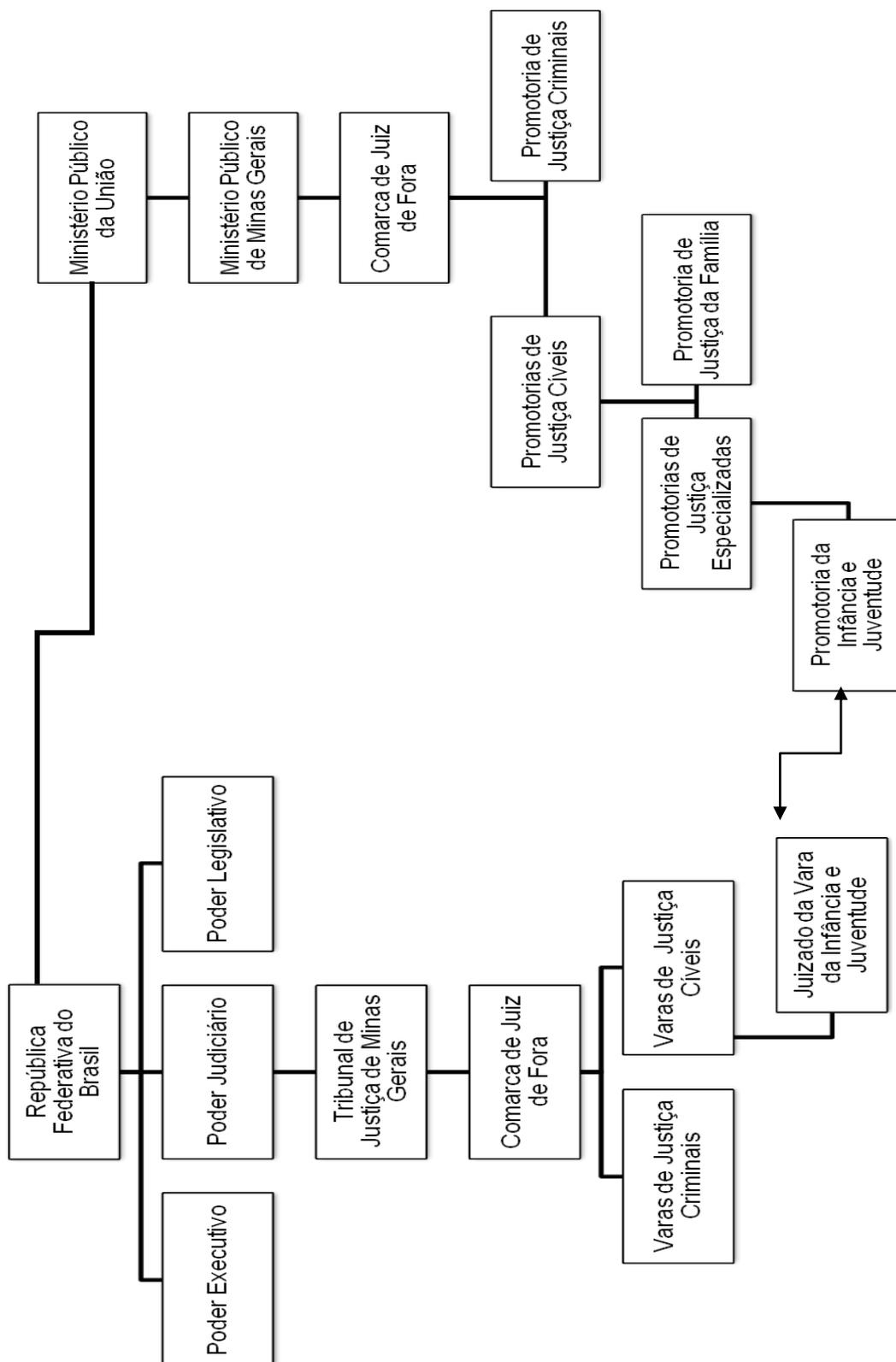
XAVIER, L. N. A educação como bandeira do país moderno. In: XAVIER, L. N. **O Brasil como laboratório** – educação e ciências sociais no projeto do centro brasileiro de pesquisas educacionais. Bragança Paulista: IFAN/ CDAPH/ EDUSF, 1999. p. 37-65.

ZANETTI, A. . Creches no sistema de ensino de Juiz de Fora: velhos dilemas e novas perspectivas, In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24, CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3, **Anais... Local: Editora**, 2009. p.

WERNECK VIANNA L; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, L; BURGOS, M. Revolução Processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2003.

Anexo A - Organograma – Estrutura de defesa da Criança e do Adolescente em Juiz de Fora.



