**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Adriana Aparecida Dragone Silveira

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE DUAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA
INFÂNCIA E JUVENTUDE DO INTERIOR PAULISTA**

São Paulo

2006

Adriana Aparecida Dragone Silveira

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE DUAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA
INFÂNCIA E JUVENTUDE DO INTERIOR PAULISTA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Área Temática: Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rosângela Gavioli Prieto.

São Paulo

2006

Adriana Aparecida Dragone Silveira

**DIREITO À EDUCAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE DUAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA
INFÂNCIA E JUVENTUDE DO INTERIOR PAULISTA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Área Temática: Estado, Sociedade e Educação.

Dissertação defendida e aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profº Drº José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP-USP)

Profº Drº Romualdo Portela de Oliveira (Feusp)

Profª Drª Rosângela Gavioli Pietro (Feusp)

Ao Paulo de Tarso por compartilhar de meus sonhos e ajudar-me a realizá-los.

AGRADECIMENTOS

À Profª Drª Rosângela Gavioli Prieto, meu respeito e admiração pela competência e dedicação com que me orientou, principalmente por aceitar o desafio de trilhar um caminho diferente do que vinha seguindo em suas pesquisas.

Aos Profs Drs. José Marcelino de Rezende Pinto, Lisete Regina Gomes Arelaro e Romualdo Portela de Oliveira, pelas relevantes contribuições em diferentes momentos deste trabalho e, principalmente, pelas sugestões oferecidas no Exame de Qualificação.

À Profª Drª Theresa Maria de Freitas Adrião, por despertar a paixão pela pesquisa acadêmica e por me incentivar a realizar o mestrado, colaborando para a definição do projeto de pesquisa. Agradeço, também, pela amizade ao longo desses anos, contribuindo para o meu crescimento científico e pessoal.

Às colegas do grupo de orientação Ana Lúcia, Juliana, Márcia Mariana, Roseli, Teca e Valquíria pela colaboração na leitura e discussão desta dissertação em suas diversas fases.

Aos professores e alunos pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação pela possibilidade de integração nos grupos de pesquisa e seminários que muito contribuíram para a minha formação.

Aos promotores de justiça, oficiais de promotorias, estagiários das promotorias de justiça pesquisadas e ao assistente técnico de Ribeirão Preto pela atenção com que me receberam e se dispuseram a colaborar, disponibilizando os dados para esta pesquisa.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela concessão de bolsa de estudos, imprescindível para a conclusão desta dissertação.

À Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro, pelo afastamento das atividades de docência.

Aos amigos Anderson, Bia, Cecília, Josiane, Marcos e Patrícia, pelo incentivo e amizade, compreendendo os momentos de ausência.

Aos meus pais e irmãos pelo carinho e apoio.

À Maria José Silveira e Luiz Fernando Góes Siqueira (*in memória*), meus cunhados, por me receberem em sua residência, na cidade de São Paulo, colaborando em muito para a realização do curso de mestrado.

E, sobretudo, a Deus por me conceder sabedoria.

RESUMO

O presente estudo pretendeu investigar como o Ministério Público estava atuando judicial e extrajudicialmente para efetivar o direito à educação básica. Para tanto, foram selecionadas duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, de cidades do interior de São Paulo: Rio Claro e Ribeirão Preto. Considerando que as alterações no financiamento da educação, com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e a introdução do Fundef, provocaram impactos nos sistemas educacionais, com conseqüências para a garantia do direito à educação básica, a pesquisa abrangeu o período de 1997 a 2004. Nas referências teóricas de apoio, buscou-se verificar como o direito à educação estava formulado em nossa legislação e na literatura sobre o tema, e como o Ministério Público, de acordo com as suas atribuições legais, pode colaborar na garantia desse direito. Tendo em vista os objetivos da pesquisa, utilizou-se a abordagem qualitativa, recorrendo-se à análise documental dos procedimentos extrajudiciais, das ações judiciais e de outros documentos formulados pelas referidas Promotorias, visando ao cumprimento do direito à educação; fez-se uso, ainda, de entrevistas com os Promotores de Justiça da Infância e Juventude e com o Assistente Técnico de Ribeirão Preto. Este estudo, a partir da análise da atuação das duas Promotorias de Justiça investigadas, aponta as possibilidades de ações do Ministério Público. É o caso da cobrança junto ao poder público para o acesso da população à educação infantil, ao mesmo tempo em que mostra a importância da prática de diálogo e de trabalho em conjunto com a sociedade civil organizada. Indica, no entanto, alguns limites dessa instituição, como por exemplo, a dificuldade da exigibilidade de demandas relacionadas com a qualidade da educação, a atuação mais ativa vinculada ao perfil do Promotor de Justiça e a possível influência das condições efetivas de trabalho na atuação dos membros do Ministério Público, para que a educação seja efetivada com qualidade para todos.

Palavras-chave: direito à educação básica; Ministério Público; Fundef;

ABSTRACT

The present study intended to investigate how the Public Prosecution Service was acting judicially and extrajudicially to accomplish the right to the basic education. For this, two Infancy and Youth Public prosecutor's office of Justice from the municipalities of São Paulo had been selected: Rio Claro and Ribeirão Preto. Considering that the alterations in the education financing, with the Constitutional Emendation nº 14 from 1996 and the introduction of "Fundef", have provoked impacts in the educational systems, with consequences for the guarantee of the right to the basic education, the research enclosed the period from 1997 to 2004. It was verified in the theoretical references of support how the right to education was formulated in our legislation and literature about the subject and how the Public Prosecution Service can act to guarantee of this right in accordance with its legal attributions. The qualitative approach was used considering the objectives of the research, making use of the extrajudicial procedures documentary analysis, legal actions and other formulated documents by the referred Public prosecutor's office of Justice, aiming the accomplishment of the right to education. Interviews with Prosecutors of Infancy and Youth and with the assistant appraiser from Ribeirão Preto were also used. This study, from the analysis of the performance of the two investigated Public prosecutor's office of Justice, shows the possibilities of actions of the Public Prosecution Service. It's the case of charging the public power for the population's access to Early Childhood education the and, at the same time when it shows the importance of dialogue and of working as a team with the organized civil society. It shows, however, some limits of this institution, as for example, the difficulty to demand judicially the quality of education, the more active action linked to the prosecutor's profile and the possible influence of the effective working conditions in the Public Prosecution Service members' performance, so that education may be accomplished with quality for everybody.

Key-Words: right to the basic education; Public Prosecution Service; "Fundef"

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 -	Localização do MP nas Constituições Republicanas do Brasil	70
Quadro 2 -	Causas dos problemas elencados pelo Conselho Regional de Conselhos de Escolas.....	192

TABELAS

Tabela 1 -	Matrículas no ensino fundamental regular – Brasil	37
Tabela 2 -	Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino fundamental e taxas de atendimento de 7 a 14 – Brasil 1980-2000	38
Tabela 3 -	Matrículas no ensino médio regular – Brasil	40
Tabela 4 -	Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino médio - Brasil 1980-2000	40
Tabela 5 -	Números de alunos matriculados em creche e pré-escola – Brasil	41
Tabela 6 -	Matrícula total e por dependência administrativa no ensino fundamental regular – Brasil	45
Tabela 7 -	Taxas de escolarização bruta e líquida no ensino fundamental regular e taxa de atendimento de 7 a 14 anos – Brasil e Regiões – 2000	46
Tabela 8 -	Taxa de distorção idade-série, repetência, evasão no ensino fundamental regular– Brasil e regiões- 2002	47
Tabela 9 -	Número de concluintes no ensino fundamental– Brasil – 1990- 2002	47
Tabela 10 -	Percentual de alunos por estágio de proficiência em língua portuguesa na 4ª série do ensino fundamental regular	48
Tabela 11 -	População residente por idade – Rio Claro	103
Tabela 12 -	Matrículas na educação infantil Rio Claro – creche e pré-escola	104
Tabela 13 -	Matrículas no ensino fundamental Rio Claro – 1ª a 8ª série	105
Tabela 14 -	Percentual de atendimento no ensino fundamental em Rio Claro e no estado de São Paulo	105
Tabela 15 -	Matrículas no ensino médio regular Rio Claro	106
Tabela 16 -	População residente por idade – Ribeirão Preto	142
Tabela 17 -	Matrículas na educação infantil Ribeirão Preto – Creche e Pré-escola	142
Tabela 18 -	Matrículas no ensino fundamental Ribeirão Preto	144

Tabela 19 -	Percentual de atendimento no ensino fundamental em Ribeirão Preto e no estado de São Paulo	145
Tabela 20 -	Matrículas no ensino médio regular Ribeirão Preto	145
Tabela 21 -	Número total de processos e procedimentos instalados e em andamento	198
Tabela 22 -	Números de atuações extrajudicial e judicial	198
Tabela 23 -	Origem da atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude	200
Tabela 24 -	Autores das representações	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT –	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
art. –	Artigo
CAO –	Centro de Apoio Operacional
CE	Conselho de Escola
Cepppe –	Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação
CF/88 –	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME –	Conselho Municipal de Educação
DRE/RP –	Diretoria Regional de Ensino de Ribeirão Preto
EC 14/96 –	Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996
ECA –	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação infantil
EJA –	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
Emei –	Escola Municipal de Educação Infantil
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
Febem –	Fundação Estadual do Bem-estar do Menor
Feusp –	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FFCLRP/RP –	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
FFLCH/USP –	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
Ficai –	Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FPE –	Fundo de Participação dos Estados
FPM –	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDHM –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
inc. –	Inciso
Inep –	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
IPI – Exp. –	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
LDB/96 –	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96
LOEMP/SP –	Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo
LONMP –	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MDE –	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC –	Ministério da Educação
MP –	Ministério Público
ONGs –	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Pnad –	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE/01 –	Plano Nacional de Educação de 2001
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB –	Partido da Social Democracia Brasileira
PT –	Partido dos Trabalhadores
PV –	Partido Verde
Saeb –	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saresp –	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
Seade –	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEE/SP –	Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SME/RC –	Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro
SME/RP –	Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto
Undime –	União dos Dirigentes Municipais da Educação
Unesp –	Universidade Estadual Paulista
Unicef –	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM DIREITO SOCIAL DE TODOS E UM DEVER DO ESTADO.....	20
1.1 Detalhando a declaração do direito à educação na legislação brasileira	26
1.2 Novos direcionamentos da educação básica com a implantação do Fundef	56
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	66
2.1 De procurador do rei a controlador do Estado e defensor direitos dos cidadãos: um breve percurso pela história do Ministério Público	67
2.2 O Ministério Público e sua organização	73
2.3 A atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação no ECA.....	82
3 METODOLOGIA.....	93
3.1 Procedimento de coleta de dados.....	96
3.1.1 Fontes documentais e entrevista	97
3.2 Procedimento de análise dos dados	99
4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE RIO CLARO.....	103
4.1 Breve caracterização do Município de Rio Claro.....	103
4.2 Caracterização da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro	107
4.3 Analisando os procedimentos extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro para a garantia do direito à educação.....	109
4.3.1 Requisição de vagas no ensino fundamental	110
4.3.2 Acesso à escola próxima da residência.....	121
4.3.3 Déficit de vagas na educação infantil	125
4.3.4 Outras medidas adotadas pela Promotoria para a efetivação do direito à educação	132
4.4 Algumas considerações sobre a atuação do Ministério Público em Rio Claro	134
5 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RIBEIRÃO PRETO	142
5.1 Breve caracterização do município de Ribeirão Preto.....	142
5.2 Conhecendo a Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.....	147
5.3 Analisando os procedimentos extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto para a garantia do direito à educação	154
5.3.1 Direito ao acesso e à permanência à educação básica	155
5.3.1.1 Demanda por vagas em escolas próximas à residência	156
5.3.1.2 Abertura de novas vagas.....	160
5.3.1.3 Demandas por educação infantil.....	163
5.3.1.4 Intervenções sobre as medidas adotadas pelas escolas que impediam a permanência do aluno	172
5.3.2 Oferta irregular de ensino	174
5.3.2.1 Condições dos equipamentos escolares	174
5.3.2.2 Falta de professores e funcionários nas unidades escolares	178
5.3.2.3 Organização do currículo e atendimento pedagógico.....	181
5.3.3 Gestão democrática do ensino público	188

5.3.4 Outras medidas adotadas pela Promotoria em âmbito educacional	196
5.4. Algumas considerações sobre a atuação do MP em Ribeirão Preto.....	198
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	211
REFERÊNCIAS	224
APÊNDICES	
APÊNDICE A – Roteiro da entrevista semi-estruturada	231
APÊNDICE B - Quadro síntese dos procedimentos e processos da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro	236
APÊNDICE C - Quadro síntese dos procedimentos e processos da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto	240

INTRODUÇÃO

O direito à educação para todos é dever do Estado e está incorporado em nossa legislação na Constituição Federal de 1988 (CF/88), no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394 de 1996 (LDB/96).

No entanto, os dados educacionais indicam que muito deve ser feito para se alcançar o que está garantido legalmente. Apesar da expansão inegável do atendimento no ensino fundamental, principalmente após os meados da década de 90, chegando aproximadamente a 97% na taxa de escolarização líquida, não conseguimos universalizá-lo por completo, embora sendo o único nível de ensino garantido como obrigatório, por lei. Além disso, 59% dos alunos que concluem a 4ª série apresentam níveis de rendimento escolar considerado “crítico” ou “muito crítico”¹; na educação infantil os dados revelam que apenas 9,4 % das crianças de 0 a 3 anos têm acesso à creche, e a pré-escola é freqüentada por 61,4 % das crianças de 4 a 6 anos²; no ensino médio, a taxa de escolarização líquida, em 2000, era 33,3% (INEP/MEC, 2004).

A efetivação do direito à educação tem como um dos requisitos a provisão e o equacionamento de recursos. Com as alterações da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC-14/96), o financiamento da educação é alterado profundamente, ao subvincular, pelo período de 10 anos – portanto, até 2006 – 60% dos recursos do art. 212, da CF/88 para o ensino fundamental, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Essas alterações no financiamento da educação reorganizaram os critérios para a manutenção do

¹ Resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2001 em Língua Portuguesa.

² De acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000.

ensino fundamental provocando, com isso, impactos nos sistemas educacionais, incluindo consequências várias, para a garantia do direito à educação básica.

Segundo José Marcelino de Rezende Pinto (1999, 2000), o Fundef, dentre seus principais efeitos, induziu a uma maior atuação dos municípios no atendimento do ensino fundamental, ou seja, à sua municipalização, pois os que, até aquela data, investiam seus recursos majoritariamente em educação infantil, para recebimento dos recursos enviados ao Fundo, passaram a assumir alunos do ensino fundamental da rede estadual, ou a criar uma rede própria para atender a esse nível de ensino.

Outra consequência do Fundef, apontada por Pinto (2000), foi a redução dos gastos com a educação infantil e com a educação de jovens e adultos, tendo em vista que as Prefeituras – principais responsáveis pela educação infantil no Brasil – tiveram seu financiamento reduzido com a subvinculação de verbas ao ensino fundamental. Ainda, as matrículas em educação de jovens e adultos não são contabilizadas para o recebimento das verbas do Fundo, e isso tem ocasionado, em muitas redes, a incorporação desses alunos em classes de aceleração³, para obtenção dos recursos do Fundef.

No contexto de ampliação de direitos, de acordo com Clarice Seixas Duarte (2003) a CF/88 avançou no que se refere à garantia dos direitos fundamentais, com a previsão de remédios jurídicos para a sua proteção (Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Mandado de Segurança Coletivo) e com o papel atribuído ao Ministério Público (MP) na defesa dos direitos sociais.

Na CF/88, o MP foi concebido como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88, art.127). Esta instituição pode constituir-se um organismo de acesso à justiça e de fortalecimento da democracia, pois tem o

³ Classes destinadas aos alunos com múltiplas repetências e evasão escolar, objetivando a regularização do fluxo escolar pela eliminação da distorção idade/série.

poder – atribuído pela Constituição – de garantir a todos os direitos definidos constitucionalmente.

O Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva define o Ministério Público como:

Órgão incumbido de defender os interesses da sociedade e de fiscalizar a aplicação e a execução das leis. Por isso, é vulgarmente conhecido como o guardião da lei. Representando o interesse social perante os órgãos judiciários não se confunde, entretanto, com estes, possuindo, na verdade, natureza administrativa. (ACQUAVIVA, 1995, p. 962).

O ECA, instituído pela Lei nº 8.069 de julho de 1990, trouxe importantes inovações no campo de atuação do MP para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Esse Estatuto, segundo Romualdo Portela de Oliveira “tem servido de fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação” (2001^a, p. 29-30). Além da promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção de interesses individuais, difusos ou coletivos⁴ relativos à infância e à adolescência, concede ao MP impetrar Mandado de Segurança, *Habeas Corpus* e Mandado de Injunção na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente (ECA, art. 201).

Em decorrência dessas mudanças implantadas, esta pesquisa pretende analisar a atuação do MP, com vistas à garantia do direito à educação, por ser uma instituição com funções, atribuídas pela CF/88, de fiscalizar a aplicação da legislação e de defender os interesses da sociedade, utilizando-se de recursos judiciais e extrajudiciais. Os representantes do MP, no desempenho de suas atribuições, poderão contribuir para a garantia de educação básica para todos.

A opção por esse tema de investigação articulou-se, prioritariamente, ao vínculo da pesquisadora/educadora, como estagiária do Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Rio Claro, à pesquisa “Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

⁴ Esses conceitos serão abordados no capítulo sobre o Ministério Público.

Magistério no Estado de São Paulo”⁵, no período entre 2001 e 2002, colaborando com a análise sobre o impacto da implantação desse Fundo no município de Rio Claro. No desenvolvimento desta pesquisa, no referido município, foi localizada uma medida judicial do MP contra o poder público municipal, que despertou o interesse em aprofundar o estudo sobre as possibilidades de intervenção da instituição para a efetivação do direito à educação.

Desde o início da pesquisa, fica evidente a dificuldade de uma educadora, para investigar um assunto de natureza jurídica; no entanto, é desafio que deve ser aceito, tendo em vista a necessidade de os profissionais da educação também se apropriarem de conhecimentos de outras áreas, principalmente do campo do Direito, para fortalecerem suas próprias práticas educativas.

Em levantamento bibliográfico sobre a interface do direito à educação e sua efetivação pelo Sistema de Justiça destacam-se três trabalhos: a Tese de Doutorado de Romualdo Portela de Oliveira, “Educação e cidadania: O direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil” (OLIVEIRA, 1995), que analisa a declaração do direito à educação na CF/88, os mecanismos introduzidos para sua efetivação e a intervenção do Sistema de Justiça; a Dissertação de Mestrado de Edson Machado, “A educação e o Poder Judiciário: A jurisprudência educacional do Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil” (MACHADO, 2003), em que o pesquisador analisa o conteúdo das decisões judiciais relacionadas às questões educacionais demandadas ao Supremo Tribunal Federal; e a publicação de César Pereira da Silva Machado Júnior, “O direito à educação na realidade brasileira” (MACHADO JÚNIOR, 2003), em que o autor analisa alguns temas discutidos nos tribunais, verificando o significado da educação para o Judiciário.

⁵ A pesquisa ora citada foi desenvolvida pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (Cepppe) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp) e contou com a colaboração de pesquisadores da Unesp de Rio Claro e de outras Universidades.

Ao abordar pesquisas sobre a atuação do Ministério Público na garantia dos interesses difusos e coletivos, destaca-se o livro “Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça”, resultado da tese de doutoramento de Cátia Aida Pereira da Silva. Essa pesquisa investiga o universo dos Promotores de Justiça e suas práticas, analisando as distintas formas de atuação de um grupo de Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, a partir da construção de tipos ideais desses profissionais (SILVA, 2001).

O presente tema de pesquisa torna-se pertinente e assume relevância social, pois seus resultados podem somar-se ao produzido pela comunidade científica e, ainda que de forma restrita, poderá servir à comunidade em geral, ao propor analisar uma instituição que é constitucionalmente designada para defender os interesses da sociedade, fiscalizando a aplicação e a execução das leis. A pesquisa também pode colaborar para a compreensão de como o MP pode contribuir para a efetivação do direito à educação.

Este estudo discute, em dois municípios do interior paulista, a atuação do Ministério Público, após a implantação do Fundef, para a garantia do direito à educação, tendo como objetivos:

- Averiguar e analisar quais formas de atuação o MP paulista vem desenvolvendo nas Promotorias da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto, para a garantia do direito à educação, no período de 1997 a 2004;
- Identificar e analisar a frequência, a origem, a natureza e a demanda dessas formas de atuação;
- Caracterizar e analisar os efeitos da ação do MP para a efetivação do direito à educação básica nos referidos municípios.

Para atingir esses fins, a Dissertação está organizada em seis partes. A primeira discute o direito à educação como integrante dos direitos de cidadania e dos direitos humanos, além de abordar como o direito à educação esteve garantido nas Constituições anteriores a 1988 e

como está positivado em nossa legislação atual (CF/88, ECA e LDB/96), ressaltando os dados de acesso à educação básica e de permanência no ensino obrigatório. Apresenta, ainda, as consequências da implantação do Fundef para a educação básica, relacionando as reformas educacionais brasileiras dos anos 90 e início do século XXI, com a reconfiguração do papel do Estado.

A segunda parte aborda como o Ministério Público, no desempenho de suas atribuições constitucionais, pode colaborar na garantia do direito à educação e, para isso, faz-se um breve resgate histórico de sua criação e implantação, buscando compreender a ampliação de suas funções na defesa dos interesses da sociedade. Aborda a estrutura e a organização do MP, além de apresentar como o ECA amplia suas funções, principalmente com os instrumentos jurídicos para a defesa do direito educacional.

A terceira parte discorre sobre a abordagem metodológica utilizada, os procedimentos de coleta e de análise dos dados.

E a quarta e a quinta parte têm como objetivo apresentar e analisar os dados da atuação da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto para a efetivação do direito à educação.

Na sexta parte, última deste trabalho, estão as considerações finais sobre a pesquisa, a partir da análise das duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude estudadas observando as possibilidades e os limites da atuação do MP para a garantia do direito à educação.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM DIREITO SOCIAL DE TODOS E UM DEVER DO ESTADO

Neste primeiro capítulo apresentar-se-á uma discussão do direito à educação, relacionado-o com os direitos de cidadania e os direitos humanos, além de analisar a sua declaração nas Constituições brasileiras anteriores a 1998, na CF/88, no ECA, na LDB/96, e confrontando-a com os dados educacionais de acesso à educação básica e de permanência no ensino fundamental. Essa parte do trabalho também se dedica a apresentar e discutir as consequências para a garantia do direito à educação básica com as alterações no financiamento da educação com a EC-14/96 e com a criação do Fundef, considerando-as no contexto de reconfiguração do papel do Estado, junto ao setor educacional.

A educação escolar ou formal, segundo Anísio Teixeira⁶ (1996), caracterizada como um direito individual a ser assegurado pelo Estado por ser considerada de interesse público, é recente em nossa história. De acordo com o autor, essa educação não deve ser vista como uma vantagem, mas como direito de cada um e dever público para a construção de uma sociedade democrática:

O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional, que se está constituindo com a modificação do trabalho e do tipo de relações humanas. (TEIXEIRA, 1996, p. 60).

O direito à educação não compreende somente a dimensão individual, mas a social também, pois a formação de cada cidadão contribui para o desenvolvimento econômico, político e social de toda a sociedade.

Acredita-se que a educação é um dos requisitos imprescindíveis para o acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. Dessa forma, nossa Carta

⁶ A obra escrita por Anísio Teixeira foi publicada originalmente em 1968, pela Companhia Editora Nacional.

Constitucional de 1988 declarou o direito à educação no conjunto dos direitos sociais, e definiu que este visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, CF/88, art. 205).

A educação como direito inalienável do cidadão, segundo Carlos Alberto Jamil Cury (2002a), impõe ao Estado o dever de oferecê-la gratuitamente, para que seja acessível a todos os cidadãos. Portanto, o direito à educação está inserido em uma perspectiva mais ampla dos direitos civis. Para o autor, o histórico da garantia de direitos não é uniforme em todos os países, sendo importante apreciar os determinantes socioculturais de cada um.

Para Thomas Humphrey Marshall (1967), em seu clássico “Cidadania, Classes Social e Status”, a educação estaria relacionada ao desenvolvimento da cidadania. O autor analisa o conceito de cidadania fazendo sua divisão em três “partes ou elementos”: civil, política e social, divisão essa que tem como referência o desenvolvimento histórico da cidadania na Inglaterra. O elemento civil “é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (MARSHALL, 1967, p. 63). Ressalte-se que, segundo o autor, os tribunais de justiça eram as instituições mais diretamente associadas a esses direitos.

O elemento político é entendido como “o direito de participar no exercício do poder político”, tendo como instituições correspondentes o Parlamento e os Conselhos do governo local (MARSHALL, 1967, p. 63).

Marshall complementa sua conceituação, colocando que

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o **sistema educacional** e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-4, grifos meu).

A educação, na análise de Marshall, estaria vinculada ao elemento social da cidadania, sendo o sistema educacional uma das instituições responsáveis por fazer exercer esse direito.

Marshall (1967) também atribuiu a formação de cada um dos elementos da cidadania a um século diferente: os direitos civis no século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao século XX. No entanto, o próprio autor adverte sobre a necessidade de tratar esses períodos com flexibilidade, destacando que há um entrelaçamento entre os dois últimos.

Para ele, os elementos essenciais dos direitos civis, em seu surgimento, estabeleceram-se à “forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832” (1967, p. 75). Todavia, os direitos políticos, no século XIX, não estavam incluídos nos direitos de cidadania, constituindo privilégio de uma classe política, sendo relacionados à “capacidade” de alguns e não a um direito de todos, dando-se sua ampliação em 1918, com o sufrágio universal.

Já os direitos sociais em sua origem, no século XIX, ligados, por exemplo, a *Poor Law* (Lei dos Pobres) estavam desvinculados do “*status* de cidadania”. As reivindicações dos pobres eram tratadas “não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos” (1967, p. 72). O ressurgimento dos direitos sociais “começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania” (1967, p. 75).

Para Marshall (1967), a educação está relacionada diretamente com a cidadania e com o Estado que, ao garantir a educação às crianças, segue as “exigências e a natureza” da cidadania, sendo a educação necessária para o exercício da liberdade civil. Para o autor:

O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (MARSHALL, 1967, p. 73).

Nesse sentido, para Marshall (1967), a educação envolve um direito individual e um dever público, pois o desenvolvimento da sociedade depende da educação de seus membros. Sendo assim, a educação primária na Inglaterra, no final do século XIX, era obrigatória e gratuita.

A obrigatoriedade da educação primária, ainda segundo Marshall, fazia-se necessária, pois, além de estar relacionada ao direito intrínseco do cidadão para se desenvolver, está vinculada a um dever, do qual “nem a criança nem o pai pode[m] apreciar toda a sua extensão” para com a sociedade, porque esta reconheceu que precisava de uma população educada (1967, p. 99). Dessa forma, o “desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX” (MARSHALL, 1967, p. 74).

Nesta breve descrição histórica do conceito de cidadania, Marshall (1967) destaca que o direito à educação está contemplado nos direitos de cidadania, mas cabe ressaltar ser ele também um direito humano, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948: “Todo homem tem o direito à instrução. A instrução será garantida, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória” (art. XXVI).

Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares (1998) discute a diferença entre direito humano e direito de cidadania. Para a autora, cidadania e direitos da cidadania dizem respeito:

[...] a uma determinada ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma Constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em razão de uma série de variáveis tais como idade, o estado civil, a condição de sanidade física e mental, o fato de estar ou não em dívida com a justiça penal etc. Os direitos do cidadão e a própria idéia de cidadania não são universais, visto que eles estão afixados numa específica e determinada ordem jurídico-política.

[...]

A idéia de cidadania é uma idéia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas. (BENEVIDES SOARES, 1998, p. 41).

Os direitos humanos, para Benevides (1998), são:

[...] universais e naturais, e o que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar nela especificados, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos. (BENEVIDES SOARES, 1998, p. 41).

De acordo com a autora supracitada, os direitos do cidadão podem coincidir com os direitos humanos, que são mais amplos e abrangentes, sendo então “universais, naturais e ao mesmo tempo históricos”. São “naturais e universais porque vinculados à natureza humana, mas são históricos no sentido de que mudaram ao longo do tempo, num mesmo país, e o seu reconhecimento é diferente em países distintos, num mesmo tempo” (BENEVIDES SOARES, 1998, p. 43). Dessa forma, a educação, como direito humano, deve ser exigida, mesmo sem estar especificada na legislação de um país.

Segundo Benevides Soares, do ponto de vista histórico, os direitos humanos estão classificados em três dimensões ou gerações⁷. O direito à educação surge no contexto de afirmação da segunda geração dos direitos, a dos direitos sociais. Para a autora, a primeira geração é a das liberdades individuais ou os chamados direitos civis – as liberdades consagradas no século XVIII com o liberalismo. A segunda dimensão, chamada de direitos sociais, surgida no século XIX e prosseguindo nos meados do século XX, abrange todos aqueles marcados pela luta dos trabalhadores, “são de caráter social mais geral, como o direito à educação, saúde, habitação, lazer e, novamente, segurança”. No Brasil, são reconhecidos como “direitos do cidadão”. Na terceira geração, estão os direitos coletivos da humanidade relacionados “à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico” (1998, p. 45).

⁷ O termo gerações é utilizado no sentido da evolução histórica e não no sentido biológico.

As três dimensões históricas dos direitos humanos, apresentadas aqui por Benevides Soares (1998), se misturam com a evolução dos direitos de cidadania discutidos por Marshall (1967)⁸. Entretanto, o reconhecimento e a institucionalização de tais direitos se realizam de acordo com as realidades históricas e sociais de cada país. No Brasil, a evolução dos direitos de cidadania, considerando os elementos propostos por Marshall (1967), do processo dos direitos civis aos políticos e destes aos direitos sociais, não foi linear e nem cumulativa, como defende Celso Fernandes Campilongo, “ao contrário, de modo imperfeito, truncado e simultâneo, a luta pela cidadania desenvolveu-se e desenvolve-se em todas essas frentes” (1994, p. 31).

Cury (2002a), ao fazer uma análise da importância do direito à educação, destaca que o caminho percorrido pelos países europeus, na consagração dos direitos na legislação, nem sempre foi o mesmo trilhado pelos países que vivenciaram a realidade de colonização, e principalmente naqueles que tiveram período de escravidão. Segundo o autor,

A conquista do direito à educação, nestes países, além de mais lenta, conviveu e convive ainda com imensas desigualdades sociais. Neles, à desigualdade se soma a herança de preconceitos e de discriminações étnicas e de gênero incompatíveis com os direitos civis. Em muitos destes países, a formalização de conquistas sociais em lei e em direito não chega a se efetivar por causa desses constrangimentos herdados do passado e ainda presentes nas sociedades. (CURY, p. 256-7, 2002a).

De acordo com Cury, essa diferenciação na conquista dos direitos deve-se à ausência do processo de industrialização, com a inexistência de uma classe operária que cobrasse dos dirigentes ações sociais:

⁸ Bryan S. Turner (2001), ao discutir os elementos de cidadania propostos por Marshall, argumenta que esses foram corroídos porque as mudanças econômicas, a inovação tecnológica e a globalização transformaram a natureza do trabalho, da guerra e das relações sociais. Dessa forma deveriam ser acrescentados novos direitos globais às três formas de direitos identificados por Marshall, como: a um ambiente sem danos, à cultura e à terra aboriginal, e à identidade étnica. Enquanto os direitos de cidadania, discutidos por Marshall, tentaram proteger os indivíduos das mudanças do mercado, o novo regime de direitos globais tentam resguardar os seres humanos das consequências negativas do crescimento econômico, da tecnologia e principalmente, as gerações futuras dos efeitos da degradação ambiental. Esses novos direitos globais, defendidos por Turner, assemelham-se aos direitos humanos de terceira geração discutidos por Benevides Soares (1998).

Ao contrário de muitos países europeus, os países colonizados não contaram, desde logo, com processos de industrialização e de constituição de uma forte classe operária. Assim sendo, para as classes dirigentes, a educação não se impôs com uma necessidade socialmente significativa para todos. Não houve um processo social em que um outro ator social forte e organizado abrisse, desde logo, um conflito que cobrasse responsabilidades sociais. Ao ocuparem os aparelhos de Estado, as classes dirigentes se preocuparam muito mais com seus interesses exclusivos do que com um projeto nacional que englobasse dimensões mais amplas da cidadania para todos. (CURY, p. 257, 2002a).

De acordo com Francisco Pontes de Miranda (1968), o Estado demorou em reconhecer as “vantagens da instrução e educação do povo”, em perceber que só é possível “aumentar o valor do Estado, do país, aumentando-se o valor dos indivíduos” (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 318).

A declaração do direito à educação⁹ como direito de todos, em nível constitucional no Brasil, já havida ocorrido a partir de 1934, sendo, no entanto, mais detalhada com a CF/88.

1.1 Detalhando a declaração do direito à educação na legislação brasileira

A declaração¹⁰ sobre a educação na Constituição do Império (1824) limitava-se a dois incisos¹¹: um versava sobre a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos e outro sobre os colégios e universidades, onde seriam ensinados os “elementos das Ciências, Belas Letras e Artes”. Segundo Antonio Chizzotti (2001), a gratuidade da educação primária, proclamada na Constituição de 1824, não derivava de interesses articulados e de organizadas reclamações sociais, tornando-se apenas mais um reconhecimento formal do direito do que

⁹ Segundo Nelson Joaquim (2001), as fontes formais da teoria tradicional do direito são a lei, o costume, a jurisprudência e a doutrina. No Brasil, a lei é a principal fonte de direito e a Constituição Federal é a primeira e fundamental fonte do direito educacional. Não se deve esquecer de que no direito educacional incluem-se várias leis, tratados e convenções internacionais. Neste trabalho, a análise do direito à educação abrangerá a CF/88, a LDB/96, o ECA e o Plano Nacional de Educação de 2001.

¹⁰ A breve revisão histórica do direito à educação nas Constituições brasileiras, que se apresentará a seguir, abordará os seguintes aspectos: gratuidade, obrigatoriedade, dever do Estado e vinculação de recursos. Para uma análise mais detalhada consultar Carvalho; Campos (1991), Horta (1998), Motta (1997) e Oliveira (2001a).

¹¹ Art. 179, inc. XXXII e XXXIII.

uma obrigação efetiva do Estado. Cabe destacar que a maioria da população era constituída por escravos ou não era considerada cidadã; então, dessa forma, a gratuidade não era realmente para toda a população (OLIVEIRA, 2001a).

Na primeira Constituição republicana (1891) a educação obrigatória não constou do texto constitucional, pois a oportunidade educacional era vista como demanda individual. A gratuidade também foi omitida pelo princípio do federalismo e da autonomia dos Estados para decidir sobre essa questão (CURY, 2001).

A Constituição de 1934, com influência da Constituição Alemã de 1919¹² e da Constituição Espanhola de 1931, incorporou os direitos sociais aos direitos do cidadão, sendo também a primeira a dedicar um capítulo para a educação (OLIVEIRA, 2001a). O texto final da Constituição estabeleceu que a educação era direito de todos e deveria ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. De acordo com Marlos Bessa Mendes da Rocha (2001), a responsabilidade pela educação, se pelo Estado ou pela família, foi objeto de discussão na Constituinte de 1933-34 por duas forças políticas opostas – de um lado, estava a posição católica com o direito dos pais de decidirem sobre a educação dos filhos e, do outro lado colocavam-se os “renovadores” que consideravam o direito público à educação não como uma “negação do direito dos pais contanto que [coubesse] também à família, ao lado do Estado, o dever de ministrá-la” (ROCHA, 2001, p. 126).

A Constituição de 1934 também explicitou, ao definir as normas para a elaboração do Plano Nacional de Educação, a gratuidade do ensino primário integral e sua frequência obrigatória extensivas aos adultos e a tendência à gratuidade do ensino após o primário, com o objetivo de torná-lo mais acessível, mas limitou a matrícula à capacidade didática do estabelecimento e após seleção por provas.

¹² Chamada de Constituição de Weimar. Sobre esse tema ver Cury, 1998.

Um dos aspectos mais significativos da Constituição de 1934 para a educação, segundo Rocha (2001), foi a obrigatoriedade de o Estado aplicar recursos públicos em educação com o estabelecimento de percentuais orçamentários da União, Estados e municípios para manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos e a criação de fundos especiais para a educação.

A Constituição de 1937, decretada por Getúlio Vargas, foi redigida pelo Ministro da Educação, Francisco Campos, e ficou conhecida como a “Polaca”, pela inspiração no texto da Polônia de 1926 (OLIVEIRA, 2001a). A responsabilidade pela educação estava definida na parte da família e o papel do Estado era secundário: “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”.

O ensino primário na Constituição de 1937 era obrigatório e gratuito, no entanto aos alunos que não alegassem escassez de recursos ou que notoriamente não o pudessem fazer, seria exigida, no ato da matrícula, uma contribuição mensal para o caixa escolar. Dessa forma, segundo Oliveira (2001a), a gratuidade era tratada como exceção. Cabe destacar que a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, explicitada na Carta de 1934, não aparece no texto de 1937.

A Constituição de 1946, promulgada em um período de democracia brasileira, retomou alguns temas educacionais e formulações do texto de 1934 (OLIVEIRA, 2001a). A educação foi declarada como direito de todos e seria dada no lar e na escola. Definiram-se como princípios que o ensino primário oficial era obrigatório e gratuito para todos, e o ensino oficial ulterior ao primário seria para os alunos que provassem falta ou insuficiência de recursos, diferentemente da Constituição de 1934, que previa tendência à gratuidade, sem definir critérios. A Carta de 1946 também determinou que “cada sistema de ensino terá

obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (art. 172); sendo ainda retomada a vinculação orçamentária para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na Constituição de 1967, promulgada por um regime militar e autoritário, a educação é tratada no Título da Família, da Educação e da Cultura. O direito à educação mantém a formulação da carta anterior, que a previa como “direito de todos e será dada no lar e na escola”. Quanto à obrigatoriedade, essa estava definida dos sete aos quatorze anos, sendo gratuito nos estabelecimentos de ensino primário oficial. Já o ensino posterior ao primário seria gratuito para aqueles que – como na Constituição anterior – demonstrando efetivo aproveitamento, provassem falta ou insuficiência de recursos. O texto constitucional de 1967 mantém o art. que trata dos serviços de assistência educacional para os alunos necessitados, desaparecendo, entretanto, a vinculação de recursos.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reconhece pela primeira vez, em nível constitucional, a educação como “direito de todos e dever do Estado” (art. 176), além de estabelecer que uma lei especial trataria sobre a “educação dos excepcionais” (art. 175). Quanto aos demais artigos não há mudanças em relação ao texto de 1967.

A obrigação dos poderes públicos de destinarem parte de seus recursos para a educação retorna com a Emenda Constitucional de autoria do Senador João Calmon, em 1983.

A CF/88, como se analisará mais detalhadamente a seguir, apresenta novidades para a educação, declarando no conjunto dos direitos sociais o direito à educação, incluindo a previsão expressa de que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo.

Oliveira (1995) ao analisar as Constituições brasileiras com relação à declaração do direito à educação afirma que:

[...] a Carta Constitucional de 1988 representa um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, deslocando o debate da efetivação deste direito, da esfera jurídica para a esfera da luta social, isto porque, através da maior precisão da redação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais à universalização do ensino fundamental para todos e em todas as idades,

introduzindo-se, explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação. (OLIVEIRA, 1995, p. 3).

A CF/88 explicita no art. 6º o direito à educação na declaração dos direitos sociais. Além deste estão previstos como direitos sociais a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e, mais recentemente, o direito à moradia¹³ (BRASIL, CF/88, art. 6º).

A prioridade do Estado na garantia do dever de educar é reafirmada na CF/88 no art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A LDB/96, ao declarar o dever de educar, altera a ordem do art. 205 da CF/88, aparecendo, em primeiro lugar, a família e em segundo, o Estado¹⁴. Ao declarar a precedência do dever da família ao do Estado, a LDB/96 atende à pressão dos católicos e dos setores mais conservadores que consideram o papel da família como primazia ao do Estado. Cabe lembrar que essa discussão também esteve na Constituinte de 1933/34.

Segundo Oliveira (2001a), se considerarmos que essa é uma inversão entre os papéis do Estado e da família, implicando menos compromisso do primeiro, a LDB/96 é inconstitucional.

A CF/88 já atribuíra ao Estado obrigações na prestação do direito educacional. Segundo Motta, a definição dos deveres do Estado, elencados pelo art. 208, “dão substância real aos direitos sociais, possibilitando a sua eficácia” (1997, p. 181).

O dever do Estado para com a educação está definido no art. 208 da CF/88, em versão original, com as seguintes garantias:

¹³ Inserido pela EC-26/2000.

¹⁴ “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, LDB/96, art. 2º).

- I- ensino fundamental **obrigatório e gratuito, inclusive** para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II- **progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;**
- III- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V- acesso aos níveis elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI- oferta de ensino noturno regular, adequando às condições do educando;
- VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, CF/88, art. 208, grifos meus).

Cabe destacar que os incisos I e II, do art. 208 da CF/88, foram alterados pela EC-14/96, modificando importantes direitos já assegurados pela Carta Constitucional.

O texto original do inc.I, do art. 208, referente ao ensino fundamental, recebeu nova redação: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (grifos meus). Segundo Oliveira, o “texto substitutivo manteve o direito a todos, mas eximiu os indivíduos que ultrapassaram a idade legal da obrigação de cursar o ensino fundamental”, visando a ajustar a questão da compulsoriedade para aqueles que não freqüentaram o ensino obrigatório na idade ideal, pois, da forma que estava redigido o artigo, todos, não importando a idade, seriam obrigados a freqüentar o ensino fundamental. A mudança, de acordo com esse autor, não implica em eximir o “Estado da obrigação de fornecê-lo gratuitamente”, apenas não obriga o cidadão a cursá-lo (2001, p. 36-7).

Fábio Konder Comparato (1997), em parecer à Diretoria Nacional da União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) sobre o veto do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, à Lei 9.424/96, analisa se a alteração do inciso I do art. 208 da CF/88 pela EC-14/96 teria “transformado a oferta do ensino fundamental supletivo em mera faculdade dos Poderes Públicos” (p. 4). No seu entendimento, isso não aconteceu. A obrigatoriedade a que se refere o art. 208, estaria relacionada às crianças e aos adolescentes em idade de receber o ensino fundamental regular, pois, como dispõe o ECA, em seu art. 55, os pais e responsáveis “têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular

de ensino”. Aos jovens e adultos que não freqüentaram a escola fundamental na idade própria, está garantido o direito à educação, na modalidade suplência, mas sem a imposição de sua matrícula.

Ainda segundo Comparato (1997),

[...] a oferta de ensino supletivo pelo Estado não é uma faculdade, mas um dever. Os Poderes Públicos não são livres de organizar, ou deixar de organizar, a educação daqueles que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade de escolarização regular. [...] É óbvio que se a oferta pública de ensino fundamental supletivo não fosse obrigatória, a Constituição não determinaria a sua gratuidade. (COMPARATO, 1997, p. 6).

O Estado tem o dever de ofertar o ensino fundamental “inclusive” para aqueles que não tiveram acesso a ele na idade própria, o que se fará por meio do ensino supletivo. De acordo com Comparato, “o educando que não for atendido pelos Poderes Públicos em sua demanda de ensino fundamental supletivo, tem o direito de exigir judicialmente do Estado essa prestação educacional” (COMPARATO, 1997, p. 07).

Ainda destacando a alteração do art. 208, pela EC-14/96, temos no inc.II a substituição do termo “extensão” por “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Para Oliveira, essa modificação não ocasiona profundas diferenças, deixando que essa ampliação se dê por meio de pressões da demanda (OLIVEIRA, 2000).

Em ambas as redações do inc. II do art. 208 não existe a obrigatoriedade de o indivíduo cursar o ensino médio, mas havendo demanda pelo serviço público é dever do Estado assegurá-la ao educando. A LDB/96 em seu art. 4º e o art. 54 do ECA mantêm a redação original do art.208, inc.I e II; entretanto, segundo Marisa Timm Sari (2004), a redação do dispositivo constitucional prevalece sobre as demais.

Como o ensino fundamental é a única etapa de escolarização obrigatória, a partir dos sete anos e com duração mínima de 8 anos¹⁵, considerando o fluxo escolar regular, a idade ideal para a freqüência no ensino fundamental seria dos 7 aos 14 anos. No entanto, analisando

¹⁵ LDB/96, arts. 6º e 32.

que o ECA define como criança a pessoa até 12 anos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos, os pais ou responsáveis por eles têm a obrigação de matriculá-los no ensino fundamental até os 18 anos¹⁶, sendo facultada a matrícula das crianças de 6 anos de idade¹⁷ (SARI, 2004).

Como se pode notar, a obrigatoriedade com o ensino fundamental também gera deveres às famílias, sendo que os pais ou responsáveis que não cumprirem a determinação de matricular os menores estarão cometendo crime de abandono intelectual, segundo o Código Penal.

No conjunto dos deveres do Estado para com educação, além do ensino fundamental e do ensino médio, é importante destacar que a CF/88 é a primeira a declarar o dever do Estado para garantir atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, e como direito dos trabalhadores urbanos e rurais: “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creche e pré-escolas” (BRASIL, CF/88, art. 7º, inc.XXV). Pela primeira vez em nossa Constituição, as crianças recebem o “tratamento de cidadania que merecem” (MOTTA, 1997, p. 183).

A CF/88 também se preocupa com os portadores de deficiência, ao explicitar que o atendimento educacional especializado deve ser feito “preferencialmente” na rede regular de ensino, conforme o art.208, inc.III.

Na LDB/96, as obrigações do Estado no dever de educar estão declaradas no art. 4º, detalhando e ampliando os direitos elencados no art. 208 da CF/88. Os incisos I e II desse art. reproduzem na íntegra o texto constitucional, sem as alterações dadas pela EC-14/96. No inc. III, a expressão “portadores de deficiências”, utilizada na CF/88, é substituída por “educandos com necessidades educacionais especiais” e acrescida da gratuidade do atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino.

¹⁶ ECA, arts.2º, 55 e 129; LDB/96, art. 6º.

¹⁷ LDB/96, art. 87, §3º.

Outra declaração quanto à oferta obrigatória pelo Estado, foi a introdução do atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, reconhecendo, assim, a importância da educação infantil (LDB/96, art. 4º). Essa mesma LDB trouxe outras importantes inovações para o direito à educação infantil, como o seu reconhecimento como primeira etapa da educação básica (art. 29) e a obrigação da integração das creches e pré-escolas ao sistema de ensino, pois muitas estavam vinculadas à Assistência Social (art. 89).

Também foi a LDB/96, em seu art. 30, que definiu a nomenclatura e o estabelecimento de faixa etária para atendimento, dividindo a educação infantil em duas etapas: atendimento em creche (crianças de 0 a 3 anos) e em pré-escolas (4 a 6 anos).

No seu art.4º da LDB/96 foram adicionados os incisos VII e IX, os quais especificam a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos e explicitam a garantia do padrão da qualidade, que será abordada posteriormente.

Uma mudança da LDB/96 em relação ao texto da CF/88 é a introdução do termo “público” no inc. VIII que garante como dever do Estado o “atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, LDB/96, art. 4º, grifo meu). A alteração, segundo Motta (1997), restringiu esses direitos oportunamente aos alunos das escolas públicas, os quais necessitam mais do apoio governamental.

O direito à educação também tem a sua garantia assegurada por meio do contido no art. 227 da CF/88, compreendido no Título VIII, nos seguintes termos:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, CF/88, art. 227, grifos meus).

A regulamentação desse art.da CF/88 determina prioridade de atendimento às crianças e aos adolescentes e originou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A declaração do direito à educação no ECA, amplia as condições de sua efetivação:

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

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

II- direito de ser respeitado por seus educadores;

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

IV- direito de organização e participação em entidades estudantis;

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

Parágrafo Único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como de participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, ECA, art. 53).

O primeiro inc.desse art.está presente na CF/88 (art. 206), mas outros aspectos são complementares do direito à educação, como o inc.II que garante às crianças e aos adolescentes o direito de ser respeitado por seus educadores; o inc.III, que possibilita a discussão pelas famílias dos critérios de avaliação do rendimento escolar adotados pela escola; e o inc.V, que favorece, segundo Oliveira (1995), a possibilidade de exigência do transporte escolar gratuito, na impossibilidade de atendimento do educando na escola próxima de sua residência.

Como mecanismo de afirmar a necessidade de a escola controlar a permanência do aluno na trajetória escolar, o ECA, em seu art.56, estabelece que os dirigentes de ensino fundamental comuniquem ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo os alunos, os de reiteração de faltas injustificadas e os de evasão escolar, após o esgotamento dos recursos escolares, e os elevados níveis de repetência.

No art. 12 da LDB/96 foi incluído o inc.VIII, pela Lei nº 10.287, de 20/09/2001, que determina que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de “notificar ao Conselho Tutelar do município, ao juiz competente e ao respectivo representante do Ministério Público a relação de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei”. Ressalta, após essa explanação, que uma real atuação conjunta da escola com o Conselho Tutelar,

Ministério Público e Juiz da infância e juventude, como determina a LDB/96 e o ECA, poderá contribuir para assegurar a permanência do aluno na escola, fazendo diminuir os índices de evasão.

Outro destaque importante para a compreensão do direito à educação é sua previsão como direito público subjetivo. Assim, a CF/88 ao estabelecer os deveres do Estado com a educação declarou expressamente que “o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, e que o “não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, CF/88, art. 208, §1º e 2º). Com esta declaração, todos os cidadãos têm o direito de exigir do Estado o cumprimento de seu dever com relação à prestação educacional.

Segundo Clarice Seixas Duarte (2004) o direito público subjetivo¹⁸

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

Ou seja, o direito público subjetivo é 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, conforme a redação da lei.

Dessa forma, o direito público subjetivo constitui-se em instrumento jurídico de controle da ação estatal, pois possibilita ao cidadão, investido de seu direito, exigir judicialmente do Estado o cumprimento de seus deveres (DUARTE, 2004).

A importância da declaração do direito à educação como direito público subjetivo já fora destacado por Pontes de Miranda em 1953¹⁹, quando em seu texto “Comentários à Constituição de 1946” afirmava que a escola brasileira era de “direito objetivo”, pois não havia obrigação por parte dos governantes de oferecer escolas, quando ou se pais ou tutores

¹⁸ De acordo com Duarte (2004) a obra do jurista alemão Georg Jellinek, publicada em 1892, é um marco da discussão do direito público subjetivo.

¹⁹ Edivaldo M. Boaventura (1996) destaca que Pontes de Miranda tenha sido, talvez, o pioneiro na discussão do direito à educação como um direito público subjetivo.

reclamassem a falta de professores, prédios e bancos escolares (PONTES DE MIRANDA, 1953, p. 101).

Para Pontes de Miranda, não se deve confundir a existência de escolas públicas com o direito à educação, pois não há direito se não for considerado como subjetivo:

Nos meados do século VII, começaram as leis e regulamentos escolares a desligar-se do encaixe eclesiástico; todavia, foi assaz lento o processo. Nos estatutos político-jurídicos, o direito à escola [despontou], mas sem a necessária subjetividade, sem a pretensão a ação que o impusessem. (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 318-9).

Assim sendo, o direito à educação, segundo Pontes de Miranda, ou é “subjetivo, ou ele é ilusório” (1968, p. 325).

Tecnicamente, o texto constitucional deveria ter ido ao direito público subjetivo, provido de ação e remédio jurídico processual, constitucionalmente caracterizados, com os pressupostos em termos claros, e ao direito dos menores em idade escolar ao material necessário para sua educação primária e profissional. (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 337-8).

Garantir o direito à educação envolve mais que declará-lo em leis; é necessário, como já apontava Pontes de Miranda em seus comentários à Constituição de 1946 e de 1967, oferecer a todos, sem distinção, escolas em número suficiente, considerando o direito como direito público subjetivo:

A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra “A educação é direito de todos” lembra-nos aquela Constituição espanhola em que se decretava que todos “os Espanhóis seriam”, desde aquele momento, “buenos”. A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas; portanto, se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação, não é fazer leis, ainda que excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos. (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 325).

Anos mais tarde, a LDB/96, além de reproduzir o texto constitucional de CF/88, ao determinar que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, acrescenta as partes que poderão acionar o Poder Público para exigí-lo: qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e o Ministério Público. A mesma LDB/96 ainda determina que a

negligência da autoridade competente não oferecendo o ensino obrigatório, ou seja, o ensino fundamental, implica crime de responsabilidade.

Na CF/88, o direito à educação não foi negligenciado, impondo responsabilidades das autoridades, não somente pela ausência de sua oferta pelo Poder Público, mas também quando essa oferta se dá de forma “irregular”. Portanto, definir o que caracteriza “oferta irregular” seria um grande salto para se fazer cumprir o direito à educação. Segundo Horta, não compete aos agentes do direito esta definição, por tratar-se de campo específico aberto “à atuação dos educadores, à espera de pesquisa, debate e normatização” (1998, p. 27).

Analisando os dados de matrícula em ensino fundamental, a partir dos anos 90, pode-se notar que há ampliação do acesso à etapa obrigatória, com crescimento de 1991 a 2000 de 18,24%, apresentando decréscimo a partir de 2001 (Tabela 1). Essa redução no total de matrículas pode ser explicada pela adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem, difundidos pela LDB/96, ainda que algumas destas experiências datem da década de 80 (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Tabela 1 Matrículas no ensino fundamental regular - Brasil

ANO	Total
1991	29.203.724
1996	33.131.270
1997	34.229.388
1998	35.792.554
1999	36.059.742
2000	35.717.948
2001	35.298.089
2002	35.150.362
2003	34.438.749

Fonte: Inep/MEC, 2005.

Observando os dados da taxa de escolarização e de atendimento (Tabela 2) entre o ano de 1980 e a década de 90 pode-se notar que esta última década foi importante para a ampliação do número de alunos no ensino fundamental, estando próximo a uma universalização do ensino fundamental.

Tabela 2 Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino fundamental e taxas de atendimento de 7 a 14 – Brasil 1980-2000

Ano	Ensino Fundamental		Taxa de atendimento
	Taxa de Escolarização Líquida	Taxa de Escolarização Bruta	7 a 14 anos
1980	80,1	98,3	80,9
1991	83,8	105,8	89,0
1994	87,5	110,2	92,7
1998	95,3	128,1	95,8
1999	95,4	130,5	97,0
2000	94,3	126,7	96,4

Fonte: Inep/MEC, 2005.

O esforço da década de 80 para ampliar o número de crianças na escola obrigatória se refletiu na década de 90, uma vez que o expressivo aumento da taxa de escolarização líquida²⁰ no ensino fundamental aconteceu entre os anos de 1994 a 1998. Apesar de o número de matrículas no ensino fundamental ter se elevado nos últimos anos, a taxa de escolarização líquida atingiu 94,3% em 2000 e a taxa de atendimento de 7 a 14 anos 96,4%, apresentando redução tanto na taxa de escolarização líquida como na taxa de atendimento de 1999 para 2000²¹. Portanto, no período que abrange os alunos na faixa etária ideal do ensino fundamental, que é o único nível obrigatório e, conseqüentemente, gratuito, nota-se que ainda temos muitas crianças fora da escola. E, considerando a taxa de escolarização bruta, que revela a defasagem na correlação idade-série, nota-se que no ano 2000 em média 32% das crianças estão fora da faixa etária ideal para o ensino fundamental.

²⁰ A Taxa de Escolarização Líquida é a relação entre os matriculados na faixa ideal com a população nessa faixa etária, indicando o atendimento dentro da faixa etária ideal. A Taxa de Escolarização Bruta é relação entre o número de matriculados com a população na faixa etária ideal, podendo ser maior que 100%, revelando a defasagem idade-série. E a Taxa de Atendimento é a relação entre o número de matriculados em algum sistema de ensino com o total da população na faixa etária de 7 a 14 ou de 15 a 17 anos, verificando o acesso à escola de uma determinada faixa etária.

²¹ Sobre essas informações deve-se considerar que os dados de 1999 foram calculados sobre uma estimativa da população, pois o Censo foi realizado em 2000.

Segundo o Relatório “Situação Mundial da Infância” (UNICEF, 2005), na parte sobre o Brasil e a sua situação educacional²², em nosso país 2,8% do percentual das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola em 2003, o que correspondia a uma estimativa de 740 mil crianças. Considerando que a amostra da Pesquisa não inclui a área rural da região Norte, o relatório aponta que, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, quase 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estava fora da escola, o que correspondia a 5,5% (UNICEF, 2005).

Analisando os dados de exclusão das crianças e adolescentes do ensino obrigatório, segundo raça/etnia, renda, escolaridade da mãe e sexo, o Relatório divulga que entre os negros o percentual era de 3,6%, entre os mais pobres 4,4% e entre as crianças e adolescentes de mães com escolaridades com menos de um ano de estudo, 6,1%. A maior violação do acesso ao ensino fundamental estaria entre os indígenas (7,9%), o que corresponde a quatro mil crianças e adolescentes, número na realidade muito maior, pois a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) não pesquisou os dados da região rural dos estados da região Norte. Outro grupo com forte fator de exclusão ao acesso à escola é o dos que apresentam alguma deficiência, pois, de acordo com dados do Censo Demográfico de 2000, pelo menos 179 mil delas estavam privadas do direito ao ensino fundamental (UNICEF, 2005).

Ainda analisando o acesso à educação básica, as matrículas no ensino médio cresceram, de 1991 a 2003, mais de 58%, demanda essa evidenciada pela expansão do acesso e conclusão do ensino fundamental (Tabela 3). Considerando o período de 1991 a 1997 o percentual de crescimento foi 51,4%, com expressivo aumento de 1996 para 1997; no entanto, nos anos de 1998 e 1999 houve redução da oferta, correspondente a 21,3%, ou seja, nos primeiros anos de implantação do Fundef. O processo de ampliação é retomado em 2000 com expansão de 9,7% de 2000 a 2003.

²² O relatório da Unicef apresenta dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. Para a análise dos dados apresentados pela Pnad, deve-se considerar que a amostra não inclui a área rural dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Tabela 3 Matrículas no ensino médio regular – Brasil

ANO	Total
1991	3.772.698
1992	4.104.643
1993	4.478.631
1994	4.932.552
1995	5.374.831
1996	5.739.077
1997	7.769.199
1998	6.968.531
1999	6.405.057
2000	8.192.948
2001	8.398.008
2002	8.710.584
2003	9.072.942

Fonte: Inep/MEC, 2003, 2005.

Embora os números mostrem uma evolução positiva, o crescimento de matrículas ainda é pequeno se for analisada a taxa de escolarização líquida (33,3%) em 2000 e a taxa de escolarização bruta (76,6%) no mesmo ano.

Tabela 4 Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino médio - Brasil 1980-2000

Ano	Ensino Médio	
	Taxa de Escolarização Líquida	Taxa de Escolarização Bruta
1980	14,3	33,3
1991	17,6	40,8
1994	20,8	47,6
1998	30,8	68,1
1999	32,6	74,8
2000	33,3	76,6

Fonte: Inep/MEC, 2005.

O ensino médio tem apresentado crescente expansão na década de 90, e esse movimento por ampliação da demanda dever ser ampliado com a elevação das taxas de conclusão do ensino fundamental. Já na educação infantil, primeira etapa da educação básica, os dados do Censo Demográfico do IBGE realizado em 2000, indicam que apenas 9,4% da população até 3 anos recebiam atendimento escolar, sendo que para a faixa etária de 4 a 6 anos o índice foi maior, 61,4% (INEP/MEC, 2004).

Nos últimos anos, os dados sobre creche são incompletos, pois a oferta estava vinculada às Secretarias de Ação Social, recebendo (as crianças) um atendimento mais assistencial, tendo sido somente a partir 2000 que se encontraram informações um pouco mais consistentes, com o prazo final dado pela LDB/96 (art. 89) para a integralização das creches aos sistemas educacionais. Dessa forma, uma análise do seu atendimento na década de 90 fica comprometida e, da mesma forma, há problemas com relação à pré-escola, cujos dados também apresentam contradições, pois em 1994 estão contabilizadas as matrículas em classes de alfabetização, o que distorce o diagnóstico da oferta.

Tabela 5 Números de alunos matriculados em creche e pré-escola – Brasil

Ano	Creche	Pré-escola
1991	*	3.628.285
1992	*	3.783.905
1993	*	4.171.001
1994	*	5.676.279**
1995	*	5.749.234**
1996	*	4.270.376
1997	348.012	4.292.208
1998	381.804	4.111.120
1999	831.978	4.235.278
2000	916.864	4.421.332
2001	1.093.347	4.818.803
2002	1.152.511	4.977.847
2003	1.237.558	5.155.676

Fonte: Inep/MEC, 2003, 2005.

Notas: * Os dados de creche não estavam disponibilizados.

** Em 1994, a informação de Pré-escola incluía as Classes de Alfabetização.

No período de 1991 a 2003, a pré-escola teve um crescimento de 29,6%, percentual menor, se comparado ao do ensino médio (58%). No entanto, deve-se considerar a política de matrícula de alunos com 6 anos, os quais poderiam estar na educação infantil, no ensino fundamental.

Nos dados da Tabela 5, nota-se um decréscimo nas matrículas de pré-escola de 1,34% de 1997 para 1999, ano em que passou a ser implantado o Fundef, com subvinculação de 60%

dos recursos ao ensino fundamental. Se forem consideradas as matrículas de 1999 a 2003, o percentual de crescimento em creche foi de 32,8% e em pré-escola 17,85%.

Outro importante aspecto para a efetivação do direito à educação foi a divisão de responsabilidades entre os entes da administração pública. Dessa forma, a CF/88, no art. 211, antes da EC-14/96, determinava que os Municípios atuassem prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola. Com a alteração da EC-14/96, os Municípios deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. A expressão “pré-escolar” foi substituída por educação infantil, abrangendo a faixa etária de 0 a 6 anos. Além dessa pequena alteração, foi introduzido um parágrafo sobre as etapas da educação básica de responsabilidade do Estado e do Distrito Federal, prioritariamente no ensino fundamental e médio, pois a CF/88 era omissa quanto à obrigação do Estado para com essa faixa etária.

Outro parágrafo acrescido ao art. 211 da CF/88 determinava que os Municípios e os Estados deveriam definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino fundamental.

Sobre a divisão de responsabilidades entre os entes federados, a LDB/96 estabeleceu que os Municípios incumbir-se-iam de:

Oferecer a educação infantil em creche e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, LDB/96, art. 11, inc.V, grifos meus).

Segundo Paulo de Sena (2004a), a LDB/96 estaria hierarquizando prioridades para o atendimento pelo Município, o que não é determinado pela CF/88. Todavia, o texto constitucional, ao estabelecer que o ensino fundamental é a única etapa obrigatória²³ e que

²³ CF/88, art. 208, inc. I.

este nível deve receber prioridade na distribuição de recursos financeiros²⁴ já estaria hierarquizando as etapas. Entretanto, segundo o autor, o ensino fundamental

[...] é contemplado com a responsabilização direta de duas esferas federativas, como função própria, além da função supletiva da União. Isto é, a primazia do ensino obrigatório estaria garantida pelo fato de que, tanto o Estado como o Município aí investirão seus esforços e recursos. Já o art. 221, § 2º, que fixa a atribuição municipal, preceitua que a atuação dos Municípios é prioritária tanto no ensino fundamental **como na educação infantil**. [...] (SENA, 2004a, p. 6, grifos do autor).

Desta forma, na análise de Sena (2004a), não há primazia ou distinção entre ensino fundamental e educação infantil, pois a CF/88 art. 227, assegura com absoluta prioridade à criança e ao adolescente o direito à educação.

Outro ponto destacado por Sena é quanto à discussão da redução das matrículas na educação infantil, fato que pode ter sido ocasionado tanto pelo efeito da “EC-14/96/Fundef” que prioriza o ensino fundamental quanto pela “EC-14/LDB”, em virtude da definição de competências e da retirada dos estados no oferecimento desta etapa da educação básica (p. 11, 2004a). O consultor legislativo destaca que a ausência do regime de colaboração pode ser uma variável importante para a redução dos números das matrículas.

Quanto à responsabilidade dos Estados, a LDB/96 define que estes se incumbirão de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (BRASIL, LDB/96, art. 10, grifos meus). Aqui cabe analisar o significado das palavras “assegurar” e “oferecer” para poder verificar se há na legislação prioridade de atuação dos Estados em alguma etapa da educação básica.

No dicionário Houaiss, da Língua Portuguesa, assegurar significa “garantir (a concessão de um direito)” e oferecer “tornar disponível, proporcionar, facultar” (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 2051-2). Dessa forma, entende-se que a LDB/96 determina que os Estados devam garantir o ensino fundamental, não podendo eximir-se de oferecê-lo, pois é a única etapa da educação básica obrigatória, mas deve atuar oferecendo o ensino médio àqueles que

²⁴ CF/88, art. 212, § 3º.

o quiserem, tendo em vista não ser obrigatório. Cabe ressaltar que o ensino médio é atribuição exclusiva dos Estados.

Ainda sobre a distribuição das responsabilidades pela oferta da educação básica deve-se atentar para o que a LDB/96 determina nas Disposições Transitórias: “Cada município e, supletivamente, o Estado e a União deverá: I – matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos no ensino fundamental” (BRASIL, LDB/96, art. 87, § 3º).

Sendo assim, a LDB/96, no art. 87, prioriza aos Municípios a oferta do ensino fundamental; no entanto, a CF/88, como já destacado anteriormente, não estabelece hierarquia de atuação dos entes federados para com as etapas da educação básica. Deduz-se claramente que os Estados não podem se omitir da responsabilidade da oferta do ensino fundamental, deixando-a apenas para os Municípios, pois tanto a CF/88²⁵ quanto a LDB/96²⁶, deliberam que os dois deverão definir formas de colaboração para atenderem ao ensino fundamental.

Na definição da forma de colaboração entre Estados e Municípios por meio da distribuição de matrículas do ensino fundamental, Sari (2004) coloca que não significa transferir toda a responsabilidade para os Municípios, pois o Estado tem deveres para com o ensino fundamental:

Mesmo onde existe a necessidade de maior participação dos Municípios na oferta do ensino fundamental, especialmente no caso daqueles que oferecem um número de matrículas inferior à sua capacidade de atendimento, isso não deve ser confundido com a possibilidade de o Estado ausentar-se totalmente da oferta de matrículas nesse nível de ensino em seu território. Pela manutenção de redes estaduais de ensino, mesmo que menores do que as atuais, e da assistência técnica e financeira aos Municípios, a presença dos Estados é necessária para assegurar ensino fundamental obrigatório de qualidade para todos. (SARI, 2004, p. 98).

De fato, há a necessidade de definir melhor o regime de colaboração entre Estados e Municípios, para que não ocorra uma omissão de responsabilidade dos primeiros, transferindo

²⁵CF/88, art. 221, §4º.

²⁶LDB/96, art. 10, inc.II.

matrículas para o Município e, por outro lado, os Municípios não assumam mais responsabilidades do que as suas reais possibilidades financeiras e de gestão.

A União, na definição das incumbências, segundo a LDB/96, também tem o dever para com o ensino fundamental, por meio de sua função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (LDB/96, art. 9º, inc. III).

Analisando os dados de matrícula no ensino fundamental, apresentados na Tabela 6, nota-se que a União reduziu o seu atendimento mais de 260% de 1991 a 2003, o que demonstra sua retirada da oferta direta do ensino fundamental, em razão de assumir a função redistributiva e supletiva para com essa etapa da educação básica.

Tabela 6 Matrículas total e por dependência administrativa no ensino fundamental regular – Brasil

ANO	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.335	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,0	16.164.369	44,8	3.277.347	9,1
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	3.208.286	9,1
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2003	34.438.749	25.997	0,1	13.272.739	38,5	17.863.888	51,9	3.276.125	9,5

Fonte: Inep/MEC, 2005.

Outro aspecto que se destaca é a redução do atendimento na esfera estadual e o crescimento da oferta de ensino fundamental nas redes municipais, principalmente a partir de 1998, com a introdução do Fundef. Em 2003, as matrículas nas redes municipais já representavam mais de 50% do atendimento e as das redes estaduais 38,5%.

Quanto à rede privada, nota-se uma diminuição das matrículas de 1998 a 2000, crescimento retomado partir de 2001, sem, no entanto, recuperar as matrículas do início da

década de 90, fato que pode ser atribuído à diminuição do poder aquisitivo da classe média brasileira dos últimos anos.

Além dos deveres do Estado para com a educação, a CF/88 também estabelece os princípios pelos quais o ensino deverá ser ministrado (art. 206). Entre esses princípios está que a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola ainda precisa ser garantido, pois a permanência de muitas crianças e adolescentes torna-se muitas vezes dificultada se não lhes forem oferecidas condições materiais efetivas.

Com relação ao acesso ao ensino fundamental, deve-se atentar para a desigualdade regional como mostra a Tabela 7, pois, se na taxa de escolarização líquida, que revela o percentual de matrículas em relação à população na faixa etária ideal ao ensino fundamental, (7-14 anos) o percentual do Brasil é 94,3%, as regiões Norte e Nordeste apresentam índices abaixo (90,4% e 92,8%). Com relação à taxa de escolarização bruta, os dados da região Nordeste novamente e da região Centro-Oeste indicam que há uma defasagem idade-série superior ao índice nacional, e que já pode ser considerado alto. Assim, somente analisando esses dados, pode-se constatar que o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola obrigatória não vem sendo cumprido.

Tabela 7 Taxas de escolarização bruta e líquida no ensino fundamental regular e taxa de atendimento de 7 a 14 anos – Brasil e Regiões - 2000

Unidade geográfica	Taxa de escolarização		Taxa de atendimento de 7 a 14 anos
	Bruta	Líquida	
BRASIL	126,7	94,3	96,4
Região Norte	123,7	90,4	93,4
Região Nordeste	141,2	92,8	95,2
Região Sudeste	119,8	96,1	97,7
Região Sul	112,0	95,3	97,4
Região Centro-Oeste	132,4	94,1	96,5

Fonte: Inep/MEC, 2004.

Complementando a afirmação cima, pode-se notar pelos dados da Tabela 8 que a taxa de distorção idade-série das regiões Norte e Nordeste superam a já elevada média nacional.

Nos itens repetência e evasão, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ultrapassam também o percentual nacional.

Tabela 8 Taxa de distorção idade-série, repetência, evasão no ensino fundamental regular– Brasil e regiões- 2002

Unidade geográfica	Distorção idade-série	Repetência	Evasão
BRASIL	36,6	20,0	5,4
Região Norte	50,0	27,9	7,6
Região Nordeste	53,6	28,2	6,9
Região Sudeste	22,3	11,0	4,1
Região Sul	20,3	15,4	4,6
Região Centro-Oeste	35,5	21,3	6,4

Fonte: Inep/MEC, 2004.

Apesar de o número de concluintes no Brasil ter tido um crescimento expressivo 61,75% de 1990 a 2002, como demonstra a tabela a seguir (Tabela 9) dada à expansão das matrículas (Tabela 1) e melhoria nas taxas de escolarização líquida e bruta do ensino fundamental (Tabela 2) ainda estamos distantes da oferta de uma proposta educacional que assegure a todos que iniciaram o ensino fundamental a sua conclusão, se considerarmos as taxas nacional e regional de distorção idade-série, repetência e evasão (Tabela 8).

Tabela 9 Número de concluintes no ensino fundamental – Brasil – 1990 - 2002

Ano	Brasil
1990	1.062.707
1995	1.720.540
1996	1.923.762
1997	2.151.835
1998	2.383.207
1999	2.484.972
2000	2.648.638
2001	2.707.683
2002	2.778.033

Fonte: Inep/MEC, 2005.

Segundo Pinto, o problema no fluxo escolar é resultado da alta taxa de reprovação, fruto de um ensino barato e de baixa qualidade, pois a política de ampliação da oferta de vagas no Brasil não considerou a necessidade de ampliação dos recursos na proporção dessa expansão (2000, p. 125).

Sob o mesmo ponto de vista, Oliveira destaca que a ampliação do processo de regularização do fluxo do ensino fundamental foi impulsionada por duas perspectivas: “democratizadora” e “economia de recursos” (2000, p. 78) e tal expansão, para o autor, fará com que:

[...] em breve, todos tenham oito anos de escolarização, mas não o acesso aos mesmos níveis de conhecimento. Muitos, nem a patamares mínimos. Elimina-se, assim, a exclusão do Ensino Fundamental, não a exclusão do acesso ao conhecimento. Modifica-se apenas a forma de explicitação dessa exclusão. (OLIVEIRA, 2000, p. 78).

A exclusão ao acesso do conhecimento é comprovada pelos resultados das avaliações, tanto em nível federal pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), quanto pelas avaliações realizadas em nível estadual, que indicam baixo índice de aprendizado dos alunos. Como exemplo, na Tabela 10, são apresentados os níveis de proficiência dos alunos da 4ª série do ensino fundamental em Língua Portuguesa.

Tabela 10 Percentual de alunos por estágio de proficiência em língua portuguesa na 4ª série do ensino fundamental regular – 2001

Unidade geográfica	Estágio				
	Muito crítico	Crítico	Intermediário	Adequado	Avançado
BRASIL	22,2	36,8	36,2	4,4	0,43
Região Norte	22,6	44,9	31,0	1,4	0,14
Região Nordeste	33,4	41,8	22,9	1,7	0,13
Região Sudeste	15,8	30,8	45,2	7,4	0,81
Região Sul	13,5	35,7	45,8	4,8	0,25
Região Centro-Oeste	20,5	39,2	36,6	3,3	0,35

Fonte: Inep/MEC, 2004.

Notas:

Muito crítico: “Não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder os itens da prova.”

Crítico: “Não são leitores competentes, lêem de forma truncada, apenas frases simples.”

Intermediário: “Estão começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda estão aquém do nível exigido para 4ª série.”

Adequado: “São leitores com nível de compreensão de textos adequados à 4ª série.”

Avançado: “São leitores com habilidades mais consolidadas, alguns com nível além do esperado para a 4ª série.” (INEP/MEC, 2004, p. 23).

Como se nota na tabela apresentada acima, em 2001, 59% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental estavam no estágio muito crítico e crítico, ou seja, não podiam ser

considerados leitores competentes, apresentando problemas quanto à alfabetização. Se considerarmos os percentuais por região, no Nordeste, nestes mesmos estágios, constavam mais de 75% de seus alunos.

Oliveira e Araújo (2005) destacam que os resultados dos testes padronizados no ensino fundamental revelam que a “ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas aos próprios sistemas” (2005, p.12).

[...] apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 13).

Para garantir educação para todos, não basta apenas matricular os alunos nas escolas, é preciso haver uma escola com qualidade para todos, necessitando, portanto, mais recursos para a educação. Pinto (2000) defende o investimento em um ensino de qualidade com os seguintes termos:

Isto porque esta escola construída, segundo o parâmetro de “serviços pobres para pobres”, acaba saindo muito cara à Nação, ao produzir hoje o analfabeto de amanhã, o que vai implicar no oferecimento de educação supletiva e ao não oferecer uma alternativa eficaz às ruas, a crianças que vivem em situação de risco. (PINTO, 2000, p. 127).

A expansão do acesso ao ensino fundamental, com a aproximação de sua universalização, acaba gerando, segundo Oliveira (2000), duas demandas:

Uma ao conhecimento, materializada na tendência de uma busca de padrões mínimos de qualidade e, outra por matrícula nos níveis posteriores de ensino, implodindo, ironicamente, a lógica de economia de recursos que originou as políticas de correção de fluxo. (OLIVEIRA, 2000, p. 78).

A acentuada expansão das oportunidades de escolarização no ensino fundamental está gerando uma demanda por expansão das vagas no ensino médio, comprovada pelos dados da Tabela 4, apresentados anteriormente: em 1991 a taxa de escolarização bruta era de 40,8% , passando, em 2000, para 76,6%. Essa expansão do ensino médio, por sua vez, tende a aumentar a pressão por mais vagas no ensino superior.

Também é preciso pensar nas demais etapas da educação básica que não são obrigatórias, pois nem todos os que querem e/ou necessitam estar nas escolas conseguem acesso a elas, principalmente nas creches, pela falta de vagas.

Outro princípio educacional consagrado pela CF/88 refere-se à gratuidade nas escolas públicas, definida para todos os níveis nos estabelecimentos oficiais, não havendo determinação de faixa etária ou condição social. Tal princípio que evidencia o dever do Estado em garantir a educação para todos, alterando a situação anterior à Constituição de 1988, que determinava a gratuidade posterior ao primário²⁷ somente para aqueles que provassem insuficiência de recursos e demonstrassem aproveitamento efetivo.

A declaração da gratuidade na legislação, segundo Pontes de Miranda, é importante, para impossibilitar pretensões de cobrança:

Não se diga que é inútil a declaração da gratuidade. E tanto não é inútil que, a despeito dos textos constitucionais de hoje e de antes, unidades federativas chegaram ao descabro de tentar fazer pago o ensino primário das suas populações, em escolas públicas. Se nem sempre o ousaram em contraprestações reveladoras, disfarçadamente chegavam às mesmas conseqüências. (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 337).

Além de assegurar o direito à educação com igualdade de condições de acesso e permanência e a gratuidade do ensino público, a CF/88, dentre os princípios definidos para o ensino, afirma que se deve garantir “padrão de qualidade” (art. 206). O texto constitucional apenas determinou que o ensino deve ter qualidade, mas não definiu clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade” dentro do contexto escolar.

Assim, a LDB/96 define como padrões mínimos de qualidade de ensino: “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem” (art. 4º, inc.IX). Como se pode observar, a linguagem é bastante simplista e abrangente, o que, sem dúvida, dificulta a objetividade da cobrança.

²⁷ Correspondia aos quatro primeiros anos do ensino fundamental.

Para assegurar o ensino de qualidade a LDB/96 determinou o estabelecimento pela União, com a colaboração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de um “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno” (art. 74).

Segundo Oliveira e Araújo (2005) a incorporação do conceito de qualidade²⁸ do ensino a partir da CF/88 não foi suficiente para que se estabelecesse uma forma de acionamento judicial deste princípio constitucional:

[...] essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o *padrão de qualidade* do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento? No caso do acesso é mais simples, uma vez que a inexistência de vagas é facilmente constatada. Nesse caso, se os pais ou responsáveis acionarem a justiça, o direito será assegurado com rito sumário (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, 17, grifos dos autores).

Além da necessidade da definição do ensino de “má qualidade” os autores supracitados destacam outra questão a ter clara resposta:

[...] E ainda que fosse feito um esforço para caracterizar o ensino de má qualidade ou de nenhuma qualidade, a quem atribuída a responsabilidade? Às secretarias de Educação? Ao Ministro? Ao chefe do Executivo? Ao diretor do estabelecimento de ensino? Aos professores? (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 17).

Dessa forma, segundo os autores, faz-se necessária a construção de indicadores de qualidade, possíveis de serem exigidos judicialmente, constituindo esta tarefa um dos desafios dos pesquisadores da área.

O Plano Nacional de Educação (PNE/01)²⁹ considerando “que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída

²⁸Segundo Oliveira e Araújo qualidade é “uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas.” (2005, p. 7).

Na realidade educacional brasileira, do ponto de vista histórico, a qualidade tem três significados relacionados à: oportunidades de escolarização; fluxo, entendido como progressão dos alunos no sistema de ensino; e verificação do desempenho por meio de testes em larga escala (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005).

²⁹ Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001.

constante e progressivamente”, estabeleceu prioridades de acordo com os deveres constitucionais e as necessidades sociais, sendo estas:

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.
2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.
4. Valorização dos profissionais da educação.
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino. (BRASIL, PNE, 2001, p. 7-8).

O PNE/01 elenca, também, metas e objetivos para a educação nos próximos anos. Com relação à educação básica, destacam-se neste trabalho as que incidem na expansão da oferta. Dessa forma, na educação infantil as metas e objetivos para a ampliação do atendimento são:

- ❖ Atendimento de 30% das crianças de até 3 anos de idade em cinco anos;
- ❖ Atendimento de 50% das crianças de até 3 anos de idade em dez anos;
- ❖ Atendimento de 60% das crianças de 4 a 6 anos de idade em cinco anos;
- ❖ Atendimento de 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade (ou 4 e 5 anos³⁰), com 100% na idade de 6 anos, em dez anos.

Para o ensino fundamental, destaca-se a universalização do atendimento de todas as crianças e adolescentes no prazo de cinco anos e a ampliação da duração do ensino obrigatório para nove anos, com início aos 6 anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos. Assim, a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já torna obrigatória a matrículas das crianças de 6 anos no ensino fundamental³¹.

³⁰ Na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental.

³¹ Foram alterados os artigos 6º, 32 e 87 da LDB/96.

Em relação ao ensino médio, a meta de atendimento pretende atingir 50% da população de 15 a 17 anos em cinco anos, chegando aos 100% da demanda num prazo até 10 anos.

Para o cumprimento das metas, para a expansão da oferta das matrículas na educação básica, lançadas pelo PNE/01, destaca-se como maior desafio, tendo em vista os dados apresentados anteriormente, a ampliação da educação infantil, sobretudo em creches, para as crianças de 0 a 3 anos.

Todavia, ao considerar a educação como direito do cidadão e dever do Estado para assegurar a sua oferta e, principalmente com qualidade, faz-se indispensável a disponibilidade de recursos financeiros. A principal fonte de financiamento da educação no Brasil é a receita de impostos³². O texto constitucional de 1988 define a vinculação de recursos para a educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, CF/88, art. 212).

Tratando da aplicação de recursos provenientes da vinculação orçamentária, uma importante conquista para o desenvolvimento da educação brasileira, é a definição pela LDB/96, em seus arts. 70 e 71, da composição das despesas e das não-despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A discussão dessa definição é importante para a garantia do direito à educação, pois o não cumprimento do conceito de MDE reduz os valores a ela destinados, já insuficientes, tendo em vista os atuais recursos empregados e a necessidade de ampliação dos sistemas e da melhoria da qualidade do ensino oferecido.

³² Vale lembrar que a educação fundamental também tem como fonte de recursos o salário-educação, que consiste em uma contribuição social recolhida pelas empresas. Para aprofundamento, consultar Oliveira (2001b) e Pinto (2000).

Ainda tratando da relação do direito à educação com o financiamento, o texto constitucional no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em sua versão original sem as alterações da EC-14/96, estabelece um percentual de recursos e um prazo para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o **Poder Público** desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, **cinquenta por cento dos recursos** a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, CF/88, art. 60 ADCT, versão original, grifos meus).

O fato de o governo federal não cumprir a determinação de destinar pelos menos metade do mínimo de sua receita líquida de impostos para o ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo contou para a alteração do art. 60 do ADCT, além da necessidade de resolver dois problemas: as disparidades no padrão de atendimento do ensino oferecido pelos Estados e Municípios das diferentes regiões do país e o atendimento do que estava previsto na CF/88 sobre o piso salarial nacional para o magistério (OLIVEIRA, 2001b; PINTO, 2000).

Na nova redação do art. 60 do ADCT, o Parágrafo Único foi suprimido, acrescentando-se outros sete parágrafos. Destaca-se, neste momento do trabalho, o caput desse artigo:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios** destinarão não menos **de sessenta por cento dos recursos** a que se refere o caput do Art. 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, CF/88, art. 60 do ADCT, grifos meus).

Com essa alteração na Constituição, são subvinculados 60% dos 25% (isto é, 15% da receita resultante de impostos), dos recursos dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, para o ensino fundamental. O percentual de aplicação da União cai de 50% para

30%³³, o que segundo Duarte (2003), configura ofensa à cláusula de proibição do retrocesso social³⁴:

Ao subvincular recursos ao ensino fundamental, a EC-14/96 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)³⁵. Essa mudança deixou as demais etapas da educação básica com financiamento restrito, prejudicando a sua expansão com qualidade.

1.2 Novos direcionamentos da educação básica com a implantação do Fundef

O Fundef, de natureza contábil, é constituído por 15% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI - Exp.) e também dos recursos da Lei Kandir³⁶. Todavia, o Fundo não traz novos recursos para o ensino fundamental, fazendo apenas uma subvinculação dos recursos já existentes. Dessa forma, os recursos do Fundef são disponibilizados às redes municipais ou estaduais na proporção de alunos efetivamente matriculados no ensino fundamental (CF/88, §2º do art. 60 do ACDT).

³³“A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o **equivalente a trinta por cento** dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.” (BRASIL, CF/88, art. 60, §6º, do ADCT, grifos meus).

³⁴ “Uma vez conquistado um determinado patamar, não é possível voltar atrás e restringir direitos (cláusula de proibição do retrocesso social). Se, em uma situação de crise, os recursos disponíveis diminuem, é preciso garantir que, do montante que restar, a prioridade será dar continuidade aos parâmetros conquistados”. (DUARTE, 2004, nota 585).

³⁵ Regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

³⁶ Esses recursos são repassados pela União aos entes federados para compensar as perdas financeiras dos Estados e Municípios, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação.

A CF/88, com a EC-14/96, ainda define que uma proporção não inferior a 60% dos recursos do Fundo seja destinada ao pagamento de professores, em efetivo exercício no magistério (art. 60, §5º, ADCT).

Segundo Maria Helena Guimarães Castro³⁷, então presidente do Inep, a EC-14/96, com a criação do Fundef, pretende assegurar maior equidade na aplicação dos recursos educacionais e garantir um gasto mínimo por aluno/ano, além de promover uma “correspondente distribuição de responsabilidade entre os três níveis de governo” (CASTRO, 1997, p. 1).

Com o Fundef, à União compete uma atribuição secundária com o ensino fundamental, pois sua função complementar se efetiva quando o valor por aluno não atingir o valor mínimo nacional (CF, art. 60, § 3º, ADCT), ou seja, nessa condição a União deve aplicar verba até atingir o patamar exigido nacionalmente. Para isto, o §6º do art. 60 do ADCT, prevê que a União aplique na erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação dos Fundos, o equivalente a 30% de seus recursos a que se refere o caput do art. 212 da CF/88. O que, segundo Sena, “não constitui propriamente uma vinculação, uma vez que a União pode se valer de qualquer fonte” (2004b, p. 2). Cabe considerar que a União não vem cumprindo com o disposto na Lei do Fundef na fixação do valor mínimo anual³⁸ (PINTO, 2000), o que inviabiliza o acréscimo de recursos federais para os Fundefs³⁹ que necessitariam de complementação.

³⁷ Apresentação do estudo do economista Barjas Negri sobre o Fundef.

³⁸ “O valor mínimo anual, por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, inc.I.” (BRASIL, Lei 9.424/96, art. 6º, §1º).

³⁹ O plural utilizado para a expressão Fundef justifica-se, pois não há um único Fundo no Brasil e sim um no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal.

Objetivando também a contenção dos gastos federais, o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a possibilidade de computar as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) para o recebimento do dinheiro do Fundo⁴⁰. Este veto, segundo Duarte,

[...] constitui não apenas uma omissão inconstitucional – com relação ao dever do Estado de regular por lei condição de fruição de um direito fundamental – como também uma ofensa direta a um princípio constitucional. Excluir jovens e adultos do acesso ao ensino fundamental (vetar o financiamento dos serviços nesse sentido) significa uma ação inconstitucional, porque frustra o objetivo de erradicação do analfabetismo expresso no art. 214 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (DUARTE, 2003, p. 257).

Ao priorizar os alunos na idade regular fica estabelecida uma hierarquia de prioridade, o que, segundo Duarte (2003), não atende aos objetivos dos direitos sociais:

Não se pode esquecer que os direitos sociais têm como objetivo corrigir desigualdades próprias das sociedades de classe, aproximando grupos ou categorias marginalizadas. Não é possível, portanto, estabelecer uma hierarquia entre jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental na época própria e aqueles que ingressam na idade regular, implicando essa distinção na exclusão dos primeiros. (DUARTE, 2003, p. 254).

Duarte (2003) coloca que o jovem e o adulto que não for atendido na demanda por ensino fundamental na modalidade suplência, tem o direito de exigir judicialmente do Estado a garantia do seu direito educacional.

Outra crítica estabelecida ao Fundef, já mencionada, diz respeito à indução à municipalização do ensino fundamental, tendo em vista que, para receberem os recursos do Fundo, os municípios passam a assumir alunos da rede estadual ou a criar redes próprias de ensino fundamental. Segundo Pinto, o motivo seria o de que:

[...] premidos pela falta de recursos, os prefeitos ficam altamente sugestionáveis aos argumentos utilizados pelos governos estaduais e defendidos pelo governo federal de que a melhor forma de receber de volta os recursos retidos pelo fundo é aceitar os alunos da rede estadual, podendo até obter “lucro” neste processo, recebendo do Fundef mais recursos do que nele depositaram. (PINTO, 2000, p. 112).

Dessa forma, o objetivo do Fundef sobre a distribuição de responsabilidades entre os entes federados, anunciado por Castro (1997), acaba recaindo somente sobre os municípios, quando esses assumem matrículas da rede estadual para receberem mais recursos.

⁴⁰ Para solucionar essa questão alguns Estados e Municípios “reconfiguraram os serviços de ensino fundamental de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos, passando a computá-los no Censo Escolar como ensino fundamental comum” (DI PIERRO, 2001, p 325).

O Fundef, segundo Cury, foi “o modelo encontrado para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental fosse o foco das políticas com envolvimento das três esferas federadas, com a prioridade dessa etapa atribuída aos municípios” (2002b, p. 176).

A focalização, como afirma Cury, é:

[...] um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes. (CURY, 2002b, p. 176).

No mesmo ano em que se conseguiu o conceito de educação básica com a LDB/96, incorporando a ela a educação infantil, o ensino fundamental e o médio, tornando-a um direito do cidadão e “um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada”, o Fundef traz a focalização na etapa “intermediária” da educação, deixando as demais etapas com problemas no padrão de oferta e atendimento (CURY, 2002b, p. 171).

A política de priorização do ensino fundamental tornou-se propaganda governamental do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); entretanto, os recursos para o seu financiamento não aumentaram, como visto, uma vez que com o Fundef, os recursos foram somente redistribuídos em um mesmo Estado, entre os sistemas municipais e o estadual.

Ao problematizar a política de priorização do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis, não se questiona a importância de universalizar o ensino fundamental a todos, mas a maneira como tal política está sendo implementada, fazendo com que os alunos que não freqüentaram a escola na idade correta fiquem excluídos das políticas de repasse de dinheiro e os demais níveis da educação básica sejam custeados com um financiamento restrito.

Ainda reiterando a informação anterior, com relação aos demais níveis, o Fundef, ao induzir os municípios a assumirem as matrículas no ensino fundamental, não possibilita a expansão da educação infantil e um investimento maior em educação de jovens e adultos para aqueles municípios que, anteriormente ao Fundo, investiam a sua vinculação orçamentária no atendimento desses alunos.

Segundo Cury, isso gera:

[...] um campo de tensão entre os direitos proclamados, o dever do Estado e a sustentabilidade de ações na área. Esse campo de tensão não tem a saída sem o concurso de uma discussão efetiva posterior do significado do que vem a ser princípio da colaboração recíproca entre os entes federativos posto na Constituição e na LDB. (CURY, 2002b, p. 177).

Na educação infantil, as pressões sociais para sua expansão têm sido freqüentes nos municípios. A oferta da primeira etapa da educação básica é de responsabilidade dessa esfera de governo (CF/88, art. 211), tal como já explicitado. Contudo, a CF/88 no art. 30, inc. VI, define que compete aos Municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”, ou seja, a pré-escola deve receber apoio não apenas técnico, mas financeiro da União e do Estado. No entanto, o que temos é o atendimento e a manutenção dessa etapa quase que exclusivamente pelo poder municipal.

De acordo com Sena (2004a), com o Fundef, a educação infantil, em alguns municípios, passou a disputar os demais 10% restantes da vinculação orçamentária, além da educação de jovens e adultos, pagamento de aposentados e despesas administrativas da Secretaria de Educação, com a própria manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, pois em muitos casos os recursos do Fundef cobrem apenas pagamento de professores.

Outra característica desse Fundo a ser destacada é a previsão de seu término em 31 de dezembro de 2006. Este tempo determinado nos apresenta uma pergunta: como ficarão, após o término do Fundef, os municípios que dependem dos seus recursos para manterem sua rede de ensino fundamental?

Alguns fatores como o colapso para os sistemas educacionais com o fim do Fundef e a dificuldade de financiamento para os demais níveis e modalidades de ensino, direcionam para a criação de um Fundo para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb⁴¹). Esse fundo, de acordo com Oliveira, “também pode vir a explicitar de maneira mais clara a insuficiência de recursos totais” (2000, p. 92).

O Fundef, como destaca Sena (2003), é um mecanismo de financiamento “cuja execução não se completou” e para se ter o “Fundef – Pleno” o consultor legislativo da Câmara dos Deputados destaca a necessidade de efetivar o que está previsto na legislação: “aumento imediato do valor mínimo nacional”, “ajuste do valor mínimo nacional a um padrão de qualidade” e “definição do coeficiente em benefício da escola rural” (2003, p. 12).

Outro aspecto importante que necessita de aprimoramento é o controle social dos recursos educacionais⁴². Com a função de acompanhar e fiscalizar a aplicação do montante de recursos do Fundef foram criados, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef; no entanto, os referidos Conselhos somente fiscalizam os recursos do Fundef, não possuindo poder de gestão.

Além desta questão, que limita parte da fiscalização dos recursos educacionais, outro aspecto a ser destacado é a forma como são escolhidos os conselheiros, na maioria compostos por pessoas de confiança do Poder Executivo, o que pode inviabilizar a fiscalização (Pinto, 2000). Também se deve considerar o despreparo da maioria da população para compreender os processos de registros contábeis, tensões essas que apontam para a necessidade de ampliação dos processos de formação, possibilitando condições efetivas de participação e de controle social.

As políticas de democratização do ensino, implementadas nos últimos anos, têm como prioridade a expansão do acesso ao ensino fundamental. Com isso, novos desafios surgem

⁴¹ A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 415/05) que cria o Fundeb foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados em 24/01/2006.

⁴² Há diferentes instâncias que possibilitam o exercício da fiscalização do uso e da prestação de contas dos recursos públicos, em diferentes situações, como os Tribunais de Contas, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, os Conselhos de Acompanhamento do Fundef e o Ministério Público.

como conseqüências dessas reformas: o atendimento da demanda crescente nos demais etapas da educação básica e na educação superior e, principalmente, a necessidade de solucionar a exclusão do acesso ao conhecimento, buscando uma educação com padrões de qualidade. Uma questão clara diante desses desafios é a insuficiência dos investimentos financeiros em educação para responder às necessidades impostas pela evolução no quadro de matrículas, que vem crescendo desde a década de 70. Esse fato leva a pensar no principal entrave para as políticas educacionais: a escassez de recursos para as áreas sociais.

A CF/88 trouxe importantes conquistas para o direito à educação, tendo a sua elaboração acontecido em um período de fim do regime militar, num processo de redemocratização do país e de participação da sociedade civil em seus novos rumos sociais e políticos. Dessa forma, ela é considerada como uma tentativa de construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil ao reconhecer para seu povo amplos direitos sociais.

O Estado de Bem-Estar Social é representado por um Estado que assegura aos cidadãos – especialmente aos que se encontram em situações mais vulneráveis, devido a contextos mais marginalizados – na legislação e por meio de políticas de cunho social, o direito à educação, à saúde, à seguridade social e outros benefícios advindos de um Estado que investe especificamente naquela área, como possibilidade de minimizar as desigualdades sociais geradas pelo modo de produção capitalista.

No entanto, a CF/88 foi aprovada em um contexto histórico mundial de crise desse modelo de Estado, como apresenta Oliveira:

O Brasil vivia, nos últimos anos da década de 80, o final do ascenso político dos setores populares propiciado pela luta anti-ditatorial, que levou à incorporação de parte das reivindicações destes setores ao Texto Constitucional. Enquanto desmoronava o Socialismo Real, o Estado de Bem-Estar Social aprofundava sua crise, a CF-88 ampliava os direitos sociais na direção de um Estado de Bem- Estar Social que nunca tivéramos. Mais uma vez estávamos na “contramão da história”. (OLIVEIRA, 1999, p. 222).

Em situação diferente da década anterior, os anos 90 do século passado e o início do século XXI são marcados por um processo de reconfiguração do papel do Estado, seguindo a lógica neoliberal de redução nos gastos sociais.

Os neoliberais, de acordo com Perry Anderson (1995), acreditam que o Estado de Bem-Estar Social não permitia o exercício da liberdade individual e da livre concorrência entre os cidadãos e “empreendedores”, mecanismos necessários para que haja desenvolvimento econômico. O Estado deveria ser forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (1995, p.11).

Para o neoliberalismo, segundo Reginaldo Moraes o efeito provocado pelo “Estado de Bem-Estar” ao tentar “proteger o cidadão das desgraças da sorte”, gera por parte do Estado “ineficácia e clientelismo”, sendo um argumento utilizado para a extensão das campanhas de transferências para a iniciativa privada das atividades sociais como a educação, a saúde e a previdência, dentre outras (MORAES, 2001, p. 36).

Para Boaventura Souza Santos, as funções e responsabilidades sociais assumidas e exercidas pelo Estado durante o período de “Estado-Providência”⁴³, no período atual –, que o autor denomina de “capitalismo desorganizado” –, são transferidas para o setor privado não-lucrativo e para a sociedade civil, por considerar-se inviável que sejam assumidas e exercidas pelo Estado (2003, p. 89).

O direito à educação, assim como as demais políticas sociais, sofrem interferência de orientações econômicas para a redução dos gastos sociais, com finalidades de garantir as metas de estabilidade monetária, o controle da inflação e o equilíbrio fiscal, de maneira a gerar sistemas de ensino mais eficientes com menores gastos.

⁴³ Ou Estado de Bem-Estar Social.

No caso brasileiro, a reconfiguração do papel do Estado junto ao setor educacional é refletida na focalização do ensino fundamental regular em detrimento da educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação superior. Esse grupo tem tido pequena expansão, reflexo mais das pressões sociais do que pela iniciativa estatal, tendo em vista que a política é direcionar o seu atendimento para o setor privado e/ou pela iniciativa da sociedade civil. Além da focalização, ainda se pode notar a descentralização, via Fundef, que direcionou o atendimento do ensino fundamental para os municípios; a centralização do papel controlador do governo federal, redefinindo a autonomia das escolas, por meio da avaliação, com a instituição de exames em todos os níveis educacionais⁴⁴ e dos Parâmetros Curriculares Nacionais, com o estabelecimento de diretrizes e orientações curriculares para as escolas. Por último, pode-se incluir no conjunto dessas medidas com cunho de mudança de concepção do Estado para com a educação, a privatização do setor educacional, impulsionada pela falta de qualidade do ensino público.

Essa mudança na concepção do Estado na oferta e manutenção das políticas sociais remete às lições de Norberto Bobbio, destacando que o momento atual⁴⁵ não seria de buscar fundamentos para os direitos do homem, mas de colocar as condições para a realização dos direitos proclamados, principalmente com os direitos sociais, pois 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” (2004, p. 43). Assim sendo, o importante é saber como garantir esses direitos que, apesar de serem reconhecidos em declarações, são constantemente violados.

⁴⁴ Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), atualmente composto por dois processos de avaliação distintos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Exame Nacional de Curso (ENC), atualmente Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

⁴⁵ Esse ensaio de Bobbio foi apresentado num Simpósio sobre os Fundamentos dos Direitos do Homem, em 1964.

Bobbio (2004) lembra que há diferença entre justificar os direitos do homem com argumentos convincentes e garanti-los efetivamente; por isso, considera que à medida que as pretensões por novos direitos vão crescendo e se estendendo, torna-se mais difícil a sua satisfação, principalmente com os direitos sociais, porque esses requerem uma intervenção ativa do Estado, que não é exigida na proteção dos direitos de liberdade.

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. (BOBBIO, 2004, p. 87).

Sobre a realização dos direitos, Bobbio (2004) destaca:

Cabe ainda mencionar uma dificuldade que se refere às condições de realização desses direitos. Nem tudo o que é desejável e merecedor de ser perseguido é realizável. Para a realização dos direitos do homem, são freqüentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que os proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los. [...] Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. (BOBBIO, 2004, p. 63).

No campo dos direitos sociais, a defasagem entre a norma e a efetiva aplicação é mais intensa, pois depende, além da vontade política, de condições econômicas, o que torna a sua efetivação, como destaca Oliveira (2005), elemento de disputa política. Nesse sentido, ao desejar que a educação, como direito fundamental, seja integralmente respeitada em nosso país, devem-se cobrar os órgãos públicos para que ela seja prioridade de todos os governos, garantindo o acesso e a permanência, com qualidade, de todos os cidadãos, sejam eles crianças, adolescentes, jovens ou adultos.

O direito à educação, já garantido na legislação, pode ter sua exigibilidade favorecida pelo Ministério Público, que poderá atuar recorrendo ao sistema de justiça e/ou administrativamente. Compreender como a instituição pode desempenhar sua função será o objetivo do próximo capítulo.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou o perfil institucional permanente do Ministério Público (MP), definindo-o como essencial à função jurisdicional do Estado, sendo incumbido da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88, art. 127).

Entre outras funções do Ministério Público, definidas no art. 129 da CF/88, destacam-se, para este trabalho,⁴⁶ as seguintes:

- II- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV- promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; (BRASIL, CF/88, art. 129).

Além das funções definidas na CF/88, as Constituições Estaduais prescrevem outras ao Ministério Público. Na Constituição do Estado de São Paulo, art. 97, compete ao membro do MP:

- III - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nesta Constituição, as quais serão encaminhadas a quem de direito, e respondidas no prazo improrrogável de trinta dias. (Constituição do Estado de São Paulo, 1989).

Para proceder a uma análise das possibilidades de atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação, julga-se necessário compreender a instituição por meio de um breve resgate histórico de suas origens até o fortalecimento das suas funções com a Carta Constitucional de 1988, buscando entendê-la em sua identidade e na definição de seu papel na sociedade democrática, atribuído pela legislação. Este capítulo também aborda a organização

⁴⁶ O art. 129 da CF/88 define em seus nove incisos as funções institucionais do Ministério Público. A seleção apresentada tem em vista o tema de discussão do presente trabalho, ou seja, a atuação do MP com relação à efetivação do direito à educação.

desta instituição no Estado de São Paulo e a ampliação das atribuições do MP com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a defesa dos interesses relativos à criança e ao adolescente. As discussões apresentadas nas seções deste capítulo têm como objetivo elucidar, principalmente para os atuantes da área educacional, as características dessa instituição.

2.1 De procurador do rei a controlador do Estado e defensor direitos dos cidadãos: um breve percurso pela história do Ministério Público

A história do Ministério Público está relacionada à evolução do Estado moderno; todavia, não há concordância entre os doutrinadores sobre sua origem histórica. Marcelo Pedroso Goulart (1998) declara que, para alguns doutrinadores, as origens remotas dessa instituição poderiam estar relacionadas a alguns cargos e funções públicas encontradas na civilização egípcia e na Antiguidade clássica com atribuições assemelhadas às aquelas destinadas ao MP. Por outro lado, há doutrinadores que rejeitam essa semelhança, admitindo como origem mais próxima o nascimento do MP no século XIII, na França.

Desta feita, o delineamento do Ministério Público como instituição acontece no processo de ascensão do monopólio jurisdicional pela realeza, sendo reconhecido formalmente pela *Ordonnance*, em 1303, por Filipe, o Belo, por meio da “figura dos procuradores do rei (*les gens du roi*), corpo de funcionários incumbidos da tutela dos interesses gerais do Estado” (GOULART, 1998, p. 73). Ainda nesse período histórico,

[...] os procuradores do rei foram utilizados, num primeiro momento, como agentes de intervenção da Coroa nos tribunais senhoriais com o fim de fazer valer os interesses do governo central e enfraquecer o poder dos senhores feudais. Com o estabelecimento da monarquia absoluta e o monopólio da jurisdição, os procuradores do rei, como órgãos intervenientes, passaram a exercer, perante os tribunais, o papel de defensores dos interesses do Estado, estes confundidos com os interesses da própria Coroa, dado o caráter absolutista do governo. Os procuradores do rei também passaram a exercer o papel de acusador criminal. Seja como *custos*

legis, seja como acusador público, o procurador do rei desempenhou, nesse período da história francesa, o papel de longa manus do soberano. (GOULART, 1998, p. 74, grifos do autor).

A citação permite identificar que o Ministério Público, em seu desenvolvimento, está associado com o crescimento do poder real, sendo um órgão destinado à defesa do poder e dos interesses do rei, que se sobrepõem ao poder da Igreja e dos senhores feudais.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli, a expressão “Ministério Público” surgiu “quase que inadvertidamente, quando os agentes do rei falavam de seu próprio ministério. Por sua vez, o vocábulo ‘ministério’ tem significação etimológica de ‘executor’” (2004, p. 19).

A definição do Ministério Público, no modelo atual francês, se deu no período após a Revolução de 1789, quando a burguesia assumiu o poder e processou uma ampla reforma política, definindo o MP como “agente do Poder Executivo perante os tribunais, na fiscalização do cumprimento das leis e dos julgados, garantindo-lhe independência em relação ao Parlamento e ao Judiciário” (GOULART, 1998, p. 74).

Segundo Carlos Alberto Salles (1992), as raízes do Ministério Público no Brasil devem ser buscadas, inicialmente, no Direito português. No Brasil, a figura de um Promotor de Justiça aparece pela primeira vez nas Ordenações Filipinas de 1603, junto à “Casa de Suplicação” (SALLES, 1992, p. 25). Além da função de fiscalizar o cumprimento da lei, formulava a acusação criminal contra os que seriam julgados pela Casa de Suplicação.