## Anexo B - Reportagens selecionadas

Localização	Título	Subtítulo	Classificação
Tribuna de Minas – 03/01/1996, p.09	Sem vagas – escolas públicas não tem vagas suficientes		Acesso
Tribuna de Minas – 07/01/1996 – p. 14	Conselheiros querem mais estrutura		Outros
Tribuna de Minas – 10/01/1996 – p. 09	Educação especial é ampliada na cidade	Projeto prevê que a rede pública prepare professores para o serviço especial	Acesso
Tribuna de Minas – 12/01/1996 – p. 09	Vagas em escolas estão esgotadas	Mais de 38,7 mil alunos estão matriculados na rede pública	Acesso
Tribuna de Minas – 13/01/1996 – caderno cidade - p. 09	Merenda escolar não atrai crianças	Em colégio da rede municipal com 40 alunos cadastrados apenas oito comparecem	Outros
Tribuna de Minas – 21/01/1996 – caderno cidade - p. 14	Educação considera índice normal em JF	Mesmo com a redução do analfabetismo, os educadores consideram o problema grave	Outros
Tribuna de Minas – 02/03/1996 – caderno cidade - p. 09	Educação reforma mais 7 escolas	A ampliação das escolas possibilitará a construção de mais 19 salas de aulas	Qualidade
Tribuna de Minas – 06/03/1996 – caderno cidade - p. 09	SME mantém escolas da zona rural de Juiz de Fora	Alunos esperam livros didáticos;	Acesso e Permanência
Tribuna de Minas – 22/03/1996 – caderno cidade, p.9	Salas lotadas comprometem ensino	A superlotação acontece principalmente nas escolas do centro e mais tradicionais	Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 08/05/1996 – p.9	Condições de prédio ameaçam os alunos	Justiça deu prazo de 15 dias para o início da reforma sob pena de intervenção; A obra está orçada em 42 mil	Qualidade
Tribuna de Minas – 08/05/1996 – caderno especial cidade – p. 15	Escola permite integração de aluno especial	Mesmo sem levantamento específico SME mantém escolas especiais e garante integração social; vagas em escola é garantida; equipamentos facilitam a aprendizagem; participação da família é essencial; lei cria exame de vista obrigatório	Acesso
Tribuna de Minas –	Desafio para novo prefeito é a qualidade.	Os problemas da educação ultrapassam os limites da	Outros

04/08/1996 – p. 05		cidade. É uma prioridade nacional	
Tribuna de Minas – 03/11/1996 – p. 20	Ensino Público conclui censo		Outros
Tribuna de Minas – 29/11/1996 – caderno cidade - p. 01	Ação na Justiça cobra recursos para crianças	Conselhos reclamam do orçamento da PJJ; Compromisso de 4 anos	Outros
Tribuna de Minas – 30/11/1996 – caderno cidade - p. 04	Promotor pede análise do programa infantil		Outros
Tribuna de Minas – 03/12/1996 – caderno cidade - p. 03	Escolas cobram taxas por falta de recursos		Outros
Tribuna de Minas – 05/12/1996 – caderno cidade - p. 03	Atraso de verba compromete escola		Outros
Tribuna de Minas – 06/12/1996 – caderno cidade - p. 02	PJJ nega atraso de verbas		Outros
Tribuna de Minas – 10/12/1996 – caderno cidade - p. 03	Escolas abrem três mil novas vagas	Municipalização é avaliada	Outros
Tribuna de Minas – 28/12/1996 – caderno cidade - p. 01	Salário atrasado gera ação judicial		Outros
Tribuna de Minas – 21/01/1997 – caderno cidade - p. 01	Evasão escolar atinge 80% em Igrejinha	Pais têm problemas mais sérios; falta de amparo agrava a crise; secretaria busca alternativas.	Permanência
Tribuna de Minas – 04/02/1997 – caderno cidade - p. 01	Município tem capacidade esgotada;	Escola estadual não tem vagas	Acesso
Tribuna de Minas – 15/02/1997 – caderno cidade - p. 01	Creches não têm vagas para as crianças		Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas – 20/02/1997 – caderno	Pré-escola não atende demanda	Colégio municipal deixa sem matrícula mais de 50 crianças na faixa de 4 anos	Acesso – educação