No Brasil, a instituição legal do Promotor de Justiça aconteceu com a criação do Tribunal da Relação da Bahia, em 1609. Sua função era velar pela justiça de competência civil, impedindo as invasões da jurisdição eclesiástica, tendo como uma das obrigações ouvir a missa antes de despachar (GOULART, 1998).

Todavia, a sistematização da instituição do Ministério Público no Brasil somente aconteceu em 1832, com o Código de Processo Penal do Império, em que os membros eram selecionados dentre as pessoas que pudessem ser jurados, não sendo uma função exclusiva de bacharéis em direito. A escolha era “feita a partir de proposta tríplice elaborada pelas Câmaras

Municipais, cabendo a nomeação, para mandato de três anos, ao Governo Imperial na Corte e ao Presidente nas Províncias” (SALLES, 1992, p.27).

Muito embora as funções do Promotor de Justiça estivessem ligadas à área criminal e ao Poder Executivo, suas atribuições, segundo Salles (1992), possuíam importância para o sistema judicial e para a sociedade de maneira geral.

Como peculiaridade do Ministério Público no Império, cabe destacar que, já nesse período, o Promotor Público tinha por obrigação residir dentro da vila ou cidade principal da Comarca, de forma semelhante à determinação constitucional atual. A função de protetor foi atribuída ao Promotor com a Lei do Ventre Livre, em 1871, segundo a qual ele deveria “zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados, conforme matrícula especial que se criou na época” (SALLES, 1992, p. 29).

Já no período republicano, em 1890, com a promulgação de dois Decretos que organizaram a Justiça Federal, o Ministério Público assumiu “características de uma instituição autônoma e com atribuições próprias” (GOULART, 1998, p. 78).

Em nossa primeira Constituição Republicana de 1891, não estava previsto o Ministério Público. Já na Constituição de 1934, ele foi incluído em um capítulo distinto do Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo definido como “órgão de cooperação nas atividades governamentais”. De acordo com Goulart, desse modo, foram consagradas “a independência e autonomia do Ministério Público ante os poderes do Estado” (1998, p. 79).

Com o golpe de Estado, a nova Carta Constitucional de 1937 coloca o Ministério Público em seção destinada ao Supremo Tribunal Federal, privando a instituição de sua independência, situação comum para um período de ditadura:

Em regime de exceção não interessa a autonomia de um órgão que, contemporaneamente, é definido pelo papel de velar pelo cumprimento das leis e pela defesa dos interesses sociais (funções típicas de instituições que só podem atuar com eficácia num regime democrático). (GOULART, 1998, p. 80).

A Constituição de 1946, após o período da ditadura, retomou as diretrizes da Carta Constitucional de 1934 e destinou um título específico para o Ministério Público, considerando-o uma instituição autônoma e independente⁴⁷ dos três poderes do Estado, embora com atuação junto aos órgãos do Judiciário.

Novamente vivendo um período autoritário, o governo brasileiro promulgou sua Constituição de 1967, suspendendo a idéia de Ministério Público independente, inserindo-o no capítulo destinado ao Poder Judiciário. No entanto, ao manter a nomeação e a demissão do Procurador-Geral e a defesa dos interesses da União em juízo vinculados ao Poder Executivo a instituição também fica submetida a esse poder. Algumas conquistas da carta anterior foram mantidas, como o ingresso na carreira por concurso, a estabilidade no cargo após dois anos de exercício e a inamovibilidade⁴⁸.

Com a Emenda Constitucional de 1969, num período de autoritarismo mais acentuado, o Ministério Público deixa de compor a seção do Judiciário e passa então ser parte do Poder Executivo.

A CF/88, ao colocar o Ministério Público em capítulo distinto daqueles destinados aos poderes do Estado, indica uma disposição de promovê-lo como instituição autônoma e independente:

A Constituição de 1988, além de espelhar o significativo avanço que o Ministério Público vem conhecendo nos últimos anos, representou um grande crescimento do papel deste órgão na organização do Estado e na consolidação da democracia. O texto constitucional vigente deu ao Ministério Público novas funções e instrumentos que respondem a graves problemas emergentes da sociedade e da democracia contemporânea. (SALLES, 1992, p. 58).

No quadro a seguir, visualiza-se o posicionamento constitucional do Ministério Público em relação aos poderes do Estado nas Constituições Republicanas.

⁴⁷ O significado do Ministério Público como instituição com autonomia e independência será discutido na próxima seção deste capítulo.

⁴⁸ Garantia de permanecer no cargo ou função, salvo em caso de interesse público, por meio de decisão do órgão colegiado competente.

Quadro 1 Localização do MP nas Constituições Republicanas do Brasil

	1891	1934	1937	1946	1967	1969	1988
Inclusão do MP em relação aos demais poderes	Seção destinada ao Judiciário	Capítulo dos Órgãos de Cooperação nas atividades Governamentais	Parte destinada ao Poder Judiciário	Capítulo do Judiciário em título à parte	Capítulo do Judiciário em Seção à parte	Capítulo do Poder Executivo	Capítulos das Funções Essenciais da Justiça, em Seção à parte

Fonte: Constituições do Brasil. Quadro organizado por KERCHÉ, 2002, p. 58.

Nesse sucinto registro do histórico do Ministério Público em nossas cartas constitucionais é possível constatar que sua presença com perfil independente, sem estar vinculado ao Poder Executivo ou Judiciário, atuando como defensor dos interesses da sociedade, somente pôde se dar em períodos de governos democráticos.

Um grande avanço na evolução histórica do Ministério Público aconteceu com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Conhecida como Lei da Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa dos interesses difusos e coletivos⁴⁹, de questões relativas ao meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico e cultural, aprimorando, como afirma Salles, “suas funções como representantes da sociedade” (1992, p. 33).

Em seu estudo⁵⁰, Salles faz uma contraposição do Ministério Público brasileiro, em sua concepção atual, com congêneres de outros países e destaca a dimensão avançada e diferenciada de nossa instituição:

A contraposição do Ministério Público, da forma como é hoje concebido no Brasil, com seus congêneres de outros países, dá a dimensão de quão avançada e diferenciada é esta instituição em nosso país. Avançada no sentido de ter alcançado um alto grau de autonomia institucional e um papel de destacada importância no concerto dos poderes do Estado, quer junto à atividade jurisdicional, quer enquanto exercício de uma parcela da soberania nacional. Diferenciada porque cumpre funções que não encontram paralelo em seus congêneres estrangeiros. (SALLES, 1992, p. 40).

⁴⁹ Esses conceitos serão discutidos posteriormente.

⁵⁰ Salles (1992) faz uma comparação do Ministério Público brasileiro com o da França, Itália, Alemanha, Estados Unidos e Portugal.

O Ministério Público no Brasil, ainda segundo Salles, “tem estrutura, funções e garantias bastante diferenciadas de outros países”, possuindo “privilegiada situação de independência funcional e atribuições de uma amplitude desconhecida nos países estudados” (1992, p. 47). Dessa forma, o Ministério Público ocupa funções, em nossa sociedade, “que em outros países são desenvolvidas através de outros mecanismos sociais ou institucionais” (SALLES, 1992, p. 43). Por exemplo, o papel de “defensor do povo” nos países escandinavos é conhecido como *ombudsman*.

Antes da Constituição de 1988, houve uma discussão sobre a conveniência da criação do *ombudsman* no país que, segundo Mazzilli, seria “um *defensor do povo*, destinado a receber e apurar as mais diversas reclamações de interesse popular, contra as autoridades e os serviços públicos”. Alguns dos projetos sobre a sua criação tramitaram no Congresso Nacional, mas a CF/88 recusou as propostas, “preferindo, antes, melhor instrumentalizar e vocacionar o Ministério Público que criar uma outra instituição paralela” (MAZZILLI, 2001, p. 123-4).

Para Mazzilli (2001), a criação do *ombudsman* é desnecessária, pois ele só tem a função de investigação e o Ministério Público brasileiro, além de investigar, tem o papel de levar a julgamento os responsáveis pelas infrações averiguadas.

Com a CF/88, por meio do Ministério Público, a defesa dos direitos de cidadania passa a não depender de ações individuais de cada cidadão lesado, permitindo controle dos atos administrativos na garantia dos direitos constitucionais. Além desta tarefa, ao MP “foi constitucionalmente estabelecida a função de provocar a atividade jurisdicional, [...] sendo o Poder Judiciário, por definição, um poder inerte, uma vez que sua atividade depende de provocação” (SALLES, 1992, p. 65-6). Para esse autor,

A concepção de Ministério Público adotada pela Constituição de 1988 traz, ao mesmo tempo, uma afirmação do Estado providência, no sentido que representa a tutela pelo próprio Estado de interesses eminentemente sociais, e uma reação ao agigantamento do Poder Executivo, na medida em que constitui um mecanismo de controle da atividade estatal colocado à disposição da sociedade civil, cuja principal

tarefa é colocar em andamento a máquina judiciária, inerte por princípio, restabelecendo o equilíbrio dos Poderes e garantindo a supremacia da ordem constitucional. (SALLES, 1992, p. 62).

Após a promulgação da CF/88, várias leis infraconstitucionais instituíram direitos difusos e coletivos e ampliaram o campo de atribuições do Ministério Público. Assim, a Lei nº 7.853/89 de proteção aos deficientes; a Lei nº 7.913/89, de proteção aos investidores do mercado de valores mobiliários; o Estatuto da Criança e Adolescente em 1990; o Código do Consumidor também de 1990; a Lei nº 8.429/92, Lei da Improbidade administrativa; a Lei nº 8625/93, a Lei de Defesa do Patrimônio Público; Lei nº 8.884/94, a Lei de Defesa da Ordem Econômica; e, mais recentemente, a Lei nº 10.741/03, referente ao Estatuto do Idoso.

2.2 O Ministério Público e sua organização

Para compreender a possibilidade de atuação do Ministério Público para a efetivação do direito à educação, torna-se importante conhecer a organização dessa instituição, buscando entender, em seus princípios constitucionais, a estrutura da carreira e o seu funcionamento de acordo com a legislação.

A estrutura orgânica do Ministério Público abrange o Ministério Público da União, que compreende: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e o Ministério Público dos Estados (CF/88, art. 128). Ainda, o art. 130 da CF/88 admite também um Ministério Público especial, junto aos Tribunais de Contas⁵¹.

⁵¹ Em set. 2005, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo enviou à Assembléia Legislativa um Projeto de Lei Complementar instituindo o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas deste estado.

As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes de carreira, que deverão residir na Comarca⁵² da respectiva lotação, e cujo ingresso se faz somente mediante concurso público de provas e títulos (CF/88, art.129, § 2º e 3º).

Aos membros do Ministério Público, a CF/88 estabelece as seguintes garantias: vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado, inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do MP, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa, e irredutibilidade de vencimentos (CF/88, art. 128, § 5º, inc.I, letras *a* e *c*).

O Ministério Público está estabelecido em três princípios: unidade, indivisibilidade e independência (CF/88, art. 127 §1º), sendo, então, como afirma Paulo Afonso Garrido de Paula, uma instituição

[...] cujas funções são únicas e exercidas por representantes que atuam em nome do Ministério Público, gozando seus membros de plena liberdade no que tange à formação de convicção jurídica e de ampla autonomia de atuação nos casos que lhe são afetos. (PAULA, 2000, p. 194).

Segundo Mazzilli (2004), as expressões unidade e indivisibilidade são oriundas da tradição do Ministério Público francês. No entanto, no Direito brasileiro elas não têm a mesma concepção francesa. Para o autor, unidade e indivisibilidade significam:

- a) *Unidade* é o conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Essa chefia é antes administrativa que funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício de suas funções.
- b) *Indivisibilidade* é o conceito de que os membros do Ministério Público, ainda quando se sucedam nos mesmos autos, estão a exercer a mesma função, podendo, assim, ser substituídos uns pelos outros, mas não arbitrariamente, senão na forma estabelecida em lei. (MAZZILLI, 2004, p. 33, grifos do autor).

Dessa forma, entende-se unidade no âmbito de cada Ministério Público, com uma chefia mais administrativa e com a substituição regulada por diversas leis, “não podendo ser

⁵² Comarca significa o “limite espacial da jurisdição; delimita o âmbito de atuação de um magistrado”. (ACQUAVIVA, 1995, p. 334).

feita de forma arbitrária, e mesmo os atos praticados pelo substituto só podem ser aproveitados se não violarem o princípio do promotor natural” (MAZZILLI, 2004, p. 34).

De acordo com o princípio da independência funcional, cada membro ou cada órgão do Ministério Público tem independência para exercer suas funções para com outros membros ou órgãos da instituição, respeitando suas funções delimitadas pela legislação. Entretanto, a independência não se confunde com autonomia funcional. Conforme Mazzilli,

[isto] significa que, no exercício da atividade-fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões últimas colocadas em suas mãos pela Constituição Federal e pelas leis, sem se ater às ordens de outros membros ou órgãos da *mesma instituição*. A *independência funcional* distingue-se da *autonomia funcional*; esta última é a liberdade que o Ministério Público tem, como instituição, para, em face de outros órgãos ou instituições do Estado, tomar suas decisões sem ater-se a instruções ou decisões de outros órgãos ou Poderes do Estado, estando somente subordinado à Constituição Federal e à lei. (MAZZILLI, 2004, p. 34, grifos do autor).

Segundo Kerche, a estrutura do Ministério Público é diferenciada de outras agências estatais, pois com uma “estrutura monocrática”, o “Procurador-Geral não pode exigir que um determinado promotor, em suas atividades-fim, deva agir desse ou daquele modo e não está autorizado, por exemplo, a trocar um membro do Ministério Público no meio de um caso” (2002, p. 95-6).

Ao assumir uma Comarca de 1ª entrância⁵³, o promotor de justiça se torna inamovível, e o princípio do “promotor natural” torna a sua substituição, no desempenho de suas funções, complexa⁵⁴. Kerche, sobre o princípio do “promotor natural”, apresenta a vantagem e a desvantagem dessa garantia dos membros do Ministério Público:

O princípio do “promotor natural”, em que o tipo e o local da infração determinam qual promotor ou procurador é responsável pelo caso, limitam a possibilidade de seleção do Procurador-Geral, dentre aqueles que seriam mais preparados para determinada tarefa ou mais alinhado com as linhas mestras ditadas pelo “chefe” da organização. Se, por um lado, esse é um importante instrumento de defesa da sociedade – uma vez que não se pode substituir o responsável pelo caso com vistas a prejudicar o réu ou beneficiar a outra parte-, é uma grande desvantagem na criação de políticas institucionais. (KERCHE, 2002, p. 96).

⁵³ As entrâncias no Ministério Público serão explicadas a seguir.

⁵⁴ Para a substituição do promotor de justiça a “exceção prevista é a do interesse público, mas nesse caso é necessária a aprovação de 2/3 dos membros do Conselho Superior do Ministério Público, desde que garantida a ampla defesa do promotor, que poderá ser removido ou colocado em disponibilidade” (KERCHE, 2002, p. 107).

A carreira no Ministério Público inicia-se com a aprovação em concurso público como promotor substituto, mantendo-se nessa função por dois anos. Após esse período, assume Comarcas de 1ª entrância, localizadas em cidades do interior de pequeno porte, sendo, geralmente, o único Promotor na Comarca, tendo processos de todas as áreas. A próxima promoção seria para uma Comarca de 2ª entrância, iniciando-se em áreas mais especializadas. As Comarcas de 3ª entrância localizam-se em cidades de grande porte do interior, litoral e da Grande São Paulo. Nessas Comarcas, um promotor pode assumir algumas áreas de especialização, sendo que as Comarcas de entrância especial localizam-se nas capitais. Os promotores, quando estão nessas Comarcas, podem se candidatar ao cargo de Procurador de Justiça (SILVA, 2001).

A promoção no Ministério Público é realizada por merecimento e por antiguidade. O primeiro modo, segundo Kerche, “permite que haja uma valorização daqueles que o Conselho Superior e o Procurador-Geral acreditam ser os mais preparados para os cargos”, podendo gerar uma busca por promoção seguindo as determinações do Procurador-Geral⁵⁵. A vantagem da promoção por antiguidade permite “que mesmo aquele integrante do Ministério Público que não concorde com a direção da organização [seja] promovido e não [tenha] sua carreira prejudicada (mesmo que demore mais tempo para atingir os cargos desejados)” (2002, p. 108).

Para Kerche (2002), além da falta de uma atuação uniforme do Ministério Público, o modelo de promoção por antiguidade, dificulta uma política institucional devido à:

[...] impossibilidade de garantia para a sociedade, no sentido de que seus interesses serão defendidos da mesma forma, independentemente do promotor que ocupe o cargo. Nesse modelo, aparentemente, um promotor combativo é uma questão de sorte, de acaso, e não fruto de um modelo institucional que privilegie e incentive que todos sejam combativos e intransigentes defensores da legalidade. (KERCHE, 2002, p. 110).

⁵⁵ O critério para promoção por merecimento “garante, em algumas situações, que o candidato seja promovido independentemente da vontade do Procurador-Geral, desde que seu nome apareça em três listas consecutivas ou cinco alternadas. Ou seja, mesmo que o Procurador-Geral barre constantemente um nome indicado pela lista tríplice, em um determinado momento do processo, este será promovido automaticamente” (KERCHE, 2002, p. 108).

Sobre as diferentes formas de atuação dos Promotores de Justiça, a pesquisa de Silva (2001) revelou que há diferenças na maneira de agir de cada um, ou seja, no emprego dos procedimentos extrajudiciais e na propositura das ações judiciais, na área de interesses metaindividuais⁵⁶. Dessa forma, a autora distinguiu no grupo estudado dois tipos ideais: “promotores de gabinete” e “promotores de fatos”.

A definição do “promotor de gabinete”, para a autora supracitada, seria:

[...] aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meio de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. (SILVA, 2001, p. 91).

Já o “promotor de fatos”:

[...] conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político. (SILVA, 2001, p. 91).

Para Silva, a independência funcional a competência técnica e atribuições constitucionais podem “indicar rigor e imparcialidade na defesa dos interesses públicos, coletivos e difusos”; no entanto, também podem “significar a ausência de critérios claros na defesa dos interesses da sociedade, correndo o risco de que esses interesses sejam identificados à revelia dos grupos e segmentos atingidos e envolvidos em cada situação” (2001, p. 110).

Sobre a instituição do Ministério Público, cabe ainda destacar sua autonomia nas modalidades funcional, administrativa e financeira. Com a autonomia funcional, o Ministério Público pode tomar decisões sem imposição de outros órgãos do Estado, sendo subordinado apenas aos ditames da lei. Quanto à autonomia administrativa, esta consiste na “possibilidade de o MP, apenas subordinado à lei, praticar livremente os atos próprios de gestão administrativa da instituição”, residindo a autonomia financeira na capacidade da instituição de “elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites da lei orçamentária”, “gerir e

⁵⁶ O termo engloba os interesses coletivos e difusos.

aplicar os recursos orçamentários” destinados ao MP e “administrar o emprego das dotações orçamentárias” (MAZZILLI, 2004, p. 40).

A organização do Ministério Público dos Estados foi normatizada pela Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP); nesse mesmo ano, a Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro, instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (LOEMP/SP), que organiza a instituição desse Estado. Assim, de acordo com a LOEMP/SP, o Ministério Público paulista compreende os órgãos de: Administração Superior, Administração, Execução e Auxiliares (art. 4º).

Os órgãos de Administração Superior compreendem: (i) a Procuradoria-Geral de Justiça; (ii) o Colégio de Procuradores de Justiça; (iii) o Conselho Superior do Ministério Público; (iv) a Corregedoria Geral do Ministério Público. Como órgãos de Administração: (i) as Procuradorias de Justiça; (ii) as Promotorias de Justiça (LOEMP/SP, art. 5º e 6º). São denominados Órgãos de Execução: (i) o Procurador-Geral de Justiça; (ii) o Colégio de Procuradores de Justiça; (iii) o Conselho Superior do Ministério Público; (iv) os Procuradores de Justiça; (v) os Promotores de Justiça⁵⁷ (LOEMP/SP; art. 7º). Nos Órgãos Auxiliares do Ministério Público: (i) os Centros de Apoio Operacional; (ii) a Comissão de Concurso; (iii) o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; (iv) os órgãos de apoio técnico e administrativo; (v) os estagiários. (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 8º).

O Procurador-Geral de Justiça dos Estados⁵⁸ e do Distrito Federal é nomeado pelo governador, sendo escolhido dentre os integrantes de carreira por meio de uma lista tríplice, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução (BRASIL, CF/88, art. 128; SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 10).

⁵⁷ Faz-se necessário atentar para a diferenciação dos cargos do Ministério Público, principalmente entre Procurador e Promotor de Justiça. O primeiro é membro de segunda instância do Ministério Público Estadual e o Promotor de Justiça é membro de primeira instância. O Procurador-Geral de Justiça é o chefe do Ministério Público Estadual.

⁵⁸ A nomeação do Procurador-Geral da República é feita pelo Presidente da República, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, sendo permitida sua recondução (BRASIL, CF/88, art. 128).

Segundo a LOEMP/SP, os Promotores de Justiça são “encarregados de exercer as funções institucionais do Ministério Público e tomar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público e nos respectivos Programas de Atuação” (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 46, Parágrafo Único), sendo-lhes também atribuída a função de atendimento ao público.

As Promotorias de Justiça poderão ser desdobradas em: Especializadas, Criminais, Cíveis e Cumulativas ou Gerais (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 294, § 6º), cujos cargos têm funções definidas segundo a natureza jurídica:

- Promotorias Especializada, cujos cargos têm suas funções judiciais e extrajudiciais, atuam nas áreas de Acidentes de Trabalho, Família, Infância e Juventude, Registros Públicos, Meio Ambiente, Consumidor, Mandados de Segurança, Cidadania, Habitação e Urbanismo, Execuções Criminais, Tribunais do Júri e Militar (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 295);
- Promotorias Criminais, atuando na esfera penal;
- Promotorias Cíveis, responsáveis pela esfera civil;
- Promotorias Cumulativas ou Gerais, mantendo funções simultâneas da Promotoria Civil e Criminal.

No âmbito deste trabalho de pesquisa, a garantia do direito à educação pode ser objeto de aplicação por diferentes Promotorias do Ministério Público. Pode valer-se dos cargos especializados de Promotor de Justiça da Infância e da Juventude que, segundo a Lei Orgânica do Ministério Público, deve atuar para a “proteção integral da criança e do adolescente, bem como as relações jurídicas decorrentes de seu regime jurídico especial, desde que de competência da Justiça da Infância e da Juventude”. Pode valer-se, igualmente, do Promotor de Justiça da Cidadania, cujas funções são de “garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições

Federal e Estadual, da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social” (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 295, incisos IV e IX).

No âmbito dos Órgãos Auxiliares, o Ministério Público conta com os Centros de Apoio Operacional (CAO), a quem compete, variadas atribuições como, por exemplo: estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; remeter anualmente ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições (SÃO PAULO, LOEMP/SP, art. 51).

O Ministério Público paulista conta com os seguintes CAO's⁵⁹:

- das Promotorias de Justiça de Execução e das Promotorias de Justiça Criminais;
- das Promotorias de Justiça Cíveis, de Acidente de Trabalho, do Idoso e da Pessoa Portadora de Deficiência;
- da Cidadania;
- do Consumidor;
- da Infância e Juventude⁶⁰;
- do Urbanismo e Meio Ambiente.

Segundo Silva, o CAO pode cumprir um importante papel, “dependendo das orientações políticas e da formação jurídica de seus coordenadores e do *staff* de promotores

⁵⁹ De acordo com as informações constantes do sítio: <http://www.mp.sp.gov.br>, acessado em out. 2005.

⁶⁰ No sítio do CAO da Infância e Juventude (<http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/caoinfancia.htm>) há diversos *links* oferecendo: artigos, notícias, legislação, jurisprudências, estatísticas e outras informações sobre a área. Mensalmente, o CAO divulga um boletim eletrônico contendo: notícias, atividades desenvolvidas nas Promotorias da Infância e Juventude, informações sobre algumas ações judiciais ingressadas pelas Promotorias, procedimentos extrajudiciais instaurados, entre outros dados relativos à Infância e a Juventude.

que trabalham nesses órgãos, bem como da política estabelecida pelo procurador-geral do Ministério Público” (2001, p. 150). Entretanto, a autora destaca que:

[...] os promotores não têm a obrigação de participarem das atividades e iniciativas dos centros de apoio, por gozarem de autonomia no exercício de suas funções, esses órgãos podem funcionar como uma referência, não só em termos de consultas e obtenção de material, mas em termos de pesquisa jurídica e de articulação interna e externa. (SILVA, 2001, p. 150).

Segundo a LOEMP/SP, a atuação do Ministério Público deve “levar em conta os objetivos e diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais” (art. 97). Esse Plano deverá ser estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos CAO’s, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público (LOEMP/SP, art. 98). Para a sua execução serão estabelecidos Programas de Atuação das Promotorias de Justiça e Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça, além de Projetos Especiais.

Os Programas de Atuação das Promotorias de Justiça serão elaborados pelas Promotorias de Justiça, devendo especificar “as providências judiciais e extrajudiciais necessárias à sua concretização, a forma de participação dos órgãos do Ministério Público neles envolvidos e os meios e recursos para sua execução” (LOEMP/SP, art. 100).

Os Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça serão elaborados pelos integrantes das Promotorias de Justiça envolvidas, para a consecução dos objetivos e diretrizes do Plano Geral de Atuação (LOEMP/SP, art. 101). Já os Projetos Especiais serão estabelecidos pelo Procurador-Geral de Justiça, tendo em vista alterações legislativas ou de circunstâncias emergenciais (LOEMP/SP, art. 102).

No Plano Geral de Atuação do Ministério Público de São Paulo para o ano de 2003 e 2004, a questão educacional apareceu como a primeira meta da área da Infância e Juventude:

I – Adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para assegurar o atendimento à demanda de educação infantil e a gestão democrática do ensino público, quer por meio da instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares, quer pela implementação do Plano Nacional de Educação, quer ainda para garantir a educação de qualidade. (Ato normativo nº 300 – PGJ, de 12 de dezembro de 2002)⁶¹.

Como se nota, o atendimento da demanda da educação infantil e a gestão democrática do ensino público foram as diretrizes da atuação das Promotorias da Infância e Juventude na área educacional.

O Ministério Público tem sua atuação fortalecida com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao explicitar os direitos infanto-juvenis, inclusive os educacionais, e ao prever as funções da instituição para a garantia desses direitos. Compreender as possibilidades de ações do MP para a exigibilidade do direito educacional, a partir deste novo paradigma jurídico, será o objetivo da próxima seção deste capítulo.

2.3 A atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação no ECA

Com o ECA, o Ministério Público tornou-se uma instituição com papel de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis” (ECA, art. 201).

A atuação do Ministério Público, definida pelo ECA em seu art. 201, se desenvolve de diversas formas, judicial ou administrativamente. Entre elas, destacam-se: instaurar Inquérito Civil e promover a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à criança e ao adolescente; inspecionar entidades e programas de atendimento destinados à criança e ao adolescente. Compete-lhe, também, adotar medidas

⁶¹ Fonte: <http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/caoinfancia.htm>. Acessado em 31/11/2004.

administrativas ou judiciais no caso de irregularidades; instaurar procedimentos administrativos; instaurar sindicância, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; fiscalizar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar; fiscalizar o ingresso no cadastro de doações; fiscalizar entidades e programas de proteção ou sócio-educativos; e intervir nos atos infracionais cometidos por adolescentes.

O ECA instituiu importantes inovações no campo de atuação do Ministério Público, permitindo a promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção de interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência (art.201, inc.V), concedendo a essa instituição impetrar Mandado de Segurança, *Habeas Corpus* e Mandado de Injunção⁶² na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente (art. 201, inc.IX).

No caso da educação, a sociedade pode fazer valer os seus direitos contra os abusos ou omissões do Estado por meio de instrumentos processuais como: o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública, dando efetividade prática aos direitos que estão na ordem jurídica. Assim também pode fazê-lo pela via extrajudicial, utilizando-se de Inquérito Civil, procedimento administrativo e sindicância.

Salles considera que os instrumentos processuais “tendem a ampliar crescentemente a legitimidade e criar mecanismos processuais e institucionais para que a sociedade, organizadamente ou pelo cidadão isolado, possa defender seus interesses em face do Estado” (1992, p. 140).

⁶² Esses instrumentos jurídicos serão explicitados a seguir.

O Mandado de Segurança é previsto nos incisos LXIX e LXX do art. 5º da CF/88, nos seguintes termos:

LXIX – Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito, líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *hábeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses dos seus membros ou associados.

Esse mandado é formalizado por meio de um rito processual rápido e de natureza exclusivamente documental e, no caso de ser constatada ameaça (possuindo um caráter preventivo) ou violação de um direito líquido e certo (caráter repressivo) por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, o Ministério Público pode impetrar o Mandado de Segurança para a defesa desses interesses.

Para a concessão do mandado de segurança, considera-se, segundo Murillo José Digiácomo, direito líquido e certo aquele “que esteja amparado em disposição legal ou constitucional expressa, não dependendo de comprovação por intermédio de instrução procedimental” (2004, p. 359).

O ECA atribui como uma das funções do Ministério Público “impetrar mandado de segurança, de injunção e *habeas corpus*, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente” (art. 201, inc.IX). Desta forma, o MP pode impetrar tanto o mandado de segurança individual quanto o coletivo para garantir, seja a uma criança ou a uma coletividade, seus direitos educacionais, que possam estar ameaçados ou violados pela ação ou omissão de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (DIGIÁCOMO, 2004).

O uso do Mandado de Injunção está previsto na Constituição Federal de 88 da seguinte forma: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas

inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI). Tal procedimento inovador na CF/88, visa a obter ordem judicial que determine a prática ou obtenção de ato da administração pública ou particular, por uma violação de direitos constitucionais fundada na falta de uma norma reguladora. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, “garantir ao impetrante o asseguramento de um direito que, contemplado na Constituição, não lhe é deferido por quem de direito, por falta de uma norma reguladora que torne viável o exercício do aludido direito” (BASTOS e MARTINS, 1989, p.357).

A Ação Civil Pública, criada pela Lei nº 7.347 de 1985, elevou-se para nível constitucional com o art. 129, inc. III da CF/88. Pelo ECA, compete ao Ministério Público promovê-la para a proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos relativos à infância e à adolescência. Para José Luiz Mônaco da Silva, a Ação Civil Pública é “um poderoso instrumento legal colocado à disposição do Ministério Público para defender direitos assegurados pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais” (SILVA, 2003, p. 3).

Antes de discutir com mais detalhes o uso da Ação Civil Pública pelo Ministério Público, é necessário apresentar uma definição dos direitos difusos e coletivos, definidos pelo Código do Consumidor de acordo com a sua divisibilidade, abrangência e origem, os quais podem ser defendidos por meio desse instrumento jurídico. Neste trabalho, optou-se por fazer uso das definições de Mazzilli (2004):

- a) *interesses difusos*: aqueles que são compartilhados por um *grupo indeterminável* de lesados; o objeto desses interesses é indivisível; o grupo está unido por uma situação de fato comum (exemplo: uma ação destinada a obter a reparação cível pela lesão ao meio ambiente, em prejuízo dos moradores de uma região; uma ação civil pública destinada a impedir uma propaganda enganosa pelo rádio ou pela televisão);
- b) *interesses coletivos*: aqueles que estão compartilhados por um grupo determinável de lesados; o objeto desses interesses é indivisível; o grupo está unido por uma *relação jurídica básica comum*, que deve ser resolvida de maneira uniforme para todo o grupo (exemplo: uma ação coletiva que vise a anular uma cláusula abusiva num contrato de adesão). (MAZZILLI, 2004, P. 76).

De acordo com as definições apresentadas, o interesse difuso é maior que o coletivo, porque este, ao estar ligado a um vínculo jurídico, tem, evidentemente, menor amplitude.

O ECA, em seu Capítulo VII, tratando da “proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos”, dispõe no art. 208 o seguinte:

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

- I- do ensino obrigatório;
- II- de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- III- de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV- de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V- de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;
- VI- de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;
- VII- de acesso às ações e serviços de saúde;
- VIII- de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

Os incisos do art. 208 enumeram situações que, uma vez constatadas, originam a apresentação de Ação Civil Pública. Entretanto, de acordo com o Parágrafo Único desse artigo, as hipóteses apresentadas “não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei” (ECA, art. 208, Parágrafo Único).

De acordo com o ECA, consideram-se legitimados para as ações fundadas em interesses coletivos ou difusos:

- I - O Ministério Público;
- II - União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios;
- III - Associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária. (ECA, art. 210).

A legitimação do Ministério Público, no que tange às ações previstas para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, não impede a de terceiros (CF/88, art. 129). A legitimidade do MP para promover a Ação Civil Pública é “concorrente”⁶³ pois, segundo a Lei da Ação Civil Pública, compete, além de ao MP, “à União, aos Estados-membros, aos Municípios, ao Distrito Federal, às autarquias, às empresas públicas, às fundações, às sociedades de economia mista, aos entes públicos até

⁶³ Na ação penal pública o Ministério Público detém a legitimidade exclusiva.

mesmo sem personalidade jurídica e também às associações civis” (MAZZILLI, 2004, p. 76-7). No entanto, a proteção de direitos individuais relativos à infância e juventude é de exercício exclusivo do MP.

Dessa forma, a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e da juventude pode acontecer pela propositura de inúmeras Ações Cíveis Públicas. Mazzilli também comenta que não deve ser esquecido “o importante papel fiscal exercido pelo Ministério Público quanto aos gastos públicos, às campanhas, aos subsídios e investimentos estatais ligados à área da infância e da juventude” (MAZZILLI, 2003, p. 9). Com relação à afirmação, cabe lembrar também a importância dessa instituição na fiscalização dos recursos educacionais, constituindo junto com os Conselhos do Fundef e do Tribunal de Contas, o conjunto de mecanismos para controle dos recursos educacionais.

A provocação da iniciativa do Ministério Público para a propositura da Ação Cível Pública também está disposta no ECA. De acordo com o art. 220, qualquer pessoa poderá provocar a atuação do Ministério Público. No entanto, não basta noticiar que um direito esteja ameaçado ou violado; é preciso, como destaca Wilson Donizete Liberati (2004), que sejam indicados os elementos que possibilitarão a formação da convicção do membro do MP. Da mesma forma, além do cidadão comum, se os juízes e tribunais no exercício de suas funções tiverem conhecimento de fatos que violem direitos e que ensejem a propositura da Ação Cível Pública, deverão remeter as peças ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 221).

Além dos mecanismos judiciais colocados à disposição do Ministério Público explicitados anteriormente para a proteção dos direitos individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência os membros do MP podem atuar administrativamente, instaurando um Inquérito Civil (ECA, art. 201), pois somente o MP é legitimado para instaurar esse procedimento que, nas palavras de Mazzilli é:

[...] um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público; seu objeto é a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais – ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa identificar ou não a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura da ação civil pública. (MAZZILLI, 2000, p. 686).

O Ministério Público está autorizado a instalar o Inquérito Civil para investigar danos às crianças e aos adolescentes, garantir direitos fundamentais e verificar falhas da Administração na prestação de seus serviços básicos. Segundo a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo (LOEMP/SP), o Inquérito Civil pode também ser instruído por meio de depoimentos efetuados em audiência pública.

O Inquérito Civil, utilizado como procedimento que servirá para a coleta de dados que fundamentem a propositura da Ação Civil Pública, poderá ser dispensado em caso de urgência ou existência de informações suficientes, como, por exemplo “documentos extraídos de outros autos; processo administrativo; autos ou peças recebidas do Tribunal de Contas” (MAZZILLI, 2000, p. 686).

Um ponto polêmico, segundo Mazzilli, é a dúvida sobre haver necessidade de fatos determinados previamente para a abertura de um Inquérito Civil. O autor afirma que o Ministério Público tem legitimidade para uma Ação Civil Pública visando a impedir prejuízos:

[...] muitas vezes os ilícitos civis podem constituir um estado de coisas e não propriamente uma ação precisa ou determinada, atual ou pretérita. Assim, por exemplo, a falta de vagas nas escolas pode ser considerada, *lato sensu*, como matéria a ser investigada em inquérito civil, ainda que não decorra de um ato isolado de um administrador específico em determinado momento. Havendo motivos razoáveis para tanto, até mesmo meras atividades perigosas podem ser investigadas em inquérito civil, pois seria absurdo ter de esperar por um fato ou um dano específico, para iniciar investigações na área civil, até porque a própria Lei nº 7.347/85 admite propositura de ação civil pública para evitar danos (art. 4º da Lei nº 7.347/85). (MAZZILLI, 2000, p. 690).

O mesmo autor afirma que se faz necessária a atuação do Ministério Público instalando o Inquérito Civil para apurar denúncias anônimas e notícias da imprensa, desde que essas estejam bem fundamentadas.

Depois de esgotadas as investigações pelo Inquérito Civil, se o Ministério Público verificar a inexistência de fundamento para a propositura da Ação Civil Pública, promoverá o arquivamento com as devidas justificativas fundamentadas (LOEMP/SP, art. 110).

O término do Inquérito Civil se dá no seu arquivamento ou com a propositura da Ação Civil Pública; no entanto, para seu arquivamento, o pedido deve ser fundamentado e enviado ao Conselho Superior do Ministério Público para a homologação ou rejeição do arquivamento.

Segundo o ECA, até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento, as associações legitimadas para a propositura da Ação Civil Pública poderão apresentar em sessão do Conselho Superior do Ministério Público razões escritas ou documentos que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação, na tentativa de impedir o arquivamento (art. 223, §3º).

Se, no entanto, o Conselho Superior do Ministério Público deixar de homologar a promoção de arquivamento, deverá designar outro órgão do MP para o ajuizamento da Ação Civil Pública.

No Inquérito Civil, os legitimados públicos para as Ações Cíveis Públicas, fundadas em interesses coletivos e difusos, estão autorizados a firmar Compromisso de Ajustamento de Conduta com o infrator (ECA, art. 211). Segundo Digiácomo, o compromisso de ajustamento constitui-se:

[...] no meio de que o Ministério Público ou outro órgão público legitimado dispõe para, sem ter que ingressar com uma demanda judicial, obter junto ao próprio acusado da ação ou omissão, lesiva aos interesses que está a defender, o reconhecimento do direito invocado, com a definição de prazos e condições para seu adimplemento. (DIGIÁCOMO, 2004, p. 340).

No Compromisso de Ajustamento, ainda segundo o autor (2004), não se estaria negociando o direito, mas a forma e os prazos necessários para a sua concretização pelos acusados.

Além do Inquérito Civil, o membro do Ministério Público poderá, de acordo com Digiácomo, “de ofício, instaurar procedimento administrativo ou sindicância toda vez que, por qualquer razão, tiver ele próprio a suspeita ou confirmação da ocorrência da situação de risco respectiva” (2004, p. 334).

Para instruir os procedimentos administrativos, o membro do MP pode expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos, requisitando condução coercitiva da polícia civil ou militar nos casos de não-comparecimento injustificado, assim como exigir informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta. Cabe-lhe, também, promover inspeções a instituições particulares e instituições privadas e ainda requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas (ECA, art. 201, inc.VI).

Esses poderes requisitórios e investigatórios concedidos ao membro do MP pelo ECA, de acordo com Digiácomo, servirão “não apenas para permitir a coleta de elementos de convicção indispensáveis à propositura da demanda judicial, mas também para tentativa da solução do problema pela via administrativa” (2004, p. 334).

Desta forma, a atuação do representante do Ministério Público pela via extrajudicial é vista como atitude primeira:

Deve, assim, o representante do Ministério Público buscar, em primeiro lugar, o entendimento com a pessoa ou autoridade acusada da ameaça ou violação aos direitos infanto-juvenis, tentando, através de argumentos de ordem jurídica e também técnica, alertá-lo da ilegalidade da situação apurada e conceder-lhe um “prazo razoável” para a eliminação do risco e/ou reparação do dano causado. (DIGIÁCOMO, 2004, p. 335).

Para auxiliar em sua argumentação, o membro do Ministério Público poderá solicitar pareceres, levantamentos e outros dados que julgar relevantes para a composição de suas convicções, a profissionais que atuem nas áreas específicas, tendo em vista a impossibilidade de especialização em todas as áreas.

Ainda abordando a necessidade de trabalho em conjunto com a sociedade para a efetivação dos direitos, sem que seja necessário propor ações judiciais, Digiácomo (2004) destaca a importância da Audiência Pública, que tem sido utilizada, segundo esse promotor de justiça e professor, com bastante frequência e com resultados positivos, pois uma “vez que a sociedade esteja *organizada e mobilizada* em torno de determinada causa, fica muito mais fácil a obtenção do direito postulado sem a necessidade da tomada de medidas judiciais” (2004, p. 336, grifos do autor).

Uma questão que se coloca é se o Ministério Público deve atuar somente em nível reparatorio ou também no preventivo. A CF/88 determina “zelar pelo efetivo respeito”, que, segundo Salles (1992), efetivo tem um significado “ampliativo”, considerando como legitima a atuação do MP no combate à ameaça de desrespeito aos direitos assegurados na carta constitucional, atuando neste sentido nos casos de omissão por parte do poder público, assim como das suas obrigações impostas constitucionalmente, como exemplo no caso educacional, na ausência de vagas para a educação infantil (CF/88, art. 212).

Diante das funções atribuídas pela CF/88, outra questão que se coloca é se ao Ministério Público caberia defender em juízo todo direito constitucional que estiver sendo violado. Segundo Salles, não está nas atribuições do Ministério Público “postular em juízo interesses exclusivamente pessoais, relativos a sujeitos determinados e circunscritos a uma determinada individualidade” (1992, p. 126). A legitimidade dessa instituição se “verifica tanto nas violações de direitos constitucionais de eficácia geral, embora de repercussão individual, como naquelas de eficiência individual, cuja repercussão tenha caráter geral” (1992, p. 129).

Pelo exposto no decorrer deste capítulo, percebe-se a vasta importância do trabalho do Ministério Público, que vai além das tradicionais funções criminais, assumindo uma função de zelar pelos direitos e garantias legais, atuando administrativamente e/ou judicialmente. A

CF/88 consolidou o Ministério Público como instituição responsável pela preservação do regime democrático, aplicando a legislação, defendendo a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, da mesma forma, o ECA estabelece sua atuação para a garantia dos direitos relativos à infância e à adolescência, podendo utilizar os instrumentos processuais para defender, frente ao Estado, violações dos direitos consagrados na legislação.

Por fim, constata-se que o Ministério Público pode constituir-se em mais um aliado à educação, impetrando ações na Justiça, assim como atuando extrajudicialmente, cobrando junto aos órgãos públicos o direito à educação de todos os cidadãos brasileiros, não apenas o seu ingresso na escola, mas sua permanência ali, com ensino de qualidade.

3 METODOLOGIA

Nos dois capítulos anteriores procurou-se apresentar como o direito à educação – integrante dos direitos de cidadania e dos direitos humanos – está positivado em nossa legislação como dever do Estado e direito de todos. Enfocaram-se, também, alguns dados estatísticos sobre a oferta da educação básica, buscando compreender, a partir da legislação e da literatura, como o Ministério Público, no desempenho de suas atribuições legais, pode colaborar para a garantia desse direito social. Esse referencial teórico anterior fez-se necessário para subsidiar a coleta e análise dos dados de campo da pesquisa. Neste capítulo, far-se-á, então, uma apresentação dos caminhos percorridos, ou seja, da metodologia utilizada no trabalho apresentado.

O presente estudo tem como objeto de pesquisa a atuação do MP, tanto no âmbito judicial quanto no extrajudicial, para a exigibilidade do direito à educação básica após a implantação do Fundef em dois municípios paulistas. Sendo assim, abordou o período entre 1997 a junho de 2004, momento em que se encerrou a coleta de dados relativa às fontes documentais⁶⁴.

Considerando os objetivos da pesquisa e o seu objeto, a abordagem utilizada foi a qualitativa, com um enfoque de “estudos de casos”, pois, como define Augusto Nivaldo Silva Trivinõs esses “estudos têm por objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade”. Como exemplos de estudos, o autor explicita o estudo do rendimento escolar de uma turma de alunos de uma escola de um bairro e o de duas associações de bairros, uma de zona popular marginalizada e outra de classe média, sendo que nesse último exemplo seria possível “estabelecer paralelos numa análise qualitativa” (1987, p. 110).

⁶⁴ Estipulou-se como data limite para a coleta das fontes documentais junho de 2004, considerando-se os processos e procedimentos instaurados até essa data, assim como os encaminhamentos dados pelas Promotorias, para manter o mesmo período para as duas Promotorias pesquisadas.

Sobre a generalização dos resultados, Trivínos (1987) considera:

No estudo de caso, os resultados são válidos só para o caso que se estuda. Não se pode generalizar o resultado atingido no estudo de um hospital, por exemplo, a outros hospitais. Mas aqui está o grande valor do estudo de caso: fornecer o conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada que os resultados atingidos podem permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas. (TRIVINOS, 1987, p. 111).

Quanto à generalização deste estudo, cabe destacar que os resultados serão associados a cada contexto pesquisado, ou seja, à realidade de cada município; isto, no entanto, não inviabiliza a divulgação das medidas adotadas por esses membros do MP para a efetivação dos direitos relativos à educação como referências para ações em outros locais.

A seleção dos municípios teve como embasamento o conhecimento prévio de atuação de representantes do MP com relação à garantia do direito à educação, advindo de dados da Pesquisa “Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado de São Paulo”, desenvolvida no Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (Cepppe) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp). Na escolha dos municípios não houve a pretensão de apresentar uma amostra significativa, mas a intenção de localizar Promotores de Justiça que tiveram alguma atuação, no período selecionado, na defesa e na garantia do direito à educação requerendo do poder público o seu cumprimento.

A escolha dos locais de pesquisa não se prendeu à circunscrição da Comarca, mas ao município por considerar a atuação do promotor de justiça vinculada à realidade de cada localidade. Com base nesse pressuposto, os municípios escolhidos foram: Rio Claro e Ribeirão Preto. Rio Claro pelo fato de a pesquisadora já haver realizado um estudo sobre o impacto do Fundef no município, que revelou a atuação do MP, como já mencionado na Introdução deste trabalho; e Ribeirão Preto pelo fato de a Promotoria da Infância e Juventude ter trabalhos de destaque regional para a garantia do direito das crianças e adolescentes, além de possibilitar maior acessibilidade à pesquisadora para a coleta dos dados.

Optou-se, na coleta de campo, pela análise da atuação dos Promotores de Justiça da Infância e da Adolescência, pois, como determinam o ECA e a LOEMP/SP, nesse cargo especializado do MP, seus representantes devem atuar na proteção integral da criança e do adolescente, faixa etária em que se enquadram os alunos da educação básica.

Por entender a educação como dever do Estado, a seleção dos documentos, na pesquisa de campo, teve como pressuposto privilegiar a atuação do MP que exigisse do poder público o cumprimento dos seus deveres.

Para a coleta de dados, recorreu-se a dois procedimentos: análise documental dos procedimentos realizados pelo Ministério Público com vistas ao cumprimento do direito à educação e das ações decorrentes dessas intervenções, no que tange à efetivação do direito requerido; e entrevista com os Promotores de Justiça da Infância e Juventude dos municípios selecionados.

Segundo Menga Lüdke e Marli E. D. A. André, as fontes documentais constituem um instrumento importante na pesquisa qualitativa, “seja completando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (1986, p. 38). Os documentos são materiais que persistem ao longo do tempo, podendo ser consultados diversas vezes, possibilitando, durante o desenvolvimento de pesquisas, verificar sempre que necessário os registros das ações desenvolvidas pelos representantes do MP:

Os documentos constituem também uma fonte 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. (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 39).

Os documentos coletados nas Promotorias englobam os processos judiciais e os procedimentos extrajudiciais desenvolvidos para a efetivação e discussão do direito à educação, como os inquéritos civis, procedimentos administrativos, audiências públicas e outros trabalhos realizados tendo em vista o objeto da pesquisa.

Para a entrevista, neste caso particularmente, recorreu-se à semi-estruturada, pois, segundo Lüdke e André, ela se “desenrola a partir de um esquema, básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (1986, p.34). Seu objetivo era complementar informações não explicitadas em leitura inicial dos documentos, historiar ações desenvolvidas nas Promotorias que não constavam nos referidos registros formais, caracterizar o Promotor de Justiça em sua trajetória pelo MP enfatizando a área da Infância e Juventude e relacionar as funções por eles desempenhadas, identificar a estrutura e o funcionamento do MP naqueles municípios, face ao estabelecido na legislação que o normatiza e, ainda, coletar as apreciações que os promotores fazem de suas atuações.

3.1 Procedimento de coleta de dados

Os primeiros contatos com os Promotores de Justiça da Infância e da Juventude dos municípios selecionados foram realizados em junho de 2004. Primeiramente, agendou-se uma data para fazer a apresentação da pesquisadora, dos objetivos da pesquisa e dos procedimentos metodológicos, além de verificar sua viabilização pelos Promotores de Justiça. Havia, por parte da pesquisadora, a preocupação com a dificuldade para a realização da pesquisa, devido à natureza das funções dos promotores, que sempre estão envolvidos em processos judiciais, inquéritos civis, audiências, ou seja, atividades que demandam excessivo tempo de trabalho dos membros do MP, além do fato de se tratar de uma educadora, com pouca familiaridade com o mundo jurídico.

A pesquisa foi bem recebida pelos Promotores de Justiça. Eles demonstraram plena disposição em fornecer os documentos existentes na Promotoria e deram consentimento para a realização das entrevistas.

3.1.1 Fontes documentais e entrevista

Na Promotoria de Justiça de Rio Claro, foram apresentados pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude oito processos requerendo o cumprimento do direito à educação pelo poder público. Como sete desses processos já se encontravam arquivados na Vara da Infância e da Juventude, o promotor solicitou seu desarquivamento ao juiz. Já o oitavo, que também se encontrava arquivado, foi de fácil acesso, por se tratar de um procedimento extrajudicial do MP. Fez-se cópia integral de três processos, considerando que seis deles requisitavam o mesmo direito, somente alterando o nome das crianças.

A coleta de dados no município de Ribeirão Preto realizou-se na Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude com a colaboração do Promotor de Justiça, Oficial de Promotoria, do Assistente Técnico para a Infância e Juventude e dos estagiários do MP. Inicialmente, um estagiário elaborou uma lista, com quase duas centenas de itens, com todos os procedimentos extrajudiciais instaurados pela Promotoria, com relação à educação, no período delimitado para a pesquisa. Junto com a Oficial da Promotoria foram listados, com base em um livro de registro, os procedimentos arquivados, os em andamento e os que se tornaram ações judiciais. Foi disponibilizado irrestrito acesso da pesquisadora tanto aos arquivos da Promotoria para a procura dos procedimentos já arquivados, como aos em curso junto aos espaços da Promotoria da Infância e Juventude. O Promotor de Justiça da Infância e Juventude também

forneceu um banco de dados com as Iniciais⁶⁵ das Ações Cíveis Públicas ingressadas por ele, judicialmente. Após a localização de cada procedimento, foram selecionados, inicialmente, os que visavam dar efetividade à garantia do direito à educação básica tendo como partes denunciadas e/ou investigadas o poder público.

Tendo em vista o grande volume de material, optou-se por fazer cópias de um conjunto de informações de cada processo, priorizando a portaria de instalação do procedimento, o documento que originou a denúncia, termos de audiência para verificar o encaminhamento dado ao direito requisitado ou o termo de arquivamento, quando este já se encontrava arquivado, pois nele consta uma breve síntese do procedimento adotado.

Também foram disponibilizadas as atas das Audiências Públicas para a definição das prioridades de 2004, a da discussão sobre a situação da educação infantil no município, realizada em 2003, o Plano de Atuação Regional para atuação no âmbito da educação e o Plano de Ação do Assistente Técnico.

O roteiro semi-estruturado para a entrevista (APÊNDICE A) foi elaborado a partir da leitura do material bibliográfico sobre o MP, complementado com a leitura inicial dos processos coletados na Promotoria da Infância e da Juventude de Rio Claro e de Ribeirão Preto, e com as demais informações presentes no sítio do Centro de Apoio Operacional (CAO) das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo⁶⁶.

As entrevistas, realizadas no segundo semestre de 2004, foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, transcritas de forma completa e literal.

Em Rio Claro, foi entrevistado o 5º Promotor da Infância e Juventude responsável pelos processos coletados para esta pesquisa. Como, a partir do segundo semestre de 1999, houve uma nova divisão de funções entre os promotores da referida Comarca e os casos relativos à Promotoria da Infância e Juventude ficaram sob a responsabilidade de dois

⁶⁵ Peça inicial de um processo, consistindo no modo formal de requisitar em juízo a satisfação de um interesse (ACQUAVIVA, 1995).