cidade - p. 02			infantil
Tribuna de Minas – 16/03/1997 – caderno cidade - p. 01	<i>Repetência e evasão na rede pública municipal</i>		Permanência
Tribuna de Minas – 22/05/1997 – caderno cidade - p. 01	Escola superlotada tem nove turnos		Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 23/05/1997 – caderno cidade - p. 01	Combate à evasão escolar		Permanência
Tribuna de Minas – 17/08/1997 – caderno cidade - p. 01	Trabalho no campo esvazia sala de aula		Permanência
Tribuna de Minas – 19/08/1997 – caderno cidade - p. 01	Famílias ignoram a importância da escola		Permanência
Tribuna de Minas – 12/10/1997 – caderno cidade - p. 01	Menor enfrenta trabalho duro na feira.;	No mercado informal, sem qualquer tipo de proteção, os menores acabam abandonando os estudos;	Acesso e Permanência
Tribuna de Minas – 12/10/1997 – caderno cidade - p. 03	Trabalho de menor é proibido	As crianças estão, cada vez mais, engrossando o mercado informal.	Acesso e Permanência
Tribuna de Minas – 17/12/1997 – caderno cidade - p. 03	SME inicia período de matrícula		Acesso
Tribuna de Minas – 10/01/1998 – caderno cidade - p. 01	Superlotação é problema nas escolas municipais	PJF solicita 489 mil ao ministro da Educação para construir 31 salas	Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 15/01/1998 – caderno cidade - p. 01	Juiz de Fora deixa 500 crianças sem vagas	Não há previsão de ampliação da assistência porque instituições já atuam com capacidade máxima.	Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas – 22/01/1998 – caderno cidade - p. 03	Demanda de vaga surpreende		Acesso
Tribuna de Minas –	JF tem 5,5 % de crianças fora da escola		Acesso

07/02/1998 – caderno cidade - p. 01			
Tribuna de Minas – 26/03/1998 – caderno cidade - p. 04	Creches Municipais não acompanham demanda	Defasagem existente hoje é de 2 mil vagas	Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas – 12/07/1998 – caderno cidade - p. 04	JF tem 298 crianças fora das salas de aula	Conselho tutelar encaminha solicitações	Acesso
Tribuna de Minas – 29/09/1998 – caderno cidade - p. 04	Pais lutam na justiça por vaga em transporte	O atual número de Vans na cidade não atende à demanda na cidade	Acesso
Tribuna de Minas – 06/10/1998 – caderno cidade - p. 02	Lei cria alternativa de transporte	Sistema adaptado pode sofrer mudanças para aumentar o número de pessoas atendidas diariamente.	Acesso
Tribuna de Minas – 11/11/1998 – caderno cidade - p. 05	Pais fazem movimento pelo recomeço das aulas	Conselho Tutelar Sul-Oeste leva seu pedido à Promotoria; Promotor busca soluções para a crise	Permanência
Tribuna de Minas – 14/11/1998 – caderno cidade - p. 01	Perda do ano letivo preocupa pais de alunos		Permanência
Tribuna de Minas – 25/11/1998 – caderno cidade - p. 03	Creches não vão atender a demanda para 1999	Das 1.654 vagas disponíveis, só 570 poderão ser preenchidas.	Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas – 20/02/99 – caderno cidade – p. 2	Ministério Público socorre entidades	Sem recursos desde o ano passado, representantes de instituições se reúnem com promotores para buscar saída	Outros
Tribuna de Minas – 27/02/99 – caderno cidade – p. 4	Aluno carente cobra bolsa em rede particular		Acesso
Tribuna de Minas – 19/05/99 – caderno cidade – p. 1	Medo da violência leva escola a suspender aulas		Qualidade
Tribuna de Minas – 03/06/99 – caderno cidade – p. 4	Famílias recorrem aos conselhos para apoio social	Mensalmente chegam, às três sedes, uma média de 80 solicitações.	Acesso – educação infantil