⁶⁶ Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/caoinfancia.htm>.

promotores, também se realizou uma entrevista com o Promotor responsável pelos casos relativos à área educacional, com o objetivo de fazer um levantamento das atuações por ele desenvolvidas.

Na Promotoria de Ribeirão Preto, foram entrevistados o Promotor de Justiça da Infância e Juventude e o Assistente Técnico para a Infância e Juventude do MP.

3.2 Procedimento de análise dos dados

O contato com os documentos obtidos nas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto, permitiu o desvelamento dos conteúdos dos procedimentos extrajudiciais e dos processos judiciais, os quais foram organizados em categorias que se originaram de sua leitura aliada aos objetivos definidos para a pesquisa (APÊNDICES B e C).

Desse modo, elencaram-se as seguintes categorias:

- **Período:** da instalação da portaria pelo Ministério Público ao arquivamento dos autos, seja pelo Poder Judiciário ou por procedimento do MP;
- **Natureza:** tipo da atuação, se extrajudicial (Inquérito Civil, Protocolado ou Procedimento Administrativo) ou judicial (Mandado de Segurança, Mandado de Injunção e Ação Civil Pública);
- **Origem:** os meios e/ou os fatos que deflagraram a atuação da Promotoria (representação, notícia de jornal, denúncias feitas em audiências públicas, em declarações, no atendimento ao público);

- **Autores da representação:** requerentes ao direito, ou seja, aquele ou aqueles que solicitaram a atuação do MP na resolução do conflito;
- **Partes denunciadas e/ou investigadas:** órgãos e/ou autoridades que foram denunciados e/ou investigados pelo MP para o cumprimento do direito educacional;
- **Solicitação:** o direito à educação demandado nos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, ou seja, os temas educacionais que nos processos se configuraram como o direito requisitado. Em uma primeira organização dos dados, na definição do tema da solicitação, procurou-se seguir o assunto nomeado na capa do procedimento do MP e/ou dos processos. Todavia, como em muitos deles não havia menção explícita do assunto ou os títulos não condiziam com o objeto abordado no seu interior, os temas foram nomeados pela pesquisadora, a partir da leitura de cada documento.
- **Fundamentação:** legitimação do MP para propor a ação ou instalar o procedimento extrajudicial e os fundamentos legais ou teóricos para a requisição do direito judicialmente;
- **Efeito da ação do Ministério Público:** as providências desencadeadas a partir da intervenção do MP para a efetivação do direito à educação.

Todos os documentos coletados foram organizados cronologicamente, com a intenção de apresentar todas essas categorias para o conjunto de dados, assim como para dar visibilidade às atividades do MP no município, permitindo perceber a predominância e a tendência da atuação do MP para a efetivação do direito à educação.

A análise dos dados das entrevistas foi possível após leituras sucessivas de suas transcrições, que resultaram na elaboração de sínteses e na seleção de trechos das falas dos entrevistados sobre os mesmos assuntos.

Assim, a partir das solicitações para a requisição do direito à educação, foram selecionados temas que possibilitaram a apresentação, de maneira descritivo-analítica, de

todos os dados presentes nas categorias, em conjunto com as informações das entrevistas, fazendo uso de excertos para ilustrar e/ou exemplificar as posições dos membros do MP.

A análise dos dados teve apoio quantitativo, mas seu emprego, como define Trivinõs (1987), não é sofisticado nem há uma análise estatística.

A atuação dos Promotores de Justiça de Rio Claro para a efetivação do direito à educação foi analisada partir do tema acesso à educação, enfocando o oferecimento pela rede municipal de vagas de ensino fundamental, a matrícula em residência próxima à escola dos educandos e déficit de vagas na educação infantil, sistematizados no APÊNDICE B.

Pelo fato de terem sido localizados 53 documentos na Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, entre processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, a sistemática de análise e apresentação dos dados demandou um tratamento mais detalhado do que nos dados de Rio Claro. Depois de sistematizados os conteúdos e informações de todos os documentos em categorias, seguindo a ordem cronológica (APÊNDICE C), tal como mencionado, o material foi separado de acordo com as diferentes solicitações. Assim sendo, os documentos foram organizados e analisados pelas seguintes solicitações: acesso e permanência à educação, oferta irregular de ensino, gestão democrática do ensino público e outras medidas adotadas para a garantia do direito à educação.

No tema “acesso e permanência à educação”, foram agrupados todos os processos judiciais e procedimentos que abordavam como: a falta de vagas em creches, pré-escolas e escolas de ensino médio (EM), a requisição de matrículas em escolas próximas da residência dos educandos e vaga em escola de ensino fundamental (EF), a instalação de creches em determinados bairros, a expansão das vagas de EM e EF em algumas localidades, a reabertura ou reorganização das escolas e classes, a necessidade de transporte escolar, a exigência de compras de materiais pelas escolas, a expulsão de alunos, a cobrança ilegal de taxas nas escolas e exigência de condições para a renovação de matrículas pelas escolas.

No agrupamento “oferta irregular de ensino”⁶⁷, foram congregados os problemas discutidos pela Promotoria que mais parecem associar-se à qualidade da educação, como: condições inadequadas da estrutura do prédio, ausência de atendimento pedagógico, problemas no interior da escola, conteúdo ensinado no EM, interrupção das aulas por falta de professores, redução da carga horária de algumas disciplinas, critérios de reposição de aulas, alunos que não sabiam ler e escrever na 4ª série do EF, déficit de funcionários, retenção dos alunos com base no Saresp, falta de mobiliário e funcionários.

Os trabalhos da Promotoria com o Grêmio Estudantil e para a participação da comunidade escolar, com a formação de Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas estão analisados no item “gestão democrática do ensino público”.

Em virtude da diversidade de procedimentos instaurados e ações ingressadas judicialmente em Ribeirão Preto, alguns documentos que não se adequaram à organização acima descrita, estão analisados em item à parte, como a ação judicial que aborda uma questão sobre o financiamento da educação e o procedimento extrajudicial sobre uma proposta de controle da evasão escolar.

Os dois próximos capítulos são dedicados a apresentar e discutir os dados coletados nas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto. Optou-se por apresentar a análise em capítulos distintos, tendo em vista que o estudo não objetiva comparações, considerando que cada Promotor de Justiça tem independência no exercício de suas funções, estando sua atuação também vinculada à realidade do contexto social de cada município.

⁶⁷ Optou-se por manter a expressão utilizada com bastante frequência nos procedimentos da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE RIO CLARO

Como já citado, o capítulo discute a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro para a garantia do direito à educação. Antes de abordar as ações desenvolvidas pelos membros do Ministério Público em âmbito educacional julga-se importante apresentar uma breve caracterização do município, destacando alguns números sobre sua realidade social e demográfica, e sobre o atendimento educacional, além de descrever algumas características dessa instituição pública.

4.1 Breve caracterização do Município de Rio Claro

Segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), o município de Rio Claro possui uma área de 521 km². Está localizado a leste do Estado de São Paulo e distante da capital 157 km. Em 2005, a estimativa de seus habitantes chegava a 185.131. A taxa de urbanização, em 2004, era de 97,69 %, a de mortalidade infantil, em 2003, pontuava 11,76, estando abaixo da média da região (12,42) e do Estado (14,25) (SEADE, 2005).

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Rio Claro cresceu 4,96%, passando de 0,786 em 1991 para 0,825 em 2000. Segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), constante do documento Atlas do Desenvolvimento Humano, o município está entre as regiões

consideradas de alto desenvolvimento humano⁶⁸, ocupando a 47ª posição em relação aos outros municípios do Estado (PNUD, 2005).

De acordo com a mesma fonte, a taxa de analfabetismo da população adulta (25 anos ou mais) era 9,3% em 1991, decaindo para 6,1 em 2000.

A renda per capita do município cresceu 34,96% (1991-2000), passando de R\$ 346,31 em 1991 para R\$ 467,38 em 2000 (PNUD, 2005). Já a receita municipal total per capita em 2003 de Rio Claro era de R\$ 793,58, segundo a Fundação Seade.

A população do município nos anos de 1991 e 2000 está apresentada na Tabela abaixo:

Tabela 11 População residente por idade – Rio Claro

Ano	População Total	De 0 a 3 Anos	De 4 a 6 Anos	De 7 a 10 Anos	De 11 a 14 Anos	De 15 a 17 Anos	De 18 a 24 Anos	De 25 e Mais Anos
1.991	138.243	7.098	7.483	11.055	11.495	7.802	7.344	85.966
2.000	168.218	10.270	8.216	10.890	11.614	9.340	22.425	95.463

Fonte: IBGE, 2004.

Pelos dados sobre população no município, em comparação àqueles do período 1991 e 2000, nota-se maior expansão da faixa etária de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, o que demonstra a necessidade de ampliação do atendimento escolar, principalmente em educação infantil.

O município de Rio Claro, no período relativo à pesquisa (1997-2004), foi governado por uma coligação liderada pelo Partido Verde (PV) e integrada, entre outros, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O prefeito, Cláudio Antonio de Mauro, reeleito no pleito de 2000 era professor do Departamento de Geografia da Unesp e membro do PV.

Em Rio Claro, o atendimento na educação infantil pública está completamente sob a responsabilidade da rede municipal, não possuindo a rede estadual nenhuma matrícula. Observando-se os dados apresentados na Tabela 12, pode-se notar que de 1997 para 1998

⁶⁸ IDHM maior que 0,8.

houve um decréscimo de vagas oferecidas na pré-escola, no ano que passou a vigorar o Fundef. Inicialmente, pode-se pensar que as crianças com seis anos foram incorporadas ao ensino fundamental, mas sabe-se que este fato não ocorreu. No período analisado, há uma pequena expansão no atendimento da pré-escola municipal, 2,59% de 1998 a 2000 e 4,31% de 2001 a 2004.

Como os dados sobre creche não foram apresentados nas estatísticas educacionais, não foi possível inferir sobre o movimento de suas matrículas nos anos de 1997 a 2000. Já no período de 2001 a 2004, o atendimento em creche teve uma expansão de 240 novas vagas, o que corresponde a 17,84%, sendo esse percentual superior ao do crescimento na pré-escola no mesmo período.

A rede privada apresenta uma oscilação nas matrículas na pré-escola. Dos dados de creche nota-se que de 2003 para 2004 houve uma expansão de 57,66% e redução, no mesmo período, do número de matrículas na pré-escola, fatos que nos levam a questionar se as crianças das creches não estavam sendo computadas no sistema educacional, passando a integrá-lo ou se estariam sendo contadas como pré-escola.

Tabela 12 Matrículas na educação infantil Rio Claro– creche e pré-escola

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001		2002		2003		2004	
	Pré-escola	Pré-escola	Pré-escola	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
Municipal	7.561	6.173	6.329	6.337	1.105	6.373	1.022	6.584	1.153	6.554	1.345	6.660
Privada	426	917	881	845	0	878	40	839	58	895	137	842
Total	7.987	7.090	7.210	7.182	1.105	7.251	1.062	7.423	1.211	7.449	1.482	7.502

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005. Observações: Não há dados de creche de 1997 a 2000. Nesse período, constam apenas as matrículas de pré-escola; no entanto, como não eram diferenciadas as matrículas entre creche e pré-escola, não há confiabilidade de que os dados sejam exclusivos de pré-escola.

Se se considerarem as metas do PNE/01 para a ampliação da educação infantil no atendimento da população de 4 a 6 anos, Rio Claro estaria atingindo a meta de 60% da população, pois somente a rede municipal em 2000 respondia por 77,12% das matrículas. Tal porcentagem, somada à rede privada, atingia 87,4%. O mesmo não acontece na creche, cuja

meta de 30% da população de até 3 anos estaria longe de ser atingida, se se compararem seus dados do ano 2001 com o total da população na faixa etária de 0 a 3 anos de 2000, uma vez que o percentual de atendimento na rede pública era de apenas 10,75%.

A rede municipal em Rio Claro já atendia o ensino fundamental, antes de 1997, mas a partir de 1998 a rede mais que duplicou o seu atendimento, pois de 1997 a 2004 houve uma expansão de 67,79%, enquanto o Estado teve, no mesmo período uma redução superior a cinco mil matrículas, o que correspondeu a 36,72% (Tabela 13). Na rede privada também houve expansão. Ainda que, no total de matrículas note-se um decréscimo, é necessário considerar as políticas de correção do fluxo escolar adotadas no período, principalmente na rede estadual com a progressão continuada.

Tabela 13 Matrículas no ensino fundamental Rio Claro– 1ª a 8ª série

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Varição
Estadual	20.909	18.657	17.860	17.383	16.896	16.299	15.725	15.293	(-) 5.616
Municipal	1.127	1.436	1.799	2.370	2.819	3.259	3.395	3.499	(+) 2.372
Privada	3.252	4.050	4.161	4.148	4.280	4.258	4.256	4.312	(+) 1.060
Total	25.288	24.143	23.820	23.901	23.995	23.816	23.376	23.104	(-) 2.184

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

Comparando o percentual de atendimento de cada dependência no ensino fundamental em Rio Claro e no Estado (Tabela 14), nota-se que o percentual de atendimento da rede estadual entre 1997 e 2004 supera o índice do estado, mesmo com a expansão da oferta pela rede municipal no período.

Tabela 14 Percentual de atendimento no ensino fundamental em Rio Claro e no estado de São Paulo

Dependência	Rio Claro		Estado de São Paulo	
	1997	2004	1997	2004
Estadual	82,7%	66,2%	71,5%	51,2%
Municipal	4,5%	15,1%	16,6%	35,4%
Particular	12,8%	18,7%	11,9%	13,4%

Fonte: Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

Nota: Não foi computada a matrícula da rede federal no estado por constituir 0,003 do total.

O ensino médio no município de Rio Claro é oferecido pelas redes estadual e privada (Tabela 15).

Tabela 15 Matrículas no ensino médio regular Rio Claro

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variação
Estadual	5.614	5.946	7.289	7.567	6.882	6.902	6.883	6.891	(+) 1.277
Privada	1.657	1.930	1.866	1.731	1.630	1.596	1.562	1.563	(-) 94
Total	7.271	7.876	9.155	9.298	8.512	8.498	8.445	8.454	(+) 1.183

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

Se for feita uma comparação da redução no número de atendimento da rede estadual no ensino fundamental (5.616 matrículas) com o acréscimo no ensino médio (1.277), entre os anos de 1997 a 2004, nota-se que o decréscimo não foi suprido pelo aumento das matrículas no ensino médio. A rede privada também pouco expandiu suas matrículas no ensino médio no período analisado, conforme disposto na Tabela 15.

4.2 Caracterização da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro

Na Comarca de Rio Claro⁶⁹ atuavam, em 2004, sete Promotores de Justiça. Quatro deles desenvolviam suas atividades junto às duas Varas Criminais e os demais nas três Varas Cíveis. As Promotorias Especializadas estavam divididas de forma consensual entre os membros do Ministério Público.

A Comarca de Rio Claro é considerada de 3ª entrância na carreira do Ministério Público e, além do município de Rio Claro, os Promotores de Justiça também atuavam nos municípios de Santa Gertrudes e de Corumbataí.

⁶⁹ As informações da caracterização da Promotoria da Infância e Juventude e da Comarca foram extraídas das entrevistas.

Para seu trabalho, o MP ocupa as dependências de um prédio, junto com o Poder Judiciário. O espaço é pequeno e há Promotores de Justiça que não possuem sala confortável, dificultando, principalmente, o atendimento de um número maior de pessoas, uma vez que os oficiais de promotoria e os estagiários também dividem o mesmo ambiente com o Promotor.

As atividades da Promotoria da Infância e Juventude são exercidas por dois Promotores de Justiça: o 5º e o 7º Promotor de Justiça.

O 5º Promotor de Justiça ingressou no Ministério Público em 1988 e trabalha em Rio Claro desde 1992. É responsável pela curadoria da 3ª Vara Cível, atuando em todos os processos que necessitam do exercício do MP: falências, concordatas, sucessões, família em geral, outros tipos de ações patrimoniais, ações de indenização, despejo desde que haja no pólo ativo, como réu, pessoa incapaz ou criança e adolescente. Nas promotorias especializadas, atua na área da Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo e Acidentes de Trabalho. Lecionou durante dois anos e meio em um curso de Direito da região.

Com a vinda do 7º Promotor de Justiça para a Comarca de Rio Claro, no segundo semestre de 1999, as funções na Promotoria da Infância e Juventude foram divididas. O 5º Promotor de Justiça passou a atuar somente em casos envolvendo menores infratores, ficando a cargo do novo promotor os demais casos.

Além das atividades da Promotoria da Infância e Juventude, que ele denomina de “área de carentes”, o 7º Promotor de Justiça desempenha funções na Promotoria da Cidadania e na área Criminal. Também auxilia outro Promotor no atendimento ao público. Segundo o entrevistado, ele tem um número “gigantesco de procedimentos em curso” na Cidadania, o que ocupa muito de seu tempo.

Cada Promotor de Justiça é auxiliado por uma Oficial de Promotoria e por um estagiário⁷⁰. Os dois Promotores indicam a necessidade de equipar as Promotorias. Segundo o

⁷⁰ Cabe ressaltar que os estagiários recebiam em 2005 R\$ 44,47 de bolsa, para um estágio de 4 horas diárias.

5º Promotor de Justiça, seria interessante que a Promotoria tivesse também psicólogo, assistente social e assistente jurídico. Para o 7º Promotor haveria necessidade de investimento em veículos⁷¹ e melhores condições de acesso à informática, destacando, também, a necessidade de auxiliares para o melhor andamento dos trabalhos.

Segundo os Promotores de Justiça entrevistados, as prioridades de atuação são definidas para a Promotoria de Rio Claro. Sua discussão acontece em uma das reuniões mensais, oportunidade em que são definidas as prioridades nas diferentes áreas que, na verdade, acabam por ser apenas uma “diretriz”, pois, de acordo com o 5º Promotor de Justiça:

Não é obrigatório o plano, ele é uma diretriz só. Cabe a cada colega, dentro de cada Promotoria, considerando as peculiaridades locais, eleger aqueles pontos que exigem uma atuação mais pronta dele, mesmo porque não há como cumprir um plano. Hoje tem que fazer isso!

As prioridades definidas por esse 5º Promotor nos últimos anos foram a construção da unidade da Fundação Estadual do Bem-estar do Menor (Febem) e a garantia do acesso da criança e do adolescente à escola. Para o 7º Promotor, é importante a verificação das crianças em situação irregular, as que ficam esmolando nas ruas e, juntamente, procurar conhecer melhor o problema da evasão escolar.

4.3 Analisando os procedimentos extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro para a garantia do direito à educação

A atuação da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro, no período definido para a pesquisa, envolveu, além das medidas administrativas de cunho mais informal, por meio de ofícios ou de telefonemas para a requisição de vagas e por escolas próximas das

⁷¹ O MP, em Rio Claro, não dispõe de nenhum veículo para uso dos Promotores de Justiça.

residências dos educandos, oito ações⁷², sendo sete judiciais e uma de cunho administrativo, ou seja, um procedimento extrajudicial.

Os processos judiciais constituem-se de Ação Civil Pública e de Mandado de Segurança, ambos demandando acesso à educação. A primeira ação solicita do município o oferecimento de vagas de ensino fundamental (EF), complementares às aquelas oferecidas pela rede estadual. O Mandado de Segurança requisita matrícula em escola próxima da residência, sendo que, no total, foram instaurados seis mandados requisitando o mesmo direito.

O procedimento extrajudicial envolveu a discussão por acesso à educação infantil (EI) em creches e pré-escolas, próximas da residência, para aquelas crianças que não haviam conseguido suas vagas.

A seguir, apresentam-se os processos e procedimentos desenvolvidos na Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro para a garantia do direito à educação, destacando as discussões desencadeadas na requisição do direito, tendo como tema geral a garantia do acesso a esse direito da criança e do adolescente.

4.3.1 Requisição de vagas no ensino fundamental

Esse processo tem como “pano de fundo” a discussão da municipalização do EF em Rio Claro, enfatizando a divisão de competências para o atendimento nessa etapa da educação básica entre o Município e o Estado.

A Ação Civil Pública, ingressada no final de 1997, originou-se do procedimento administrativo “preparatório de inquérito civil”⁷³, instaurado em setembro daquele ano, cujo

⁷² Como mencionado anteriormente, seis mandados de segurança ingressaram no mesmo período e requisitavam o mesmo direito, diferenciando-os somente os nomes das crianças.

objetivo era o de “investigar ofensa a direito fundamental das crianças e adolescentes à educação fundamental”. A Promotoria da Infância e da Juventude utilizou-se da seguinte argumentação na Portaria de instalação⁷⁴ do Preparatório de Inquérito Civil: “[...] considerando que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o ensino fundamental obrigatório e gratuito pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente (ECA, art. 54, parágrafo 2º e art. 216)” (Processo nº 698/97, fl. 9).

O fato desencadeador para a abertura da investigação, segundo o 5º Promotor de Justiça, foi uma notícia de jornal local relatando o déficit de vagas para a 1ª série do EF. De acordo com a manchete, cerca de 500 crianças que completariam sete anos até 28 de fevereiro, corriam o risco de não ingressar na escola estadual. Os recortes de jornais estão anexados aos autos do processo e cabe destacar que, nessa mesma data, o jornal noticiava também sobre o não-encaminhamento de proposta à Secretaria de Estado da Educação (SEE/SP), por parte do município, para a municipalização do EF, com a indagação da Delegada de Ensino⁷⁵, da rede estadual, sobre a falta de diálogo na discussão da proposta entre o órgão estadual e a administração municipal.

No preparatório de Inquérito Civil também estava anexada uma cópia da representação procedente da Secretária de Estado da Educação de São Paulo, Teresa Roserley Neubauer da Silva⁷⁶, ao MP com a solicitação de providências quanto ao descumprimento, por parte dos municípios do Estado de São Paulo, das obrigações constitucionais e legais para a prestação do EF, pedindo a tomada das medidas cabíveis. A documentação foi enviada pela Procuradoria Geral de Justiça ao Promotor de Justiça da Infância e da Juventude de Rio Claro.

⁷³ O preparatório de Inquérito Civil é um procedimento existente somente no Estado de São Paulo, instaurado pelo membro do MP “sempre que necessário para formar seu convencimento” (MAZZILLI, p. 82, 2004).

⁷⁴ Documento inicial, no qual constam como chegou ao conhecimento da Promotoria o problema, a competência do MP para atuar e as providências a serem tomadas.

⁷⁵ A partir de 1999 a nomenclatura utilizada para a chefia da Diretoria Regional de Ensino é Dirigente Regional de Ensino.

⁷⁶ Doravante identificada por Rose Neubauer, como ficou mais conhecida.

A representação da Secretária de Estado da Educação de São Paulo e o relatório da Procuradoria Geral de Justiça constam dos autos do processo e corroboram a argumentação do Promotor de Justiça ao exigir do município a efetivação do direito de matrículas aos alunos que ficariam delas privados na rede estadual.

O Promotor de Justiça, assessor do Centro de Apoio Operacional (CAO) da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, apresentou um parecer sobre a representação da Secretária de Estado da Educação. Nele, o Promotor faz referência ao art. 211 da CF/88 sobre a divisão de competência entre a União, Estado, Distrito Federal e Municípios e conclui que “cada uma das pessoas jurídicas de direito público, contudo, tem obrigações específicas no que tange ao ensino público, cabendo aos municípios a prioridade no **ensino fundamental** e na **educação infantil**” (Processo nº 698/97, fl. 46, grifos dos autos).

O Promotor de Justiça, do CAO, define o entendimento de atuação prioritária:

Lexicamente priorizar significa conferir primazia, ofertar em primeiro lugar, de modo que o sistema municipal trate com preferência o ensino fundamental e a educação infantil. Isto não significa vedação a que atue em outros graus; contudo, a subsidiariedade obrigacional desta última atividade, secundária, importa **adimplemento da obrigação primária, qual seja, a de atuação no ensino fundamental e na educação infantil**. (Processo nº 698/97, fl. 46, grifos do Promotor de Justiça).

Assim, o Promotor, depois de também analisar os artigos da LDB/96⁷⁷ concluiu “que, efetivamente, incumbe aos municípios a garantia de atenção às crianças de zero a seis anos de idade, bem como a oferta do ensino fundamental, o que, contudo, não vem sendo cumprido à contento no Estado de São Paulo”, sugerindo que seja enviada aos Promotores de Justiça do Estado uma cópia do expediente para sua apreciação.

No Preparatório de Inquérito Civil, o Promotor de Justiça oficiou ao Prefeito e à Delegada de Ensino que deveriam prestar informações sobre a notícia da falta de vagas para o

⁷⁷ LDB: art. 4º inc. IV; art. 11, inc. I a V; art. 18, incs I, II e III; art. 29; art. 30; art.31; art. 89.

EF, e a respeito das providências que estavam sendo efetuadas para atender á demanda escolar do próximo ano letivo.

A resposta da Delegacia de Ensino de Rio Claro informou o déficit de vagas para a 1ª série e o percentual de atendimento da rede estadual e municipal. Além dessas informações acrescentou que, segundo a LDB/96, nos artigos 10 e 11, “o Estado deverá priorizar o atendimento ao Ensino Médio e o Município deverá priorizar o Ensino Fundamental”. Também destacava o “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município”, para o atendimento do EF (Processo nº 698/97, fl. 15).

A Prefeitura enviou os esclarecimentos à Promotoria por meio de ofício da Procuradoria Geral do Município, entendendo que o EF é de competência do Estado, com fundamentação na CF/88, na LDB/96, no ECA e também na EC-14, além da argumentação sobre o regime de “competência solidária e compartilhada” com o Estado (Processo nº 698/97, fl. 52).

Nas explicações da Procuradoria Geral do Município, assinada pelo então Secretário Municipal de Educação e pelo Secretário Municipal de Justiça, também está contemplada a discussão sobre o Fundef – chamado de “Fundão” – com a retenção dos recursos e as providências que o Município estava estudando e promovendo, como o diálogo do Prefeito com a Delegada de Ensino e com a própria Secretária de Estado Educação, a respeito da matrícula dos alunos na rede estadual; a proposta de Emenda Constitucional, por meio do Deputado Federal Severiano Alves, buscando a “flexibilização do fundo”; e a preparação de Ação Direta de Inconstitucionalidade “contra a restrição, contra a retenção, contra o bloqueio dos mencionados 15% (quinze por cento), cujas receitas lhe pertencem” (Processo 698/97, fl.54).

Segundo o 5º Promotor de Justiça, a “oferta irregular do ensino obrigatório” é consequência da não-municipalização do EF pelo município, em “não querer incumbir-se de oferecer, com prioridade, o ensino fundamental” (Processo nº 698/97, fl. 3).

O Promotor de Justiça argumentou na Inicial da Ação Civil Pública que, no entendimento do Município, sobre a divisão de responsabilidade entre os níveis, lhe cabe a EI (0 a 6 anos) e o EF à rede estadual de ensino de São Paulo. De acordo com a contra-argumentação do Estado, por meio da Delegacia de Ensino, a rede estadual estaria com a capacidade máxima de atendimento e “sustenta que a legislação atribui ao Município, a partir de 1997, a responsabilidade pela oferta, com prioridade, do ensino fundamental”, dele exigindo o cumprimento da responsabilidade para com o EF (Processo nº 698/97, fl. 3).

A Ação Civil Pública tem por fundamentação o princípio de que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, e o EF é obrigatório e gratuito⁷⁸. Em sua argumentação, o 5º Promotor de Justiça, afirma que o “município – senão por dolo – ao menos por culpa, na modalidade de negligência, está descumprindo aquilo que a lei lhe determina”, ou seja, atendimento prioritário do EF.

O Promotor de Justiça requereu que o município oferecesse “complementarmente àquelas oferecidas pela rede estadual, todas as vagas quantas forem necessárias para garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito para o ano letivo de 1998” (Processo nº 698/97, fl. 6). Também requereu a imposição de uma multa, na hipótese de inadimplência.

Na Inicial da Ação Civil Pública, o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude também postula a “antecipação liminar da tutela”⁷⁹, de acordo com o art. 213, § 1º, do ECA⁸⁰,

⁷⁸ CF/88, art. 205 e art. 208, I; Lei nº 9.394/96, art. 2º e art. 4º, I; ECA, art. 54, § I.

⁷⁹ No dicionário jurídico “liminar” está definida como: “Ordem judicial que determina uma providência a ser tomada antes da discussão do feito (*initio litis*), com a finalidade de resguardar direitos” (ACQUAVIVA, 1995, p. 900-1). E “tutela” como, “encargo legal ou judicial que se atribui a alguém para administrar os bens ou a conduta de pessoa menor de idade” (ACQUAVIVA, 1995, p. 1411).

⁸⁰ “Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”.

“tendo em vista que o próximo ano letivo está próximo, havendo, portanto, fundado receio de danos irreparáveis e de ineficiência do provimento final, estando presente, de resto, a ‘fumaça do bom direito’ conforme legislação citada.” (Processo nº 698/97, fl.7).

Com o ingresso judicial da Ação Civil Pública, o Juiz de Direito da Infância e Juventude intimou o Prefeito de Rio Claro a se manifestar sobre o pedido de liminar e a comparecer à audiência especial de conciliação.

Na manifestação da Procuradoria Geral do Município sobre o pedido de antecipação da liminar, foi solicitado o seu indeferimento, fazendo uso dos seguintes motivos: que não foram editadas resoluções ou atos administrativos para a devida regulamentação da aplicação da LDB/96 e da Lei 9.424/96, no “empenho de se normatizarem os procedimentos das matrículas e vagas do ensino fundamental e da educação infantil”; que a Resolução SEE/SP nº 267, de 05/12/95, dispondo sobre o cronograma de matrículas já tinha se extinguido no ano letivo de 1996; que naquela legislação vigente, nem o Estado de São Paulo, nem o município de Rio Claro, dispunham de regras sobre o cronograma de matrículas e que não caberia ao Judiciário “erigir normas ou procedimentos específicos da área da educação” e que o município não tinha “estrutura financeira e orgânica, para assumir a municipalização do ensino fundamental” (Processo nº 698/97, fl.75-6).

No pedido de indeferimento da liminar também ficou argumentado que o Município atendia o EF “em regime de competência solidária e compartilhada com o próprio Estado, pois tem sob a sua responsabilidade direta diversas escolas e salas do mencionado ensino de primeiro grau”, além do EF regular o município “vem oferecendo, durante anos sucessivos, a educação de adultos (suplência), com o seu Projeto Vésper, em cursos noturnos, correspondentes à alfabetização do ensino fundamental.” (Processo nº 698/97, fl.77).

“Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação, prévia, citando o réu.” (ECA, art. 213, § 1º).

É interessante destacar, na argumentação da Procuradoria do Município, as referências ao Fundef:

[...] o município de Rio Claro atua na área de educação fundamental, com seus recursos financeiros próprios, **antecipando-se à própria nova Lei de Diretrizes de Bases e à Emenda 14/96 e Lei 9424/96**, não merecendo ser injustamente penalizado [...]

Ao contrário: mereceria até um **repasso ou resgate antecipado do denominado “Fundão”** [...] (Processo nº 698/97, fl.77, grifos dos autos).

Na argumentação apresentada em documentos pelo Município também há considerações sobre a prioridade de atendimento entre o EF e a EI:

[...] é relevante registrar que a legislação modificada e a atual, quando estabelecem a **prioridade do ciclo básico**, em verdade **não estabeleceu** a “prioridade” **do ensino fundamental sobre a educação infantil**, nem tampouco o inverso, ou seja, a “prioridade” **da educação infantil sobre o ensino fundamental**, pois essas duas espécies do ciclo básico⁸¹ **estão no mesmo nível linear** não ocorrendo uma suposta **preponderância de uma sobre a outra**.

A mencionada prioridade, assim, se estabeleceu a favor do ciclo básico (**educação infantil e ensino fundamental**) **sobre** os outros níveis de ensino, médio e superior.

Assim, colocada essa observação, entende-se que o Município de Rio Claro, na proporção de seus próprios recursos financeiros e das transferências tributárias que lhe são próprias, **sempre investiu** na educação pré-escolar e, também, no próprio ensino fundamental, nos limites da capacidade e da estrutura de sua rede escolar local, não merecendo, portanto, ser cominado pela liminar postulada. (Processo nº 698/97, fl.78, grifos dos autos).

Outro ponto destacado é a contínua ampliação da rede municipal no EF, enquanto a rede estadual, desde 1995, vinha tendo uma drástica redução. A esse respeito, a Procuradoria Geral do Município, exemplifica seu argumento com a desativação de um estabelecimento de ensino. O Município sugeriu, então, a reativação das escolas e das classes desativadas pelo Estado, devido à retenção dos “15%” dos recursos do fundo:

g) para a garantia real de se matricularem os discentes no ensino fundamental, o Estado deveria reativar as suas escolas e classes do primeiro grau, por ele próprio desativadas e postas à ociosidade, principalmente tendo-se em vista que é o mesmo Estado o detentor dos 15% (quinze por cento) dos recursos financeiros do Município, retidos indebitamente no “Fundão”. (Processo 698/97, fl. 79).

De acordo com a Procuradoria Geral do Município, a liminar postulada seria inócua para a sua realização, pois:

⁸¹ A expressão “ciclo básico” neste contexto está se referindo às duas etapas da educação básica, EI e EF.

[...] o Município não terá estrutura física e orgânica, nem recursos financeiros, para a construção de novas escolas e salas, concurso e contratação de professores, aquisição de material pedagógico e didático, de equipamentos necessários a atividade da educação e do ensino, em tão curto lapso de tempo. (Processo 698/97, fl. 79).

Ao pedido de indeferimento da liminar, foram anexados, pela Procuradoria Geral do Município um artigo de jornal com a manchete “Municipalização 338 municípios aderem” e um texto apresentando o Fundef⁸². Nesse pedido, o Procurador Geral do município e o Secretário de Justiça e de Governo reafirmam o pedido de indeferimento da liminar justificando que o Município não é obrigado a municipalizar:

Conforme ressalta o informativo da própria Secretaria de Estado da Educação, vê-se que a municipalização do ensino fundamental é realmente facultativa, meramente opcional para o Município, que pode deixar o aludido fundamental a cargo exclusivo do Estado - hipótese em que o próprio Estado o assumirá inteiramente, e o financiará, com os 15% dos recursos do Município, retidos no FUNDO, instituído pela Lei n. 9424/96. Obrigatório, pois, é contribuir para o FUNDO – mas a municipalização do ensino fundamental não o é.

Nessa razão, “data venia”, não cabe querer obrigar-se o Município a uma suposta prestação de fato, que por lei não lhe é impositiva, mas tão somente facultada; assim, por mais esse motivo, não deve o Poder Judiciário conceder a liminar pretendida nesta ação civil pública, compelindo o Município a fazer o que a própria lei não o obriga, deixando a sua opção por conta da facultatividade da assunção ou não da municipalização do ensino fundamental. (Processo 698/97, fl. 84-5, grifos dos autos).

Outras notícias de jornais, a pedido do Procurador Geral do Município, foram novamente juntadas aos autos da Ação Civil Pública⁸³, notícias essas que versavam sobre o impasse da municipalização entre o governo municipal e estadual.

⁸² A notícia de jornal e o texto não apresentam as referências bibliográficas. Também foi juntada ao processo, a pedido da Procuradoria Geral do município uma página do Jornal “Diário Popular”, de 9 de novembro de 1997 com os seguintes temas: “Rose Neubauer ameaça prefeitos”, “Governador sofrerá desgaste” e “Deputados condenam pressão”, e um exemplar de boletim informativo da SEE/SP sobre a EC-14/96 e sobre o Fundef.

⁸³ “Prefeitura não vai aderir ao ensino municipalizado”, Diário do Rio Claro, 30/09/1996; “Municipalização do ensino: Cláudio de Mauro não deve encaminhar proposta hoje”, Diário do Rio Claro, 30/09/1996; “Campinas fica de fora de ensino municipalizado”, Diário Popular, 18/11/97; “Concessão ou não de liminar para municipalização do ensino só em dezembro”, Diário do Rio Claro, 11/11/1997; “Emenda Rio Claro”, Jornal Cidade, 11/11/1997; “Prefeito e procuradoria manifestam-se à Justiça”, 11/11/1997; “Emenda Rio Claro discutida em Brasília: partidos progressistas vão tentar uma solução política para tratar a municipalização do ensino fundamental”, Jornal de Rio Claro, 15/11/1997; “Assessora de Covas acusa prefeitos de ladrões”, Diário Popular, 18/11/97; “Secretária xinga prefeitos”, Diário Popular, 18/11/1997; “Secretária mostra desequilíbrio” Jornal Cidade, 19/11/1997; “Cláudio de Mauro acredita que sentença será favorável: a 1ª audiência de conciliação, da Ação Civil Pública sobre a falta de vagas para a 1ª série acontece dia 1º”, Jornal de Rio Claro, 20/11/1997; “PT quer acionar Rose Neubauer: de Mauro diz que, se Rose acusou prefeitos de ladrões, todos os partidos presentes devem imitar o PT”, Jornal Cidade, 20/11/1997; “Pró-Cidadania quer análise e extinção de cargos de confiança”, Diário do Rio Claro, 20/11/1997.

Na segunda audiência especial de reconciliação, a Procuradoria Geral do Município requereu: i) o indeferimento da liminar; ii) extinção do processo; iii) a denúncia da lide e suspensão do processo; iv) a inconstitucionalidade da Lei nº 9.424/96.

A argumentação do Município retoma as questões anteriormente apresentadas, reafirmando que seria inviável o cumprimento da liminar por sua parte, tendo em vista que não dispunha de estrutura física e orgânica e nem de recursos financeiros para a sua execução. Dessa forma, os alunos continuariam sem as requeridas matrículas, pois ao Município implicaria apenas o pagamento da multa:

[...] a liminar pleiteada, na prática, implicaria tão somente no estabelecimento de multa ao Município de Rio Claro, contudo manteria os alunos, objeto da preocupação do Senhor Promotor Público, ausentes das salas de aula, salas essas existentes na estrutura educacional do Estado, mas estranhamente subtraídas do ensino fundamental. (Processo nº 698/97, fl. 112).

Outra questão abordada na contestação da Procuradoria Geral do Município foi a extinção do processo pela ausência do governo estadual como co-réu litisconsorte que, de acordo com o Procurador, “se não for sanada com a sua integração à lide, redundará fatalmente na extinção liminar deste Processo, na forma da lei.” (Processo nº 698/97, fl. 112).

A inserção do Estado também como “pólo passivo” se justifica, segundo a Procuradoria, devido à “solidariedade compartilhada, entre o Município e o Estado, na oferta do referido ensino fundamental”, argumentação baseada no art. 211 da CF/88, com a nova redação dada pela EC-14/96, na LDB/96 art. 10, incisos II e VI e art. 11, inc.V e no art. 60 do ADCT, que institui o Fundef.

Segundo o entendimento da Procuradoria Geral do Município, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundef, seria inconstitucional, na medida em que “bloqueia, ou restringe, ou retém, ou não entrega” as transferências tributárias, “pertencentes ao Município” estando ferindo a CF/88 no direito a propriedade (art. 5º, inc. XXII):

Assim, 15% (quinze por cento) das **transferências tributárias** do ICMS, do FPM e do IPI, **constitucionalmente pertencentes** aos Municípios, ficarão **retidos** no mencionado **FUNDO**, retirando-se do Município o seu **poder jurídico de usar, de fruir e de dispor** (*utere, fruire e abutere*) dos seus próprios recursos, numa

flagrante **violação do direito de propriedade**. (Processo nº 698/97, fl. 116, grifos dos autos).

As transferências tributárias, de acordo com a Procuradoria Geral do Município, são constitucionalmente pertencentes aos municípios não podendo ser retidas ou bloqueadas, conforme o “caput” do art. 160 da CF/88: “É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.” (Processo nº 698/97, fl. 116).

Nota-se, também, na argumentação da Procuradoria Geral do Município, a preocupação com a manutenção da EI que, até 1997, era a principal atuação do Município com as Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) e Creches.

O repasse dos recursos do Fundo, utilizado pelo Estado como indutor da municipalização, foi argumentado pela contestação: “o Estado não está repassando dinheiro novo ao Município, mas devolvendo-lhe apenas o que já lhe pertencia, como de sua propriedade e, assim mesmo, impondo-lhe a condição de assumir mais matrículas no ensino de primeiro grau ou fundamental” (Processo nº 698/97, fl. 122).

À época a posição da prefeitura frente à atuação do MP foi:

[...] faz-se mister registrar, MM. Juiz, que esta R. Ação Pública Civil se configura como apenas a ponta extrema de todo o processo, que originário do Ministério da Educação, desce à Secretaria de Educação de Estado, que, por seu turno, aciona a sua Procuradoria Geral, que, por sua vez, aciona as Promotorias do Ministério Público da Infância e da Juventude das Comarcas do Interior, que, por função de seu ofício, finalmente, ajuíza a aludida Ação Pública Civil, no caso, entretanto, **apenas contra o Município**, obviamente colocando a salvo de seu pólo passivo, no caso concreto, **o Estado de São Paulo**.

Portanto, MM. Magistrado, essa estratégia parece-nos um procedimento **vertical**, da cúpula Ministerial à Instância local, **hierárquico e unilateral**, sempre percorrendo os níveis da linha do **Poder Executivo** e objetivando usar o **Poder Judiciário**, para, através dele, suprir omissões do próprio **Estado** e impor apenas ao **Município**, uma **obrigação de fazer**, que a própria Lei de Diretrizes e Bases não comina às Comunas.

Aliás, o Digno Ministério Público, em outros Estados da Federação, como, por exemplo, em Santa Catarina, começa a assumir postura diferente, diante das questões da municipalização do ensino, **acionando o Estado**, para a tutela à **pré-escola da educação infantil** (cf. “Folha de São Paulo”, de 11/12/1997, Caderno Cotidiano, fl.03, em anexo). (Processo nº 698/97, fl. 123, grifos dos autos).

Anexas a essa contestação estão reportagens da imprensa local sobre o fechamento de classes da rede estadual em Rio Claro, em 1996; recortes mostram a discussão sobre a municipalização; a ata da reunião de prefeitos municipais sobre a municipalização, realizada na Câmara dos Deputados, em 25 de novembro de 1997; a sugestão do prefeito de Rio Claro, Cláudio Antonio de Mauro, à Proposta de Emenda à Constituição referente ao art. 60 do ADCT; a proposta de Emenda à Constituição do Deputado Severiano Alves; o Projeto de Lei dos deputados Ivan Valente, Padre Roque, Éster Grossi e Pedro Wilson para modificar a Lei nº 9.424/96; e ofício da Secretaria Municipal da Educação de Rio Claro (SME/RC) sobre o atendimento educacional, transporte e merenda escolar que são responsabilidade do Município.

Como não houve conciliação, o juiz apreciou a pretensão da liminar e decidiu nos seguintes termos:

[...] ao Município de Rio Claro, que, em obediência à diretriz constitucional sobre priorização do ensino fundamental, providencie o que se fizer necessário ao cumprimento da obrigação de fazer, consistente em garantir, na sua rede de ensino e com os recursos existentes, as vagas necessárias a absorver, no primeiro ano do ensino fundamental, as crianças em idade própria, que excederem a oferta estadual do mesmo nível, sob cominação de pena pecuniária de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por dia de transgressão do preceito, que ao final, reverterá ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. (Processo 698/97, fls. 104 e verso).

Em fevereiro de 1998, a Procuradoria Geral do Município requereu ao Juiz a extinção do processo, pois o “Poder Público Municipal cumpriu integralmente o mandamento constante da liminar concedida, tendo a mesma, por isso, perdido integralmente o seu objeto”. No requerimento, o Procurador Geral do município afirma que após a publicação da decisão a administração municipal “ultimou todos os esforços, em que pese as dificuldades existentes, no sentido de prover as vagas necessárias ao atendimento da determinação judicial”, adequando o espaço físico existente na rede municipal e equacionando os aspectos referente ao corpo do magistério municipal (Processo nº 698/97, fl. 166).

Após cadastramento de todas as crianças excedentes da rede estadual de ensino, 219 crianças foram matriculadas em seis turmas, distribuídas em três Emeis, de acordo com as informações prestadas pela Procuradoria Geral do Município ao Juiz de Direito.

Com essa atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação, o município de Rio Claro iniciou o processo de expansão de uma rede própria de EF, sem assumir escolas da rede estadual, como pretendia o processo de municipalização do governo estadual, via celebração de convênio. Observando os dados do Censo Escolar (caracterização do município, item 4.1) pode-se notar que houve um crescimento de 309 novas matrículas no EF de 1997 para 1998; no entanto, a EI teve um decréscimo de mais de 1.388 vagas nesse mesmo período.

4.3.2 Acesso à escola próxima da residência

O 5º Promotor de Justiça da Infância e da Juventude impetrou, no início de 1999, seis Mandados de Segurança⁸⁴, requerendo da Dirigente Regional de Ensino de Rio Claro e de alguns Diretores de Escolas da rede estadual, a viabilização do exercício de direito individual indisponível às crianças de terem acesso ao EF, em escolas próximas de suas residências.

Na entrevista, o 5º Promotor de Justiça afirmou que, em 1999, o “processo de matrícula gerou uma verdadeira confusão e os pais começaram a vir aqui na Promotoria reclamar que o filho estava muito longe, que não podia pagar transporte, que não podia levar”. Os Mandados de Segurança foram ajuizados, pois a Promotoria solicitava informações para a direção da escola por meio de ofícios e em cuja resposta se afirmava não existirem vagas.

⁸⁴ Os Mandados de Segurança estavam sob segredo de Justiça. Para o desenvolvimento deste trabalho, teve-se acesso aos mesmos com autorização do Promotor de Justiça da Infância e Juventude; no entanto, por esse mesmo motivo, não se apresentarão os nomes das crianças envolvidas. Todos os processos têm o mesmo conteúdo, modificando apenas os nomes das crianças e das respectivas escolas.

A legitimidade do MP para a propositura do Mandado de Segurança é justificada na Inicial, ao salientar que o ECA lhe confere a função de impetrar Mandado de Segurança em qualquer juízo instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente. Desta forma, as autoridades impetradas estariam, “por ação e omissão, de forma ilegal e abusiva, violando direito líquido e certo da criança inicialmente qualificada” (Processo nº 40/99, fl. 3).

Segundo a Inicial, a Dirigente Regional de Ensino de Rio Claro e os Diretores das Escolas deveriam promover a oferta regular do ensino obrigatório, da seguinte forma:

- a) número de vagas que assegure o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria (ECA, art. 54, inc. I; Lei nº 9.394/96, art. 4º, inc. I);
- b) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (ECA, art. 53, inc. I; CF, art. 206, inc. I);
- c) acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência (ECA, art. 53, V). (Processo nº 40/99, fl. 4, grifos dos autos).

A Inicial, elaborada pelo 5º Promotor de Justiça, também aborda o descaso da Dirigente Regional e dos Diretores de Escolas “em face do que determina a lei, as crianças e adolescentes do Município de Rio Claro, estudantes de primeiro e de segundo grau, passaram a estudar em escolas (muito) distantes de sua residência”, e que “por conseguinte, o Município teve, nos últimos quatro anos, um vultoso gasto com transporte escolar⁸⁵” (Processo nº 40/99, fl. 4-5).

Para discutir os gastos com transporte escolar, o Promotor de Justiça solicitou informações à Prefeitura sobre o valor despendido pela administração municipal nos anos entre 1995 e 1998, com pagamento desse transporte. A informação, segundo a alegação do 5º Promotor, seria “útil para que a Promotoria possa atuar, **sobretudo e principalmente em nível estadual**, com o objetivo de solucionar um grave problema que afeta nestes últimos anos este Município” (Processo nº 40/99, fl. 15).

⁸⁵ Gastos com transporte escolar no município de Rio Claro: 1995: R\$ 2.350.240, 18; 1996: R\$ 3.557.053,73; 1997: R\$ 2.235.637,87; 1998: R\$ 1.807.720,00 (Processo nº 40/99, fl. 19).

No pedido apresenta que as possíveis causas da necessidade do transporte escolar:

[...] nos últimos anos, mormente após a chamada “reorganização escolar”⁸⁶, os pais de alunos vivem, nas épocas de matrícula, verdadeira humilhação e tortura ao buscarem vaga na escola para os filhos.

Com efeito, as crianças e adolescentes nunca ou muito dificilmente conseguem vaga em escola próxima de sua residência. Por conta disso, têm que estudar em escolas distantes, noutros bairros, ficando vulneráveis, sobretudo a acidentes de percurso.

E não é só. O Município tem um gasto enorme com o transporte escolar, quanto o dinheiro público poderia ser empregado em outros investimentos, inclusive na construção de novas escolas e reformas das já existentes. (Processo nº 40/99, fl. 15-16).

Continuando a argumentação do Promotor de Justiça com o “vultoso gasto” do Município com o transporte escolar, este afirma que o dinheiro é utilizado com “desvio de finalidade”:

Obviamente que todo esse gasto não pode continuar a existir, pois embora computado como investimento em educação, disso, em verdade, para o senso comum, não se trata. Trata-se, em verdade, de gasto cruel e com desvio de finalidade, pois, em vez de o dinheiro público estar sendo gasto com a construção e reformas de escolas ou com a aquisição de materiais didáticos, está sendo desperdiçado com transporte escolar. (Processo nº 40/99, fl. 5).

No Mandado de Segurança, foi requerido o deferimento de liminar para a concessão de vaga, na primeira série do EF, na escola mais próxima da residência dos menores. O juiz da 2ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de Rio Claro concedeu a liminar, e os alunos foram matriculados nas escolas solicitadas pelo Promotor, as quais, segundo a localização geográfica, seriam as mais próximas de suas residências. Após a matrícula dos alunos, o Promotor se manifestou sobre a importância do Judiciário ao fazer com que o Poder Executivo cumprisse os seus deveres:

⁸⁶ No Estado de São Paulo, iniciou-se em 1996 o “Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual” que dividiu o atendimento dos alunos do ensino fundamental. As crianças de 1ª à 4ª série passaram a estudar em um prédio e os alunos de 5ª a 8ª série em outro, criando uma escola para crianças e outra para adolescentes. Segundo a SEE/SP, a unificação dos antigos primário e ginásio, na década de 70, gerou duplicação de trabalho e de recursos e com a reorganização escolar as crianças passariam a estudar em escolas especialmente preparadas para elas, enquanto os adolescentes seguiriam para outras, “com equipamentos e recursos adequados às necessidades específicas da fase que atravessam”. Os benefícios da reforma, segundo a SEE/SP, seriam a melhora na qualidade do ensino, aproveitamento dos alunos e também melhoria nas condições de trabalho dos professores (SEE/SP, 1995).

Pena que tem de ser dessa forma: o Poder Judiciário, cada vez mais, resolvendo problema do Poder Executivo.

De outra parte, o Poder Judiciário, cada vez mais, fica fortalecido e respeitado, pois, chamado para o enfrentamento de questões como a que é tratada neste processo, tem se mostrado como guardião perene da lei, não permitindo violação e desrespeito aos direitos dos cidadãos. (Processo nº 40/99, fl. 28).

O Juiz da Vara da Infância e da Juventude enviou o processo ao Ministério Público/Procuradoria Geral de Justiça para ser submetido ao reexame necessário à sentença proferida nos autos do Mandado de Segurança. No parecer da Procuradora de Justiça, encontra-se a “solicitação do ‘writ’⁸⁷ para assegurar o direito de matrícula na primeira série do ensino fundamental a criança com seis anos de idade, em escola pública próxima de sua residência” (Processo nº 40/99, fl. 47). Nota-se que o fato de a criança possuir seis anos, até então, não tinha sido objeto de solicitação de direito e nem de contestação das partes.

A Procuradora de Justiça concordou com a sentença do Juiz e a justificou, subscrevendo um parecer do Procurador de Justiça, Dr. Nelson Nery Júnior, sobre uma matéria idêntica.

Na requisição de vaga próxima da residência do aluno, o 5º Promotor de Justiça questionou os gastos excessivos do Município com o transporte, afirmando que estes poderiam ser revertidos para a construção e reformas de escolas. Sobre a não-continuidade da dessa discussão, o Promotor, na entrevista, argumentou que, logo em seguida, passou a atuar somente na área de menores infratores, o que inviabilizava a sua atuação na questão. No entanto, fica a dúvida se, nesses casos, o processo não poderia ter sido encaminhado ao novo Promotor de Justiça para a continuidade da investigação, possibilitando um controle desses gastos e, principalmente, fazendo-os reverter para construção das escolas próximas das residências dos alunos, especialmente nas regiões periféricas, com grande demanda de vagas.

⁸⁷ Writ é um termo inglês que significa mandado, ordem judicial (ACUAVIVA, 1995).

4.3.3 Déficit de vagas na educação infantil

Como mencionado anteriormente, com a vinda de mais um Promotor de Justiça para Rio Claro, a Promotoria da Infância e da Juventude foi “dividida” entre os 5º e 7º Promotores de Justiça. O protocolado nº 25206/01 esteve sob a direção do 7º Promotor, mas o pedido de arquivamento foi assinado em conjunto com o 5º Promotor.