Tribuna de Minas – 28/09/99 – caderno cidade – p. 1	Educação comprometida	Escolas enfrentam problema da superlotação. Secretaria do Estado alega reorganização dentro do critério pedagógico, mas há salas com 50 alunos, onde deveria haver 35.	Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 19/12/99 – caderno cidade – p. 1	Crianças de seis anos ficam sem creche	Mudanças visam atender a legislação; promotor não concorda com a extinção	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 19/11/99 – caderno cidade – p. 4	Conselho teme que seja criado mais um problema social	Só do Centro e do Zona Norte, semanalmente são registrados 25 pedidos de vagas para creches da administração municipal; programas atendem a 2.444 crianças	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 09/02/00 – caderno cidade – p. 4	Faltam vagas para crianças no município	Meninos e meninas de 4 e 5 anos estão fora das salas de aula, apesar da LDB determinar atendimento pré-escolar	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 19/02/00 – caderno cidade – p. 1	Escola tem 177 alunos à espera de vagas.		Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 14/10/00 – caderno cidade – p. 1	Juizforanos não concordam com projeto que pune pais por falta de filhos na escola	Nas ruas, algumas pessoas da comunidade afirmam que a lei é por uma boa causa	Outros
Tribuna de Minas – 29/06/01 – caderno cidade – p. 1	Rede estadual de JF tem 7,3% de evasão		Permanência
Tribuna de Minas – 01/07/01 – caderno cidade – p. 1	Educação e formação ameaçadas	Evasão escolar é apenas um dos problemas vivenciados por meninos e meninas	Acesso, Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 07/07/01 – caderno cidade – p. 1	Promotor pede afastamento de coordenador do educandário	Ministério Público, que já apurava o caso, confirmou decisão depois das denúncias da Tribuna	Acesso, Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas – 11/07/01 – caderno cidade – p. 1	Conselho solicita parecer sobre o educandário a MP	Problema de evasão escolar denunciado pela Tribuna atinge pelo menos 15 abrigados na instituição, segundo levantamento de conselheiros; Diagnóstico feito pela AMAC já apontava falhas no abrigo	Acesso, Permanência e Qualidade
Tribuna de Minas –	Creches e Pré-escolas deixam de fora 60% das	Ensino considerado importante por educadores não é	Acesso –

09/08/01 – Geral – p. 7	crianças até 6 anos	frequentedo por 27.474 meninos	educação infantil
Tribuna de Minas – 29/09/01 – Educação – p. 6	Conflito entre professores e pais deixa crianças fora da escola	Situação de duas meninas que ficaram 23 dias sem ir à aula mostra dificuldade de ensino; Escolas estão sozinhas para resolver seus problemas.	Outros
Tribuna de Minas – 30/12/01 – Geral – p. 5	Faltam 500 vagas em creches		Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 27/04/02 – Geral – p. 3	Fila para creche já tem 1858 crianças.	Apesar de estarmos no primeiro semestre, disputa para o próximo ano é cerrada, já que só 400 novos lugares são oferecidos; Cooperativas enfrentam dificuldade.	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 23/07/02 – Geral – p. 4	500 professores não tem curso superior em JF	Na zona da Mata, são 630 docentes	Qualidade
Tribuna de Minas – 10/09/02 – Geral – p. 3	Índice de abandono escolar preocupa educadores	Históricos diferentes para um mesmo drama; Problema é maior no turno da noite; Governo estadual oferece alternativas	Permanência
Tribuna de Minas – 02/10/02 – Geral – p. 5	Cadastro é suspenso e mais de 1000 estão na fila	Meninos e meninas, entre 3 meses e 5 anos e 11 meses, aguardam a vaga nos estabelecimentos da Prefeitura.	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 17/10/03 – Geral – p. 3	70% das crianças pobres estão sem Educação Infantil	Perspectiva de vaga para crianças de 4 a 5 anos; Novo recadastramento quer otimizar seleção; Dar disponibilidade de a criança descobrir o mundo	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 18/10/03 – Geral – p. 7	Mães recorrem a Conselho Tutelar para conseguir vaga em creche		Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 23/10/03 – Geral – p. 5	Professor vai ao MP contra o corte de salário		Outros
Tribuna de Minas – 28/10/03 – Geral – p. 5	Professores não vão repor dias parados	Decisão foi tomada em assembléia do Sind-UTE	Outros
Tribuna de Minas – 13/12/03 – Geral – p. 5	No Ministério Público	Diretora do Quilombo dos Palmares presta depoimento	Outros
Tribuna de Minas – 17/02/04 – Geral – p. 3	54% das crianças até 6 anos estão sem ensino infantil	Creche fechada só reabre com o apoio da AMAC	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas –	Crianças excluídas do ensino obrigatório – conselhos	JF tem crianças excluídas do ensino obrigatório –	Acesso

15/04/05 – Geral – p. 3	tutelares denunciam pelo menos 17 meninos e meninas	cidade descumpre Estatuto da Criança ao deixar meninos e meninas fora do Ensino Fundamental; Entre os que estão sem escola há deficientes físicos e vítimas de violência.	
Tribuna de Minas – 16/04/05 – Geral – p. 3	MP investiga exclusão no ensino – procedimentos administrativo vai apurar casos de 17 alunos fora da escola		Acesso
Tribuna de Minas – 03/05/05 – Geral – p. 3	Número é 39% maior que o divulgado anteriormente; SER nega existência de vagas; 28 crianças ainda fora da escola	Conselho diz que 28 crianças estão fora da escola. Quadro é mais grave do que o anunciado antes, quando denuncia apontava 17 fora do ensino obrigatório; Estimativa do IBGE diz que número pode chegar a 1.347	Acesso
Tribuna de Minas – 04/05/05 – Geral – p. 3	SRE vai recontar alunos excluídos	Ensino Fundamental obrigatório; Superintendência vai recontar excluídos da escola	Acesso
Tribuna de Minas – 04/04/06 – Geral – p. 3	Aluna surda ganha na Justiça direito à interprete em sala	Acadêmica justifica que a presença do profissional é imprescindível para o aprendizado	Permanência
Tribuna de Minas – 08/04/06 – Geral – p. 3	Relatório dos conselhos tutelares	A cada hora uma criança tem direito violado em JF	Outros
Tribuna de Minas – 14/03/07 – Geral – p. 5	Aluna ganha direito de ter intérprete de Libras		Permanência
Tribuna de Minas – 15/03/08 – Geral – p. 4	Falta de professores obriga alunos a ficarem em casa	Impasse na rede estadual se arrasta desde início do período letivo; algumas instituições juntam turmas ou utilizam outros profissionais para evitar tempo ocioso.	Permanência
Tribuna de Minas – 18/03/08 – Geral – p. 4	Estado autoriza designação de docentes e alunos voltam à escola	Secretaria de Estado da Educação autoriza preenchimento de vagas que estavam pendentes em JF	Permanência
Tribuna de Minas – 02/04/08 – Geral – p. 3	A cada dia, mais de uma criança sofre abandono em JF	Dados do conselho tutelar aponta 478 casos em 2007; se negligência dos pais com educação, saúde e higiene dos filhos for somada, casos chegam a 1.552	Acesso
Tribuna de Minas – 03/07/08 – Geral – p. 4	Ministério Público é acionado por falta de vagas em creches da PJF	Centenas de famílias recorrem a Conselhos Tutelares, que querem apuração de possível infração do município.	Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas – 04/07/08 – Geral – p. 4	Creches da AMAC	Demanda reprimida é de 771 vagas	Acesso – educação infantil
Tribuna de Minas –	Gestão das creches passa para a Educação		Acesso –

16/12/08 – Geral – p. 5			educação infantil
Tribuna de Minas – 18/10/09 – Geral – p. 3	Plano aponta lacunas na educação	Cerca de 2.500 crianças entre 4 e 5 anos estão fora da Educação Infantil; Setor que mais carece de investimento, conforme levantamento da PJJ; Falta de vagas tem reflexos econômicos e sociais	Acesso educação infantil –
Tribuna de Minas – 15/12/09 – Geral – p. 4	Conselho da Criança aciona MP	Em representação à Promotoria da Infância e Juventude, conselheiros comunicam falta de pessoal qualificado e de material para as atividades	Outros
Tribuna de Minas – 08/04/10 – Geral – p. 3	Revolta com sucateamento escolar	Denúncias apontam falta de docentes titulares, excesso de substituições, e problemas na rede física que persistem por anos, como goteiras na sala de aula; Pai reclama, há anos, de estado precário de colégio.	Qualidade
Tribuna de Minas – 07/05/10 – Geral – p. 5	Conselho inspeciona escola e quer melhora	Escola tem prazo de 8 dias para resolver problemas, caso contrário Ministério Público será acionado.	Qualidade
Tribuna de Minas – 13/07/2010 – Geral – p. 5	Falta suporte para consolidar o ECA	Em JF, há dificuldades para funcionamento do conselho municipal da criança; 200 são atendidos por mês.	Outros

**Anexo C – (Tabela 5) Ações obtidas na Promotoria da Infância e Juventude<sup>45</sup>**

Ano	Origem da denúncia ou da ação	Quem recebe a denúncia ou a ação	Qualificação da ação	Quem é impetrado	O que é requerido
1999	Ministério Público	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Ação Civil Pública	Município de Juiz de Fora	Ampliação do número de vagas nas creches mantidas pelo poder público municipal e o fim da suspensão de suas atividades durante o mês de janeiro; A criação de entidades governamentais de atendimento sob a forma de abrigo e a celebração de convênios com as não-governamentais; A criação dos serviços a que se refere o art. 87, inciso III, do estatuto da criança e do adolescente
2006	Escola Estadual Nery Machado	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Pedido de Providência	Pais de aluno	A direção da escola pede providências sobre o número excessivo de faltas do aluno
	Associação de Amigos e Moradores do Bairro São Pedro	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Pedido de Providência	Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais	Escola com oferta de ensino médio no bairro.
2008	Assistente Social do Serviço de Creches	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Pedido de Providência	J.S A. – mãe de menor	A creche pede intervenção da Vara da Infância e Juventude para que garanta que o filho da impetrada esteja freqüente na creche.
	Conselho Tutelar	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Cautelar Inominada	L. O. S.	O Conselho notifica a infrequência escolar dos cinco filhos da impetrada
	Conselho Tutelar	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Ofício de prestação de informação	Diversos	Apresenta uma lista de pais que foram notificados por duas vezes a respeito da infrequência escolar de seus filhos

<sup>45</sup> Todos os nomes citados nas ações obtidas na Promotoria da Infância e Juventude foram substituídos pelas iniciais dos respectivos nomes.