A origem dessa atuação está em uma representação, encaminhada em março de 2001 ao MP, assinada por cinco cidadãos rio-clarenses⁸⁸.

Os solicitantes formalizam a representação baseada na “defesa de interesses coletivos, relativos ao direito ao acesso da criança e do adolescente à escola” e os motivos estão expostos da seguinte forma:

1. A falta de vagas para creches, educação infantil e ensino fundamental, nos municípios paulistas está se transformando em grave problema e, em algumas cidades, tem mobilizado, às vezes até radicalmente, **as curadorias⁸⁹ da criança e do adolescente.**
2. E, em Rio Claro, como essa situação vem sendo resolvida? Desde 1997, no auge da municipalização do ensino, a Curadoria local afirmava que “nenhuma criança ficaria sem escola”. No entanto, quatro anos se passaram e o problema continua, em detrimento das crianças e de seus pais.
3. A lacuna por vagas agrava-se a cada ano, **transformando-se em questão social que afeta pais e crianças, [...]**⁹⁰
4. Por outro, lado, apenas para exemplo, numa cidade arrasada como São Paulo, os esforços da sociedade e do Estado têm chegado aos seus extremos para manter as crianças na escola, como se vê da reportagem da Folha de 21.02.01, A 11: **‘Justiça exige vagas para crianças em creches, ou seja: a prefeitura de São Paulo terá 60 dias para matricular em creches todas as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses na capital.** (essa carência se refere a 27 mil vagas para crianças de 4 a 6 anos, apenas)’.
5. Em Rio Claro, **existe uma lista de espera de 932 crianças à procura de uma vaga;** proporcionalmente mais crianças do que em São Paulo: 433 por uma vaga nas creches e 499 nas EMEIs. [...] E veja Vossa Excelência que a Prefeita Marta Suplicy não contou com a situação privilegiada de reeleição, como é o caso do prefeito de Rio Claro, que já deveria ter minimizado esses problemas.
6. Aliás, a própria romaria de mães correndo atrás de vagas e o palavreado vazio da Secretária de Educação desenhavam, com extraordinária perfeição, a imagem de uma

⁸⁸ Cabe destacar que dois dos assinantes foram membros da administração municipal anterior, fato este destacado pelo Promotor de Justiça no arquivamento do Processo, pois não havia sido formulada nenhuma outra reclamação de falta de vagas para a EI.

⁸⁹ As Promotorias da Infância e Juventude antes do ECA eram chamadas de Curadorias de Menores.

⁹⁰ Os autores da representação também destacam diversas manchetes de jornais do município sobre a falta de vagas, principalmente em creches.

cidade com tantas carências e tamanho descuido para enfrentá-las. (Protocolado nº 25206/01, fl. 6-8, grifos dos autos).

Depois de exporem a situação vivenciada no município de Rio Claro com relação à falta de vagas na EI e de destacarem a atuação do MP na capital do Estado, em caso semelhante, os autores da representação definem os pedidos:

Com base no exposto, exercendo condição plena de cidadãos que se indignam com clamores de pais e filhos em busca de direitos inalienáveis, vimos requerer de V. Excelência que, a exemplo do que fez a Curadoria de São Paulo, instaure um **INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO**⁹¹ para apurar a real carência de vagas e, se for o caso, por meio de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA, EXIJA QUE A PREFEITURA MUNICIPAL MATRICULE EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS, PRÓXIMAS DE SUAS RESIDÊNCIAS, TODAS AS CRIANÇAS QUE SE ENCONTRAM SEM ESCOLA, SEM PREJUÍZO DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DESSES SERVIÇOS** (arts. 227 da CF, c/c53, V do ECA). (Protocolado nº 25206/01, fl. 08, grifos dos autos).

Os Promotores da Infância e da Juventude da Comarca de Rio Claro entenderam que a solicitação de direito não procedia, e encaminharam o pedido de arquivamento da representação para o exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público.

Nos fundamentos para o indeferimento da representação, os Promotores de Justiça explicitaram que o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos, conquanto desejável, não é obrigatório; se o for, não é prioritário”. A fundamentação legal está baseada no art. 11, inc. V, da LDB/96. Continuando, afirmam que obrigatório e como direito público subjetivo, a CF/88 e o ECA definem somente o EF.

Segundo o entendimento dos Promotores de Justiça, por não ser direito público subjetivo o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos não pode ser reclamado ao Poder Judiciário”. Assim sendo, “tal obrigação decorre de ‘norma programática’, por isso, deve ser perseguida e atendida, mas na medida do possível” (Protocolado nº 25206/01, fl. 3).

⁹¹ O termo “inquérito civil público” não é correto, os autores da representação devem ter incorrido no erro de fazer associação com “ação civil pública”. Acredita-se, porém, que o desconhecimento dos termos corretos não invalida a representação.

Outro fundamento, apresentado pelos Promotores de Justiça, para a não-propositura da Ação Civil Pública, encontra-se no fato de que o “atendimento em creche e a pré-escola é questão que deve ser avaliada também à luz da legislação trabalhista, pois que se trata de, direito dos trabalhadores, como definido na Constituição da República (art. 7º, XXV)” (Protocolado nº 25206/01, fl. 4).

Com relação à posição do 5º Promotor de Justiça sobre a não-obrigatoriedade do Poder Público em oferecer a EI, o representante do MP, reafirma, na entrevista, sua posição de não entender por que seria obrigatório o oferecimento da EI, mas fala sobre a decisão de um caso semelhante julgado pelo Supremo Tribunal Federal:

[...] saiu uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal dizendo que o município tem que fornecer o ensino pré-escolar. Para mim continua sendo como não obrigatório. Foi o ministro Marco Aurélio de Melo o relator.

[...] no meu modo de ver, quando eu atuei no Inquérito Civil a pré-escola não fazia parte do ensino fundamental, então definido por lei de 1ª a 8ª série, e não sendo obrigatório o município deveria atender essa etapa da educação de acordo com as suas possibilidades, de acordo com a discricionariedade da administração, de tal modo que o Judiciário não poderia interferir na atividade da administração do poder executivo.

A Procuradora de Justiça, Conselheira Relatora que analisou o pedido arquivamento da representação, argumentou, antes de analisar o mérito da questão, que não foram intimados os representantes sobre o indeferimento da representação, de acordo com a LOEMP/SP.

Em determinação do Conselho Superior do MP, o 7º Promotor de Justiça oficiou os requerentes do indeferimento da representação e que, em querendo, no prazo de dez dias contados da data da ciência da comunicação, eles poderiam apresentar recurso dirigido ao Conselho Superior do MP.

Em julho de 2001, os interessados encaminharam ao Conselho Superior do MP outro ofício, descrevendo os motivos apresentados na representação e solicitando a instalação de um “inquérito civil público” para averiguar “o número correto de falta de vagas para crianças no período pré-escola em Rio Claro” e que, se fosse necessário, seguindo o exemplo de São Paulo, se propusesse uma ação civil pública para determinar com que o Município “matricule

em creches e pré-escolas, próximas as suas residências, todas as crianças que se encontram sem escolas” (Protocolado nº 225206/01, fl. 25).

No entendimento da Procuradora de Justiça do Conselho Superior do MP, deveria ser dado provimento ao recurso. A Procuradora fundamentou seu parecer no art. 208, inc. IV da CF/88: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” e na LDB, art. 11, inc. V: “dispõe que o ensino fundamental é prioritário, mas não determina que exclusivamente” (Protocolado nº 25206/01, fl. 29).

Assim, no seu entendimento, o atendimento em creche e pré-escola não se trata “de oportunidade e conveniência da administração, mas sim de dever erigido em preceito constitucional”. A posição final é para que os autos voltem às origens para apurar se há falta de vagas e, assim sendo, para prosseguimento das medidas cabíveis posteriormente. (Protocolado nº 25206/01, fl. 30).

O processo retornou ao MP, na Comarca de Rio Claro, sendo encaminhado a outro Promotor de Justiça, que passou a realizar um “monitoramento da situação” (Protocolado nº 25206/01, fl. 66).

Dando prosseguimento às investigações, em setembro de 2001, o 1º Promotor de Justiça, que assumiu a responsabilidade pelo procedimento, enviou ofício ao Prefeito de Rio Claro, solicitando as seguintes informações:

- 1) Qual o número de vagas oferecidas em creches e pré-escolas do município de Rio Claro a crianças de zero a seis anos de idade nos exercícios de 2000 e 2001?
- 2) Quantas crianças nessa faixa etária ficaram em lista de espera no exercício de 2001?
- 3) Destas (constantes da lista de espera), quantas foram incluídas ao longo do ano letivo?
- 4) Quais providências tomadas pela Administração Municipal para sanar o problema da falta de vagas para crianças dessa faixa etária no presente exercício?
- 5) Quantas vagas estarão sendo oferecidas para essa faixa etária no ano letivo de 2002 e quais os respectivos locais de atendimento (nome e localização dos estabelecimentos)? (Protocolado nº 25206/01, fl. 36).

Em sua resposta, a SME/RC informou o número de crianças atendidas na EI, nos anos de 2000 e 2001⁹², o total da lista de espera no exercício de 2001 e o número de crianças da lista de espera incluídas durante o ano, além de apresentar suas medidas para minimizar o problema da falta de vagas na educação infantil, como:

- a) Não fechar nenhuma classe de Educação Infantil, apesar da Legislação Federal restringir esse atendimento, pois prioriza o Ensino Fundamental.
- b) Construir escolas e salas de aula de Ensino Fundamental, a fim de atender classes desse nível de ensino que se encontravam funcionando em escolas municipais de educação infantil. (Protocolado nº 25206/01, fl. 36).

Com a necessidade de expansão do EF, a SME/RC passou a utilizar salas da EI para a oferta do ensino obrigatório, o que reduziu o atendimento em pré-escola, por isso o seu compromisso em construir escolas e salas de aulas para liberar espaço para as crianças de 4 a 6 anos.

No período, a Prefeitura informou ter construído duas escolas de EF, com isso ampliando o atendimento em algumas unidades de EI. Quanto à solução para o aumento da demanda, destacou as seguintes providências: envio à Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de um projeto para a construção de uma creche em parceria; negociação com a SEE/SP para a construção de uma escola de EF; solicitação da concessão de salas ociosas em uma escola estadual para o atendimento de crianças na EI; construção de escola de EF; e encaminhamento a Deputados com sugestão de proposta de Emenda ao Orçamento do Estado para construção de creche em uma determinada região da cidade.

No início do primeiro e segundo semestres de 2002, o 1º Promotor de Justiça oficiou novamente a Prefeitura solicitando informações sobre a evolução das providências anunciadas pela administração municipal para solucionar o déficit de vagas na EI e o número de crianças na lista de espera da creche e da pré-escola. Nesse período, o Promotor também anexou ao

⁹² O número de vagas oferecidas na EI, segundo a SME/RC, foi de 7.913 em 2000 e 8.373 em 2001. Na lista de espera no exercício de 200 havia 1636 crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Das crianças constantes na lista de espera no exercício de 2001, foram incluídas 786 durante o ano.

processo cópias de publicações da imprensa local evidenciando as medidas tomadas pela SME/RC para a ampliação de vagas.

No final de 2002, o 1º Promotor de Justiça enviou ao Conselho Superior do MP o Protocolado para a promoção de arquivamento. Em seu pedido, noticiava as medidas adotadas para a abertura de novas vagas de EI e apresentava seu posicionamento quanto ao poder público:

[...] a prefeitura de Rio Claro demonstrou, empenho na adoção de providências para solução de problemas, com a reforma, ampliação e construção de novas unidades, para tanto necessitando e contando com a liberação de verbas por parte do Governo Estadual. (Protocolado nº 25206/01, fl. 66-7).

Outra questão evidenciada no pedido de arquivamento foi a ausência de outras reclamações à Promotoria de Justiça sobre a falta de vagas na EI:

Oportuno registrar que, desde que oferecida a representação inicial, subscrita por cidadãos combativos e atentos aos problemas da coletividade, dois deles ex-integrantes da Administração Municipal de Rio Claro em gestões anteriores, nenhuma reclamação concreta foi formulada na Promotoria de Justiça de Rio Claro justificando a imediata propositura de ação civil pública para garantir o respeito a direito constitucionalmente assegurado no tocante a vagas em creches e pré-escolas. (Protocolado nº 25206/01, fl. 67).

O Promotor de Justiça também argumenta que, para a ampliação de vagas, além dos investimentos feitos em construção, ampliação e reforma são necessários a contratação de profissionais e o fornecimento de merenda; “desse modo, não se mostra absurdo concluir que o aumento de vagas na educação pré-escolar deve ser feito com cautela”, além de destacar a “possível redução da procura, tendo em vista a crescente conscientização da população quanto à prática do controle da natalidade” e a característica da população brasileira “nômade, transeunte”, o que interfere na realidade dos números (Processo nº 25206/01, fl. 68).

Em sua apreciação final, apresenta seu entendimento quanto à questão postulada pela representação:

No entender deste Promotor, não está configurada negligência ou omissão por parte da Prefeitura Municipal de Rio Claro quanto ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas municipais destinadas ao atendimento de crianças na faixa etária de zero a seis anos, não se justificando, portanto, o requerimento de medidas judiciais de natureza coercitiva visando assegurar o direito previsto constitucionalmente. (Processo nº 25206/01, fl. 68).

O arquivamento foi homologado pelo Conselho Superior do MP, em agosto de 2003. Como se pode notar, essa atuação do Ministério Público foi longa: de março de 2001 a agosto de 2003.

Durante o “monitoramento”, realizado pelo MP sobre a falta de vagas na EI, segundo as informações prestadas pela SME/RC, o município de Rio Claro ampliou o número de vagas oferecidas na EI, diminuindo assim a lista de espera, que em 2001 tinha 1.636 crianças, cujo número se reduziu a 813, em 2002. Nesse período, foi construída uma creche, enquanto outra foi ampliada; fez-se um empréstimo de salas ociosas em uma escola estadual para atendimento de alunos da pré-escola; houve a ampliação de uma escola de EF do município possibilitando o atendimento de duas turmas de alunos de 6 anos. As outras providências anunciadas para 2003 ampliariam, segundo as informações da SME/RC, mais 440 novas vagas na EI em Rio Claro.

Analisando os dados oficiais (Inep/MEC) do atendimento de pré-escola e creche, no período entre 2001 e 2002, quando o atendimento da EI no município de Rio Claro foi monitorado pelo MP, verifica-se que as matrículas em creche diminuíram (1.105 para 1.022); no entanto, na pré-escola, houve crescimento de 211 novas vagas (6.373 para 6.584), o que corresponde 3%. A maior expansão das matrículas em creches aconteceu somente de 2003 para 2004 (1.153 para 1.345), equivalendo a 13%. Dessa forma, durante o período do desenvolvimento do procedimento extrajudicial do MP não houve aumento potencial da oferta da EI, pois o Promotor de Justiça somente acompanhou os planos da administração municipal, não havendo outras medidas que forçassem uma maior expansão daquelas ofertas.

Sobre a demanda de vagas na EI, deve-se considerar que no entendimento dos Promotores da Infância e Juventude que assinaram o pedido de arquivamento da representação, a obrigação do poder público na oferta da EI decorre de “norma programática”, que deveria ser atendida na medida do possível, e para o Promotor de Justiça que realizou o

“monitoramento” da situação, o aumento das vagas na EI deveria ser feita com cautela, devido, na sua concepção, à redução da natalidade.

Apesar de os dados apresentados pela SME/RC evidenciarem a presença de crianças na “lista de espera” para atendimento em creche e pré-escola, não houve outras representações e/ou solicitações ao MP para garantir o direito das crianças. Talvez se houvesse outras reclamações da sociedade, o Promotor assumisse postura diferente em relação aos fatos.

4.3.4 Outras medidas adotadas pela Promotoria para a efetivação do direito à educação

Além das demandas a respeito da ausência de vagas e necessidade de escola próxima da residência dos alunos, o 5º Promotor de Justiça destacou, em entrevista, a grande solicitação por parte das escolas, por uma atuação da Promotoria na resolução de conflitos que envolviam violência escolar. Para atender a essa solicitação, o Promotor passou a realizar reuniões com pais, alunos e professores nas escolas.

O 7º Promotor de Justiça enfatizou a atuação que vem desenvolvendo com relação à evasão escolar. Para solucionar o problema dos alunos adolescentes que não ingressavam nas aulas e se envolviam com drogas e álcool, foram feitas reuniões com a Guarda Municipal, Polícia Civil e SME/RC. Outra medida foi a existência de um acordo entre ele e as escolas para a verificação do problema da evasão, objetivando que essa seja comunicada imediatamente ao MP.

Além das demandas já descritas neste trabalho, o 7º Promotor de Justiça ressaltou as solicitações recebidas sobre a procura de matrículas ou de transferência de alunos para as escolas do Município. Para esses casos, o membro do MP informou que os problemas são

solucionados de maneira extrajudicial com ofícios ou com contato direto com os diretores das escolas ou ainda, eventualmente, com a Dirigente Regional de Ensino, não sendo necessário o ajuizamento da ação. Somente quando recebe a denúncia via expediente é que ele requisita a intervenção do juiz.

Sobre as crianças e adolescentes que não estariam freqüentando o EF (dados do “Mapa da Exclusão”⁹³), os Promotores de Justiça têm ingressado com Inquérito Policial para apurar crime de abandono intelectual. Os números que aparecem seriam, segundo o 5º Promotor, de “renitência do aluno”.

Os dois Promotores de Justiça da Infância e Juventude, quando em audiências informais no MP, revelaram que verificam se a criança e o adolescente estão estudando. Para o 7º Promotor de Justiça, esse questionamento tem como objetivo conscientizar os pais e o próprio adolescente e a criança, sobre a obrigação desses últimos de estudar. Quando a criança ou o adolescente não está estudando, é feito um compromisso de comprovação de matrícula e da freqüência.

Abordando a educação em sentido amplo, o 5º Promotor de Justiça destacou a atuação que estava desenvolvendo para a construção de uma unidade da Febem em Rio Claro, pois uma unidade de menor porte poderia fazer um trabalho sócio-educativo mais adequado aos adolescentes internados. Dessa forma, foi ingressada uma ação contra a Secretaria da Fazenda do Estado e a Febem, inicialmente julgada procedente; no entanto, o Tribunal acolheu o recurso da Fazenda, entendendo que tratava de uma norma programática. Nas palavras do Promotor:

⁹³ Levantamento disponível no sítio do CAO da Infância e Juventude sobre o número de crianças e de adolescentes que estariam fora da escola. Segundo as informações, Rio Claro tem 97,9% da população de 7 a 14 anos na escola, ou seja, 481 crianças estão fora da escola. Fonte: <http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/caoinfancia.htm>. Acessado em 3/6/2004.

[...] as normas programáticas não trazem em si um direito subjetivo, de tal modo que não se pode exigir o cumprimento daquelas normas. As normas programáticas elas simplesmente dão uma diretriz a ser seguida pelo administrador. E o administrador dentro da conveniência e oportunidade, ou seja, dentro da discricionariedade administrativa é que vai avaliar qual é o momento, em que ocasião, quantas unidades ele vai construir, onde vai construir.

Como foi julgada improcedente a ação judicial, o membro do MP tem procurado exigir do poder público, por meio de pressões, a construção da unidade da Febem, para suprir a finalidade sócio-educativa desejável, conforme dito anteriormente.

4.4 Algumas considerações sobre a atuação do Ministério Público em Rio Claro

Das atuações dos Promotores de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro para a efetivação do direito à educação, nota-se que todas estão vinculadas às demandas por acesso à educação. Todavia o 5º Promotor de Justiça declara que, apesar de não haver reclamações, percebe a falta de qualidade do ensino nas escolas por meio do contato com os menores infratores, quando esses apenas “desenham os nomes”, mesmo estando na sexta série, por exemplo. Indagado, na entrevista, sobre como o MP poderia colaborar para resolver a questão da falta de qualidade nas escolas o Promotor de Justiça explica que poderia ser cobrado da administração pública o princípio constitucional da eficiência:

Uma função que poderia ser feita é a cobrança de um serviço público mais eficiente. Se a gente for ver bem, lá no art. 37 da Constituição, está dizendo que a administração tem que cumprir princípios, tais como legalidade, da moralidade, dentre outros da eficiência. Então aí poderia entrar o MP, já que se trata de um preceito constitucional. Procurar definir o que é eficiência. Eficiência, não é entrar e sair ao meio-dia, coisa e tal, formalmente, ou prestar vaga para todo mundo isso não é eficiência. Eficiência também envolve qualidade.

Sobre como esse direito poderia ser exigido, o 5º Promotor de Justiça manifesta que seria complicado acionar o Estado judicialmente para condená-lo a prestar uma educação com eficiência. Acredita que a melhor opção seria uma atuação extrajudicial, instaurando

Inquéritos Cíveis em todos os níveis, começando pela Procuradoria Geral da República cobrando do Ministro da Educação, prosseguindo pelo Procurador de Justiça cobrando do Secretário de Estado da Educação uma educação de qualidade.

O 5º Promotor de Justiça reconhece a dificuldade que o MP tem para atuar na garantia de um ensino de qualidade; todavia, aponta para a possibilidade de trabalho coletivo dessa instituição com professores e pais. Nas suas palavras:

É complicado, porque o MP defende a sociedade em juízo, ele é habilitado para atuar na esfera jurídica, é certo que depois da CF/88 o MP ganhou uma posição de agente político e como tal ele tem como obrigação de ser um agente modificador da realidade social, mas é isso que eu insisto, o promotor de justiça, em razão da sua formação jurídica, a sua atuação se restringe no âmbito judicial, não há como o promotor sair do gabinete dele e ensinar os professores como ter autoridade na sala de aula, ensinar os alunos lerem. Nem formação em Pedagogia ele tem. Agora, é possível que o promotor seja um aliado dos educadores, envolvendo também pais e professores, sendo um aliado neste processo de educação. Eu fui a várias escolas, a convite dos professores, ora para falar para os professores, ora para falar para os pais e professores, ora para falar com alunos e professores, alunos e pais.

Sobre a fiscalização das contas do Município, o 5º Promotor de Justiça afirmou em entrevista que toma ciência das irregularidades após o julgamento das prestações de contas pelo Tribunal de Contas, o que acontece somente um ou dois anos depois da ocorrência dos fatos. Segundo ele, deveria haver um mecanismo mais rápido de apuração, com um controle mais efetivo da sociedade além do Tribunal de Contas, sugerindo um conselho misto de pais e alunos. Da sugestão do Promotor, poderia ser feita uma associação ao conselho já existente do Fundef, com também representantes de professores, servidores municipais e pais. Uma atuação conjunta com esse Conselho poderia potencializar a atuação do MP e dos conselheiros.

Além do atendimento de solicitações para reuniões com pais, alunos e professores para a discussão da violência escolar, os dois Promotores de Justiça da Infância e Juventude afirmaram não haver desenvolvido reuniões e/ou audiências públicas envolvendo a questão educacional e com relação à EI, a Promotoria da Infância e Juventude não tomou outra

medida além da representação movida por cidadãos, processo extrajudicial, que atravessou o período de 2001 a 2003.

Sobre a gestão democrática, meta do Plano de Geral de Atuação do MP, o 7º Promotor de Justiça afirmou não haver recebido reclamações ou notícia de problemas, nem de cidadãos e nem do próprio órgão de administração, que seria a SME/RC. Já o 5º Promotor de Justiça declarou que, por ser um assunto mais atual, ainda não tinha uma linha de atuação definida.

Analisando o período das medidas formais adotadas pelo MP em Rio Claro para assegurar o direito à educação, nota-se que elas datam de 1997, 1999 e 2001, não havendo um período com maiores demandas.

As origens das atuações são diferentes. Na requisição de vagas para o EF a provocação ocorreu, segundo as declarações do Promotor de Justiça, por meio de notícias de jornais, mas também contribuiu a representação da Secretária de Estado da Educação junto ao MP. Para a requisição de matrículas de EF em escolas próximas às residências dos alunos, as constantes reclamações de pais e a falta de atendimento, por parte das escolas, ao pedido do MP foram os fatos desencadeadores da ação. Já o procedimento sobre o déficit de vagas na EI adveio de representação de alguns cidadãos que não estavam diretamente vinculados às crianças prejudicadas pela falta de escolas. No entanto, pode-se perceber, pelo registro do Promotor de Justiça no pedido de arquivamento, que se tratava de integrantes da administração municipal anterior, evidenciando que o interesse dos requerentes poderia, por isso, eventualmente, ser mais político do que social.

Entre as organizações da sociedade civil que têm como objetivo comum a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, no que se refere à educação, o 5º Promotor de Justiça destaca que o maior contato do MP é com o Conselho Tutelar, tendo, algumas vezes, participado de reuniões com o Conselho Municipal dos Diretos das Crianças e dos

Adolescentes. Quanto ao CME e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, disse que não houve solicitações desses ao MP.

Além da atuação em conjunto com o Conselho Tutelar para resolução dos problemas das crianças com medidas de proteção, o 7º Promotor de Justiça em sua entrevista afirmou que, especificamente com relação à educação, também não recebera solicitações dos demais órgãos colegiados.

Do conjunto dos documentos coletados para esta pesquisa na Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro, apenas um tratava de procedimento extrajudicial. Na Ação Civil Pública que exigia do Município a abertura de vagas para o EF, o 5º Promotor de Justiça instaurou, inicialmente, um procedimento administrativo para averiguar, tanto do Prefeito Municipal quanto da Dirigente Regional de Ensino, as medidas adotadas para atender à demanda escolar. Já nos seis Mandados de Segurança não há nenhum procedimento administrativo formal anterior à ação judicial. A posição de ajuizar a ação somente quando não há possibilidade de uma atuação extrajudicial foi apontado pelo 5º Promotor de Justiça nos casos em que há possibilidade de se obter uma liminar, pois seu efeito é imediato. Segundo o membro do MP, a via extrajudicial é sempre melhor para requisitar os direitos sociais e os direitos individuais indisponíveis, pois não envia ao Judiciário um novo caso, não contribuindo para aumentar o trabalho daquele órgão.

Analisando as partes denunciadas e/ou investigadas pelo MP em Rio Claro, apenas nos Mandados de Segurança foi requisitada dos órgãos estaduais (escolas estaduais e Diretoria Regional de Ensino) a matrícula em escolas de EF próximas das residências. No processo sobre o oferecimento de vagas no EF, o 5º Promotor de Justiça ingressou com a ação contra o poder público municipal para que este assumisse os alunos que não obtivessem vagas na rede estadual, entendendo que o Município deveria oferecer, com prioridade, o EF. Já a Procuradoria do Município, na contestação dessa ação, questionou o fato de o poder estadual

não ser réu no processo. No procedimento administrativo que monitorou a oferta da EI, o membro do MP encarregado de prosseguir as investigações quanto à falta de vagas, solicitou as informações junto à rede municipal.

Das medidas formais adotadas pela Promotoria da Infância e Juventude em Rio Claro para assegurar o direito à educação, a que mais teve impacto no sistema educacional foi aquela que exigiu do poder público municipal a abertura de vagas no EF, forçando a expansão das matrículas nessa etapa da educação básica, iniciando, assim, um processo de municipalização do ensino, não no modelo proposto pela SEE/SP, com a Parceria Estado/Município assumindo as escolas estaduais, mas sim criando uma rede própria de atendimento. No caso da EI, a SME/RC declarou, no período monitorado pelo MP, as suas ações para a expansão do atendimento das crianças de 0 a 6 anos, não havendo, por parte do Promotor de Justiça responsável pelo processo, necessidade de outras providências, pois considerou que o Município se havia empenhado para adotar medidas que solucionassem o problema da falta de vagas.

Segundo o 5º Promotor de Justiça, a tendência de municipalização da educação, é uma “medida que serve de estímulo para a melhora da qualidade, pois cada município tem sua peculiaridade”. Também considera que os administradores municipais, “sentindo o problema na pele, têm melhores condições de resolver aquele problema do que a autoridade distante”, sendo os problemas resolvidos com mais rapidez e eficiência, quando tratados em nível local.

Sobre a posição do Promotor de Justiça em relação à atuação do MP no controle social do Estado, exigindo desse o cumprimento dos direitos sociais, o 5º Promotor declarou que não seria o ideal, mas que no momento atual ainda se fazia necessário. Em suas palavras:

É lamentável que isto tenha que ocorrer porque o Município como sendo uma pessoa jurídica de direito público interno está obrigado na Constituição a cumprir o princípio da moralidade, da legalidade, enfim todos os demais princípios. Não é necessário e nem desejável que um outro órgão, como o MP, fique em cima como se fosse um carrasco. Isso faz com que se tenha a impressão de que o promotor fica ora como um censor ora como um assessor do prefeito, do governador ou do presidente da república. Faça assim, se não o promotor vai implicar! Mas, enfim, após a CF/88, o Brasil sofreu um novo desenho, as instituições foram passadas a limpo, tomamos

ares de democracia, recebemos uma chuva de direitos, foram criados direitos eminentemente sociais, de tal modo que faz parte do processo, por enquanto é necessário isso, não sei daqui uns vinte, trinta, cinquenta anos não sei como será. Talvez o MP tenha daqui uns cinquenta anos uma atuação totalmente diferente.

Das dificuldades para efetivação do direito à educação, os dois Promotores de Justiça manifestam que a legislação brasileira é adequada faltando apenas “material humano”. Contar com um oficial de promotoria e estagiário, segundo o 5º Promotor já é razoável, pois anteriormente tinha que fazer todo o trabalho sozinho. Para esse membro do MP, a Promotoria precisaria ter “assistente jurídico”, que seriam os “profissionais do direito já formados, bacharéis em direito com carteira da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concursados, e que teriam a função de assistente do MP”. Essa medida colaboraria para um trabalho mais amplo, como define a CF/88:

Então, o Promotor se ocuparia das coisas realmente importantes, ele teria tempo e condições de pensar grande e assim atuar como quer a CF/88, como um agente modificador da realidade social, o Promotor teria condições para realizar audiências públicas, para visitar efetivamente as entidades, para manter contatos mais abertos com outros, com todos os segmentos da sociedade, daí desses contatos, dessas audiências públicas ele pudesse extrair o que está falhando, o que pode ser feito e onde ele pode agir. Do jeito como está é impossível. Todos os dias que nós chegamos aqui tem uma pilha de processos. [...] Tudo isso tem prazo. Você não pode perder o prazo porque tem conseqüências, se não tiver conseqüência processual, tem conseqüência com a Corregedoria.

Já para o 7º Promotor, as Promotorias da Infância e Juventude deveriam ter assistente social, psicólogo e psiquiatra. Isso “traria uma situação mais tranqüila para a gente, porque quando houvesse a demanda específica para determinado problema a gente poderia buscar junto as técnicas ou eventuais visitas às escolas”.

Devido ao excesso de serviço, incluindo audiências, processos e atendimento ao público os Promotores de Justiça declararam que, às vezes, se torna difícil a participação em eventos, fazer visitas e audiências públicas. Para o 5º Promotor de Justiça é até possível fazê-las, mas não aconteceria com a frequência devida, pois dependeria da vontade e da disponibilidade de cada membro. Já o 7º Promotor de Justiça destacou os trabalhos em diversas áreas, como agravante para a não-realização de outras atividades:

[...] nas curadorias onde eles só trabalham com isso, então eles têm possibilidade de um dia parar e fazer um curso ou para participar de um trabalho. Eu tenho que fazer isso, eu tenho cidadania, eu tenho crime, eu tenho audiência, e tudo mais, então eu não consigo estar presente. [...] Infelizmente, o trabalho no interior, principalmente esse que é dividido, ele toma muito tempo da gente, às vezes têm situações do MP em que a gente é convocado e não pode participar, para não deixar de atender o serviço da Comarca.

Quanto à análise sobre a atuação do MP para a garantia do direito à educação, o 5º Promotor de Justiça, fazendo um balanço da atuação do MP no Estado de São Paulo, considera que a instituição cumpriu a sua parte:

Nessa medida é que nós dissemos que o MP cumpriu as funções, porque cumpriu a função de modificador da realidade social. Ao menos a vaga está sendo garantida, agora o que preciso trabalhar para segundo plano é a questão da qualidade, aí é complicado, aí nem eu sei como resolver bem.

Para o 7º Promotor, seria importante que a população tivesse consciência dos limites do MP e, principalmente, do que sejam os direitos coletivos, pois não é em todos os casos que cabe atuação do MP, sendo importante divulgar “quais são as funções e de que maneira essas funções podem ser exercidas”:

Porque explicar o que o juiz faz é fácil, não tem muito que definir, o juiz julga, decide, aplica pena, preside processo, agora o que a gente faz, eles não sabem. Tem gente que pensa que promotor é o primeiro grau da vida do juiz. Tem gente que confunde, acha que um dia vou ser desembargador. Eu não vou ser desembargador, vou ser procurador de justiça!

Segundo o 5º Promotor de Justiça, muitos cidadãos procuram o MP em casos em que não há legitimidade do órgão para promover a ação, sendo, então, dada uma orientação para que se procure a assistência judiciária. Nesses casos, o atendimento direto pelo promotor se faz, somente quando há insistência por parte do requerente em falar pessoalmente com o membro do MP.

Sobre as diferentes formas de atuação dos promotores de justiça, o 5º Promotor de Justiça enfatizou que “com recursos da informática e com a criação desses Centros de Apoio, existe uma atuação mais regrada, mais uniformizada”.

Em se tratando de apoio ao trabalho dos Promotores, os dois entrevistados em Rio Claro destacaram nas entrevistas o apoio dados pelo CAO da Infância e Juventude, tanto no

envio de legislação específica sobre a educação, citando como exemplo a LDB/96 quando da sua publicação, como de orientações do Procurador Geral ou do Coordenador do Centro sobre alguma atuação, com envio de material ou de posicionamento, destacando que o CAO da Infância e Juventude é “muito fortalecido”.

Para uma análise da atuação do MP em Rio Claro para a garantia do direito, faz-se necessário considerar a estrutura da instituição no município. O MP na Promotoria de Rio Claro divide espaço com o Poder Judiciário. Os Promotores de Justiça atuam em mais áreas, não tendo condições potencializadoras para uma intervenção mais especializada na Infância e Juventude, principalmente na garantia dos interesses difusos e coletivos.

No próximo capítulo, far-se-á uma apresentação e análise da atuação do MP que, diferentemente de Rio Claro, possui uma estrutura, tanto física como de pessoal, mais ampla e específica o que possibilitará, sem o objetivo de estabelecer comparações, depreender outras possibilidades de ação de membros do MP para garantir o direito à educação.

5 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RIBEIRÃO PRETO

Antes de apresentar a análise da atuação do MP em Ribeirão Preto para a garantia do direito à educação, far-se-á uma breve caracterização desse município e de sua Promotoria de Justiça da Infância e Juventude. Os diferentes tipos de atuação serão descritos e analisados a partir dos temas: direito ao acesso e à permanência na educação básica; oferta irregular de ensino, destacando as ações que envolvem o questionamento da qualidade na educação; a gestão democrática do ensino público e outras demandas envolvendo a questão educacional.

5.1 Breve caracterização do município de Ribeirão Preto

O município de Ribeirão Preto localiza-se na região nordeste do Estado de São Paulo, a 313 km da capital. A população estimada, em 2005, foi de 543.885 habitantes, com 99,66% de taxa de urbanização. No ano de 2004, a taxa de mortalidade infantil era de 8,77, ficando abaixo da média regional e estadual, respectivamente, 11,10 e 14,25 (SEADE, 2005).

No período de 1991-2000, o IDHM de Ribeirão Preto cresceu 4,01%, passando de 0,822 em 1991 para 0,855 em 2000, ocupando, em relação aos outros municípios do Estado, a 6ª posição (PNUD, 2005).

A taxa de analfabetismo da população adulta (25 anos ou mais) em 1991 era 7,7, decaindo para 5,2 em 2000. A renda per capita média do Município cresceu 16,04%, passando de R\$ 465,20 em 1991 para R\$ 539,84 em 2000. Já com relação à receita municipal total per capita, em 2003, o valor era de R\$ 1.020,71 (PNUD, 2005).

A administração municipal de Ribeirão Preto, no período de 1997-2000, esteve sob a orientação do prefeito Roberto Jabani, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). De 2001-2004, foi governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no início do mandato por Antônio Pallocci Filho até sua saída para assumir cargo junto ao Governo Federal, quando foi substituído por Gilberto Maggioni.

As informações sobre a população residente em Ribeirão Preto estão sintetizadas na Tabela 16.

Tabela 16 População residente por idade – Ribeirão Preto

Ano	População Total	De 0 a 3 Anos	De 4 a 6 Anos	De 7 a 10 Anos	De 11 a 14 Anos	De 15 a 17 Anos	De 18 a 24 Anos	De 25 e Mais Anos
1.991	436.682	23.995	26.139	36.658	35.627	23.480	22.682	268.101
2.000	504.923	30.412	24.564	32.650	36.423	28.749	68.146	283.979

Fonte: IBGE, 2005.

Do total da população em Ribeirão Preto, em 2000, 30,2% estava na faixa etária de 0 a 17 anos, ou seja, no período adequado para a frequência na educação básica.

A seguir, o texto apresenta alguns dados de matrícula na educação básica em Ribeirão Preto, necessários para a compreensão da situação educacional do Município. Nesse sentido, pela Tabela 17, constata-se que Ribeirão Preto mantém, na rede estadual, o atendimento em creche, mas esse número vem decaindo nos últimos anos.

Tabela 17 Matrículas na educação infantil Ribeirão Preto– creche e pré-escola

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001		2002		2003		2004	
	Pré-escola	Pré-escola	Pré-escola	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
Estadual	*	*	21	0	317	0	302	0	260	0	235	0
Municipal	8.860	9.693	10.157	10.454	1.627	10.645	1.761	11.033	1.818	10.764	2.111	11.163
Privada	4.406	4.014	4.517	4.340	1.427	5.206	1.622	5.481	1.793	5 678	2.462	6.349
Total	13.630	13.707	14.695	14.794	3.371	15.851	3.685	16.514	3.871	16.442	4.808	17.512

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005. Nota: * Informação ausente. Até 2001 não havia distinção entre os dados de creche e pré-escola, por isso não há certeza na diferenciação desses dados nesse período.

Entre 1997 e 2000, a rede municipal expandiu em 15,25% a matrícula na pré-escola e, de 2000 a 2004, o percentual de crescimento foi menor, 6,35%. Cabe destacar que, em 2003, houve uma redução de 269 vagas na pré-escola (2,5%) se compararmos com 2002, também com base nos dados da Tabela 9.

Como os dados de creche estão presentes somente nas estatísticas a partir de 2001, não se pode inferir sobre sua dinâmica anterior, mas de 2001 a 2004 houve um acréscimo de 484 matrículas, o que equivale a 22,9%.

Uma outra questão que se destaca nos dados de matrícula na EI é seu expressivo atendimento na rede privada, com ampliação a cada ano. A única exceção para a expansão na pré-escola particular é no ano de 2000 e, nesse caso, observando o número de atendimento na rede municipal, nota-se que sua oferta foi superior a essa redução, o que pode evidenciar a procura pela educação privada por falta de atendimento público. Nos demais anos, mesmo com a expansão da oferta na rede pública, a Escola Infantil privada em Ribeirão Preto manteve-se em expansão; em 2004, as matrículas na pré-escola particular representavam 36% do total de atendimento nessa etapa da educação básica; já na creche, esse percentual era maior, chegando a 51%.

Em uma comparação entre o total da população de 4 a 6 anos de 2000 (24.564 habitantes, segundo Censo Populacional do IBGE) com o total de matrículas na pré-escola nesse mesmo ano (14.794), verifica-se que 60% das crianças freqüentam a pré-escola e, se for considerado apenas o atendimento na rede municipal, 42% da população de 4 a 6 anos estava estudando na rede pública. Essa taxa de atendimento demonstra que o sistema de ensino atinge a meta de atendimento dos cinco primeiros anos estabelecida pelo PNE/01, qual seja: 60% da população de 4 a 6 anos. Todavia, está aquém dos 80% previstos no PNE/01 para o atendimento em dez anos.

Apesar de não termos os dados de creche de 2000, é possível uma estimativa do percentual de atendimento em creche em Ribeirão Preto, considerando a população da faixa etária de 0 a 3 anos em 2000 (30.412) com as matrículas em creche de 2001 (3.371). Desse modo, apenas 11% das crianças nessa faixa etária freqüentam creches e 5,3% estariam na rede municipal. Como se pode notar, o atendimento na EI em creche em Ribeirão Preto é baixo, estando o município distante da meta do PNE/01 de 30 % de atendimento da população de 0 a 3 anos em cinco anos e 50% em dez anos.

No que tange ao EF, o atendimento é realizado em Ribeirão Preto pelas três redes: estadual, municipal e privada, como se constata na Tabela 18.

Tabela 18 Matrículas no ensino fundamental Ribeirão Preto

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variação
Estadual	50.321	48.172	45.575	42.404	39.680	38.476	38.344	37.456	(-) 12.865
Municipal	16.504	17.439	17.947	18.313	19.047	19.815	20.063	20.214	(+) 3.710
Privada	19.131	18.621	18.298	18.271	18.357	18.236	18.274	18.600	(-) . 531
Total	85.956	84.232	81.820	78.988	77.084	76.527	76.681	76.270	(-) 9.686

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

A rede municipal de Ribeirão Preto já possuía, antes de 1997, uma rede própria de EF, e seu atendimento vem aumentando a cada ano, ao contrário das redes privada e estadual, principalmente esta última, que diminuiu consideravelmente o seu atendimento em mais de doze mil matrículas de 1997 a 2004 (Tabela 18).

Nota-se que a rede municipal de EF expandiu 9,88% (1997-2000) e 9,40% (2000-2004). Já a rede estadual deixou de atender 18,67% (1997-2000) e 13,21% (2000 a 2004).

Comparando o percentual de atendimento de EF das diferentes redes no Estado de São Paulo com o do Município de Ribeirão Preto (Tabela 19), verifica-se que, em 1997, a rede estadual de Ribeirão Preto atendia (58,5%) bem menos alunos que a média do Estado (71,5%); já em 2004, o percentual da rede estadual quase atingiu os 50%. A rede municipal,

que já tinha um ensino municipalizado em parte, antes de 1997, não expandiu seu atendimento na mesma proporção que o percentual do Estado.

Tabela 19 Percentual de atendimento no ensino fundamental em Ribeirão Preto e no estado de São Paulo

Dependência	Ribeirão Preto		Estado de São Paulo	
	1997	2004	1997	2004
Estadual	58,5	49,1%	71,5%	51,2%
Municipal	19,2	26,5%	16,6%	35,4%
Particular	22,3	24,4%	11,9%	13,4%

Fonte: Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

Nota: Não foi computada a matrícula da rede federal no estado por constituir 0,003 do total.

Retomando os dados da Tabela 18, das vagas que deixaram de ser oferecidas pela rede estadual no ensino fundamental, mais de doze mil não foram totalmente transmitidas para o EM, como se observa na tabela abaixo, pois foram criadas apenas 5.124 novas vagas, o que pode evidenciar que, em Ribeirão Preto, o Governo Estadual diminuiu a sua atuação com relação à educação básica.

Tabela 20 Matrículas no ensino médio regular Ribeirão Preto

Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variação
Estadual	15.164	17.437	19.532	20.113	19.626	20.107	20.153	20.288	(+) 5.124
Municipal	1.455	1.582	1.562	1.167	1.075	870	763	763	(-)692
Privada	8.526	7.288	7.180	6.159	6.216	6.241	6.341	6.041	(-) 2.485
Total	25.848	26.785	28.274	27.439	26.917	27.218	27.257	27.092	(+) 1.244

Fonte: Dados do Censo Educacional Inep/MEC, 2005.

O maior crescimento da oferta na rede estadual em Ribeirão Preto deu-se no período entre 1998 a 2000, com 24,61%, e de 2001 a 2004, a expansão foi de apenas 3,26%. Nota-se que de 2000 para 2001 houve uma redução de 487 matrículas no EM estadual.

Em Ribeirão Preto, o EM também é ofertado pela rede municipal, apesar de a LDB/96 considerar que essa etapa da educação básica deve ser oferecida pelo município quando esse atender plenamente a EI e o EF, que são de sua competência, e com recursos acima dos percentuais mínimos definidos pela CF/88.

O atendimento na rede municipal no EM também vem decaindo nos últimos anos, no período de 1997 a 2004, foi de 90,69%. Outro fato a ser considerado, nas matrículas da última etapa da educação básica em Ribeirão Preto, é o decréscimo no atendimento da rede privada, 41,14% no período analisado.

O crescimento total de atendimento no ensino médio é pouco expressivo (4,59%) de 1997 a 2004, se considerarmos a demanda crescente por esta etapa da educação básica nos últimos anos.

5.2 Conhecendo a Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto

O Ministério Público em Ribeirão Preto está organizado em duas Promotorias, uma de Justiça Criminal e uma de Justiça Civil. Integram a área civil oito Promotores de Justiça. Na área da Infância e Juventude, que pertence à Justiça Civil, também há mais um Promotor que atua somente nos atos infracionais e outros seis Promotores que dividem os processos versando sobre guarda, tutela e adoção.

A Comarca de Ribeirão Preto é considerada de 3ª entrância no MP. Compõem a Comarca os municípios de Ribeirão Preto, Dumont, Guataporã e Serrana⁹⁴.

O MP, em Ribeirão Preto, funciona em prédio próprio, desde 1994, o que, segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, mostra “simbolicamente a independência, a autonomia do MP frente aos poderes do Estado, principalmente frente ao Judiciário. O MP em Ribeirão Preto tem a sua autonomia, inclusive quanto à ocupação do espaço físico”.

⁹⁴ Por existir Vara Distrital em Serrana, os Promotores de Justiça de Ribeirão Preto não atuam nesse município.

O Promotor da Justiça da Infância e Juventude ingressou no MP em 1984, e a sua primeira Comarca como titular foi na região de Ribeirão Preto. Trabalha no município de Ribeirão Preto desde 1994. Nas Comarcas em que trabalhou, sempre atuou na área da Infância e Juventude, entretanto, o faz de maneira mais especializada nos últimos anos. Além dessa área, atua como responsável pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e de Conflitos Fundiários. O Promotor afirmou identificar-se muito com a área da infância e juventude, principalmente depois do ECA.

Na Promotoria da Infância e Juventude, a sua atuação está direcionada para a área de direitos difusos e coletivos, que seria o controle das políticas públicas e o cumprimento dos direitos fundamentais, fazendo, também, o acompanhamento de medidas sócio-educativas de internação de uma das unidades da Febem. Outra característica a ser destacada sobre o Promotor da Infância e Juventude é sua participação no campo teórico, escrevendo sobre o MP, participando de debates e defendendo suas teses em Congressos e eventos, e ainda leciona em curso de especialização.

A Promotoria da Infância e Juventude, na área de interesses difusos e coletivos, conta com uma estrutura administrativa que usa os trabalhos de duas oficiais de promotoria, um assistente técnico e estagiários⁹⁵.

A solicitação de um Assistente Técnico, de acordo com o Promotor de Justiça, teve como objetivo a garantia de um “suporte” para o trabalho com a educação, eleita como prioridade no Plano de Atuação, e fazer um trabalho regionalizado.

Em 2003, foi elaborado, pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e mais sete Comarcas,⁹⁶ um Plano Regional de Atuação do MP, no âmbito da educação, em consonância com as propostas do Plano Geral de Atuação do MP na área da

⁹⁵O número de estagiários, segundo o Promotor de Justiça, é variável durante o ano.

⁹⁶ Comarcas de Cajuru, Cravinhos, Jaboticabal, Jardinópolis, Santa Rosa do Viterbo, São Simão e Viradouro.

infância e juventude, analisadas no Capítulo 2 deste trabalho, e o qual definiu a educação como prioridade.

O Plano Regional de Atuação assume como metas e diretrizes as do PNE/01, tendo em vista que o próprio Plano Geral aponta que se deve atentar para o documento nacional. As ações estabelecidas são o acompanhamento dos planejamentos e dos cronogramas referentes aos objetivos e metas do PNE/01; demandas por vagas e regulamentação da educação infantil; combate à evasão escolar; gestão democrática do ensino público, além do financiamento da educação.

Para a efetiva execução das diretrizes do Plano Regional de Atuação, no âmbito educacional, as Promotorias solicitaram a contratação de um Assistente Técnico⁹⁷ para auxiliá-las.

O Plano de Ação do Assistente Técnico, quanto ao desenvolvimento do Plano Regional de Atuação do MP, previa ações que visavam à garantia da gestão democrática da educação escolar, pelo mapeamento da situação dos Grêmios Estudantis e dos Conselhos de Escola (CEs), e pelo fortalecimento de suas ações. Dessa forma, eram importantes: o acompanhamento de programas externos realizados nas escolas que fossem objetivo de atenção do Promotor da Infância e Juventude; o acompanhamento dos planos nacional, estadual e municipal de educação, conhecendo os planejamentos de implantação e execução das metas estabelecidas nos planos, pelos poderes competentes.

Assim, também, a discussão do Plano Municipal de Educação deveria ser levada para as escolas, sobretudo aos estudantes; na EI, era necessário conhecer e observar as propostas para o cumprimento das metas do PNE/01 quanto à demanda por vagas e ao cumprimento da criação e implantação das regulamentações, políticas e serviços; para o combate à evasão

⁹⁷ O Procurador Geral aprovou o Plano e quando vagou um cargo em São Paulo foi solicitada a sua transferência para a Comarca de Ribeirão Preto.

escolar; introduzir a Ficha de Comunicação do Aluno Infreqüente (Ficai) como documento ordenador das relações entre as diversas instâncias.

O Assistente Técnico da Promotoria da Infância e Juventude começou a atuar nessa função em agosto de 2003. É psicólogo e seus trabalhos anteriores estão direcionados à área educacional, exercendo atividades na Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), em um Projeto do Terceiro Setor chamado “Banco na Escola”⁹⁸, e na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, como Coordenador do Centro de Multimeios.

Na Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, o Assistente Técnico esteve colaborando com a organização e execução dos trabalhos do Conselho Regional de Conselho de Escola e do Grêmio Estudantil, visitando escolas e acompanhando outros procedimentos extrajudiciais na área de educação, principalmente com a emissão de pareceres.

Para definir o Programa de atuação local e as prioridades, a Promotoria da Infância e Juventude de RP realiza, anualmente, audiências públicas, com a participação da sociedade civil. Segundo o Promotor de Justiça, esta prática está sendo desenvolvida há uns oito ou nove anos e a cada ano é necessário buscar auditórios maiores porque a freqüência do público tem aumentado⁹⁹, o que demonstra “que a ação do MP tem dado resultado, porque se não desse, se fosse uma audiência para inglês ver, a tendência seria de diminuir a participação popular”.

De acordo com o Assistente Técnico, as audiências contam com maior participação de pessoas vinculadas a sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e organizações das mais variadas finalidades e, em menor número, de cidadãos comuns.

⁹⁸ O Projeto “Banco na Escola” é uma aliança de sete bancos internacionais para trabalhar com Educação. Desenvolve um trabalho com os alunos sobre gestão, focalizando o Grêmio Estudantil. O atual Assistente Técnico para a Infância e Juventude trabalhou no projeto escrevendo as publicações.

⁹⁹ A audiência pública é divulgada pela imprensa durante duas semanas antes da data. Também são enviados convites por meio da mala direta da Câmara Municipal para todas as instituições, entidades e organizações sociais. Ainda, as informações são publicadas no Diário Oficial, para cumprimento da formalidade.

A realização da audiência pública para a definição das prioridades de atuação é, segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, um dos mecanismos na tentativa de buscar uma “legitimação real” para a atuação do MP.

A necessidade de ouvir a população na definição das prioridades de atuação do MP é justificada pelo Promotor de Justiça na sua defesa de que o MP, por causa de sua autonomia e do papel dado a ele pela CF/88, é um “órgão da sociedade civil”, “assumindo um papel ao lado de outros sujeitos públicos e coletivos na construção da democracia”. Por isso, “pauta do MP, não é a pauta do promotor, do procurador de justiça, do procurador geral de justiça, do procurador da república; quem tem que determinar a pauta do MP é a própria sociedade”.

De acordo com o Promotor, nos primeiros anos das audiências públicas, as prioridades na área da infância e juventude eram o combate ao trabalho infantil, a venda e a entrega de bebidas alcoólicas às crianças e aos adolescentes. A educação aparecia com menos força, sendo abordados os problemas de vagas, sobretudo na pré-escola. Entretanto, nos últimos anos, a “educação apareceu como a grande prioridade, praticamente dominando o debate nas audiências públicas”.

Na ata da audiência pública, promovida pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude em março de 2004 para discutir prioridades e critérios de intervenção do MP para aquele ano, verificou-se que, antes de debater as propostas e votá-las, o Promotor de Justiça prestou contas dos trabalhos realizados em Ribeirão Preto, à população presente.