	Conselho Tutelar	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Ofício de prestação de informação e pedido de providência	Diversos	Apresenta uma lista de 34 pais ou responsáveis que não justificaram a infrequência escolar das crianças.
2009	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança individual com pedido liminar	18ª Superintendência Regional de Ensino	Concessão de vaga para frequência na 6ª série do EF no período da tarde para garantir a educação menor na Escola Estadual Antônio Carlos; Notificação dos impetrados; Intimação do representante do MP; Deferimento definitivo da segurança pleiteada.
	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança individual com pedido liminar	Prefeito e secretária de política social do município de Juiz de Fora	Concessão de vaga para frequência em creche para garantir a educação de menor; Notificação dos impetrados; Intimação do representante do MP; Deferimento definitivo da segurança pleiteada
	Escola Municipal Padre Wilson	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Cautelar inominada	Adolescente e responsável	A escola busca ajuda na Vara da Infância e Juventude para solucionar os problemas com a adolescente relacionado à indisciplina em sala, indício de roubo, envolvimento com drogas (avião), vida sexual ativa e comportamento rude com colegas e profissionais da escola
	Escola Municipal Professora Eunice Alves Vieira	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Cautelar inominada	G. A. e L. S. A.	Denúncia de Infrequência escolar de menor
	Ministério Público do Estado de Minas Gerais	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Ofício	Prefeitura de Juiz de Fora	Pede providência sobre o vencimento do mandato dos integrantes do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Juiz de Fora – a preocupação é que a mudança tenha como consequência a falta de merenda escolar.
	Escola Municipal Padre Wilson	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Ofício	Adolescente e responsável	Solicita intervenção da Vara da Infância e Juventude para acompanhar o adolescente sobre problemas de indisciplina.

	Conselho Tutelar	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Pedido de providência	18ª SRE	Requer expedição de mandado determinando a matrícula imediata de menor no 7º ano do Ensino Fundamental em escola próxima a sua residência; Requisita em caráter emergencial vaga escolar no 5º ano do Ensino Fundamental na Escola Estadual Francisco Bernardino para menor.
	Conselho Tutelar	Juizado de Direito da Vara da Infância e Juventude	Faz representação e pede providência	18ª SRE – direção da escola Estadual Fernando Lobo	Solicita vaga para o adolescente no 6º ano do Ensino Fundamental na Escola Estadual Fernando Lobo
	ABAN	Juizado de Direito da Vara da Fazenda Pública Estadual	Ação Civil Pública	Estado de Minas Gerais	A Ação foi motivada pela desativação da Escola Estadual Dom Orione visando manter o serviço escolar gratuito e digno aos alunos do Bairro Dom Bosco e a documentação escolar de cada aluno, pois muitos não conseguiram vaga em outras escolas por falta do histórico escolar.
2010	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Ação de obrigação de fazer c/c antecipação de tutela	Estado de Minas Gerais	Pede: matrícula do menor na Escola Estadual Estevão de Oliveira ou Escola Estadual Fernando Lobo (mais próximas a sua casa) no 7º ano do Ensino Fundamental; oitiva do representante do MP; e mandado judicial de busca e apreensão do Histórico Escolar e demais documentos pertinentes à frequência escolar do menor nos anos de 2005, 2006 e 2007 na entidade mantenedora do Centro Educacional Encantado – fato este que impede a matrícula do aluno em uma das escolas supracitadas.
	Escola Municipal Padre Wilson	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Ofício	Adolescente e responsável	Solicita a urgente intervenção da Vara da Infância e Juventude para acompanhar o adolescente que demonstra comportamento agressivo e indisciplinado a fim de que não ameace a integridade física dos alunos e funcionários da escola
	Escola Municipal Henrique José de Souza	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Ofício	Pais de alunos infrequentes	Escola oficiou ao MP sobre os alunos infrequentes que notificou os pais/responsáveis pelos mesmos a comparecerem com documentos de identidade e comprovante de matrícula escolar.
	M. T. – advogada	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança com pedido liminar	Prefeito, secretário de educação e secretário de assistente social do município de Juiz de Fora	Matrícula da menor, em período integral, na creche Santa Cecília ou na Creche Central; justiça gratuita a impetrante; prioridade na tramitação do processo; notificação da autoridade coatora; seja ouvido o MP; e seja julgado o pedido procedente

Defensoria Pública – G. C. M. R. - representado	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança com pedido liminar	Prefeito e secretária de educação do município de Juiz de Fora	Vaga para matrícula/frequência a creche de forma a garantir ao impetrante o acesso à educação
Defensoria Pública – M. A.R.P. - representada	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança com pedido liminar	Prefeito e secretária de educação do município de Juiz de Fora	Vaga para frequência em creche com o argumento de direito líquido e certo.
Defensoria Pública – W. S. e H.G.S. - representados	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança com pedido liminar	Prefeito e secretária de educação do município de Juiz de Fora	Vagas para matrícula/frequência em creche para fins de acesso à educação
Defensoria Pública – H. P. P. - representado	Juizado da Vara da Infância e Juventude	Mandado de segurança com pedido liminar	Prefeito e secretária de educação do município de Juiz de Fora	Vagas para matrícula/frequência em creche para fins de acesso à educação

## **Anexo D – Roteiro de entrevista com os Conselheiros Tutelares**

1. Nome
2. Conselho que atuou/atua
3. Período que atuou/atua
4. Já atuou em outro conselho tutelar do município? Qual?

Avisar que as questões a seguir deverão ser respondidas visando os aspectos relacionados ao direito à educação.

5. Qual o limite de atuação dos conselhos tutelares?
6. Qual a maior demanda recebida no período que atuou/atua? (evasão, transferência, falta de vaga)
7. Como, normalmente, as demandas chegam aos CT?
8. Como é a relação dos Conselhos Tutelares com os órgãos públicos (SME e SRE)?
9. As solicitações são prontamente atendidas?
10. Em quais situações as solicitações são mais dificilmente atendidas? (transferência, vaga no EF, vaga em creche e EI).
11. Como é a relação das escolas públicas com os conselhos tutelares? Existe algum projeto, programa ou lei que estabelece uma parceria? Se sim, qual o objetivo? Tem alcançado os objetivos?
12. Se não, existe alguma expectativa para que se crie?
13. Quando os pais/ responsáveis vão diretamente aos conselhos, como é o procedimento realizado?
14. Há o encaminhamento dos mesmos para algum órgão?
15. Quando não conseguem atender a solicitação dos pais/responsáveis mesmo estando relacionado a um direito líquido e certo da criança, como procedem?
16. Quando há casos de abandono intelectual, como procedem?
17. Existe um trabalho de parceria com os bairros atendidos pelos Conselhos?
18. Como é a relação dos conselhos tutelares com o Ministério Público?
19. Há reuniões freqüentes?
20. Em quais situações os Conselhos encaminham as solicitações para o Ministério Público?
21. Esses casos encaminhados obtêm resposta rápida?
22. Sabe apontar alguma situação expressiva que tenha ocorrido no seu período de atuação como conselheiro que envolvesse as duas instituições?
23. Como é a relação com a Vara da Infância e Juventude?

24. Existe alguma regra de envio de solicitações? (por ex. primeiro para a Juíza e depois para a promotoria ou defensoria)
25. A luta por melhores condições de trabalho, sobretudo no que toca a estrutura física dos Conselhos tem sido noticiada constantemente na imprensa. Acredita que se os conselhos tivessem melhores condições a atuação na educação seria maior?
26. Questões relacionadas às notícias dos jornais.

## **Anexo E - Roteiro de entrevista com os secretários municipais de educação**

1. Nome
2. Período que esteve à frente da SME
3. Já recebeu algum tipo de atuação do MP devido negligências com o direito à educação?
4. Qual a opinião da secretária sobre os processos impetrados contra a pessoa que representa a secretaria de Educação?
5. Como é ou foi a relação da secretária de educação com o Ministério Público – Vara da Infância e Juventude?
6. Em sua gestão, qual a maior demanda da instituição?
7. As demandas eram constantes? Sem sim, por quê?
8. Qual era a principal demanda?
9. As demandas eram resolvidas prontamente?
10. Quando não era possível atender as demandas, o que acontecia?
11. Na opinião da secretária, qual foi o principal problema enfrentado pela gestão que atuou?
12. Em relação aos Conselhos Tutelares, como era a relação da secretaria na sua gestão com a instituição?
13. Os encaminhamentos, como pudemos observar tendo acesso aos dados estatísticos dos Conselhos Tutelares, sempre foram altos. O que a secretária atribui esse fato?
14. Os encaminhamentos oriundos dos Conselhos Tutelares eram prontamente atendidos?
15. Em Juiz de Fora, existe há anos um problema com demanda de vagas na Educação Infantil. Ainda hoje esta demanda não está totalmente suprida. Podemos identificar ainda que a maior parte das demandas oriundas dos Conselhos Tutelares, bem como do MP, são para este setor. Como a sua gestão passou por esse problema? Quais suas perspectivas a respeito disso?
16. Outra situação muito comum é o pedido de transferência para escola mais próxima da casa da criança e do adolescente. Embora a LDB indique a necessidade da criança estudar perto da sua residência, a fim de que a permanência na escola seja garantida, essa transferência nem sempre era conseguida. Qual a opinião da secretária a respeito desta situação?
17. Questões relacionadas às notícias de jornais