Entre as indicações aprovadas, para integrar as prioridades do Programa de Atuação Local, a educação apareceu como primeira, com os seguintes itens:

1. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o atendimento à demanda de educação infantil;
2. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o direito da criança e do adolescente de estudar na escola mais próxima de sua residência, com especial atenção no que tange à descentralização das escolas de ensino médio;
3. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar o direito à educação do egresso da Febem;
4. adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar a gestão democrática do ensino por meio da instalação e do adequado funcionamento dos Conselhos Escolares;

5. adoção das medidas cabíveis para garantir a educação ambiental nas escolas públicas;
6. promoção de seminário sobre gestão democrática do ensino. (Ata da audiência pública Promotoria da Infância e Juventude de RP, 2004, p. 1-2).

O Promotor de Justiça destacou que a educação já estava com uma prioridade no plano de atuação no Estado de São Paulo, mas que para se tornar realidade, era necessário instrumentalizar os Promotores de Justiça da Infância e Juventude com capacitação técnica e suporte material para que eles pudessem, de fato, cumprir suas atribuições, além de “mobilizá-los no sentido de abraçar essa prioridade”. Também enfatizou a necessidade de outra forma de cobrança do trabalho do promotor. A Corregedoria, periodicamente, visita as Promotorias e verifica, no livro de cargas de autos, o cumprimento dos prazos. Para ele, a Corregedoria deveria verificar se os promotores estão cumprindo a estratégia institucional. Recorrendo ao seu depoimento:

Nós elegemos como prioridade a educação. Então, esse ano é garantir o acesso ao ensino fundamental. Eu não quero saber se você está cumprindo os prazos. Eu quero saber o que você fez, em que avançou a educação no município de Ribeirão Preto e qual foi a contribuição do MP para isso? É isso que a instituição tem que cobrar de mim. Quando tiver essa mudança de concepção é aí que a coisa vai avançar.

A opinião do Promotor de Justiça baseia-se em sua experiência na Promotoria do Meio Ambiente, que é “considerada vanguarda no Estado de São Paulo”. A partir do estabelecimento das prioridades começa-se a atuar e os promotores se reúnem, há debates e congressos, os debates não só entre eles, “mas com a comunidade científica e com a sociedade”.

O MP em Ribeirão Preto conta também, desde 2003, com a experiência da “Promotoria de Justiça da Comunidade”, baseada nas atividades desenvolvidas em Curitiba no estado do Paraná. Esse trabalho é realizado pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude e pelo Promotor de Justiça da Habitação e Urbanismo.

Na Promotoria de Justiça da Comunidade, o MP se desloca até uma região carente da cidade. Em Ribeirão Preto foram escolhidos os bairros do chamado Complexo do Aeroporto,

que é uma região, segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, muito pobre, com diversos problemas, entre eles, favelas e tráfico de entorpecentes. Acompanham os Promotores de Justiça os oficiais de promotoria e um Procurador do Estado, que faz a assistência judiciária nos casos dos interesses individuais, junto com os seus estagiários. O atendimento é feito em uma escola, às segundas-feiras, das 17h00 às 19h00, com o apoio das Associações de Bairro.

Por meio do trabalho da “Promotoria da Comunidade” foram realizadas, segundo o Promotor de Justiça, a ampliação e a construção de novas escolas. Mas o principal resultado, destacado pelo Promotor, está na realização das hortas comunitárias¹⁰⁰.

Essa abertura do MP para a sociedade, de acordo com o Promotor, para ouvi-la e dar-lhe respostas positivas, aumenta a demanda por sua atuação:

Se nós temos um Promotor que se fecha, que trata mal a comunidade, não sai do gabinete, não dá atenção para as Organizações Não-Governamentais, Associações de Bairros, Sindicatos, Movimento Estudantil, Movimento Sem Terra, ele se fecha, ele espanta a sociedade. E como a sociedade não é muito politizada, ela acaba não cobrando do promotor omissão.

Essa prática de diálogo com a sociedade, para o Promotor de Justiça entrevistado, tem mais relação com o perfil de cada promotor e não com a política institucional.

Na Promotoria de Justiça, as reivindicações das ONGs, das Associações de Moradores e dos Sindicatos, que envolvem demandas por direitos coletivos e difusos, são realizadas diretamente ao Promotor de Justiça e, às vezes, aos Oficiais de Promotoria e ao Assistente Técnico, quando da sua impossibilidade. Segundo o Promotor de Justiça, o atendimento

¹⁰⁰ A grande demanda no atendimento da “Promotoria da Comunidade” era a inclusão de pessoas nos programas compensatórios da Prefeitura: cesta básica, renda mínima, programa do leite e outros. E, de acordo com a Assistente Social do bairro que acompanha o trabalho, não era possível a inclusão de todos que apresentavam essas necessidades. Como a inclusão dessas pessoas constitui um direito, o Promotor de Justiça realizou uma reunião com a Secretaria da Cidadania e esta demonstrou por meio do orçamento a impossibilidade da inclusão de novas pessoas. Então, surgiu como alternativa para essas pessoas que estavam passando fome, a idéia de levantar os vazios urbanos do bairro e fazer hortas comunitárias para produzir alimentos por eles mesmos. Conseguiram o comodato de um quarteirão e fizeram a horta. A partir da horta, surgiu a idéia da cooperativa de produção, na linha da economia solidária.

individual, dentro de uma visão mais assistencialista¹⁰¹, tem diminuído muito, pois não é mais atribuição do MP fazer esse atendimento, sendo a população atendida pela Assistência Judiciária, Conselho Tutelar, na área da infância e juventude, e pelos órgãos da administração pública de serviço social. É importante salientar que nos procedimentos extrajudiciais instaurados, há também demandas de cidadãos sem vínculo com organizações, requisitando direitos individuais, que são objeto de atenção do Promotor de Justiça.

Acredita-se que essa aproximação do MP em Ribeirão Preto junto à sociedade, aliada às condições educacionais do Município, é impulsionadora para as diferentes e expressivas ações da Promotoria da Infância e Juventude no âmbito escolar, como serão abordadas na próxima seção deste trabalho.

5.3 Analisando os procedimentos extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto para a garantia do direito à educação

A atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude para a garantia do direito à educação envolveu diferentes solicitações, desde a requisição do acesso e permanência à EI, ao EF, ao EM, às escolas próximas da residência, questionamentos sobre a oferta irregular de ensino, incentivos à gestão democrática do ensino público e diversos outros assuntos, como controle da evasão, até financiamento da educação. Algumas dessas diferentes requisições, organizadas por temas, serão apresentadas e analisadas a seguir. Todavia, o conjunto dos

¹⁰¹ Segundo o Promotor de Justiça o atendimento ao público “tradicional” do MP era chamado de “PTB, por causa do Partido Trabalhista Brasileiro, antes da ditadura, pois o Promotor de Justiça no interior atendia o público e no dia do atendimento formava aquela fila na frente do Fórum, distribuía senha e ele fazia aquele atendimento assistencialista, do caso individual. Funcionava mais como um padre, um assistente social, um psicólogo, por isso era chamado de PTB ou de Tambaú, porque tinha um padre em Tambaú que fazia milagre, então esse atendimento era parte dos milagres. Ficava um monte de gente para ser atendido”.

documentos coletados para esta pesquisa, na Promotoria da Infância e Juventude, está organizado no APÊNDICE C e será objeto de análise na última seção deste capítulo, que fará algumas considerações sobre a atuação do MP em Ribeirão Preto para a efetivação do direito à educação.

Como não foi possível obter o resultado final dos procedimentos judiciais, por estarem alguns em andamento e outros por não terem sido localizados pela pesquisadora, optou-se por apresentá-los mesmo sem o resultado final, por considerá-los importante para ilustrar a diversidade de atuação do MP em Ribeirão Preto.

5.3.1 Direito ao acesso e à permanência à educação básica

Dos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais (Procedimentos Administrativos e Inquéritos Cíveis, como já mencionados) instaurados pela Promotoria da Infância e Juventude envolvendo o direito à educação, 32 podem ser considerados como requisitando o direito ao acesso e à permanência em escolas de educação infantil, EF e EM. Essas ações envolvem solicitações por vagas em escolas próximas à residência, abertura de novas vagas, matrículas em creches e pré-escolas e outras que discutiam as medidas adotadas pelas escolas para o impedimento da permanência do aluno, como expulsão de alunos, cobrança de taxas e uniformes.

5.3.1.1 Demanda por vagas em escolas próximas à residência

O direito à educação não está garantido somente pela oferta de vagas, mas é necessário que o aluno estude em escola próxima à residência, como garante o ECA (art. 53, inc. V), para que ele possa ter mais condições de freqüentar as aulas e permanecer na escola. Esse assunto foi discutido em nove procedimentos extrajudiciais da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude.

Dentre esses procedimentos, havia um que investigava a denúncia de recusa de vaga para um aluno¹⁰², em uma escola próxima de sua residência, o que possibilitou a discussão da necessidade da criação de novas escolas no bairro para atendimento da demanda em expansão.

De acordo com a denúncia feita por uma mãe, uma escola municipal estaria se negando a efetuar a matrícula de um aluno na 4ª série pelo excessivo número de alunos que se encontrava nas classes dessa única escola do bairro. A Direção da escola alegava que a colocação de novos alunos prejudicaria a qualidade de ensino. A escola freqüentada pelo aluno ficava a 40 quarteirões de sua casa e a outra, a 4 quarteirões.

Em audiência no MP, a diretora da escola explicou novamente os motivos da falta de vagas e informou que as escolas daquela região da cidade não atendem a demanda e, com a conclusão de mais uma etapa do conjunto habitacional, a procura por vagas nas escolas públicas da região iria aumentar.

Em nova audiência com os Secretários Municipais de Governo, da Educação e de Planejamento, as Diretoras de escolas da região, a Presidente da Associação de Bairros e representante da Construtora do conjunto habitacional¹⁰³, ficou evidente, após debates, quão

¹⁰² Procedimento Administrativo nº 248/04.

¹⁰³ A Dirigente Regional de Ensino da rede estadual de RP foi notificada, mas não compareceu.

grande era a demanda por vagas escolares para as três etapas da educação básica na área do chamado “Complexo Ribeirão Verde”.

Em diversas audiências no MP, foi discutida e aprovada, a partir da localização das áreas institucionais disponíveis na região, a construção de uma escola estadual de 5ª à 8ª série do EF e EM para o ano de 2005, pelo governo estadual. Também foi apresentado por um empreendedor um projeto integrado de creche, escola e saúde em um dos novos bairros da região para implantação pela Prefeitura ou pelas parcerias com a iniciativa privada. No entanto, essas propostas não tiveram adesão por parte do poder público municipal.

Até a construção da escola, ficou acordado entre a Associação de Moradores e o poder público que essa organizaria uma lista com alunos interessados em cursar o EM, em número suficiente para constituir, pelo menos, três classes, e a Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto (SME/RP) cederia as salas ociosas de uma escola municipal para as aulas, sob a responsabilidade da Diretoria Regional de Ensino de Ribeirão Preto (DRE/RP). Em uma das audiências realizadas para tratar do assunto, ficou consignado que a Diretora verificaria a possibilidade da matrícula do aluno solicitante para o início do semestre.

O Procedimento Administrativo, iniciado em maio de 2004, ainda estava em andamento, mas já com uma contribuição real do MP para a criação das classes de EM, mantidas pelo Governo Estadual em prédio de uma escola municipal e o projeto de construção de uma nova escola de EF e EM.

A destinação de uma área institucional para a construção de uma escola de EM e EF também pode ser considerada como um dos efeitos da atuação do MP com a instauração do Inquérito Civil em outubro de 2002¹⁰⁴, que teve como origem a representação do Conselho Tutelar I¹⁰⁵ relatando que havia oferta irregular de transporte e vaga de EM na região Leste envolvendo quatro escolas. A DRE/RP prestou informações sobre o atendimento das escolas

¹⁰⁴ Inquérito Civil nº 660/02.

¹⁰⁵ O município de Ribeirão Preto conta com três Conselhos Tutelares.

estaduais daquela região e sobre os critérios de indicação da escola da área central para os candidatos à 1ª série do EM das escolas municipais, e relatou a impossibilidade de expansão. Também informou que, de acordo com os estudos da demanda na área referida, havia a proposta de construção de nova escola, que seria incluída no Plano de Obras/2004, havendo, então, a necessidade de área institucional a ser disponibilizada pela prefeitura.

Em audiência na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude o representante da Secretaria Municipal da Infra-estrutura ficou responsável pela disponibilização de área institucional para que o Estado construísse e administrasse uma escola de 5ª à 8ª série de EF e EM. A Prefeitura iniciou, em 2003, o processo para concessão de uso da área institucional; entretanto, até maio de 2004, segundo informações prestadas ao MP pela DRE/RP, a documentação não estava finalizada.

Refletindo ainda a problemática da distância entre escola e residência dos alunos, em 2003 foi realizada uma Audiência Pública na Câmara Municipal coordenada por um vereador, com o objetivo de discutir a carência de vagas nas escolas públicas do Parque Ribeirão Preto e bairros vizinhos. Para esse evento foram convidados professores, diretores das escolas da região do Parque Ribeirão Preto, autoridades do poder público e da sociedade civil organizada e comunidade geral. O MP também esteve presente.

Os diretores da região, representantes da SME/RP e dos bairros foram unânimes em reconhecer a necessidade de reorganização das escolas para que os alunos fossem atendidos nas unidades mais próximas de suas residências. Na audiência pública, esteve ausente a Dirigente Regional de Ensino, o que impediu, segundo a Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME), a definição das medidas indispensáveis para a reorganização desejável.

O CME solicitou a colaboração do MP para a designação de uma Audiência Pública com comparecimento de profissionais de educação, representantes sociais, bem como da Dirigente Regional de Ensino. A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude instaurou um

Procedimento Administrativo¹⁰⁶ para investigar a necessidade de reorganização das vagas nas escolas de EF.

O Promotor de Justiça da Infância e Juventude realizou uma audiência no MP com a presença da Dirigente Regional de Ensino, de representante da SME/RP e do presidente do CME. Nesse encontro ficou estabelecido que a reorganização das escolas seria debatida pelo Conselho Regional de Conselhos de Escolas (CEs), que inclui representantes das escolas do bairro Parque Ribeirão Preto.

Objetivando discutir a “distribuição equitativa das séries nos turnos de funcionamento das unidades escolares públicas das redes de ensino do município” o CME entregou uma representação ao MP¹⁰⁷. Segundo a presidente do CME, a distribuição proporcional das séries em uma mesma unidade educacional atenderia aos interesses dos alunos e da família, pois ao conciliar o transporte dos filhos em um mesmo turno, a família eliminava diversas situações de preocupações dos familiares. Essa questão, de acordo com o relatório do Assistente Técnico, seria também discutida no Conselho Regional de CEs da Região Sudoeste de Ribeirão. Nessas reuniões estariam presentes representantes da SME/RP, da DRE/RP e do CME, o que possibilitaria a discussão conjuntamente com as escolas e os conselheiros de CEs.

As solicitações para que os alunos estudassem próximo de suas residências evidenciam a falta de vagas. Esse tema foi abordado em outras atuações da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, apresentadas neste trabalho, a seguir.

¹⁰⁶ Procedimento Administrativo nº 572/03.

¹⁰⁷ Procedimento Administrativo nº 220/03.

5.3.1.2 Abertura de novas vagas

Analizando a atuação do MP para garantir o acesso à educação, pode-se notar que a discussão da necessidade de escola para todos encaminha também para ações que requisitam a abertura de vagas, uma solicitação feita em 7 procedimentos extrajudiciais e uma Ação Civil Pública.

A demanda pela criação de vagas de EF e EM em uma região de Ribeirão Preto foi objeto de discussão de dois procedimentos extrajudiciais¹⁰⁸ instaurados pela Promotoria da Infância e Juventude. Em um dos procedimentos, o MP foi acionado por representação do CME, que fora procurado pela Associação de Moradores para solicitar apoio nas suas reivindicações junto à DRE/RP para o retorno do EF (5ª à 8ª série) e do EM na escola estadual “Deputado Orlando Jurca”. No Inquérito Civil, uma ONG também apresentara a mesma reivindicação, só que para a escola estadual “Benedito Maciel Arantes”.

Analizando as duas representações pode-se observar que o pedido de abertura de classes do segundo ciclo do EF e do EM é reflexo do “Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual”, que ocasionou a divisão da oferta do EF em escolas diferentes.

De acordo com o declarado na documentação desse processo pelo CME, a população interessada (pais, responsáveis e alunos) não participava das reuniões que definiam a demanda e a reorganização das escolas, deixando essas decisões apenas para os técnicos de planejamento, supervisores de ensino e diretores de escola.

No ofício da DRE/RP, em resposta às solicitações do Promotor de Justiça, a Dirigente Regional relatava como havia sido o processo de estudo para atendimento da demanda escolar

¹⁰⁸ Procedimento Administrativo nº 081/01, instaurado em março de 2001 e o Inquérito Civil nº 435/01, em outubro de 2001.

no ano de 2001, colocando ter sido apresentada a proposta de implantação das 5^{as} séries nas escolas do primeiro ciclo do EF; a esse grupo pertencem as duas escolas citadas nos dois procedimentos do MP, mas que não havia sido possível atender, pois “congestionaria as escolas pequenas e, extinguiria as escolas que recebem os alunos das 5^{as} séries” (Procedimento Administrativo nº 81/01).

Em nova reunião em conjunto com Professores e comunidade foi decidida, segundo a DRE/RP, a manutenção do modelo pedagógico implantado no “Programa de Reorganização das Escolas Estaduais” em 1996. Na sequência, com a realização de audiência no MP ficou estabelecido que a direção da escola mencionada realizasse estudo da demanda escolar, verificando a necessidade da criação de classes de 5^a série. Também foi acordada com a Dirigente Regional de Ensino a presença de representantes do CME e da Associação de Moradores.

Em nova audiência, no início do ano letivo, com a Dirigente Regional de Ensino e a Presidente do CME, mas com a ausência do representante da Associação de Moradores, ficou estabelecido que as providências tomadas pela DRE/RP atenderam às necessidades educacionais daquela região.

No outro Inquérito Civil, após o levantamento da demanda escolar, a DRE/RP abriu uma “Tele-sala” de EF e EM para jovens e adultos. Essa medida, segundo o registro de arquivamento do procedimento, atendeu ao pedido da ONG.

A demanda por novas vagas em um outro bairro, também foi objeto de discussão no Inquérito Civil (nº 64/02), instaurado em fevereiro de 2002. Os representantes do bairro Orestes Lopes de Camargo notificaram à Promotoria de Justiça que os moradores estavam com dificuldades para encontrar vagas nas creches e escolas mais próximas de suas residências devido ao aumento da população do bairro, favorecida pela transferência dos habitantes da antiga favela.

A Promotoria solicitou aos representantes do bairro uma lista das crianças que estavam sem freqüentar escolas por falta de vagas. O levantamento da demanda por vagas foi elaborado e os moradores pleitearam, em audiência com a Dirigente Regional de Ensino, a Secretária Municipal de Educação e a presidente do CME, a construção de escola de EI e EF. Com relação à construção da escola de educação infantil, a Secretária Municipal de Educação esclareceu que havia previsão orçamentária e que o processo de construção estava em licitação. Já para a escola de EF, o Município ofereceria a área institucional e o poder público estadual a construiria.

Ficou acordado na audiência no MP que a lista de crianças e adolescentes que estavam sem atendimento escolar deveria ser encaminhada à SME/RP e à DRE/RP para imediata inclusão nas escolas mais próximas da residência.

Em audiência, ocorrida em 2003, a Secretária Municipal de Educação e a Dirigente Regional de Ensino informaram que a demanda de 1ª à 4ª série do EF seria atendida pela municipalidade, com readequações no prédio da escola municipal. Ao Governo Estadual caberia atender a demanda de 5ª à 8ª série do EF e EM, em escola a ser construída em 2004, com estimativa de término no início do primeiro semestre.

Em 2004, em resposta ao ofício do Promotor de Justiça da Infância e Juventude a DRE/RP informou que fora encaminhada à Coordenadoria de Ensino do Interior da SEE/SP a planilha referente à construção do prédio escolar. Também informou que o terreno já havia sido vistoriado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Até o final da coleta de dados, o Inquérito Civil continuava em andamento, pois a Promotoria estava acompanhando a construção das escolas.

A atuação do MP, relatada até o momento, evidencia, em muitos dos processos, os problemas da demanda por vagas de EF e EM e por escolas próximas à residência dos alunos ocasionados pelo “Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual”,

iniciado no primeiro semestre de 1996. Não é objeto de análise deste trabalho, mas cabe ressaltar a atuação do Promotor de Justiça da Infância e Juventude contra esse Programa. Foi ingressada uma Ação Civil Pública para impedir a implantação do referido Programa em Ribeirão Preto e para exigir que o Governo Estadual discutisse com a comunidade, como estava definido no Projeto. Foi concedida uma liminar em 1ª instância, mas o Tribunal de Justiça cassou a liminar e a reorganização acabou acontecendo. O resultado não foi o esperado pelo Promotor que ressalta, entretanto, ter conseguido que a sociedade se mobilizasse e a implantação ocorresse com “fiscalização”. A reorganização, segundo esse membro do MP, “gerou uma série de problemas e distorções que nós pagamos ainda hoje por isso em Ribeirão Preto”.

Além das demandas por vagas de EF e de EM, a Promotoria de Justiça de Ribeirão Preto tem uma atuação expressiva para assegurar o direito à educação infantil. No referido Município, como já mencionado anteriormente na sua caracterização educacional, o atendimento em pré-escola pública em 2000 estava abaixo de 50% do total da população na faixa etária de 4 a 6 anos e a creche tinha um percentual ainda muito mais baixo, apenas 11% da população de 0 a 3 era atendida, incluindo a rede privada, o que demonstra a necessidade de medidas por parte do MP para fazer cumprir um direito assegurado constitucionalmente.

5.3.1.3 Demandas por educação infantil

A adoção de medidas extrajudiciais e judiciais para assegurar o direito à educação infantil, como já mencionado anteriormente, integra o início da lista de prioridades do Plano

Geral de Atuação do MP de São Paulo, na área da Infância e Juventude e do Plano de Atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

Entre as medidas judiciais e extrajudiciais adotadas pela Promotoria da Infância e Juventude com relação à EI, que somam nove, destaca-se também a realização de uma Audiência Pública, em agosto de 2003, para discutir várias questões relativas a essa etapa da educação básica.

A Audiência Pública contou com a participação e sugestões de presidentes de Associações de Bairros, professores da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto (USP - RP), conselheira do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) regional de Ribeirão Preto, representantes de escolas de EI privada, assessor de vereador, presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, presidente do CME, coordenadora da EI no Município, representante da Associação de Engenharia e Arquitetura¹⁰⁹, Secretária Municipal de Educação, vereador representando a Câmara Municipal e professora aposentada.

Na Audiência Pública, o Assistente Técnico da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude apresentou a legislação referente à EI, o atendimento educacional em Ribeirão Preto e os números necessários para atingir as metas do PNE/01. O Promotor de Justiça da Infância e Juventude destacou que o MP em RP continuaria atuando “com rigor” em relação às escolas irregulares, ressaltando a importância de considerar a EI como política pública, devendo ser oferecida pela rede pública.

Os representantes das entidades apresentaram diferentes indicações e considerações a respeito da situação da educação infantil no município. Na ata consta um resumo das propostas¹¹⁰:

¹⁰⁹ Foi o único representante presente que fez uma crítica ao trabalho do MP quanto à fiscalização do funcionamento das escolas de educação infantil particulares.

¹¹⁰ As diferentes propostas refletem a diversidade dos representantes, como, por exemplo, as cinco primeiras propostas foram sugeridas pelo professor da USP.

- 1) eleição para os cargos diretivos de educação infantil;
- 2) inclusão digital das escolas de educação infantil, com, no mínimo, um computador conectado à internet;
- 3) necessidade de que todo equipamento de educação infantil tenha, no mínimo, um assistente administrativo e que todos os documentos a serem preenchidos sejam digitalizados;
- 4) contratação de educadores para atender a ampliação de vagas;
- 5) contratação de estagiários das áreas de serviço social, psicologia e pedagogia para poder realizar o trabalho de integração equipamento/pais/comunidade;
- 6) criação de vagas e equipamentos de educação infantil no município;
- 7) instituição de período integral nas escolas de educação infantil;
- 8) classes dirigidas por profissionais e não por estagiários;
- 9) política integral de atendimento às crianças e suas famílias;
- 10) abrigo como equipamento educativo. (Ata da Audiência da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude sobre o tema educação infantil, 2003, p. 8)

Ficou deliberado que o trabalho prioritário daqueles que atuam na área de educação seria o atendimento da demanda escolar de EI. Foi eleita uma comissão de pessoas integrantes das entidades e instituições que participaram da Audiência Pública para análise das demais propostas. Segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, a ampliação de vagas em creches e pré-escolas, é uma demanda da população de Ribeirão Preto, pois a rede pública oferece um atendimento muito aquém das necessidades. Os dados de matrícula apresentados na caracterização do Município confirmam a afirmação do membro do MP.

A demanda excessiva de uma região da cidade por creche motivou o Promotor a ingressar com uma Ação Civil Pública, em 2001, para a ampliação do número daquelas vagas. Essa ação judicial¹¹¹, de acordo com o Promotor de Justiça, obteve ganho favorável ao pedido do MP em primeira instância, mas, em segunda instância, o Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso da Prefeitura, contrariando, na opinião do Promotor, a CF/88, o ECA e a LDB/96.

No Inquérito Civil, instaurado em 1998, que originou a referida Ação Civil Pública, foi apurado que uma região de Ribeirão Preto contava com apenas duas creches municipais e uma comunitária para o atendimento das crianças daquela localidade. A capacidade de atendimento era de 220 crianças, com mais 540 crianças em “lista de espera”.

¹¹¹ Para essa análise utiliza-se uma cópia da Inicial fornecida pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude.

No âmbito do Inquérito Civil, recomendou-se ao Prefeito a tomada das medidas administrativas necessárias para, no prazo de 90 dias, iniciar a construção de nova creche na referida região, pois havia previsão do poder público municipal no Plano Plurianual do Município (1998-2001) para a ampliação do atendimento das crianças de zero a seis anos. Como a recomendação não foi atendida, o Promotor de Justiça ingressou com a ação judicial contra aquela Prefeitura.

Na análise da legislação sobre o direito à EI para as crianças de 0 a 6 anos (CF/88, LDB/96 e ECA), o Promotor de Justiça alega que o atendimento das crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas é “direito público subjetivo”:

Não se trata de mera diretiva ou conjunto de normas programáticas. A Lei Maior trata de assegurar efetividade social a esse conjunto de normas, **reconhecendo o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis de idade como direito público subjetivo e imputando responsabilidade à autoridade omissa, que sonegue ou irregularmente oferte esse serviço público essencial.** (Petição Inicial da Ação Civil Pública, fl. 5, grifos no original).

Pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude, foi solicitada a condenação da Prefeitura de Ribeirão Preto, citada pelo Prefeito, ao cumprimento de garantir a toda a criança que necessitasse o atendimento em creche, na região da cidade formada pelos bairros mencionados no processo. O atendimento deveria ser “em instalações físicas que se adequassem às normas técnicas e com atividades administrativas, sociais, psico-pedagógicas, nutricionais e sanitárias que possibilitassem a boa qualidade do serviço prestado.” (Petição Inicial da Ação Civil Pública, fl. 6). Também foi pedida, pelo membro do MP, multa por atraso no cumprimento da determinação judicial.

Como já relatado, a Ação Civil Pública não obteve o resultado esperado pelo Promotor de Justiça. A expansão da EI em Ribeirão Preto, segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, é conseguida por meio de “pressões”, pelas “pequenas demandinhas”. No levantamento dos procedimentos extrajudiciais sobre a EI foram localizados três procedimentos que apuravam a falta de vagas na primeira etapa da educação básica.

No procedimento¹¹² instaurado em novembro de 1997, o MP foi acionado pela Coordenação da ONG “Projeto Vida” e pela Associação de Moradores da Comunidade Nova Simioni, solicitando a intervenção do Promotor de Justiça na reforma do prédio da pré-escola “Elza Guazzelli da Costa”. Os autores da representação apresentaram uma lista de crianças que estavam fora da escola. A SME/RP desocupou o prédio da Emei, pois estava com a estrutura comprometida, e as crianças foram atendidas por outra escola.

A SME/RP informou ao MP que estava realizando estudos e que a construção da escola estaria condicionada à disponibilidade financeira do Município. Desde janeiro de 1998, a cada período de aproximadamente seis meses, a Promotoria requisitava informações a respeito do início da obra à SME/RP e à Secretaria Municipal de Obras.

Como não foi providenciada a construção da escola, no final de 1999, o Promotor de Justiça da Infância e Juventude solicitou aos representantes da ONG um levantamento das crianças que estavam sem freqüentar aulas, com os respectivos endereços e certidões de nascimento, e o Secretário Municipal de Educação comprometeu-se a buscar solução com o auxílio dos representantes da ONG.

Em janeiro de 2000, o Promotor de Justiça encaminhou ofício à SME/RP requisitando vagas em creches e pré-escolas para as crianças relacionadas. A SME/RP atendeu à demanda de crianças que necessitavam de vaga; entretanto, segundo as informações da Promotoria, com o crescente aumento da população, outras crianças ficaram em lista de espera. E, novamente, o Promotor solicitou aos moradores o cadastro dessas crianças.

Em setembro, a escola já estava concluída, mas não era possível o imediato atendimento dos alunos, segundo a SME/RP, devido à necessidade da contratação de novos professores, o que implicaria no aumento das despesas, sendo isso possível somente a partir

¹¹² Protocolado nº 206/97.

do próximo ano. Tal situação também era o motivo do não-funcionamento das demais 11 classes que foram ampliadas em outras escolas.

Em 2001, após três anos de o MP ter sido acionado, a escola “Elza Guazelli da Costa” estava funcionando regularmente. No entanto, segundo os moradores, o bairro continuava com déficit de vagas na EI. O Promotor, mais uma vez, solicitou que lhe apresentassem uma relação das crianças que precisavam de vagas. As crianças com idade para frequência à pré-escola foram encaminhadas para uma Emei e a Diretora da creche informou o número de crianças que aguardavam vaga e o número de atendimento efetivo da unidade, relatando a opção de atendimento de algumas crianças em período integral, e o dobro desse número em período parcial, para beneficiar mais famílias.

Analizando o desenvolvimento desse Procedimento, pode-se perceber que a demanda por creche e pré-escola nas comunidades mais carentes esteve sempre em expansão, pois foi construída a requerida escola e, mesmo assim, outras crianças estavam, ainda, fora das instituições de EI. Nota-se que a principal preocupação, naquele momento, era garantir o direito de matrícula das crianças e, assim, não se discutiu se a creche em período parcial era suficiente para atender as necessidades das crianças e das famílias.

Outros procedimentos administrativos¹¹³ foram instaurados por meio de representações de Conselho Tutelar e de moradores. Esses apresentaram listas de crianças que não estavam freqüentando pré-escola e creches por falta de vagas. Em um dos procedimentos, o Promotor de Justiça solicitou, em reunião com diretores das escolas, a matrículas das crianças arroladas pelo Conselho Tutelar. No outro procedimento, como não existia no bairro unidade educacional para atendimento da demanda, oficiou-se ao Prefeito para a tomada das medidas cabíveis para dar início à execução das obras, objetivando atender à demanda existente.

¹¹³ Inquérito Civil nº 157/01; Inquérito Civil nº 206/04.

Envolvendo a requisição do direito à educação infantil em creche, para casos individuais de crianças, há outros procedimentos administrativos¹¹⁴ instaurados na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude. Em todos os casos foram disponibilizadas as vagas para as crianças.

Segundo o Promotor de Justiça, a questão da EI mudou muito em Ribeirão Preto nos últimos dois anos, com significativo aumento do número de vagas. O trabalho da Promotoria é feito em cima de “pressões”: “A Associação de Bairros reclama aqui, a Associação de Bairro reclama lá; tem o Conselho Tutelar que levantou uma problemática em uma determinada região”. No entanto, o Promotor salienta que ainda não obteve o que almeja: “no mais eu vou atuando no varejo, fazendo pressão e, de certa forma, a coisa vai melhorando um pouco, mas a resolutividade é baixa”.

Segundo os dados do Censo Escolar, a pré-escola, na rede municipal de Ribeirão Preto, expandiu 4,6% de 2001 a 2004; já a creche, no mesmo período, teve crescimento de 22,9%.

Desde 1998, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude vem desenvolvendo um trabalho para fazer um levantamento da real necessidade de vagas na EI, em creches e pré-escolas, e no EF de Ribeirão Preto¹¹⁵. Diversas audiências foram realizadas no MP, com a presença de membros do CME, Conselheiros Tutelares, Secretário Municipal de Educação, Dirigente Regional de Ensino e representante do IBGE, e em uma delas foi acordado que esse levantamento poderia ser feito por meio da análise dos dados do Censo de 2000. A intenção, segundo o Assistente Técnico, era pegar “a menor unidade censitária que o Censo tem, às vezes são cinco ou quatro quarteirões” e fazer “um cálculo de quantas vagas têm, onde estão

¹¹⁴ Procedimentos Administrativos nº 231/02, nº 612/02 e nº 143/03. No primeiro caso a mãe relatou que trabalhava o dia todo e não conseguiu vaga em creche pública para seus filhos; no segundo, a criança apresenta histórico de extrema vitimização; e, no último, o pai procurou o MP depois de tentativas frustradas na SME/RP e no Conselho Tutelar para a matrícula de uma criança com seis anos na pré-escola.

¹¹⁵ O Inquérito Civil nº 236/98, instaurado em novembro de 1998, teve origem um expediente remetido pelo Promotor de Justiça dos Direitos Constitucionais do Cidadão, relatando que no município havia 11.744 crianças fora da pré-escola e 4.850 crianças/adolescentes sem acesso ao EF.

as vagas e quanto é a população daquela região”. Com isto pretende avaliar qual era a “demanda real nas regiões para a EI e verificar qual o atendimento que tem sido feito nessas regiões”.

O objetivo do Promotor era, com esses dados atualizados do Censo, trabalhar na tentativa de elaborar um cronograma de atendimento da demanda, por meio de um Ajustamento de Conduta com a Prefeitura, pois era consciente da dificuldade do poder público municipal em solucionar o problema imediatamente. O membro do MP também admite que a via judicial não resolveria a falta de vagas na EI.

Uma outra atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude sobre a situação da EI a ser destacada neste trabalho contou com a participação de diversas entidades¹¹⁶. No ano de 2002, a SME/RP publicou uma resolução que dispunha sobre os critérios para atendimento da demanda de 2003. Dentre suas determinações, os alunos da pré-escola que completassem sete anos até 31 de dezembro de 2003, seriam matriculados na primeira série do EF. Segundo o Assistente Técnico, se os pais quisessem, os filhos poderiam ficar no Pré III, mas o texto da Resolução induzia os alunos que estavam matriculados na EI e que completariam sete anos até o final do ano a irem para a 1ª série do EF, mesmo a criança não tendo passado por todas as fases da EI. Como os pais não sabiam dos seus direitos, muitos alunos foram incluídos no cadastro de matrícula da 1ª série.

O problema chegou à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude por meio de documentação apresentada por mães de alunos das escolas municipais de EI. A Promotoria solicitou explicações à SME/RP quanto à Resolução e esta manifestou que a legislação garante a matrícula para a criança na pré-escola, mas não proíbe sua matrícula no EF. Também apresentou considerações acerca do assunto, com base nas teorias de desenvolvimento da aprendizagem.

¹¹⁶ Inquérito Civil nº 538/02.

O Promotor de Justiça, especialistas da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP), Conselheiros Tutelares e representantes de pais estiveram, em frente a escolas de EI¹¹⁷, com o objetivo de conscientizar os pais sobre a importância de manterem seus filhos na creche ou pré-escola correspondente à idade de cada criança.

Em 2003, a SME/RP esclareceu, em Audiência na Promotoria de Justiça, que estava estudando modificações para a Resolução sobre o atendimento à demanda. Consta nos autos do Inquérito Civil a Resolução de 2003, dispondo sobre o atendimento da demanda de 2004. Em análise desse documento percebe-se que foi alterado o artigo que indicava os alunos para o cadastro da 1ª série, sendo estabelecido claramente os “alunos da pré-escola (Pré III)”.

A ação da SME/RP, com a Resolução de 2000, de matricular alunos de seis anos que freqüentavam a EI no EF, pode ser caracterizada como um mecanismo de liberação de vagas na EI, pois, dessa forma, poderia incluir novos alunos na pré-escola e receber os recursos do Fundef com esses novos ingressos no EF. Observando os dados de matrícula de pré-escola, nota-se ter havido um decréscimo no número de matrículas na pré-escola de 2002 para 2003, demonstrando que apenas se transferiram os alunos para o EF, com redução da oferta na EI.

Além das ações relatadas para a expansão da EI pública no Município de Ribeirão Preto, há um grande número de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais com relação às escolas irregulares particulares de EI. Segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, a demanda não atendida pela rede pública possibilitou a expansão de creches e pré-escolas clandestinas. A Prefeitura não fiscaliza o que, de acordo com o membro do MP, é “funcional”, pois diminui a demanda no sistema público municipal.

A Associação de Pré-Escolas e Escolas de Arte de Ribeirão Preto entrou com uma representação ao MP, denunciando que havia dezenas de escolas de EI funcionando de forma

¹¹⁷ Segundo o Assistente Técnico, o trabalho de conscientização dos pais aconteceu nas principais Emeis de Ribeirão Preto.

irregular no Município, em vista do que foram instaurados aproximadamente 300 Procedimentos Administrativos para verificar a situação dessas escolas. Segundo o Promotor, o MP conseguiu, por meio de Inquéritos Cíveis ou Ações Cíveis Públicas, fechar um grande número delas, e fazer com que as demais regularizassem sua situação durante a tramitação do processo.

5.3.1.4 Intervenções sobre as medidas adotadas pelas escolas que impediam a permanência do aluno

Dois procedimentos foram instaurados para verificar a expulsão de alunos em escola pública¹¹⁸. Em um dos casos, um pai declarou ao Promotor de Justiça que seu filho fora expulso da escola estadual e não havia encontrado vaga em outras escolas. A Diretora prestou informações à Promotoria de Justiça, relatando que a direção da escola havia transferido o aluno, por apresentar problemas disciplinares, para o período noturno. Com a intervenção do MP, o adolescente retornou ao período diurno.

No outro, o Conselho Tutelar encaminhou representação à Promotoria de Justiça relatando que três alunos de uma escola estadual haviam sido expulsos por decisão do Conselho de Escola (CE), sem que tivesse sido apresentada ampla defesa dos adolescentes. O Promotor de Justiça notificou os pais, os conselheiros do CE e a direção da escola para audiência no MP e apresentou uma proposta de Compromisso de Ajustamento de Conduta para a escola. Até o final da coleta de dados desta pesquisa, o procedimento ainda estava em

¹¹⁸Procedimento Administrativo nº 261/00; Inquérito Civil nº 342/03.

andamento, pois a Promotoria estava acompanhando o desfecho da decisão do CE e a frequência dos alunos.

Outros procedimentos foram instaurados pela Promotoria para investigar alguns problemas que poderiam impedir a permanência do aluno na escola,¹¹⁹ envolvendo a cobrança de taxas para pagamento das cópias de provas simuladas, renovação de matrícula condicionada ao pagamento de uniforme e exigência de compra de material escolar.

Em um desses casos, o Conselho Tutelar noticiou ao MP que várias escolas municipais e estaduais estariam exigindo a compra de material escolar pelos alunos matriculados no EF e na pré-escola, cuja lista dos materiais apresentava preços que não seriam acessíveis para muitas famílias. Os conselheiros destacaram que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente atendimento no EF, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (ECA, art. 54, inc. VII).

O Promotor de Justiça notificou a Secretária Municipal de Educação, a Dirigente Regional de Ensino, os Conselheiros Tutelares, que apresentaram a representação, e a Presidente do CME para comparecerem a uma audiência no MP, a fim de discutirem a lista de material escolar encaminhada pelas escolas municipais e estaduais.

Na audiência, os representantes da SME/RP e da DRE/RP, informaram que não havia falta de material para ser distribuído aos alunos carentes e destacaram que poderia estar ocorrendo “falha nos procedimentos das escolas e falta de comunicação entre as famílias e as instituições que têm responsabilidade de garantir à criança o direito de acesso a esse material” (Procedimento Administrativo nº 052/04, fl. 8). Para melhorar os procedimentos de entrega de material e a relação entre escola, família e instituição ficou acordada uma reunião entre diretores da área de atendimento do Conselho Tutelar que fizeram a representação, o MP e o representante do CME.

¹¹⁹ Inquérito Civil nº 492/02, Procedimento Administrativo nº 393/00; Procedimento Administrativo nº 52/04.

5.3.2 Oferta irregular de ensino

Além dos procedimentos extrajudiciais instaurados na Promotoria de Justiça de Infância e Juventude e Ações Cíveis Públicas ingressadas judicialmente, exigindo o direito ao acesso à educação e permanência na trajetória escolar, outras ações questionaram como estava sendo ofertado o ensino. Ao todo, 16 processos discutiram a oferta irregular de ensino, questões essas que podem se associar à qualidade da educação, momento em que veremos a atuação do MP envolvendo esse tema, pois os assuntos de tais processos foram subdivididos em três grupos: condições dos equipamentos escolares; falta de professores e funcionários para o adequado funcionamento da escola e discussões sobre questões pedagógicas envolvendo currículo e atendimento pedagógico.

5.3.2.1 Condições dos equipamentos escolares

A Promotoria da Infância e Juventude, para investigar a estrutura dos prédios escolares, instaurou dois procedimentos extrajudiciais¹²⁰. O primeiro teve origem na representação de um vereador e o segundo na do Conselho Tutelar III.

A representação do vereador do Partido Democrata Trabalhista (PDT) informava à Promotoria de Justiça que o Governo do Estado de São Paulo havia concluído seis escolas em Ribeirão Preto, sendo que algumas já estavam parcialmente em funcionamento e outras receberiam alunos no início do próximo ano. Todavia, segundo o vereador:

¹²⁰ Inquérito Civil nº 563/01; Procedimento Administrativo nº 080/04.

Ocorre que o tipo de construção, o material empregado, as dimensões utilizadas merecem, no nosso entendimento, uma investigação dessa Promotoria não somente no que diz respeito à questão da segurança dos edifícios, mas também, e principalmente, a questão dos direitos de cidadania de nossas crianças e adolescentes em frequentar um recinto inadequado para a sua vida escolar. (Inquérito Civil nº 563/01, fl. 4).

A Promotoria de Justiça solicitou vistoria da Vigilância Sanitária e os fiscais verificaram irregularidades quantos aos seguintes itens:

[...] não existe sala para biblioteca; não existe local adequado para acondicionamento do lixo até a hora da coleta regular, falta de barrado com tinta lavável de cor clara na altura de 2 metros nas dependências das escolas (pátio, corredores e salas de aulas); nas cozinhas faltam telas milimétricas, molas nas portas, ralos escamoteáveis e lixos com tampa e saco; nos sanitários faltam lixos com sacos, sabonete líquido e papel toalha. (Inquérito Civil nº 563/01, fl. 4).

Os fiscais também sugeriram uma vistoria da Fiscalização de Obras para verificar as condições das edificações e de segurança.

Em audiência na Promotoria de Justiça, as diretoras das escolas vistoriadas relataram as providências tomadas para atender às determinações da Vigilância Sanitária. Três das quatro diretoras presentes informaram haverem adequado espaço para a destinação de biblioteca e para o lixo. As diretoras também apresentaram outras situações que geram problemas para a escola.

Todas as diretoras disseram que as escolas são muito quentes e a permanência nos prédios é desagradável, visto que nem com ventiladores é possível amenizar o calor. Elas entendem que esse problema térmico se deve ao tipo de material utilizado na construção. Na época das chuvas, o barulho é ensurdecedor e fica impossível dar aulas. A telha é de um material assemelhado a folha de zinco. As diretoras também se queixaram da ausência de zeladoria, que traz sério problema de segurança, sobretudo no período noturno. As diretoras disseram, ainda, que as quadras de esportes são descobertas e, em razão do clima quente e seco de Ribeirão Preto, as aulas de Educação Física ficam prejudicadas, pois não há como exigir dos alunos a prática de exercícios físicos e de esportes sob o sol escaldante da região. (Inquérito Civil nº 563/01, fl. 42).

Em 2004, a Dirigente Regional de Ensino prestou informações quanto ao atendimento das exigências da Vigilância Sanitária Municipal verificada em nova vistoria. Até o final da coleta de dados para esta pesquisa, o Inquérito Civil continuava em andamento.

No outro Procedimento Administrativo, instaurado em 2004, o Conselho Tutelar encaminhou representação, pois foi acionado por pais que noticiavam, por meio de um

abaixo-assinado, que uma escola estadual não oferecia “condições de aprendizagem e segurança aos alunos, em especial quanto à estrutura do prédio” (Procedimento Administrativo nº 080/04, fl. 4). O encaminhamento dado pela Promotoria foi semelhante ao processo relatado anteriormente, com solicitação de vistoria à Equipe da Vigilância Sanitária Municipal e cobrança da DRE/RP para o atendimento das solicitações.

Outro Inquérito Civil, de nº 105/03, apurou irregularidades sobre falta de móveis, materiais didáticos e professores em escola municipal. O problema chegou ao conhecimento da Promotoria, por meio de notícia de jornal “Folha Ribeirão”, de 12 de fevereiro de 2003, que denunciava o fato de que em escola da rede municipal de ensino, cerca de 800 alunos estavam sendo prejudicados por falta de professores, móveis e material didático.

O Departamento de Vigilância Saúde e Planejamento fez vistoria na escola e constatou que o problema da falta de móveis fora resolvido. A Direção da escola informou que, devido à reforma e construção de mais cinco salas de aulas, não havia móveis suficientes para todos os alunos, e que os móveis novos não haviam chegado e para não “prejudicar as crianças, preferiu acomodá-las mesmo assim, utilizando-se de uma mesa de refeitório”. As carteiras foram entregues aproximadamente 14 dias após o início das aulas. Quanto ao problema da falta de professores, a equipe de Vigilância Sanitária destacou que se tratava “de uma questão a ser avaliada pela Secretaria de Educação” (Inquérito Civil nº 105/03, fl 13).

Os fiscais sanitários, a pedido do Promotor de Justiça, também efetuaram uma inspeção sanitária na escola, e verificaram serem necessárias providências na cozinha, no depósito de alimentos, no sanitário dos funcionários, no refeitório, nas salas de aulas e nos sanitários femininos. Para cada ambiente, foram elencados os itens a serem reparados ou providenciados.

Ainda o questionamento da estrutura dos prédios escolares para atendimento das crianças foi objeto de investigação de mais um Inquérito Civil¹²¹ instaurado para apurar as denúncias feitas pelos pais de que seus filhos estavam sendo transferidos para unidades distantes de suas residências, pois, de acordo com as informações da SME/RP, o espaço da creche não atendia às exigências legais.

Os procedimentos administrativos instaurados para apurar irregularidades dos prédios escolares ainda estavam em andamento, ou seja, a Promotoria estava acompanhando o atendimento das exigências feitas pela equipe da Vigilância Sanitária Municipal, mas percebe-se que pequenas reformas já haviam sido efetuadas e para outras, mais amplas, estavam sendo requisitadas verbas junto ao Governo Estadual, no sentido de fazer reestruturações para melhor atender aos alunos.

O Inquérito Civil, que verificava irregularidades quanto à ausência de móveis, material pedagógico e professores, conseguiu melhorias nos equipamentos. A falta de professores e funcionários não foi objeto de investigação pelo MP naquele procedimento, contudo, essa reivindicação esteve presente em outros procedimentos administrativos e processos judiciais da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude.

Os procedimentos instaurados para verificar as irregularidades nos prédios escolares, constituem um mecanismo de tentativa de resolução e, principalmente, de discussão da qualidade do atendimento do aluno feito pelas escolas, pois não basta construir qualquer tipo de prédio, é necessário que ele atenda às necessidades educativas e de higiene, e que a sua manutenção seja constante, a fim de propiciar elementos favoráveis ao ensino e à aprendizagem.

¹²¹ Inquérito Civil nº 038/01.

5.3.2.2 Falta de professores e funcionários nas unidades escolares

A falta de professores e funcionários, dificultando o adequado funcionamento das escolas, foi investigada pelo MP em cinco ações¹²² da Promotoria da Infância e Juventude. Nos casos que discutiam a interrupção das aulas por falta de professores nas matérias específicas do EF, a Promotoria de Justiça acompanhou a reposição das aulas por meio de relatórios elaborados pela escola. E, no procedimento que noticiava diversos fatos ocorridos no interior da escola e que revelavam “falha na direção da escola”, problemas que advinham, segundo a Direção da escola, da falta de professores, falta de funcionários e de verbas, o Promotor de Justiça solicitou informações à DRE/RP, em dois momentos, sobre as medidas adotadas para solucionar os problemas abordados pelos pais de alunos. Em audiência, os autores da representação esclareceram que, com a intervenção da DRE/RP e com as mudanças da direção da escola, as irregularidades relatadas na representação foram superadas.

O déficit de funcionários em escolas estaduais foi o questionamento de duas Ações Cíveis Públicas ingressadas em 2001 pelo Promotor da Infância e Juventude¹²³. Foi verificado por meio de Inquérito Civil que a escola estadual estava funcionando com um déficit de nove funcionários, sendo um secretário de escola, um assistente administrativo, um agente de organização escolar (inspetor de alunos) e seis agentes de serviços escolares (serventes). O déficit no quadro de funcionários gerava, segundo o Promotor de Justiça, transtornos como:

[...] desvios de função a comprometer a implementação do projeto pedagógico, improvisação de funcionários para atividades às quais não estão preparados, impossibilidade de dar-se o adequado atendimento à comunidade escolar (alunos e pais de alunos) e ao público em geral, impossibilidade de garantir-se a segurança interna de professores e alunos e a proteção dos bens e do prédio da escola. Tudo em

¹²² Procedimento Administrativo nº 235/00; Inquérito Civil nº 137/04; Procedimento Administrativo nº 392/00; e duas Ações Cíveis Públicas ingressadas em 2001.

¹²³ Segundo o Promotor de Justiça, foram instauradas três Ações Cíveis Públicas semelhantes, somente alternado o nome da escola. Para análise desta pesquisa, foram fornecidas cópias de duas das Petições Iniciais elaboradas pelo Promotor. Para este trabalho, analisaremos o conteúdo de uma das ações.

prejuízo do padrão de qualidade do ensino ali ministrado. (Petição da Ação Civil Pública, fl. 2).

A fundamentação para a requisição do direito está baseada na CF/88, art. 6º, com a previsão da educação como direito social e no art. 227, que assegura os direitos sociais, dentre eles a educação, à criança e ao adolescente com absoluta prioridade. O Promotor de Justiça também destacou o art. 205 da CF/88 que determina a educação como direito de todos e dever do Estado, enfatizando alguns princípios, direitos e garantias:

- a) a **igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola** (art. 206, I);
- b) a **garantida de padrão de qualidade** (art. 206, VII);
- c) o **estabelecimento de que o ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo** (art. 208, § 1º).
- d) a **definição de que importa em responsabilidade da autoridade competente o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular** (art. 208, § 2º). (Petição da Ação Civil Pública, fl. 3, grifos no original).

Sua fundamentação também se baseia no que está consagrado na Constituição do Estado de São Paulo (art. 249), que garante o EF a todas as crianças, com o dever de o poder público oferecer as vagas suficientes, “assegurando a existência de escolas com corpo técnico qualificado e elevado padrão de qualidade” (Petição da Ação Civil Pública, fl. 4).

Os incisos VII e IX do artigo 3º da LDB/96 são citados como princípios que estabelecem a valorização profissional e a garantia do padrão de qualidade.

Na análise da legislação, o Promotor de Justiça destaca que as “questões da criança e da educação estão a revelar a necessidade de uma ação mais concreta. A precariedade do ensino, como um todo, e da escola pública, em particular, está a caracterizar nosso país como uma verdadeira **‘República da Ignorância’**” (Petição da Ação Civil Pública, fl. 6, grifos no original).

O Promotor de Justiça, para complementar sua afirmação sobre a precariedade do ensino, cita um trecho da obra de Guiomar Namó de Mello, enfatizando a expansão do ensino brasileiro sem a preocupação de pensar em uma escola para um grupo da população que foi

tradicionalmente excluído desse acesso, e um outro do educador Paulo Freire¹²⁴ que fala sobre a falta de qualidade essencialmente para as crianças das classes populares.