## **Anexo F - Entrevista com os promotores da Infância e Juventude**

Identificação do Ministério Público de Juiz de Fora (pesquisa e observação)

1. Quantos promotores atuam na comarca?
2. Como estão divididos?
3. Quantos promotores atuam na Infância e Juventude?
4. Qual a localização do Ministério Público e da Vara da Infância e Juventude?
5. Como estão distribuídos os espaços?
6. Como é a sala da promotoria? Está adequada? Permite amplo atendimento?
7. Qual área de abrangência da Comarca?
8. Entrância da Comarca?

Caracterização e identificação do promotor entrevistado

9. Quando o promotor ingressou na promotoria da Infância e Juventude?
10. Qual o período de atuação?
11. Quais os motivos para trabalhar nesta promotoria?
12. Sempre atuou em Juiz de Fora?
13. Já atuou em outra promotoria?
14. Como é composta a sua equipe?

Caracterização da atuação

15. Quais as funções desempenhadas na promotoria?
16. Desempenha funções diversas às da promotoria da Infância e Juventude?
17. As atuações na Infância e Juventude estão direcionadas? Se sim, para qual área?
18. Quais as atividades desenvolvidas fora do gabinete?
19. Como é realizado o atendimento ao público?
20. Como são feitos os registros de outros procedimentos além dos processos?
21. Existe prioridade de atuação? Como e quando ela é definida?
22. Há audiências públicas para definição de prioridades?
23. Se sim, como é a participação da sociedade civil?
24. Quais os motivos que levam a população procurar o Ministério Público no que se refere à educação?
25. Como é feita a difusão da atuação para a comunidade?

26. Qual a relação do Ministério Público com a imprensa? Ela tem tornado visíveis às ações do Ministério Público? Em algumas notícias pesquisadas no jornal Tribuna de Minas pude identificar que o MP só atuava após alguma denúncia feita. Quais suas impressões sobre isso?
27. Em pesquisa feita nos Conselhos Tutelares e mesmo na imprensa escrita pude identificar que a maior parte das demandas parte desses Conselhos. Como é a relação entre o MP e esses Conselhos? As demandas oriundas da sociedade civil contribuem para a eficácia da ação?
28. Qual a sua análise da atuação do MP para a garantia do direito à educação?
29. A Promotoria encontra barreiras para atuar na educação? Se sim, em que aspecto é pior: acesso, qualidade ou permanência?
30. A qualidade da educação tem sido exigida aos órgãos públicos? De que modo?
31. Na opinião do promotor, o que falta para que a atuação do MP na garantia do direito à educação seja aprimorada?
32. Em relação à educação, quais as estratégias mais utilizadas pela promotoria a fim de que o Executivo cumpra com suas responsabilidades?
33. Fale sobre o posicionamento com relação à atuação do MP no controle social do Estado exigindo o cumprimento dos direitos sociais.
34. Existe tempo hábil para participação em eventos, fazer visitas e realizar audiências públicas?
35. Na promotoria da Infância e Juventude existe algum Centro de Apoio Operacional – CAO?
36. Acredita que o MP tem cumprido com o seu dever?
37. De modo geral, as pessoas que procuram o MP reconhecem os limites de atuação da instituição?
38. De onde é oriunda a maior parte das demandas: cidadãos, conselhos tutelares, CMDCA, defensoria pública ou outros?
39. Como a maior parte das demandas é resolvida: judicialmente ou extrajudicialmente?
40. A exemplo de projetos existente na cidade de Belo Horizonte (falar quais são) existe algum na promotoria de Juiz de Fora? Se não, existe a pretensão de fazer?
41. Na opinião do promotor, qual o principal problema existente em Juiz de Fora em relação ao direito à educação?
42. Pode falar de algum caso que tenha marcado a sua atuação na promotoria no que tange o direito à educação?

Fazer questões sobre os processos coletados e artigo dos jornais.