Ainda em sua análise destaca que:

A inversão de prioridades e o caráter regressivo do gasto social levaram ao sucateamento da escola pública no Brasil.
A Escola Estadual “Otoniel Motta” é o retrato local, em três por quatro, dessa realidade madrastra que perpassa o Estado e o País.
O bom ensino e a sua oferta regular exigem, no mínimo, quadro de funcionários que preencha o módulo escolar, para que possa cumprir com sua função social de transmitir conhecimento e formar as pessoas para o exercício da cidadania. (Petição da Ação Civil Pública, fl. 7).

Para o Promotor de Justiça, o quadro deficiente de funcionários não possibilita que a escola atenda aos interesses da comunidade, comprometendo, dessa forma, o padrão de qualidade do ensino.

O Governo Estadual, ao oferecer um ensino de forma irregular, “ofende o direito fundamental à educação, com garantia no padrão de qualidade, assegurado à criança e ao adolescente como prioridade absoluta” (Petição da Ação Civil Pública, fl. 8). Dessa forma, “causa danos morais difusos”, porque provocou:

- o abalo moral e o desprestígio do serviço público e da sua boa imagem;
- o abalo e o desprestígio da Constituição e das leis;
- a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos;
- a ofensa ao patrimônio moral de nossa sociedade, consubstanciando na imagem, no sentido de apreço a nossa cidadania;
- o sentido negativo de perda de valores sociais essenciais;
- a dor, o sofrimento, o desgosto, a angústia e a inquietude enquanto sentimentos difusos da coletividade (comoção popular);
- enfim, a injusta lesão da esfera moral de uma comunidade. (Petição da Ação Civil Pública, fl. 8-9).

A fixação do valor da indenização pelos danos morais difusos deveria ser calculada, segundo o Promotor, pelo valor que o Governo Estadual “economizou” pelo não-pagamento dos salários dos funcionários inexistentes na escola, desde a instauração do Inquérito Civil. Sendo assim, calculando o valor dos vencimentos dos diferentes cargos ausentes, até julho de

¹²⁴ MELLO, Guiomar Namó. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1989. FREIRE, Paulo. A educação na cidade. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

2002, o Estado deveria recolher ao fundo, gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a importância de R\$ 69.150,00.

Na Petição Inicial, o Promotor de Justiça também apresenta sua visão do papel do MP para fazer valer os direitos fundamentais:

Questionar os padrões de efetividade do ordenamento jurídico, denunciando a distância existente entre a igualdade jurídico-formal e as desigualdades sócio-econômicas. Utilizar o novo instrumental jurídico que está a sua disposição para, na defesa dos interesses coletivos e difusos, abrir espaços de participação no Judiciário, transformando-o numa arena privilegiada de luta pelo resgate da cidadania. Enfim, garantir a eficácia social dos direitos fundamentais. Esse é o verdadeiro papel do MINISTÉRIO PÚBLICO numa sociedade democrática. (Petição da Ação Civil Pública, fl. 7, grifos no original).

A decisão judicial local não deu ganho ao pedido do MP. O Promotor de Justiça recorreu, mas ainda não sabia dos resultados. Para ele, a ação judicial serviu como instrumento de pressão, destacando a dificuldade de exigir do Governo Estadual o cumprimento de seus deveres. Desde o início, o Promotor já sabia do problema com o ingresso judicial dessa Ação Civil Pública, considerando os resultados anteriores das ações julgadas pelo Judiciário. Dessa forma, a melhoria das condições de oferta do ensino na escola, com a existência de funcionários, somente “aconteceu”, tornando-se satisfatório, por meio das pressões que a Promotoria de Justiça tem exercido junto à DRE/RP.

5.3.2.3 Organização do currículo e atendimento pedagógico

Algumas ações da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude investigaram assuntos que estavam relacionados ao currículo e ao atendimento pedagógico oferecido aos alunos.

Do conjunto de análise desta pesquisa, em que se discute o direito à educação para além do acesso, um procedimento extrajudicial¹²⁵, instaurado por meio de representação de alunos do EM de uma escola municipal, investigou se a denúncia de que estava sendo ministrada matéria de EF aos alunos do EM era real. Após explicações da SME/RP, a Promotoria de Justiça solicitou ao CME a indicação de um especialista para análise dos Planejamentos de Matemática do curso supletivo e do EM regular. Para a reparação do dano, foram marcadas aulas de reforço para os alunos que, todavia, não compareceram, inviabilizando a reparação do dano por desinteresse dos autores da representação, mesmo após as aulas terem sido remar cadas atendendo às solicitações de horários.

Outros três procedimentos foram instaurados por meio de representação do CME. Em um deles¹²⁶, o presidente do CME informava que o calendário de reposição de aulas, perdidas durante a greve dos professores, desatendia aos interesses dos alunos e desrespeitava a decisão do CE. Com o acompanhamento do MP, o planejamento das aulas de reposição foi reelaborado, com a concordância do presidente do CME.

Em outra representação, o CME questionava a redução da carga horária de algumas disciplinas do EM o que afetaria o desempenho dos alunos principalmente nos vestibulares. Segundo o presidente do Conselho, já havia sido encaminhado à Promotoria de Justiça um ofício, em 1998, alertando sobre os riscos. Passados três anos da medida, o CME comparou os resultados do ingresso dos alunos da rede pública de Ribeirão Preto nos vestibulares nos anos de 1997 e 1998 com o biênio 2000-2001, e verificou uma queda de 14% no índice de aprovação dos estabelecimentos públicos.

Para averiguar “eventual oferta irregular de ensino” a Promotoria de Justiça solicitou uma perícia ao Departamento de Psicologia e Educação da FFCLRP/USP. Entretanto, após o

¹²⁵ Procedimento Administrativo nº 109/99.

¹²⁶ Procedimento Administrativo nº 313/00.

parecer da especialista dessa entidade e de manifestações do Conselho Estadual de Educação e do CME a Promotoria arquivou o Inquérito Civil nº 151/2001, considerando:

Pelo que foi apurado neste inquérito acerca do objeto posto na representação, não há como relacionar diretamente a redução da carga horária de algumas matérias que constam da grade curricular do ensino médio da rede estadual ao eventual insucesso dos alunos dessa rede nos exames vestibulares das universidades públicas. É certo que o ensino público no país e neste Estado vive uma profunda crise, o que certamente afeta o desempenho dos seus alunos nos exames vestibulares de uma forma geral. Mas ao problema implica reformulação das políticas públicas na área educacional, objetivo esse que não poderá ser alcançado, obviamente, através deste procedimento. (Inquérito Civil nº 151/2001, fl. 45).

O questionamento proposto pelo CME, sobre a redução da jornada de aulas na rede pública, se faz importante para a melhoria da qualidade do ensino, mas ao relacionar aos resultados dos alunos nos vestibulares à redução da jornada, não obteve resultados reais para a ampliação da carga horária daquelas disciplinas. Mesmo assim, deve-se considerar como positiva a discussão da problemática entre MP, CME e DRE/RP.

Na análise dos pareceres da professora da FFCLRP/USP e do Conselho Estadual de Educação, a presidência do CME manifesta sua posição sobre acionar o MP: “Sempre que o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto detectar problemas que prejudiquem os alunos, mesmo no âmbito estadual, estaremos representando junto ao MP para que se tomem as medidas julgadas necessárias” (Inquérito Civil nº 151/2001, fl. 42).

Outra representação do CME também questionou uma política educacional do Governo do Estado, sem êxito, no entanto. A representação do Conselho informava que o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) estava interferindo de forma prejudicial no processo de avaliação interna permanente das escolas¹²⁷. Segundo o Conselho, os alunos que haviam sido aprovados por avaliações internas da própria escola, mas que foram reprovados pelo Saresp, deveriam freqüentar um processo de recuperação no mês de janeiro.

¹²⁷ Procedimento Administrativo nº 024/02.

A DRE/RP prestou esclarecimento sobre o Saresp e, em audiência na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, afirmou que no município de Ribeirão Preto, nenhum aluno aprovado pelo processo de avaliação interna das escolas havia ficado retido em razão do aproveitamento insatisfatório na avaliação externa. A presidência do CME concordou com as informações prestadas pela Dirigente Regional de Ensino, sendo, então, o procedimento arquivado.

A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude também atuou em dois procedimentos extrajudiciais, instaurados¹²⁸ por representações do Conselho Tutelar, pois, segundo os conselheiros, o poder público não estava oferecendo atendimento pedagógico adequado para os alunos. Em um dos procedimentos, o Conselho Tutelar III solicitava “providências no sentido de requerer à Municipalidade um Programa de Atendimento”, pois os Conselheiros estavam recebendo diversos atendimentos com as seguintes queixas: “dificuldades na aprendizagem; notícias de comportamento agressivo tanto na escola como nas relações familiares e comunitárias; inicialização ou frequência em drogadição.” (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 4).

Após análise de relatórios de atendimentos dos alunos, os Conselheiros Tutelares verificaram que as crianças e os adolescentes passavam por diferentes profissionais mas, mesmo assim, estavam ocorrendo o início do processo de exclusão escolar e de entidades e o desvio de conduta. Em sua análise, verificaram que “um profissional encaminha para o outro e acaba que essa criança alcança a idade adulta sem sequer estar alfabetizada, sem profissionalização, ou seja, sem exercer sua condição de cidadania” (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 5).

¹²⁸ Procedimento Administrativo nº 361/99; Inquérito Civil nº 283/03.

Na visão dos Conselheiros Tutelares era necessária

[...] a concepção e **imediata instalação de um programa** que contenha: capacitação de educadores e demais profissionais; acompanhamento de pais e responsáveis; acompanhamento psicopedagógico para os alunos que realmente apresentem dificuldades; encontros quinzenais com a família, para que tenham conhecimento do desenvolvimento da criança e do adolescente. (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 5, grifos no original).

A esse respeito, a DRE/RP e a SME/RP prestaram informações sobre seus programas de recuperação e reforço. E Conselho Tutelar III relatou à Promotoria de Justiça a parceria estabelecida entre ele, a DRE/RP e a SME/RP. O Assistente Técnico da Promotoria fez uma análise das ações das três entidades.

Segundo o Assistente Técnico, a parceria firmada entre as três entidades “é apenas um acordo informal para que as Secretarias dêem atenção específica aos casos encaminhados por aquele Conselho Tutelar, quando se tratar de estudantes que necessitem de recuperação e reforço escolar” (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 82).

O Conselho Tutelar também estava promovendo, por meio de parcerias, aulas de reforço de matemática e de outras disciplinas, enquanto uma psicóloga realizava atividades em grupo com adolescentes em risco. No parecer do Assistente Técnico, as ações do Conselho Tutelar tentavam atender a uma demanda reprimida pelo poder público e evidenciavam a necessidade de programas de recuperação e reforço com mais qualidade.

A análise do Assistente Técnico sobre a Proposta da rede estadual para a recuperação dos alunos enfoca os indicadores de resultados apresentados pela DRE/RP e destaca que, observando os alunos que não freqüentaram as aulas, o sucesso do desempenho do Programa seria de 48,16% e não 70,4%, como a Dirigente Regional de Ensino apresentara. Para o Assistente Técnico, os números indicam “o baixo interesse demonstrado pelos estudantes pelas atividades desenvolvidas”. E se coloca, levantando a seguinte questão: “Frente a um número abaixo de 50% de aproveitamento do Programa de Recuperação, não haveria

necessidade de se questionar a efetividade das atividades do Programa?” (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 83).

Para o Assistente Técnico, os alunos não têm interesse em frequentar as aulas de recuperação porque “não percebem as conexões entre o que tem sido oferecido nesses Programas com aquilo que está no mundo e que é seu foco de interesse”. Dessa forma, o Programa da rede estadual não atendia ao que determina a LDB/96 em seu art. 1º, em que “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à sua prática social” e com o artigo 2º, que enfatiza que a educação “tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Inquérito Civil nº 283/03, fl. 84).

Ainda para o Assistente Técnico, o Programa de Recuperação e Reforço da DRE/RP não atende à CF/88, ao ECA e, especialmente, à LDB/96, pois no art. 4º coloca que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB/96, art. 4º, inc. IX).

Quanto ao Programa de Aprendizagem Contínua da SME/RP, o Assistente Técnico não fez uma avaliação, pois não lhe foram enviados os resultados do programa.

O procedimento continuava em andamento em 2004. Entretanto, uma dúvida se apresentou: qual seria a atuação do Promotor de Justiça após o Parecer do Assistente Técnico que destaca, em sua opinião, que o programa da rede estadual não cumpre com o que determina a legislação?

Outra atuação da Promotoria de Justiça, em 2002, mantém relações com o objeto de discussão apresentado anteriormente. O Inquérito Civil¹²⁹ instaurado pela Promotoria teve

¹²⁹ Inquérito Civil nº 502/02.

origem em notícias veiculadas pela mídia televisiva local, noticiando que alunos da 4ª série do EF não estavam alfabetizados.

A Promotoria de Justiça solicitou um parecer a alguns professores do Departamento de Psicologia e Educação da FFCLRP/USP sobre os resultados de avaliação realizada pelas secretarias estadual e municipal de educação¹³⁰.

Após as considerações dos limites do trabalho e da análise dos dados do Saresp, as professoras sugeriram algumas ações para serem desencadeadas pela Promotoria, como aprofundamento do debate sobre a qualidade do ensino no Município; busca de informações junto à DRE/RP sobre as ações efetivamente desenvolvidas para a recuperação dos alunos; implementação efetiva da gestão democrática; verificação das condições em que estavam sendo desenvolvidos programas de recuperação, reforço e correção de fluxo nas escolas; atenção à formação e funcionamento das bibliotecas; investigação, em conjunto com os Conselhos Tutelares, das razões do elevado número de faltas dos alunos; atenção especial à infra-estrutura das escolas; apoio e promoção de medidas da política educacional que melhorem as condições de trabalho e formação dos profissionais da educação.

O Assistente Técnico da Promotoria de Justiça analisou o parecer, destacando posicionamento favorável para que se acatasse o que era sugerido pelos pareceristas. Também enfatizou que algumas ações já eram objeto de atuação do MP, como a gestão democrática, com os trabalhos do Grêmio Estudantil e do CE; o combate à evasão escolar com a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (Ficai); a avaliação dos programas de reforço, e de recuperação. Esta última ação fora apresentada anteriormente.

A implementação da gestão democrática, sugerida pelos pareceristas, como uma das ações para a melhoria da educação pública no município de Ribeirão Preto constitui-se uma

¹³⁰ Os pareceristas somente analisaram aos dados do Saresp, pois a SME/RP não divulgou os seus dados.

das ações em destaque da atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, como se analisará na próxima seção deste trabalho.

5.3.3 Gestão democrática do ensino público

A adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para assegurar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino consta do Programa de Atuação Local da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto de 2004, já apresentado anteriormente, assim como do Plano de Atuação do MP do Estado de SP, na área da Infância e Juventude, dos anos de 2003 e 2004.

Segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, a melhoria da qualidade da escola pública, com o atendimento dos interesses da população, seria possível com a efetivação da gestão democrática. Assim, diz ele:

[...] eu acredito que a escola só vai resolver os seus problemas a partir do momento em que ela estiver organizada de uma forma democrática. Antes disso, é só tentar controlar a febre com analgésicos. Enquanto nós não tivermos uma rede pública em que vigore o princípio da gestão democrática do ensino, com a efetiva participação de todos os segmentos interessados, nós não vamos ter uma escola pública que atenda adequadamente as demandas da sociedade, não só em quantidade, mas em qualidade.

Para estimular o princípio da gestão democrática, a Promotoria de Justiça tem incentivado a formação dos Grêmios Estudantis e colaborado para o funcionamento dos Conselhos de Escolas (CEs), principalmente criando Conselhos Regionais de CEs.

O trabalho com o Grêmio Estudantil¹³¹ surgiu da demanda de alguns estudantes de uma ou duas escolas públicas, que convidaram o MP para colaborar no processo de

¹³¹ Procedimento Administrativo nº 223/03.

reformulação de seus Grêmios. O Promotor de Justiça e a oficial de promotoria fizeram uma reunião na escola com alunos representantes de classes, em abril de 2003. O objetivo da reunião foi “dar esclarecimentos aos alunos sobre todas as dificuldades que estavam enfrentando em relação ao Grêmio Estudantil e à direção da escola” (Procedimento Administrativo nº 223/03, fl. 3).

As discussões sobre o Grêmio continuaram com a participação do psicólogo, Assistente Técnico da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, que até então não desenvolvia atividades no MP. O psicólogo, em reuniões semanais, acompanhou e orientou os alunos no processo de elaboração de um novo Estatuto do Grêmio Estudantil. Depois, como Assistente Técnico auxiliou na eleição do Grêmio Estudantil e continuou acompanhando a instalação da “chapa” vencedora e as atividades desenvolvidas pelos alunos. Em sua avaliação, o trabalho não foi muito positivo, pois os alunos que venceram a eleição não haviam participado do processo de reorganização do regimento e das assembleias.

O questionamento que o Assistente Técnico vem se fazendo é como criar políticas que atinjam a comunidade e não unicamente uma escola, pois seria inviável ao MP fazer o acompanhamento do trabalho em cada escola.

No ano de 2004, a Promotoria de Justiça convidou os alunos dos Grêmios Estudantis de todas as escolas de Ribeirão Preto para algumas reuniões no MP. Nessas reuniões, o Assistente Técnico fez uma apresentação do que é a Promotoria, colocou que aquela estava à disposição dos alunos, repassou os números de telefones de contato e os nomes das pessoas que atuavam na Promotoria da Infância e Juventude. Além dessas informações, o Assistente Técnico fez uma exposição sobre a legislação do Grêmio Estudantil, pois, segundo ele, os alunos assumem o Grêmio, mas não o conhecem. Essas reuniões aconteceram três vezes, no ano de 2004. Em todas as reuniões, era necessário repetir a pauta, pois os alunos participantes

eram sempre diferentes, além de não existir uma passagem de informações para aqueles que não estiveram presentes nas reuniões anteriores.

A reunião é realizada pelo Assistente Técnico, mas o Promotor de Justiça comparece para falar brevemente com os alunos, pois esses se sentem valorizados com a presença da figura do Promotor de Justiça, segundo o Assistente Técnico, o qual também avalia que as reuniões se tornam um espaço para articulação entre os jovens. Alguns alunos de um Grêmio Estudantil estão tentando organizar uma União de Estudantes de Ribeirão Preto, a partir dos Grêmios Estudantis e, assim, aproveitam a reunião organizada pela Promotoria para discutir esse tema. O encontro de alunos de todos os Grêmios Estudantis possibilita, segundo o Assistente Técnico, a troca de experiências com relação ao desenvolvimento da entidade no interior das escolas.

Para o Promotor de Justiça, o trabalho com o Grêmio não “está tendo tanto sucesso como na questão dos CEs” porque “não são todas as escolas que possuem estudantes com certo grau de politização que viabilize a formação dos Grêmios.” Essa geração de alunos, para o membro do MP, é formada no ideário neoliberal, sem “estímulo à mobilização social, à participação, à cooperação, à solidariedade”, o que dificulta o trabalho, pois são jovens que foram desenvolvidos no “pensamento do individualismo e da competição desregrada”.

Os objetivos da Promotoria de Justiça com o trabalho em relação ao Grêmio Estudantil são o de fornecer o espaço do MP, facilitando a organização entre eles e informá-los de quais são os direitos a respeito do Grêmio Estudantil, confirmando que eles podem acessar a Promotoria para fazer consultas e representações. Este último objetivo já tem trazido resultados, pois, em 2004, foi instaurado um procedimento por meio da representação de alunos de um Grêmio Estudantil.

O trabalho com o CE, definido como prioridade no Plano de Atuação Local, estava sendo efetivado na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude com a criação dos

Conselhos Regionais de CEs; além disso, a proposta de criação do Conselho Regional de CE foi apresentada e aprovada em audiência no MP, em março de 2004, com representantes de escolas, moradores, entidades não-governamentais, da SME/RP e da DRE/RP para discutir as demandas provenientes de famílias, escolas e entidades da região do Parque Ribeirão Preto e adjacências. Nessa reunião, foi verificado que “os problemas não são individualizados e localizados, mas sim sistêmicos e comuns a todos da mesma região da cidade” (Procedimento Administrativo nº 273/04).

Segundo o Assistente Técnico, havia muita “demanda pontual” daquela região da cidade ao MP: os pais reclamavam que o filho estava estudando longe de casa, mas havia uma escola próxima da casa dele; a diretora reclamava de problemas de indisciplina. “Todo mundo vinha reclamar de um monte de coisas aqui na Promotoria, então o Promotor achou que seria interessante fazer um trabalho mais geral, de uma outra lógica, que não a de atendimentos pontuais.”

O objetivo da Promotoria, segundo o Assistente Técnico, seria tentar fazer com que as “próprias escolas resolvessem os seus próprios problemas regionais, sem criar demanda pontual para o MP, no sentido da promoção da autonomia deles, um grupo pode dar conta de resolver as suas questões”.

Antes da criação do “Conselhão Sudoeste¹³²”, apelido dado ao Conselho Regional de CEs da Região Sudoeste, foram realizadas as eleições dos CEs de todas as unidades municipais e estaduais da região, em uma única data.

A realização da eleição foi proposta pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude – tendo a SME/RP adotado a mesma data para todas as escolas da rede municipal – e contou com o apoio de várias entidades da região e do Sindicato dos Servidores Municipais. Esta última entidade criou uma música publicitária para a divulgação da eleição, sendo o texto

¹³² A região sudoeste de Ribeirão Preto abrange quinze bairros de uma das zonas mais periféricas da cidade.

elaborado pelo Assistente Técnico. Foi realizada campanha com carro de som pelas ruas dos bairros e para o ano de 2005, havia uma proposta de fazer a eleição, em data unificada, em toda a cidade.

O “Conselhão Sudoeste” é composto por cinco representantes de cada CE, sendo um representante de cada segmento da escola: diretor, professores/especialistas, funcionários, alunos e pais de alunos. Compõem o referido conselho 14 escolas municipais e estaduais da região Sudoeste¹³³. Como os alunos da EI não participam, o Conselho pode ter até 70 pessoas, sendo os membros que compõem o Conselho Regional escolhidos no interior de cada CE.

Na primeira reunião do “Conselhão Sudoeste”, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude apresentou a proposta de “Planejamento Estratégico Situacional” para a sistematização dos trabalhos. Os cinco principais problemas destacados pelos representantes dos 14 Conselhos de Escola foram: a distância entre a casa do estudante e a escola; o comportamento inadequado ao ambiente escolar; a baixa cultura de participação no ambiente escolar; a reposição de aulas nas escolas municipais e a inadequação do EM nas escolas da região.

Na segunda reunião, foi produzido um “Plano de Ação” com as estratégias para a solução dos problemas levantados pelos conselheiros. Para cada problema, apontaram-se as hipóteses das causas, os resultados esperados, as ações com o estabelecimento de prazos, o responsável, os encaminhamentos e os recursos.

Para este trabalho, destacam-se as hipóteses das causas dos cinco problemas elencados pelo grupo, pois muitos deles já foram retratados na análise dos procedimentos extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude que envolviam o acesso à educação e a oferta irregular de ensino.

¹³³ As creches, segundo o Assistente Técnico, em um primeiro momento, não fizeram parte do Conselho Regional.

Quadro 2 Causas dos problemas elencados pelo Conselho Regional de Conselhos de Escolas

Problema 1 – Distância
<ul style="list-style-type: none"> a. reorganização do Estado/ integração Estado e Prefeitura; b. opção da família por determinada escola; c. preferência por período; d. não-gratuidade de transporte para a escola escolhida; e. disponibilidade da família no período oferecido; f. fechamento de classes noturnas;
Problema 2 – Comportamento
<ul style="list-style-type: none"> a. currículo inadequado; b. estrutura familiar/contexto sociocultural; c. questão dos limites/responsabilidades/relação desgastada; d. obrigatoriedade das atividades; e. despreparo da comunidade escolar para atender à demanda do público; f. estrutura física/ funcional da escola.
Problema 3 – Participação dos pais
<ul style="list-style-type: none"> a. processo histórico (escola era fechada para as famílias); b. falta de tempo da família; c. baixa valorização da educação pela família; d. inadequação da escola à realidade familiar; e. reuniões mal preparadas.
Problema 4 – Excessivo número de aulas vagas nas escolas municipais
<ul style="list-style-type: none"> a. falta de legislação; b. falta de compromisso governamental; c. falta de normatização.
Problema 5 – Ensino Médio
<ul style="list-style-type: none"> a. desvalorização das escolas de Ensino Médio pela comunidade escolar; b. aumento da demanda; c. falta de vagas próximas da residência dos alunos.

Fonte: Quadro organizado pela pesquisadora a partir do Plano de Ação do “Conselhão Sudoeste” elaborado em 24/05/2004.

As três primeiras reuniões do Conselho aconteceram em escolas, com a presença do Promotor de Justiça, do Assistente Técnico e dos Conselheiros. Mas, devido ao baixo comparecimento desses últimos, a Promotoria de Justiça passou a notificar os membros do Conselho, e as reuniões passaram a acontecer no prédio do MP, aumentando, assim, a participação, pois, com as notificações, os conselheiros podem justificar a ausência do trabalho.

O Promotor de Justiça destacou que, em todas as reuniões, há a necessidade de participação dele e do Assistente Técnico, mas este último seria, segundo ele, a pessoa mais habilitada para discutir esses problemas. Todavia, entendia que a sua presença era necessária para a viabilidade do processo, acreditando que isso acontecia devido ao “perfil do brasileiro

que é formado em uma cultura autoritária e que tem dificuldade para trabalhar com esses novos espaços democráticos, como os Conselhos”.

A periodicidade das reuniões é variável. Segundo o Assistente Técnico, em geral deveriam acontecer mensalmente mas, às vezes, elas ocorreram entre períodos de quase dois meses e também em menos de quinze dias. O prazo “varia muito de acordo com o que se está trabalhando e qual é o prazo para produzir a próxima tarefa”.

O Planejamento Estratégico, de acordo com o Assistente Técnico, foi “um organizador importante” para o grupo, porque “deu conta de dar um fio das ações que nós deveríamos fazer”. Entretanto, os prazos para os responsáveis realizarem algumas ações não foram respeitados. Para esse trabalho, a Promotoria de Justiça se responsabiliza pelo local da reunião, pela notificação das pessoas, pela elaboração e envio à residência dos membros do Conselho Regional, de uma carta, relatando o que aconteceu nas últimas reuniões e o que será discutido na próxima.

Em 2004, dois problemas foram discutidos no âmbito do “Conselhão Sudoeste”: a existência de aulas vagas durante o horário escolar nas escolas municipais e o EM, abordando a baixa aceitação de algumas escolas e a falta de vagas.

Segundo o Assistente Técnico, o Conselho Regional tem abordado e resolvido questões, que não são exclusivas da região Sudoeste: “quando ele faz a discussão e propõe a solução, essa solução afeta toda a rede”. As discussões, no âmbito do Conselho, são fortalecidas com a possibilidade de notificação pelo MP de Secretários Municipais, da Dirigente Regional de Ensino e de outras autoridades para comparecerem às reuniões.

Já foi proposta a formação de outros Conselhos Regionais de CEs para o ano de 2005. Dessa forma, segundo o Assistente Técnico, toda a região Oeste de Ribeirão Preto, onde se concentra a maior parte da zona periférica da cidade, teria Conselho Regional. Serão quatro conselhos de 14 ou 15 escolas. Na Promotoria da Infância e Juventude, também já havia sido

instaurado um procedimento para a criação do Conselho Regional de CEs da região noroeste de Ribeirão Preto¹³⁴. Os diretores de escolas da região Noroeste já foram comunicados da parceria com a DRE/RP e com a SME/RP para a realização das eleições de CEs no mesmo dia e horário em todo o Município “a fim de promover a participação efetiva dos pais nas eleições destes colegiados” (Procedimento Administrativo nº 274/04, fl. 24).

Para o Promotor de Justiça, a experiência com o Conselho Regional de CE tem sido muito positiva, embora ele ainda insista na necessidade de participação do MP no funcionamento do Conselho:

O trabalho tem sido produtivo, mas tem sido necessária a participação efetiva do MP, como se fosse necessária ainda certa coerção, certa tutela. No que a gente quis que os próprios membros assumissem as suas responsabilidades quanto ao funcionamento do Conselho, ao cumprimento de tarefas, a gente percebeu que a coisa podia não vingar, não se consolidar. Então, a participação do MP tem sido necessária, no sentido de viabilizar as reuniões, a participação de todo mundo.

Para o Assistente Técnico, no decorrer do ano, os conselheiros modificaram muito seus posicionamentos. No início, as pessoas estavam desconfiadas, vinham porque eram notificadas, ou ficavam queixosas, reclamando sobre tudo para o Promotor, até fazendo pedidos para que ele fosse até a escola para assustar os alunos. Depois, foram apresentando suas propostas. Os representantes dos pais falavam pouco durante as reuniões, mas já estavam manifestando mais as suas opiniões. Também foi possível, com o tempo, uma maior interação entre os diretores da rede estadual e municipal:

Em Ribeirão Preto tem uma briga muito grande da rede municipal com a estadual. Ribeirão Preto tem a fama de que as escolas municipais estão melhores do que a estadual, são mais interessantes. A população acha isso também. Então as escolas ficam jogando isto na outra. Isso ainda existe, mas existe menos. Existe hoje um clima maior de colaboração. (Assistente Técnico).

A discussão dos problemas por meio do Conselho Regional de CEs tem sido indicada como “caminho” para a resolução de outras demandas feitas ao MP envolvendo os assuntos educacionais, como nos procedimentos que discutiam a distribuição proporcional de séries

¹³⁴ Procedimento Administrativo nº 274/04.

pelos turnos de funcionamento das unidades escolares¹³⁵; reorganização das escolas de EF para atendimento mais próximo da residência dos alunos¹³⁶ e demandas por vagas de segundo ciclo de EF em uma região¹³⁷.

Além de resolver as demandas “sistêmicas e comuns a todos” da região, o trabalho com o Conselho Regional está alinhado com o princípio da gestão democrática, indicada no Plano de Atuação do MP e sugerida como um mecanismo de melhoria da escola pública. Essa sugestão foi uma das medidas propostas pelos professores da FFCLRP/USP para a atuação da Promotoria de Justiça no Inquérito Civil que investigava o expressivo número de crianças de 4ª série incapazes de ler e escrever.

5.3.4 Outras medidas adotadas pela Promotoria em âmbito educacional

A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude também atuou em outras solicitações, no período analisado. Para esta análise destacam-se a discussão dos repasses educacionais e a evasão escolar.

A única medida adotada pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude com relação ao financiamento da educação, que consta do rol de documentos analisados nesta pesquisa, é uma Ação Civil Pública de 1999, exigindo que a Prefeitura de RP fosse condenada ao cumprimento do repasse dos valores referentes ao percentual mínimo de 25% nos prazos estabelecidos pela LDB/96 (art. 69, §5º) para a Secretaria Municipal de Educação.

A evasão escolar também estava sendo objeto de atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude. Um Procedimento Administrativo foi instaurado devido à “necessidade

¹³⁵ Procedimento Administrativo nº 220/03.

¹³⁶ Inquérito Civil nº 572/03.

¹³⁷ Procedimento Administrativo nº 576/03.

de melhor interação entre os dirigentes de estabelecimentos de ensino, do Conselho Tutelar e MP, no combate à evasão escolar no município de Ribeirão Preto, com estabelecimentos de procedimentos eficazes”. (Procedimento Administrativo nº 665/02, fl. 02).

Em discussões no MP entre o Promotor da Justiça da Infância e Juventude, Dirigente Regional de Ensino, Secretária Municipal de Educação, Conselheiros Tutelares e Presidente do CME, foi apresentada uma proposta de trabalho em conjunto entre todas as entidades para combater a evasão escolar, tendo como referência a experiência de sucesso em outras localidades. Todas as entidades concordaram com a introdução da Ficaí¹³⁸, proposta pelo Promotor. Dessa forma, o Assistente Técnico e o representante da Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto (Coderp) ficaram responsáveis pela verificação do custo da impressão das mesmas para, posteriormente, todos assinarem um termo de “Compromisso de Ajustamento de Conduta”.

Sobre os alunos que estavam fora da escola, como consta nos dados do “Mapa da Exclusão” do CAO da Infância e Juventude¹³⁹, o Promotor de Justiça destacou que o Procedimento Administrativo¹⁴⁰ que discutia a realização de um Censo servia para ter uma avaliação da realidade de Ribeirão Preto: “É a base que a gente vai ter para poder exigir [...] para poder desenvolver as políticas públicas, que não tem ainda.”

Outra ação de destaque da Promotoria da Infância e Juventude no período analisado (1997-2004) refere-se aos Mandados de Segurança impetrados em 1997¹⁴¹ contra o Governo Estadual. A Resolução da SEE/SP nº 164, de 25 de novembro de 1997, estabelecia que a matrícula na 1ª série do EF poderia ser feita às crianças de 7 anos completos ou que os completassem até 29 de fevereiro de 1998. Com essa medida, a Secretária de Estado da

¹³⁸ A introdução dessa ficha estava estabelecida como meta no Plano Regional de Atuação.

¹³⁹ Segundo o levantamento veiculado pelo Portal do MP, Ribeirão Preto tinha 2.052 crianças e adolescentes de 7 a 14 anos fora da escola.

¹⁴⁰ Inquérito Civil nº 236/98.

¹⁴¹ Os dados sobre os Mandados de Segurança foram obtidos em entrevista com o Promotor de Justiça da Infância e Juventude. Essas ações não estão computadas no conjunto dos procedimentos e processos da Promotoria da Infância e Juventude utilizado para análise desta pesquisa.

Educação, Rose Neubauer, tentava, segundo o Promotor, forçar a municipalização do ensino. Foram impetrados mais de 300 Mandados de Segurança contra o Estado conseguindo que as crianças fossem matriculadas na 1ª série do EF, pois a Resolução era inconstitucional. Essa atuação ocupou o trabalho do Promotor durante três, quatro meses, pela intensa impetração de Mandados de Segurança.

5.4. Algumas considerações sobre a atuação do MP em Ribeirão Preto

Como descrito na metodologia, foram analisados, no âmbito deste trabalho, 53 documentos, entre procedimentos extrajudiciais e ações judiciais, o que, no entanto, não significa a totalidade do conjunto de atuação da Promotoria da Infância e Juventude para a garantia do direito à educação, pois algumas fontes documentais não foram localizadas, outras não estavam acessíveis e muitas foram excluídas desta análise por não privilegiarem o poder público como o executor dos direitos exigidos.

Verificando o período em que foram instaurados os procedimentos extrajudiciais e ingressadas as ações, pode-se notar que a atuação tem expressivo aumento a partir de 2002 (Tabela 21). Sobre esse aspecto, atenta-se para o fato de que a educação obteve prioridade no Plano Geral de Atuação do MP para o Estado de SP, na área da Infância e Juventude, nos anos de 2003 e 2004, assim como nos Programas de Atuação da Promotoria, que define as prioridades locais.

Tabela 21 Número total de processos e procedimentos instalados e em andamento

Ano	Instalados	Em andamento
1997	2	0
1998	1	1
1999	4	0
2000	6	0
2001	7	1
2002	12	5
2003	12	7
2004 (até junho)	9	8

Fonte: Dados organizados a partir da análise dos documentos.

Sobre o tempo de conclusão de um procedimento, deve-se atentar para o fato de que cinco dos 12 instaurados em 2002 ainda estavam em andamento em 2004 e, em 2003, sete, o que evidencia o longo percurso para se obter o que fora requisitado, e o acúmulo dos processos no decorrer dos anos na Promotoria de Justiça, além de algumas Ações Cíveis Públicas estarem em análise judicial em Segunda Instância.

A Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto tem como característica principal de atuação o campo extrajudicial, pois, de todos os documentos analisados, apenas 9% das discussões foram para a decisão judicial (Tabela 22).

Tabela 22 Números de atuações extrajudicial e judicial

Ano	Extrajudicial		Judicial
	Inquérito Civil	Procedimento Administrativo*	Ação Civil Pública
1997	0	1*	1
1998	1	0	0
1999	1	2	1
2000	1	5	0
2001	5	1	1
2002	5	5	2
2003	5	7	0
até junho de 2004	2	7	0

Fonte: Dados organizados a partir da análise dos documentos.

Essa característica da atuação extrajudicial é explicada pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude como maneira de “esgotar”, no âmbito administrativo, as possibilidades de atuação do MP para a defesa dos interesses difusos e coletivos, fazendo uso do Inquérito Civil e da possibilidade do ajustamento de conduta:

O MP tem que esgotar todas as suas possibilidades de solução do caso antes de ingressar com uma ação judicial, sob pena até do juiz não conhecer a ação, por falta do interesse de agir. É uma questão processual. Então, tem que esgotar no âmbito do MP todas as possibilidades de solução do problema, esse é o meu papel.

O Inquérito Civil, para o Promotor de Justiça da Infância e Juventude, é mais do que um “instrumento de dados para dar embasamento para a Ação Civil Pública”. É, em sua opinião, “um instrumento que o promotor tem para resolver os casos que são postos pela sociedade e, que se ele não resolver, o material colhido ali vai instruir a Ação Civil Pública”; sendo, dessa forma, uma ação judicial “excepcional”. Assim, a atuação do MP deve ser cada vez mais fora do judiciário, devendo buscá-lo somente quando não é possível uma solução no âmbito extrajudicial. Das cinco Ações Cíveis Públicas ingressadas judicialmente, quatro tiveram origem em Procedimentos Administrativos, evidenciando a tentativa do Promotor para resolver os casos administrativamente, antes de ingressar judicialmente com tais processos.

Analisando a origem da atuação da Promotoria da Infância e Juventude, pode-se notar que mais de 50% das demandas são originadas de representações ou solicitações por escrito feitas ao MP (Tabela 23). Nas declarações prestadas à Promotoria, também há solicitações feitas por telefone e outras recebidas pelo Assistente Técnico.

Cabe destacar, também, a existência da atuação do MP movida por notícias de jornais e de telejornais, noticiando a violação do direito constitucional da educação e a própria iniciativa da Promotoria desencadeada em reuniões com entidades e/ou membros da sociedade civil, como, por exemplo, na instalação dos Conselhos Regionais de CEs, na reinstalação do Grêmio Estudantil e no controle da evasão escolar.

Tabela 23 Origem da atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Representação ou solicitação por escrito	1	0	2	4	6	4	8	4	29
Declarações à Promotoria	1	0	1	1	0	2	2	3	10
Documentos remetidos por outra Promotoria	0	1	0	1	0	0	0	0	2
Procedimento extrajudicial	0	0	1	0	1	2	0	0	4
Notícias de meio de comunicação	0	0	0	0	2	1	0	0	3
Outras*	0	0	0	0	0	2	1	2	5

Fonte: Dados organizados a partir da análise dos documentos.

Nota: Em outras as demandas de atuação do MP foram feitas por meio de reuniões em escolas, audiência com famílias, escolas e entidades.

A atuação do MP em Ribeirão Preto para a garantia do direito à educação, no período de 1997 a 2004, foi solicitada por diferentes autores, assim como por meio da sociedade civil organizada em Associações de Bairros e ONGs, pelos Conselhos Tutelares, CME e individualmente, ou seja, por cidadãos sem vínculos com entidades, identificando-se como pais, alunos, professores e vereador. As demandas mais frequentes tiveram como autores das representações os Conselhos Tutelares e os pais de alunos (Tabela 24).

Tabela 24 Autores das representações

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Lideranças de bairros	1	0	1	0	1	1	1	1	6
CME	0	0	0	1	2	1	2	0	6
Conselhos Tutelares	0	0	1	2	1	3	3	2	12
Pais de alunos	0	0	0	2	1	2	3	3**	11
Professor	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Alunos	0	0	1	0	0	1	1	1*	4
Vereador	0	0	0	0	1	0	0	0	***1
Sem autores	0	0	0	0	0	2	1	2	5
Informação ausente	1	1	1	0	1	2	0	0	6

Fonte: Dados organizados a partir da análise dos documentos.

Nota: * O aluno era presidente do Grêmio Estudantil de uma escola. ** Não há identificação de parentesco com o aluno, no procedimento consta apenas o nome do cidadão. *** O vereador também se identificava como professor.

Analisando as solicitações envolvendo a questão educacional, demandadas pelos conselheiros tutelares, percebe-se a predominância de requisições envolvendo direitos individuais ou, como o Assistente Técnico define, “demandas no sentido pontual”. Acredita-

se que, ao serem procurados pelos pais e não tendo conseguido resolver a situação, eles fazem a representação ao MP. Os Conselheiros Tutelares justificam o envio de representação ao MP para a resolução de problemas apresentados ao Conselho no art. 136 do ECA, inc. V, determinando que deverá ser encaminhado àquele órgão notícia que, de fato, constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente.

O CME também apresentou representações ao MP para que esse solucionasse algumas questões, entretanto o Promotor de Justiça da Infância e Juventude declarou que as demandas dependiam muito de quem fosse o presidente do Conselho na ocasião, pois no período em que o Conselho teve um presidente mais ativo o MP foi mais acionado. Na verdade, o trabalho desenvolvido entre CME e MP não se restringe ao envio de representações, mas há também uma constante requisição da Promotoria de Justiça em chamar o CME para discutir os problemas educacionais colocados ao Ministério Público.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef em Ribeirão Preto não apresentou nenhuma demanda à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude no período analisado. O Promotor de Justiça destacou, em entrevista, que seria preciso ter mais contato com esses conselheiros para verificar como está a fiscalização das verbas. Ainda sobre os Conselhos, o Promotor de Justiça da Infância e Juventude relatou que tem uma relação muito difícil com o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, pela falta de compreensão que os conselheiros têm de sua importante função.

Para o Promotor da Infância e Juventude, há uma ausência da cultura democrática em nossa sociedade, além do fato de os Conselheiros não entenderem o seu papel:

[...] os seus próprios membros da sociedade que compõem esses conselhos têm dificuldade em assimilar o seu verdadeiro papel como formulador de políticas públicas. O Conselho é poder, detém certa parcela de poder e os conselheiros não conseguem entender isso, reproduzem aqueles vícios das políticas assistencialistas tradicionais da área social nos Conselhos.

As lideranças de bairros também apresentaram diversas representações ao MP. De acordo com o Promotor de Justiça, os presidentes das Associações de Moradores são

pressionados pela comunidade, principalmente no que diz respeito à demanda por creche e pré-escola. Como eles não conseguem resolver diretamente na Prefeitura ou com os vereadores, recorrem ao MP.

Apesar de essas demandas feitas pelas Associações de Moradores trazerem resultados positivos para a ação do MP no âmbito educacional, o Promotor de Justiça destaca que tais entidades são “problemáticas”, pois a maioria dos presidentes está “viciada numa política assistencialista, clientelista, geralmente, manobrados por políticos ou por alguns partidos políticos” e, dessa forma, não representam os interesses da comunidade. Para resolver essa dificuldade, o MP tem a política voltada para o atendimento direto à comunidade, trabalhando a mudança de relação das lideranças comunitárias para que elas sejam representantes dos interesses da comunidade e não de políticos. Cabe destacar, neste sentido, o trabalho da “Promotoria da Comunidade”, anteriormente apresentado neste trabalho.

Ainda analisando as características da atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, nota-se que os órgãos estaduais (Governo do Estado/ Fazenda Pública de SP, DRE/RP, escolas estaduais) foram denunciados e/ou investigados pela Promotoria para efetivar o direito à educação em 18 procedimentos/processos; já os municipais (Prefeitura, SME/RP, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria de Obras e Serviços e direção de escolas), o foram em 20. Os agentes solicitados para que cumpram com o direito à educação são diversos, não têm predominância sobre um único setor, pois se percebe haver procedimentos administrativos que são discutidos entre SME/RP, DRE/RP, Conselho Tutelar, CME, CE, direção de escolas.

Para o Promotor de Justiça, o diálogo com os órgãos municipais é mais acessível, tanto para a Promotoria de Justiça como para a população, por estar ele mais próximo, sendo, dessa forma, um defensor da municipalização do ensino, “porque facilita o controle social da escola, pois o Estado é uma autoridade que fica muito distante”. A municipalização do ensino para o

Promotor de Justiça seria melhor para a qualidade das escolas, mas não da forma como foi conduzida pelo Governo Estadual nos últimos anos, de maneira “autoritária, através de pressão, sem debate com todos os interessados”.

A relação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude com a SEE/SP, dirigida pela Profª Rose Neubauer, foi mais conflituosa, segundo o Promotor de Justiça. Ele destacou, em sua entrevista, duas ações contra o Governo do Estado nesse período: a Ação Civil Pública ingressada em 1995, para impedir o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e outra, impulsionada por uma Resolução da SEE/SP que impossibilitava as matrículas de crianças que completassem sete anos durante o ano letivo na primeira série, essa última já relatada anteriormente.

Diversos procedimentos evidenciaram a distância que os alunos precisam percorrer a pé, diariamente, para poder freqüentar as escolas ou a necessidade de que as famílias arcassem com o custo do transporte escolar, o que poderia gerar ausência dos alunos das escolas em muitos dias e em perigos no percurso. Esses fatos revelam que há má distribuição das escolas em Ribeirão Preto e/ou ausência de construção de novas para que os alunos estudem próximo de suas residências.

A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude tem como maior demanda as solicitações para o acesso à educação e à permanência do aluno (32 documentos), mas sua atuação não se restringe a essas demandas. Outros procedimentos e até processos judiciais (16 no total) discutiram a “oferta irregular do ensino”, o que revela uma preocupação de que garantir o direito à educação não é apenas efetuar a matrícula da criança e do adolescente. É preciso que a escola tenha estrutura física apropriada e equipe completa de funcionários para o adequado atendimento dos alunos. A Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, quando demandada, exigiu também explicações dos órgãos competentes com relação às questões mais ligadas ao currículo e ao atendimento pedagógico.

Outro trabalho em destaque da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto diz respeito à gestão democrática, incentivando a formação dos Grêmios Estudantis e, principalmente, a criação de Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas que têm buscado discutir os problemas das escolas, com representantes de diferentes segmentos.

As representações do CME que envolveram aspectos pedagógicos da política educacional do governo estadual tiveram pouco êxito, se considerarmos que nenhuma mudança efetiva foi realizada com a intervenção do MP, embora não se possa deixar de ressaltar a importância da discussão desses temas.

Outro fator a ser considerado, relatado pelo Promotor de Justiça e evidenciado pelos processos, é a dificuldade do MP em conseguir do Governo Estadual alguma mudança na política pedagógica e, até mesmo, na ampliação, construção e reforma das escolas quando envolvem recursos financeiros. Devido a esses fatores, a municipalização para o Promotor possibilita um diálogo mais próximo da instituição com o poder local.

Quanto às demandas que requisitavam a atuação do MP nos casos que envolviam a “oferta irregular de ensino”, em algumas não houve o resultado esperado pelos autores, mas revelaram que o MP, aliado a outras instituições, pode contribuir para que o poder público cumpra com os seus deveres.

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. Assim foi caso do Procedimento Administrativo nº 235/00 em que as mães tiveram dificuldade de marcar uma reunião com o Supervisor para discutir os problemas da escola, e somente a conseguiram quando protocolam na Delegacia de Ensino um “aviso” de que procurariam a Promotoria de Justiça.

Cabe destacar que as demandas que chegam à Promotoria, como o próprio Promotor destacou, refletem um número muito reduzido da realidade. Apesar de muitos recorrerem ao MP para que este defenda os direitos que estão sendo infringidos, como visto na análise dos dados, diversos outros problemas podem não ter sido levados ao conhecimento da Instituição. Mas, mesmo assim, há procedimentos instaurados pela iniciativa da própria Promotoria, como visto anteriormente.

Sobre a fundamentação do MP para atuar nos diferentes procedimentos extrajudiciais, envolvendo o direito à educação, deve-se destacar o uso do art. 129, inc. II da CF/88 que define as funções do MP e a importância do ECA, art. 201, ao definir as competências do MP na área da infância e juventude.

Nas Ações Cíveis Públicas, a fundamentação para a requisição do direito educacional está baseada na CF/88, mais precisamente nos artigos que consideram a educação como direito social (art.6º), prioridade da criança e do adolescente (art. 227), educação como direito de todos, dever do Estado e da família (art. 205) e em diferentes artigos da seção da educação. Do ECA é utilizado com frequência o art. 53, inc. V “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”. Quanto à LDB/96, esta serve de fundamento para requisitar especificidades do direito à educação, como os critérios de repasse dos recursos educacionais e a divisão de competências para a oferta da EI.

Os efeitos da atuação do MP para a efetivação do direito à educação foram abordados na apresentação dos diferentes casos em que a Promotoria da Justiça da Infância e Juventude atuou. Como se pode notar, as solicitações são muito diversas, não há uma tendência para a ação do MP. As consequências dependem de cada contexto e vão ocorrendo durante o andamento do procedimento extrajudicial. Dos documentos analisados, em 2004, 22 ainda estavam nesse estágio, não sendo possível para a pesquisa descrever e analisar os seus resultados.

Depois de fazer essas considerações, tendo em vista ser difícil relatar os efeitos da atuação do MP simplesmente pelas obras/mudanças efetuadas, por se acreditar que a mobilização ocorrida durante o processo também é importante, enumeram-se alguns de seus efeitos “concretos” como: reforma de escola para atendimento da demanda; regularização de vagas com a conclusão e/ou ampliação de escolas por meio de cobrança do MP ao poder público; regularização das matrículas quando as crianças e adolescentes que estavam sem vagas ou estudando em escolas distante de suas residências eram nomeados; abertura de salas de aulas; cessão de salas de aulas em escolas municipais para abertura de classes de EM pela rede estadual; disponibilização de área institucional pela Prefeitura com a previsão de construção da escola pelo governo estadual; projetos para a construção de escolas pelo governo estadual; readequação do prédio para atendimento dos alunos; aulas de reforço; tratamento psicológico; reposição de aulas; continuação dos estudos para os alunos expulsos das escolas; alteração em resolução sobre os critérios de matrículas na rede municipal; atendimento às irregularidades apontadas pela Equipe de Vigilância Sanitária por meio de pequenas reformas nas unidades escolares.

Em muitos dos procedimentos em andamento, a solução para os casos investigados/acompanhados pelo MP estava se viabilizando por meio do diálogo entre órgão municipal e estadual, CME, Conselhos Tutelares e representantes de CEs.

Para o Promotor de Justiça, o resultado das ações seria mais rápido se trabalhasse exclusivamente a partir das prioridades elencadas, ou seja, em suas palavras, com uma “atuação no atacado”:

A idéia é essa, não dá para fazer isso: eu me nego a receber o pessoal, não ouvir, porque eu só vou atuar no atacado. Também tem que trabalhar no varejo. Mas o ideal é elencar prioridades e trabalhar só em cima das prioridades e não fazer outra coisa porque o resultado vem mais rápido. É muito mais eficiente, é o que eu chamo de MP resolutivo.

A atuação no “varejo”, de acordo com o Promotor, não estaria tendo resolutividade, apenas “está fingindo que está trabalhando”. Para ele, o MP deveria voltar-se para resolver os problemas no “atacado” por meio dos “Fóruns”.

Em muitos procedimentos sobre a falta de vagas, evidenciando a necessidade de construção de novas escolas e/ou ampliação, quando a SME/RP e/ou DRE/RP eram convocadas a discutir o assunto no MP, o poder público informava que estava previsto o planejamento de ampliação das vagas nessas regiões questionadas pela população via Promotoria de Justiça. Então, cabe o seguinte questionamento: será que o poder público iria realizar realmente essas obras se o MP não tivesse interferido, cobrando as ações?

Das cinco propostas estabelecidas no Plano de Atuação Regional, analisando a atuação da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, fica claro que as ações estabelecidas para a EI, o combate à evasão e a gestão democrática do ensino público já estavam em andamento. Segundo a análise deste trabalho, o financiamento da educação não foi abordado como se pretendia, devendo ser, como o Promotor destacou, uma tarefa a ser realizada, principalmente o contato com os conselheiros do Fundef. Com relação às ações para acompanhamento dos planejamentos e cronogramas dos Poderes competentes para atendimento do PNE/01 essa meta não havia sido objeto de trabalho da Promotoria até o prazo estabelecido para a finalização da coleta de dados. As diretrizes de atuação definidas para a atuação do MP no âmbito educacional, tanto no Plano Regional e no local são “amplas”, necessitando de uma continuidade nos próximos anos.

Quanto à importância de ouvir a sociedade na definição das prioridades da atuação, as audiências públicas favorecem a divulgação do MP como mecanismo para garantia de direitos de seus cidadãos.

Analisando-se a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, conclui-se que o seu Promotor de Justiça desempenha muitas atividades fora do gabinete. Com relação a esta forma de atuação, o membro do MP destacou:

[...] o Promotor de Justiça não pode ficar preso ao gabinete, sob pena de inviabilizar o seu trabalho, sobretudo na área dos direitos difusos e coletivos. O Promotor de Justiça é um agente político, até juridicamente ele é qualificado como agente político do Estado e, como agente político, ele é um grande mediador, não no sentido de resolver conflitos, de interesses entre duas partes de forma imparcial; o mediador enquanto alguém que catalisa determinadas demandas da sociedade e busca resolver os seus problemas. Então, nesse sentido, o MP tem que atuar muito fora do gabinete. [...] A gente tem que conhecer a escola, a sala de aula, se tem espaço físico adequado. Para ver o drama dessas famílias que estão passando fome, você tem que conhecer a favela, você tem que conhecer a realidade dessas pessoas, não é só o papel, o que está no processo, no procedimento, no Inquérito Civil, na sindicância, é outra coisa. Quem vê consegue trabalhar melhor essas questões.

Essa posição do Promotor contribui para que diferentes setores da sociedade civil, organizada ou não, procurem o MP para fazer representações e denúncias.

A atuação fora do gabinete não se restringe ao Promotor de Justiça. O Assistente Técnico destacou que vai com frequência às escolas e aproveita para conversar com a Direção, Coordenação pedagógica e com os professores. Quando há Associação de Moradores no bairro ele convida esta entidade para que vá à escola também na mesma data. Muitas demandas foram frutos dessas visitas.

O Assistente Técnico foi contratado, como apresentado anteriormente, para desenvolver um trabalho regional, no entanto o profissional destacou que as demais Comarcas ofereceram pouca demanda. A estrutura da Promotoria da Infância e Juventude, da forma como está composta em Ribeirão Preto, gera um diferencial na atuação envolvendo as demandas educacionais. O trabalho do Assistente Técnico é fundamental e tem colaborado muito, segundo o Promotor de Justiça.

A atuação do MP no controle social do Estado não deveria estar dependente do perfil de cada membro do MP; segundo o Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, deveria ser uma política institucional. A área da Infância e Juventude no Estado de São Paulo estaria caminhando “devagar”, com relação a essa questão, estando a Promotoria do

Meio Ambiente muito mais avançada. Em sua opinião, seria necessário estabelecer as prioridades e ir atuando de forma mais “competente e profissional”, com bancos de dados e com assistentes técnicos auxiliando. Dessa forma, não seria decorrência do trabalho individual de promotores, mas de um trabalho institucional.

Para o Promotor da Infância e Juventude, a atuação do MP, ainda estaria longe do que foi proposto para a instituição na CF/88, inclusive nas promotorias em que há promotores mais ativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pressuposto desta pesquisa era averiguar como o Ministério Público, instituição concebida na CF/88 para defender o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, vinha atuando para garantir a efetivação do direito à educação, ou seja, a garantia de um direito social positivado em nossa legislação como direito de todos e dever do Estado. Como mostram os dados estatísticos brasileiros, muito ainda deve ser feito para que crianças, adolescentes, jovens e adultos, sem exceções, tenham acesso a esse direito e, principalmente, a um ensino de qualidade.

Dessa forma, optou-se, neste estudo, por analisar a atuação da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de dois municípios do interior do estado de São Paulo, Rio Claro e Ribeirão Preto, estando ambos na mesma classificação para progressão na carreira no Ministério Público. O objetivo da pesquisa foi averiguar e analisar os diferentes tipos de atuação desenvolvidos pelos Promotores de Justiça, considerando a frequência, a origem, a natureza e as solicitações feitas ao MP e/ou por eles demandadas ao poder público, além de procurar caracterizar as consequências da ação do MP, para a garantia do direito à educação.

Considerando que as alterações no financiamento da educação (EC-14/96 e introdução do Fundef) com a focalização de prioridades no ensino fundamental ocasionaram impactos no padrão da oferta e atendimento das demais etapas da educação básica (PINTO, 2000; CURY, 2002), a pesquisa buscou analisar a atuação das Promotorias Justiça, após o período de 1997 até 2004, ano em que encerrou sua coleta de dados.

Para atingir os objetivos da pesquisa recorreu-se a entrevistas e à análise documental das ações judiciais, dos procedimentos extrajudiciais e de demais documentos formulados

pela Promotoria que evidenciassem ações do Ministério Público para garantir o direito à educação.

O Ministério Público, após a CF/88, como visto, passou a ter mais funções e instrumentos jurídicos para atuar amplamente na área dos interesses sociais, sendo que o ECA ampliou as atribuições dos membros daquele órgão para garantir os direitos e interesses das crianças e dos adolescentes, incluindo nesse conjunto o direito à educação, o qual, relacionado ao desenvolvimento da cidadania, envolveria, segundo Marshall (1967), um direito individual do cidadão, mas também um dever para com a sociedade. Nesse aspecto, é formalizado em nossa Carta Constitucional como direito de todos, cabendo ao Estado e à família o dever de garanti-lo. As obrigações do Estado para com o direito educacional são elencados no art. 208 da CF/88, sendo essa definição importante, como salientou Motta (1997), para possibilitar a sua eficácia.

Outra importante definição da CF/88 para a exigibilidade do direito à educação é a declaração explícita de que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo. Como visto, na análise das ações das duas Promotorias de Justiça, foram poucas as solicitações para o acesso ao ensino obrigatório, e rapidamente solucionadas pelos Promotores de Justiça. A que mais ensejou discussões foi a que tratava de garantia de vagas em escolas públicas próximas das residências dos alunos, direito formalizado no ECA, art. 53. Em Rio Claro, por meio de Mandados de Segurança, o direito líquido e certo foi restabelecido pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude. Já em Ribeirão Preto, pelo número elevado de alunos nas escolas pretendidas pelos pais ou responsáveis, como a mais próxima de sua residência, o Promotor de Justiça atuou extrajudicialmente para conseguir a matrícula em outras escolas, também iniciando, motivado por esse problema, a discussão para a construção e/ou ampliação de equipamentos escolares.

O acesso às outras etapas da educação básica, ou seja, à educação infantil e ao ensino médio, apesar de não estar declarado explicitamente em nossa Carta Magna como direito público subjetivo, constitui-se dever do Estado, pois como analisa Liberati:

Na verdade, a Constituição Federal, ao instituir a educação como direito fundamental, não especificou se ela seria a infantil, a fundamental, ensino médio ou superior. A educação é direito fundamental e, por este motivo, tem o Poder Público o dever de garantir a todos quantos dele precisarem o direito ao acesso, à frequência, à permanência e ao ensino de qualidade, culminando com o sucesso almejado. (LIBERATI, 2004, p, 225-6).

A busca por vagas em escolas de educação infantil, principalmente em creche, aumentou com expressividade nos últimos anos, devido em parte também à subvinculação de recursos ao ensino fundamental. Nesse sentido, a exigibilidade do direito à educação infantil foi objeto de ações do Ministério Público em ambas as Promotorias estudadas, a matrícula em pré-escola e em creche exigiu intervenções junto ao poder público municipal.

Em Rio Claro, o questionamento sobre o déficit de vagas na educação infantil partiu de cidadãos, sendo que esses não tinham vínculos com associações comunitárias e nem diretamente com as crianças fora das escolas. O entendimento inicial dos Promotores de Justiça era de que não sendo a educação infantil obrigatória à criança, também não seria obrigatório ao Município o seu oferecimento, constituindo-se, então, de “norma programática”.

Já em Ribeirão Preto, diversas solicitações foram feitas ao Ministério Público ou por meio de associações comunitárias, Conselho Tutelar ou por pais. Além das medidas extrajudiciais, foi ajuizada pelo Promotor de Justiça uma Ação Civil Pública, mas o Judiciário rejeitou o pedido do MP.

Evidenciando a legitimidade de Ministério Público para propor Ação Civil Pública para garantir matrícula de criança em creche, o Supremo Tribunal Federal julgou em

27/10/2005¹⁴² um Recurso Extraordinário interposto pelo MP de São Paulo, pois o Tribunal de Justiça considerou o ato como discricionário da administração pública.

O relator do Recurso, Celso de Mello, considerou que:

A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. (STJ, Recurso Extraordinário nº. 410715/SP).

Dessa forma, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, não podendo se eximir de oferecer a educação infantil por considerá-la como ato discricionário. Além disso, o Ministro do Supremo Tribunal de Justiça afirmou que o poder judiciário poderá determinar que políticas públicas sejam implementadas:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “*reserva do possível*”. (STJ, Recurso Extraordinário nº. 410715-5/SP, grifos no original).

Nesse aspecto, segundo o Ministro Celso de Mello, o Estado só se desincumbirá da sua obrigação, criando condições para que todos tenham acesso ao sistema educacional. Se não o fizer estará desrespeitando a Constituição. Sobre a inércia governamental para a execução das prestações impostas ao poder público pela CF/88, o mesmo Ministro cita outra decisão do Supremo Tribunal Federal, por ele também proferida:

O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (RTJ 175/1212-1213).

¹⁴² Recurso Extraordinário nº. 410715/SP.

Documento disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp>> Acesso em: 5 jan. 2006.

Nos diversos procedimentos extrajudiciais abertos pela Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e no Procedimento Administrativo de Rio Claro, que monitorou da situação das vagas de educação infantil, verifica-se que os municípios estavam ampliando a rede de atendimento nessa etapa da educação básica com moderação, talvez pela questão orçamentária.

Tratando da realização dos direitos sociais, as condições econômicas seriam o principal entrave, como apontou Bobbio (2004). Dessa forma, além da vontade política para que a educação infantil seja prioridade de um governo, também se fazem necessários aportes de recursos suficientes para a sua efetivação.

A não-garantia do atendimento em creche e pré-escola às crianças de seis anos por falta de recursos financeiros não é admitida pelo Supremo Tribunal Federal como transgressão de um direito assegurado pela CF/88. Abaixo, transcreve-se a decisão sobre essa questão do Ministro Marco Aurélio, datada de 15 de setembro de 2005.

Conforme preceitua o artigo 208, inciso IV, da Carta Federal, consubstancia dever do Estado a educação, garantindo o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. O Estado - União, Estados propriamente ditos, ou seja, unidades federadas, e Municípios - deve aparelhar-se para a observância irrestrita dos ditames constitucionais, não cabendo tergiversar mediante escusas relacionadas com a deficiência de caixa. Eis a enorme carga tributária suportada no Brasil a contrariar essa eterna lengalenga. O recurso não merece prosperar, lamentando-se a insistência do Município em ver preservada prática, a todos os títulos nefasta, de menosprezo àqueles que não têm como prover as despesas necessárias a uma vida em sociedade que se mostre consentânea com a natureza humana. (STF, Recurso Extraordinário n. 431.773-7)¹⁴³.

O atendimento, principalmente em creche, nos dois municípios pesquisados constituiu-se, como visto pelos dados estatísticos apresentados anteriormente, um dos desafios para alcançar as metas do PNE/01, pois estão aquém dos percentuais previstos no Plano.

A expansão da educação infantil, demandada ao Ministério Público por meio das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, principalmente de Ribeirão Preto, evidenciam a pressão social sobre os municípios para que esses cumpram com o seu dever. Todavia, cabe

¹⁴³ Documento disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp>> Acesso em: 5 jan. 2006.

ressaltar que a CF/88 (art. 30, inc. VI) determina que compete aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. Ou seja, para o atendimento das crianças de 4 a 6 anos o poder público municipal deve receber, além do apoio técnico, recursos financeiros do Estado e da União.

E a creche, seria a sua manutenção responsabilidade apenas dos municípios? A CF/88 declara, no art. 7º, que compete, como dever do Estado (sem especificação do ente federado), garantir atendimento em creche e pré-escola aos filhos e dependentes aos trabalhadores urbanos e rurais. Também a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) determina no art. 389, inc. IV, § 1º, que os estabelecimentos em que trabalhem pelo menos 30 mulheres deverão ter local apropriado onde as empregadas possam manter, sob vigilância e assistência, seus filhos no período de amamentação, podendo essa exigência ser suprida por creches mantidas diretamente ou por convênios.

Dessa forma, no período de amamentação, os filhos das mães trabalhadoras contariam, de acordo com a CLT, com a assistência da creche. Mas onde ficariam as crianças após esse período? Deixa-se aqui registrada essa dúvida para aprofundamento em outro estudo, pois a legislação trabalhista é ampla, não comportando neste trabalho explorar tal resposta.

Na divisão de responsabilidades entre os entes da administração pública, a CF/88 determina como abrangência prioritária de atuação dos municípios o ensino fundamental e a educação infantil. Já a LDB/96, define que os municípios deverão “oferecer a educação infantil em creche e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental”, causando, como visto em alguns processos das Promotorias de Justiça estudos, debates sobre a prioridade do ensino fundamental em relação ao atendimento pelo município das crianças de 0 a 6 anos. Concorde-se com Sena (2004), cujo argumento é de que, de acordo com a Carta Constitucional, não há hierarquia de prioridades.

Ainda sobre a divisão de competência, outro aspecto que se destaca para a conclusão deste trabalho é o debate travado entre a Prefeitura de Rio Claro e a SEE/SP – esta representada pela Diretoria Regional de Ensino – sobre a necessidade de o Município assumir os alunos do ensino fundamental. Esse processo ilustra a importância de discutir uma definição clara sobre o regime de colaboração entre Estado e Município para a oferta do ensino obrigatório, pois a rede estadual não deveria se eximir de oferecer também o ensino fundamental e as redes municipais não deveriam assumir responsabilidades acima das possibilidades financeiras e de gestão do seu sistema, com probabilidade de prejudicar a qualidade do ensino.

Segundo a CF/88, as autoridades competentes podem ser responsabilizadas por não ofertarem a educação, bem como se a fizerem de forma “irregular”. Também nesse sentido, garantir o direito à educação não é apenas oferecer a matrícula, o poder público deve garantir o princípio constitucional do “padrão de qualidade”. No entanto, em nossa legislação não há uma definição clara e objetiva do que seriam “oferta irregular” e “qualidade do ensino”. Mesmo o significado para os padrões mínimos de qualidade de ensino, dado pela LDB/96, não foi suficiente para a sua exigibilidade judicial.

Sobre a atuação do Ministério Público no que se refere à qualidade do ensino, a análise dos dados evidenciou medidas adotadas pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Ribeirão Preto para a garantia do direito à educação para além do acesso, definidas no conjunto deste trabalho como visando a discutir a “oferta irregular de ensino”.

Não foi possível, neste trabalho, acompanhar o resultado final de todos os procedimentos instaurados pela Promotoria que versavam sobre a oferta irregular de ensino. Todavia, depreendem-se alguns aspectos dessa análise, como a dificuldade do Ministério Público em obter a efetividade desejada pelos reivindicantes para as solicitações que, de certa forma, questionavam a qualidade do ensino. Das solicitações, aquela à que poderia ser

atribuído resultado mais positivo foi a que questionou as condições da estrutura do prédio escolar. No entanto, para as que discutiam a falta de funcionários e professores e aspectos especificamente pedagógicos, as soluções encaminharam-se de forma mais lenta e com pressões extrajudiciais, envolvendo discussões com diferentes segmentos, na tentativa de solucionar o problema.

A partir dessas dificuldades, concorda-se com a posição de Oliveira (2001a) sobre a dificuldade de se exigir “qualidade da educação”, em comparação às solicitações que requisitam serviços, como material didático escolar, transporte, alimentação, assistência saúde.

A garantia constitucional destes serviços, ainda que formulada de maneira incompleta, possibilita ampliar a luta pela sua efetivação para o âmbito do Sistema de Justiça. Já os chamados “fatores intra-escolares” da exclusão, relacionados, grosso modo, com a qualidade do ensino, são de tipificação mais difícil e, portanto, menos passíveis de exigibilidade judicial [...]. (OLIVEIRA, 2001a, p. 29).

Assim, destaca-se a importância de se construírem indicadores de qualidade para que possam ser exigidos judicialmente (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Um início dessa construção poderia ser a definição do custo-aluno-qualidade, que permitisse um padrão mínimo de gastos em cada etapa e modalidade da educação básica na tentativa de garantir a oferta de um ensino de qualidade.

Evidenciando a dificuldade do Ministério Público em acionar o Estado judicialmente para exigir a qualidade na educação, o 5º Promotor de Justiça de Rio Claro destacou como melhor opção a via extrajudicial. Esse Promotor também indicou como possibilidade o trabalho coletivo do MP com professores e pais na tentativa de resolução dos problemas.

Na Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, a melhoria da qualidade da escola pública seria possível, segundo o seu Promotor de Justiça, com o atendimento dos interesses da população, por meio da efetivação do princípio da gestão democrática. Para concretizar esse posicionamento, a Promotoria desenvolveu, no período estudado nesta dissertação, um trabalho de criação de Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas, com a

participação de pais, alunos, professores, diretores. Esse Conselho, com a colaboração do Ministério Público, estava discutindo diversos problemas escolares, tendo como mecanismo para potencializar a solução a possibilidade de o Promotor de Justiça requisitar documentos e convocar autoridades para comparecerem às reuniões, prestando, assim, informações e discutindo as medidas para a melhoria da educação.

Esse trabalho do Ministério Público em Ribeirão Preto, assim como a prática de Audiências Públicas para discutir as demandas educacionais possibilita a divulgação das funções e do trabalho desenvolvido pelo MP e, principalmente, potencializa a atuação dos Promotores, pois esses estariam atuando sob uma pauta definida pela sociedade e tendo o apoio desta para a cobrança junto ao poder público.

Da análise da atuação das duas Promotorias pesquisadas é possível constatar que a prática mais constante de diálogo com comunidade, assim como outras características estão mais relacionadas ao perfil de cada Promotor de Justiça. Assim sendo, algumas considerações a respeito da instituição Ministério Público precisam ser destacadas.

Como visto, o Ministério Público está estabelecido em três princípios: unidade, indivisibilidade e independência. A instituição ainda tem autonomia funcional, administrativa e financeira. Entre esses aspectos destacam-se a independência e a autonomia funcional.

A autonomia funcional garante aos membros do Ministério Público liberdade para que exerçam as suas atividades sem interferência de outros órgãos e instituições do Estado. Já o princípio da independência funcional permite que seus membros no exercício da atividade-fim do Ministério Público sigam somente a Constituição Federal e as leis (MAZZILLI, 2001).

Além desses aspectos, a forma como a instituição está organizada não permite a escolha de Promotores de Justiça, dentre os mais capacitados para atuar em determinados casos. Essa garantia pode dificultar o trabalho, mas constitui-se uma segurança para a sociedade, pois um membro do MP não pode ser substituído para atender a pressões internas e

externas à instituição. Essa garantia impossibilita, como apontou Kerche (2002), a criação de políticas institucionais.

Como visto anteriormente neste trabalho, o Ministério Público paulista definiu como uma das metas da área da Infância e Juventude, nos anos de 2003 e 2004, assegurar o atendimento à demanda de educação infantil e a gestão democrática; todavia essas diretrizes são insuficientes, como política institucional, para induzir a atuação dos Promotores de Justiça, pois se configuram apenas como uma orientação. Assim sendo, uma questão se coloca: como ampliar os exemplos de atuação mais intensos para o plano de política institucional?

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 potencializam a sua atuação, contribuindo como mecanismo de pressão junto aos poderes públicos.

Ao afirmar que a demanda da sociedade civil torna a atuação do MP mais efetiva e freqüente, cabe ressaltar que os Conselheiros (Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, CME, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef) e os representantes das Associações Comunitárias, de Bairros e/ou de Moradores necessitam entender quais são as funções da instituição e as suas possibilidades de atuação, pois os Promotores de Justiça são requisitados com freqüência a solucionar problemas que seriam destinados à Defensoria Pública.

Outro ponto a ser destacado é a importância do trabalho conjunto, do Ministério Público com a sociedade. A criação dos Conselhos Regionais de Conselho de Escola em Ribeirão Preto constitui-se uma sugestão, favorecendo a efetivação do princípio da gestão democrática, podendo, com isso, trazer melhoria para a educação. Além dessa parceria, uma

atuação em conjunto do Ministério Público com Conselhos Municipais de Educação e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef poderia potencializar a atuação do Ministério Público e dos Conselheiros, aprimorando o controle social dos recursos públicos.

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.

Da análise das ações judiciais e dos procedimentos extrajudiciais das duas Promotorias de Justiça, destaca-se o uso da atuação extrajudicial, não somente como um procedimento administrativo destinado a fornecer os fundamentos para a propositura da Ação Civil Pública, mas também como um instrumento de pressão na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, podendo estabelecer com o poder público o termo de Ajustamento de Conduta. Além disso, pode ser, segundo os Promotores de Justiça, uma estratégia para diminuir as demandas ao poder judiciário.

Outra característica que se destacou da análise da atuação das duas Promotorias pesquisadas foi a diferenciação de estrutura física e da equipe de apoio, o que pode influenciar na atuação dos Promotores de Justiça. Em Ribeirão Preto, além de o Promotor de Justiça atuar em um número menor de áreas especializadas, a presença de um Assistente Técnico, auxiliando nas demandas educacionais tem potencializado sua atuação, pois há orientação de um agente mais especializado na área, possibilitando a realização de diferentes trabalhos. A importância da existência de profissionais que possam auxiliá-los também foi manifestada

pelos Promotores de Justiça de Rio Claro, pois dessa forma poderiam atuar mais amplamente, com ações mais especializadas nos direitos difusos e coletivos.

Esta pesquisa procurou, por meio da atuação da Promotoria da Infância e Juventude nos municípios pesquisados, evidenciar como o Ministério Público pode contribuir para garantir que o direito à educação, expresso na legislação, seja realmente efetivado para todos os cidadãos brasileiros. Todavia, tal como já anunciado, o estudo não teve a pretensão de estabelecer comparações entre as Promotorias de Justiça estudadas as quais, apesar de serem consideradas como Promotorias de Justiça de 3ª entrância no Ministério Público paulista, apresentam estrutura física e de pessoal muito diferentes. Um espaço físico próprio para o MP, assistentes técnicos especializados, atuação em poucas áreas especializadas são alguns dos aspectos das condições efetivas de trabalho que podem influenciar na atuação dos Promotores de Justiça.

Somente para efeito de ilustração, comparando o total da população¹⁴⁴ dos dois municípios com o número de Promotores de Justiça que atuam na área civil, Rio Claro¹⁴⁵ teria 01 membro do Ministério Público atuando na área cível para aproximadamente 62 mil habitantes, já em Ribeirão Preto essa proporção é de 67 mil habitantes, o que aparentemente não traria grandes diferenças entre as duas Promotorias. No entanto, em Ribeirão Preto como há mais promotores, é possível que um Promotor da Justiça atue em um número menor de áreas especializadas, diferentemente de Rio Claro.

Outro ponto a ser destacado, nas considerações finais desta dissertação é que a pesquisa registrou trabalhos desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude em período limitado de tempo, após o qual algumas atividades podem ter sido aprimoradas, outras criadas, assim como podem ter surgido novas demandas.

¹⁴⁴ Com base nos dados de 2005 e somente do Município, pois os Promotores de Justiça também atuam em outros municípios que compõem a Comarca.

¹⁴⁵ Atuam na área civil três Promotores de Justiça e em Ribeirão Preto, oito.

Espera-se que este trabalho possa ter contribuído para compreender como o Ministério Público tem a possibilidade de estar atuando para garantir a efetivação do direito à educação, considerando que à instituição não é possível resolver tudo, ela é uma dentre as demais que procuram contribuir para que todos os cidadãos brasileiros tenham acesso à escola, consigam permanecer nos estudos e concluam a educação básica em uma instituição pública de qualidade.

Nesse sentido, destaca-se que a existência da garantia legal do direito à educação e da existência de mecanismos para a sua defesa não são suficientes para que ela se efetive com qualidade para todos, sendo necessário transformar/concretizar em políticas públicas os direitos já reconhecidos constitucionalmente, exigindo dos governantes, seja por meio judicial ou pela cobrança da sociedade civil organizada a sua realização, tendo o Ministério Público um importante papel em seu sucesso.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva*. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BENEVIDES SOARES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Direitos Humanos. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 104, p. 39-46, jul. 1998.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Um ensaio de sistematização do direito educacional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, nº 131, p. 31- 57, jul./set. 1996.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília: Diário Oficial da União, 05/10/1988.

_____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 set. 2004.

_____. *Lei Federal nº 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: http://www.mp.sp.gov.br/conselho/Lei_organica_nac.htm Acesso em: 10 jun. 2004.

_____. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/09/96, Brasília: Diário Oficial da União, Seção I, p.18.109, 13/9/1996. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>. > Acesso em: 5 out. 2004.

_____. *Lei nº. 9.394*, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm >. Acesso em: 20 jan. 2005.

Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei9424m.pdf> >. Acesso em 5 out. 2004.

_____. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10/01/2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> > . Acesso em: 15 set. 2005.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

CARVALHO, Maria Aparecida de; CAMPOS, Maria Regina Machado de. *A educação nas constituições brasileiras: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988*. Campinas, São Paulo: Pontes, 1991.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Apresentação do texto de Barjas Negri. In: NEGRI, BARJAS. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Textos para discussão*. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/serdoc03_34.doc>. Acesso em: 5 out. 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileira: 1823-1988*. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *Parecer à UNDIME*. São Paulo, 6 de nov. de 1997. (mimeo.).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A constituição de Weimar: um capítulo para a educação. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, São Paulo, nº 63, p. 83-104. ago. 1998.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 116, p. 245-262. 2002a.

_____. A educação básica no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, São Paulo, v.23, nº 80, p. 169-201. set. 2002b.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Instrumentos Jurídicos para garantia do direito à educação. In: LIBERATI, Wilson Donizete. *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 27, n.2, p. 321-337. jul./dez. 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118. 2004.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Situação Mundial da Infância 2005*. Caderno Brasil. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/>>. Acessado em: 11 mar. 2005.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e Democracia: teoria e prática*. Leme, São Paulo: Editora de Direito, 1998.

HORTA, José Silverio Bahia. Direito à educação e obrigatoriedade Escolar. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 104, p. 05 -24. jul. 1998.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/default.php>>. Acessado em: 20 ago. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Inep/MEC). *Sistema de Estatísticas Educacionais*: Edudatabrasil. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2005.

_____. *Os desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep/MEC, 2004.

_____. *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília: Inep/MEC, 2003.

JOAQUIM, Nelson. Direito educacional no terceiro milênio. *Revista Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.7, n.1, p. 126-194. 2001.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. 2002. p. 168. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas em educação*. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Edson. *A Jurisprudência educacional do Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. 2003. p. 122. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MACHADO JÚNIOR, César Pereira da Silva. *O direito à educação na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Os interesses transindividuais: sua defesa judicial e extrajudicial. In: KONZEN, Afonso Armando (Coord.). *Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

_____. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O Ministério Público no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Ministério Público. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/coinfancia.htm>. Acesso em: 11 nov. 2003.

_____. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito educacional e educação no século XXI*. Brasília: Unesco, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e Cidadania: o Direito à educação na Constituição de 1.998 da República Federativa do Brasil*. 1995. 179 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. Reformas Educacionais no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Org.) *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001a.

_____. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de Oliveira; ARAUJO Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, nº 28, p. 05-23, jan./fev./mar. 2005.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos dos Homens*, 1948.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público. In: KONZEN, Afonso Armando (Coord). *Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um Fundinho Chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

_____. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Comentários à Constituição de 1946*. 2ª ed. Vol I. São Paulo: Max Limonad, 1953.

_____. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo VI. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 27 out. 2005.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

SALLES, Carlos Alberto de. *Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais*. 1992. 166 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2003.

SÃO PAULO. *Constituição do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial do Estado, 1990.

_____. *Lei Complementar Estadual nº 734*, de 26 de novembro de 1993. Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (LOEMP/SP). Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/conselho/lei_organica_sp.htm>. Acesso em 10 jun. 2004.

SARI, Marisa Timm. A organização da educação nacional. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SEE/SP). *Educação Paulista: Corrigindo Rumos. Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A., 1995.

SENA, Paulo de. Os nós do financiamento à educação. *Nota Técnica*. Brasília: Câmara dos Deputados, abril, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Nota.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2005.

_____. O município e a responsabilidade pela educação infantil na Constituição, na LDB e no PNE. *Estudos*. Brasília: Câmara dos Deputados, julho, 2004a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Estudos/210643.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2005.

_____. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. *Estudos*. Brasília: Câmara dos Deputados, julho, 2004b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Estudos/311479.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2005.

SILVA, Cátia Aida. *Justiça em Jogo: Novas facetas da atuação dos promotores de justiça*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVA, José Luiz Mônaco da Silva. *O Ministério Público e a ação civil pública no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Ministério Público. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/coinfancia.htm>> Acesso em: 11 nov. 2003.

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). *Perfil Municipal*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil>>. Acesso em: 11 jun. 2005.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TRIVINÕS, Augusto Nibaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

TURNER, Bryan S. *The erosion of citizenship*. *British Journal of Sociology*, nº 52, p. 189-209, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista semi-estruturada

Entrevista com os Promotores de Justiça

Tema 1: Identificação e caracterização do entrevistado – Promotor de Justiça da Infância e da Juventude

- Trajetória no Ministério Público;
- Tempo de atuação em Promotorias ligadas aos interesses difusos e coletivos e na Promotoria da Infância e da Juventude;
- Motivos dessa escolha;
- Funções desempenhadas na Promotoria;
- Exercício em outra função além do MP.

Tema 2: Caracterização da Promotoria pesquisada

- Área de abrangência da Comarca; municípios nos quais atuou;
- Entrância da comarca;
- Organização do MP na comarca; organização das áreas de especialização; quantos promotores;
- Instalações do MP;
- Estrutura administrativa na promotoria da Infância e Juventude;
- **RIO CLARO:** Data da “divisão” da promotoria da Infância e da Juventude; o que compete a cada promotor na área da infância e da juventude;
- **RIO CLARO:** Trabalhos desenvolvidos em conjunto com outro promotor da Infância e da Juventude;

Tema 3: Atuação

- Atuações para a garantia do direito à educação (período de 1997 a 2004);
- Atividades desenvolvidas fora do gabinete;
- Atendimento ao público;
- Registros dos outros procedimentos, para além dos processos.
- Motivos pelos quais a população procura o membro do Ministério Público, no que se refere à educação;
- Atividades desenvolvidas em conjunto com órgãos governamentais e/ou outras organizações da sociedade civil em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, no que se refere à educação;
- RIBEIRÃO PRETO: Na leitura dos processos, observaram-se diversas demandas do Conselho Tutelar, do CME e de Associações de Bairro. Qual a relação do MP com esses Conselhos e Associações? Na opinião do Promotor, o que contribuiu para a eficácia dessas demandas/solicitações da sociedade civil?
- Difusão da atuação para a comunidade. Como é feita?
- Os meios de comunicação divulgam suas atuações contribuindo à visibilidade do MP para a sociedade?
- Qual a sua análise da atuação do MP para a garantia do direito à educação?
- O que faltaria para aprimorar a atuação do MP para a garantia do direito à educação?
- Exigibilidade da qualidade educacional;
- Estratégias utilizadas pelo MP para fazer o Executivo cumprir suas responsabilidades com relação à educação;
- Posicionamento com relação à atuação do MP no controle social do Estado, exigindo o cumprimento dos direitos sociais;
- Relação entre a garantia constitucional da “independência funcional” e as diferentes

formas de atuação entre os promotores;

- Visão das reformas que atingem políticas e serviços públicos na área da educação, como por exemplo: Fundef, municipalização do ensino fundamental, solicitação de vagas para a educação infantil;
- RIO CLARO: Mapa da Exclusão da Educação do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. Rio Claro tem 97,9% da população de 7 a 14 anos na escola, ou seja, 481 crianças estão fora da escola, segundo esse levantamento do MP. Posição a respeito;
- RIBEIRÃO PRETO: Mapa da Exclusão da educação do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. 97% da população de 7 a 14 anos freqüentam escola, estando 2.052 crianças fora da escola, segundo o levantamento do MP. Posição a respeito;
- Nos anos de 2003 e 2004, no Plano Geral de Atuação, a educação está em primeiro lugar entre as diretrizes definidas para a área da infância e da juventude. Como meta institucional, está o atendimento à demanda de educação infantil e a gestão democrática do ensino público. Como essas diretrizes estão contempladas nas atividades da Promotoria?

Tema 4: Plano de atuação

- Elaboração do Programa de Atuação da Promotoria: como é feito? Há algum nível de participação da sociedade civil? Está documentado? Acesso da pesquisadora.
- Projetos existentes na área dos direitos da criança e do adolescente, incluindo a educação;
- Prioridades estabelecidas no Programa de Atuação da Promotoria;

Tema 5: Para melhor compreensão dos processos

RIO CLARO

- O que influenciou a instauração do Inquérito Civil sobre a falta de vagas no ensino fundamental, em 1997: as notícias dos jornais locais ou a representação da Secretária de Estado de Educação, remetida pela Procuradoria?
- Qual era o objetivo da Ação Civil Pública ajuizada contra o Município?
- O Município recorreu da decisão judicial às Instâncias Superiores?
- No final da Ação Civil Pública, em seu parecer sobre a extinção do processo solicitado pela Procuradoria do Município, são relatadas reclamações de existência de vagas próximas da residência dos alunos, não preenchidas, no ano de 1998. Qual a atuação do Ministério Público com relação a essas reclamações? Foi impetrado mandando de segurança?
- Para os mandados de segurança, ingressados em 1999, como chegaram à Promotoria informações sobre os casos?
- Nos mandados de segurança para conceder às crianças o direito de estudar em escolas próximas de sua residência, o Promotor questionou o gasto do Município efetuado com transporte, valores altos que poderiam ser empregados em outros investimentos, como a construção e reformas de escolas. Por que não deu continuidade à questão?

RIBEIRÃO PRETO

- Por que há dezenas de intervenções do MP com relação às creches e escolas de educação infantil em Ribeirão Preto? Seria uma omissão do poder público no atendimento da educação infantil pública no Município? Qual a avaliação deste trabalho?

- Por que a Promotoria solicitou a participação de um Assessor Técnico nesse trabalho?
Qual a avaliação desta função?
- Qual o objetivo do trabalho com o “Conselhão” e com o Grêmio Estudantil?
Avaliação do trabalho desenvolvido.
- Audiência Pública com o objetivo de debater a situação infantil. Por que foi realizada?
Avaliação deste trabalho. Registro.

ENTREVISTA COM O ASSESSOR TÉCNICO PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE DE RIBEIRÃO PRETO

- Caracterização: formação, tempo de trabalho na Promotoria de Ribeirão Preto;
- Funções;
- Trabalhos realizados na área educacional;
- Em que o seu trabalho facilita a atuação do Promotor de Justiça?
- Avaliação do trabalho desenvolvido com o Conselho de Escola (Conselhão) e com os alunos do Grêmio Estudantil.

APÊNDICE B - Quadro síntese dos procedimentos e processos da Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
1	Set. de 1997 a fev. de 1998	Judicial: Ação Civil Pública; Processo nº 698/97.	Notícia publicada em jornal do município relatando que cerca de 500 crianças corriam o risco de não ingressar na escola estadual. Com o conhecimento da notícia o Promotor de Justiça instaurou o procedimento preparatório de Inquérito Civil que gerou a Ação Civil Pública contra o Município de Rio Claro.	Notícia de jornal.	SME; Delegada de Ensino de Rio Claro; Secretária de Estado de Educação;	Acesso à educação: Oferecimento, pelo município, de vagas de ensino fundamental, complementares àquelas oferecidas pela rede estadual, para o ano letivo de 1998.	<p>Legitimação para atuação do MP:</p> <p>CF: art.129, inc. III; art.208, inc. I. ECA: 210, inc. I. LDB: art.5º</p> <p>Fundamentação para a requisição do direito:</p> <p>A educação é direito de todos, dever do Estado e da família, e o EF é obrigatório e gratuito (CF, art. 205 e 208, I; LDB, art.2º e 4º, I; ECA, art. 54, I). Responsabilidade do município com EF (CF, art. 211, §2º; art. 60 ADCT; LDB, Art.11, V; Art.87, § 3º)</p>	Juiz concedeu a liminar requisitada pelo MP, aceitando a tese de que era obrigação do Município oferecer as vagas para o EF. O Município promoveu as vagas necessárias, abrindo no total seis classes de 1ª série para o ano de 1998, em três escolas de educação infantil. Início da expansão da rede própria de EF na rede municipal, sem incorporar escolas estaduais como previa o processo de municipalização desejado pela SEE/SP.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
2 3 4 5 6 7	Fev. de 1999 a out. de 2000.	Judicial: Mandado de Segurança, processo nº 40/99. (No total foram instaurados seis Mandados de Segurança requisitando o mesmo direito, em janeiro de 1999).	Pedido de liminar do MP, contra a Direção de escola estadual e a Dirigente Regional de Ensino, para a concessão de vagas em escola próxima da residência dos alunos.	Pais de alunos;	Dirigente Regional de Ensino; Diretores de escolas estaduais;	Acesso à educação: Matrícula em escola próxima à residência.	Legitimação para atuação do MP: ECA: art. 201, inc. IX; CF: art.5º, inc. LXIX; Lei nº1.533/51 Fundamentação para a requisição do direito: Promoção de oferta regular de ensino obrigatório (CF, art.208, § 2º; ECA, art.54, § 2º; LDB, art.5º, § 4º). Acesso à escola mais próxima da residência (ECA, art.53, V).	Os alunos relacionados nos seis Mandados de Segurança foram matriculados nas escolas requeridas pela Promotoria, mesmo com a alegação da Direção da escola e da Dirigente Regional de Ensino de que as escolas mais próximas das residências dos alunos seriam outras.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
8	Março de 2001 a agosto de 2003.	Extrajudicial: Protocolado nº 25206/01	Representação de cinco cidadãos rio-clarenses, datada de março de 2001, enviada à Promotoria da Infância e da Juventude da Comarca de Rio Claro, solicitando a instauração de um Inquérito Civil para apurar a real carência de vagas para a EI e, se necessário, uma Ação Civil Pública para exigir que a Prefeitura matriculasse todas as crianças que estavam sem vagas em creches e pré-escolas. Após apreciação, os dois Promotores, responsáveis pela Promotoria da Infância e Juventude, pedem o indeferimento da representação. Os interessados pedem o	Cidadãos nomeados no processo;	Prefeitura Municipal de Rio Claro;	Acesso à educação: Educação infantil em creches e pré-escolas, próxima à residência das crianças que não conseguiram vagas.	<p><u>Representação:</u> CF, art. 227; ECA, art. 53 3 54; Notícias de jornais locais noticiando a falta de vagas na EI em Rio Claro; Exemplo da ação do MP para a cidade de SP;</p> <p><u>Indeferimento pelos promotores:</u> “o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos, conquanto desejável, não é obrigatório; se o for não é prioritário”. Fundamento na LDB: art.11, V, sendo obrigatório somente o EF; Como a educação infantil não é direito público subjetivo “não pode ser reclamada ao judiciário”</p> <p>Parecer do Conselho Superior do MP ao recurso de indeferimento de representação: CF: art. 208, inc. IV; ECA: art.54; LDB: art.11, inc. V: “dispõe que o ensino fundamental é prioritário, mas não determina que</p>	Em setembro de 2001 foi designado o 1º Promotor de Justiça de Rio Claro para dar continuidade às investigações. Este iniciou o “monitoramento da situação, atento às notícias veiculadas pela imprensa local e solicitando informes periódicos ao Poder Executivo Municipal”. O monitoramento do MP se estendeu até o final de 2002.

			indeferimento do arquivamento ao Conselho Superior do MP que, após análise, atende ao pedido, que passa a ser investigado pelo 1º Promotor de Justiça.				exclusivamente”. O parecer da Procuradora de Justiça determina o conhecimento do recurso e solicita a investigação.	
--	--	--	--	--	--	--	--	--

APÊNDICE C - Quadro síntese dos procedimentos e processos da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
1	Nov. de 1997 a mar. de 2004.	Extrajudicial: Protocolado nº 206/97	Solicitação por escrito de representantes do Projeto Vida e da Associação de Moradores da Favela Nova Simioni para a intervenção do MP na reforma na pré-escola “Elza Guazzelli da Costa”.	Projeto Vida; Associação de Moradores da Favela Nova Simioni.	SME/RP; Secretaria Municipal de Obras e Serviços (SMOS).	Acesso à educação: Vagas de pré-escola.	Legitimação para atuação do MP: (não foi localizada a portaria)	Durante o andamento do Procedimento Administrativo o Promotor de Justiça acompanhou, solicitando informações à SME/RP e à SMOS. Também realizaram audiências com coordenadores do Projeto Vida e com os Secretários municipais de educação e de obras e serviços. Com a intervenção do MP a escola foi reformada e as crianças arroladas como sem vagas, tiveram a situação regularizada.
2	<u>Período:</u> maio de 1997	Judicial Ação Civil Pública Procedimento Administrativo (protocolado/M P nº2/97)	“Fato noticiado de que as escolas rurais de duas fazendas do Município deixaram de funcionar, não mais atendendo os alunos moradores das fazendas, fechamento devido, segundo o MP, ao Programa de Reorganização das escolas Públicas Estaduais”.	Informação ausente	Governo do Estado de São Paulo (Fazenda Pública de São Paulo)	Acesso à educação: fechamento de escolas rurais.	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III Lei nº7.347/85 ECA: art: 201, inc. V. Fundamentação para a requisição do direito: A ed. como direito social (CF/88, art.6º); prioridade à criança e ao adolescente aos direitos sociais, dentre eles a educação (CF/88, art.227); educação direito de todos e	Pedido de medida liminar para imediata reabertura e funcionamento das duas escolas rurais, designando professores para ali lecionarem, garantindo, também, infra-estrutura material para esse funcionamento e a compensação das aulas perdidas.

							dever do Estado (CF/88, art.205); princípios educacionais previstos na CF/88: art.206, inc. I e IV, art.208, § 1º e 2º; Const. SP, art.129; ECA: acesso à escola pública e gratuita próxima à residência (art.53, V) e oferta irregular do ensino obrigatório (art, 208, inc. I) legitimação do MP (art.210, inc. I).	
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
3	Nov. de 1998/ em andamento	Extrajudicial: Inquérito Civil nº 236/98	Expediente remetido pelo Promotor de Justiça dos Direitos Constitucionais do Cidadão, noticiando que em Ribeirão Preto havia 11.744 crianças de pré-escola e 4.850 crianças e adolescentes fora do EF.	Informação ausente.	SME/RP	Acesso à educação: crianças não atendidas na pré-escola e no EF	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc III. ECA: art.201, inc. V.	A Promotoria de Justiça estava desenvolvendo um trabalho de obtenção da real demanda e condição de atendimento de EI e EF no Município.
4	Maio de 1999 a ago. de 2000.	Extrajudicial: Procedimento Administrativo nº 109/99	Representação de alunos do ensino médio, da EMPSEG “Dom Luiz do Amaral Mouzinho”, noticiando que estaria sendo ministrada matéria de EF aos alunos do ensino médio.	Alunos	Secretário Municipal de Educação; Direção da escola	Oferta irregular de ensino: Questionamento do conteúdo ensinado no EM.	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc III. ECA: 201, inc. VI.	Após explicações da SME/RP, a Promotoria solicitou um especialista para análise dos Planos de Curso. Após audiência foi acordada aula de reforço para os alunos. As aulas foram marcadas em horário de trabalho dos alunos, impedindo a

								freqüência. Marcada, as aulas de reforço, em novo horário os autores da representação também não compareceram, inviabilizando a reparação do dano por desinteresse dos autores da representação.
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
5	Out. de 1999 a jun. de 2001.	Extrajudicial: Procedimento Administrativo nº 361/99	Representação do Conselho Tutelar, após relato de um pai ao Conselho, queixando-se que seus filhos não estavam alfabetizados. Os alunos estavam em series posteriores a 1ª série do EF .	Conselho Tutelar I	SME/RP	Oferta irregular de ensino: Ausência de atendimento pedagógico.	Legitimação para atuação do MP: ECA: art.201, inc. VI.	Aulas de reforço para os dois alunos e tratamento psicológico para um deles
6	Mar. de 1999 a dez. de 1999	Extrajudicial Inquérito Civil nº 69/99	Declaração de lideranças do bairro Heitor Rigon, que foram procurados por pais, que têm filhos estudando na EMPG “Paulo Freire” e em outras escolas da cidade, alegando problemas de segurança, com alunos que estavam sendo ameaçados por marginais. O problema era devido	Lideranças de bairro	Secretário Municipal de Educação	Acesso à educação: falta de vagas pela não-construção da escola.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art. 129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Com a conclusão da construção da escola, os problemas de falta de segurança e vagas foram superados.

			à falta de vagas pela não-construção da escola do bairro.					
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
7	Ingressada em dez 1999.	Judicial Ação Civil Pública	Apurou-se no Procedimento Administrativo (protocolado/MP nº 156/97) que o repasse dos valores referentes ao percentual mínimo de 25% não estava sendo feito de acordo com os prazos estabelecidos no art. 69, § 5º, da LDB/96.	Informação ausente	Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (Fazenda Pública do Município de Ribeirão Preto).	Financiamento da educação: Repasse dos valores nos prazos estabelecidos pela LDB/96.	<p>Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III Lei nº 7.347/85, art.5º ECA: art. 201, inc. V;</p> <p>Fundamentação para a requisição do direito: A educação como direito social (CF/88, art. 6º); Assegurar à criança e ao adolescente absoluta prioridade (CF/88, art. 227); ed. como direito de todos e dever do Estado (CF/88, art.205); Vinculação de recursos (CF/88, art.212); Vinculação de recursos 25% (LOM); Prazos para o repasse (LDB/96, art.249, § 5º e 6º);</p>	Pleiteada a concessão de medida liminar para “o cumprimento da obrigação de fazer, consistente em proceder o repasse dos valores” nos prazos definidos pela LDB/96.
8	Maio de 2000 a jul. de 2003	Extrajudicial Inquérito Civil nº 160/2000	Representação do Conselho Tutelar arrolando alunos que tiveram matrículas recusadas na rede estadual de ensino.	Conselho Tutelar	Diretoria Regional de Ensino	Acesso à educação: Recusa de matrículas na rede estadual de ensino.	<p>Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.</p>	Matrícula das crianças e dos adolescentes listados na rede pública de ensino.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
9	Jul. de 2000 a mar. de 2004	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 235/00	Expediente remetido pela Promotoria de Justiça da Cidadania, relatando que durante o ano letivo de 1998, alunos da 6ª série do EF, de uma escola estadual, ficaram sem aula de Português, por falta de professor.	Professora	Diretor de escola estadual	Oferta irregular de ensino: Interrupção de aulas de Português e História por falta de professores	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Houve reposição das aulas. A carga horária das matérias foi atendida, apesar dos percalços apontados pelo Assistente Técnico.
10	Jul. de 2000 a fev. de 2001	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 261/00	Declaração do pai à Promotoria de Justiça de que o adolescente foi expulso ilegalmente de escola estadual.	Pai do aluno	Diretor de escola estadual	Acesso à educação: Suposta ilegalidade da expulsão de aluno em escola pública	Legitimação para atuação do MP: ECA: art.201, inc. VII.	O aluno não havia sido expulso, mas transferido para o período noturno. Após a intervenção do MP o aluno retornou ao período diurno.
11	Ago. de 2000 a dez. de 2000.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 313/00	Representação do CME “que a SEE estabeleceu calendário para a reposição das aulas perdidas durante a greve dos professores desatendendo aos interesses dos alunos”.	Presidente do CME	Dirigente Regional de Ensino	Oferta irregular de ensino: Critérios de reposição de aulas na rede estadual	Legitimação para atuação do MP: ECA: art.201, inc. VII.	De acordo com os esclarecimentos da Dirigente Regional de Ensino não ocorreria “a confusão apontada pelo autor da representação” e foi reelaborado o planejamento das aulas de reposição, da escola mencionada, com a concordância do autor da representação.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
12	Nov. de 2000 a set. de 2001.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 392/00	Representação de pais de alunos da Escola Estadual “Alberto Santos Dumont” noticiando “alguns fatos ocorridos nas dependências da escola e que revelavam falhas da direção”.	Pais de alunos da escola estadual	Dirigente Regional de Ensino	Oferta irregular de ensino: Problemas no interior da escola.	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Após ofício da Promotoria, em dois momentos, a dirigente regional prestou informações sobre as medidas tomadas para a solução do problema. Em audiência, no final do primeiro semestre, os autores da representação esclareceram que com a intervenção da Diretoria Regional de Ensino e com a mudança da direção da escola as irregularidades noticiadas foram superadas.
13	Nov. de 2000 a fev. de 2001	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 393/00	Representação do Conselho Tutelar I, que em uma escola municipal foi recusada a renovação da matrícula de crianças devido ao não-pagamento do uniforme.	Conselho Tutelar	Direção da Escola Municipal	Acesso à educação: renovação da matrícula	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foram regularizadas as matrículas das três crianças.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
14	Fev. 2001/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 038/01	Representação de famílias residentes no bairro Jardim Presidente Dutra II sobre remanejamento dos alunos para outra creche, por falta de espaço, sendo que a creche mais próxima ficava a dois km.	Pais de alunos da creche	SME/RP	Acesso à educação: atendimento em creche próxima à residência.	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Após explicações da SME/RP o Promotor de Justiça nomeou uma psicóloga para analisar o programa pedagógico da creche municipal. Também foi solicitada vistoria da Vigilância Sanitária. Foram tomadas as providências solicitadas pela Vigilância Sanitária. A creche foi desativada, passando a atender somente os alunos de pré-escola e as crianças de 0 a 4 anos passaram a ser atendidas em outras duas unidades.
15	Mar. de 2001 a abr. de 2002.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 081/01	Representação do CME que “há interesses dos munícipes no retorno do EF e da instalação do EM” na E.E. “Deputado Orlando Jurca”.	CME	Dirigente Regional de Ensino	Acesso à educação: Criação de classes de 5ª a 8ª série e ensino médio em escola estadual.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Após esclarecimentos da Dirigente Regional de Ensino realizou-se audiência, estabelecendo que seriam realizadas reuniões nas escolas do bairro, com a presença de todos os interessados, para a verificação da demanda escolar de 2002. Em nova audiência, no início do ano letivo, ficou esclarecido que as medidas tomadas, a partir da instauração do

								Procedimento Administrativo, atenderam a demanda escolar do bairro.
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
16	Maio de 2001 a jul. de 2002	Extrajudicial Inquérito Civil nº 151/01	Representação do CME apontando a “relação da carga horária de algumas disciplinas no curso médio da rede estadual de ensino e o insucesso dos alunos dessa rede nos exames vestibulares das universidades públicas”. Segundo o autor da representação, a redução da carga horária em algumas disciplinas estaria causando prejuízos aos estudantes do ensino médio.	Presidente do CME	Não há requerido diretamente	Oferta irregular de ensino: relação da redução da carga horária com o insucesso dos alunos.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Após parecer de especialista indicada pela USP, de manifestações do CEE e do CME não houve “como relacionar diretamente a redução da carga horária, de algumas matérias que constam da grade curricular do ensino médio da rede estadual, ao eventual insucesso dos alunos dessa rede nos exames vestibulares das universidades públicas”.
17	Maio de 2001 a jan. de 2004	Extrajudicial Inquérito Civil nº 15701	Representação do Conselho Tutelar III, noticiando que crianças da comunidade do bairro Monte Alegre não estão freqüentando pré-escola por falta de vaga no bairro.	Conselho Tutelar	Prefeito Municipal	Acesso à educação: requisição de vagas em pré-escola.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Com a intervenção do MP, a situação escolar das crianças arroladas pelo Conselho Tutelar foi regularizada.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
18	Ingressada em junho de 2001	Judicial Ação Civil Pública	Inquérito Civil nº 256/98 Falta de vagas em creche em referida região de Ribeirão Preto.	Informação ausente	Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto	Acesso à educação: vagas insuficientes para atender a demanda em creche	<p>Legitimação para atuação do MP:</p> <p>CF/88: art.129, inc. III Lei nº7.347/85, art.5º ECA: art: 201, inc. V.</p> <p>Fundamentação para a requisição do direito:</p> <p>CF/88: a ed. como direito social (art.6º), garantia de creches e pré-escola aos filhos de trabalhadores (art.7º, inc. XXV); prioridade absoluta à criança e ao adolescente (art.227); ed. direito de todos e dever do Estado (art.205), atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos (art.208, inc. IV). CF/88 e LDB/96: o município tem a incumbência de oferecer a educação infantil em creche e pré-escolas (CF/88, art.211, § 2º; LDB/96, art.11, inc. V); ECA: art.53, V; art.208, III; arts 201, V e art.210, I)</p>	<p>No Inquérito Civil, recomendou-se ao Prefeito a tomada das medidas administrativas cabíveis à execução de nova creche na referida região, para atender à demanda, haja vista a previsão legal para a ampliação do atendimento das crianças de zero a seis anos pela SME/-RP e para a construção de 19 creches (Lei Municipal nº 7969/97).</p> <p>Na Petição Inicial da Ação Civil Pública foi solicitada a condenação da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto ao cumprimento de garantir o atendimento em creche a todas as crianças que necessitam do atendimento na região da cidade formada pelos bairros mencionados no processo. Multa por atraso no cumprimento da determinação judicial.</p>

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
19	Outubro de 2001 a julho de 2002.	Extrajudicial Inquérito Civil nº 435/01	Representação da ONG das Mães pela Paz, comunicando que a necessidade do aumento de vagas no EF e EM nas escolas da rede estadual do bairro Adelino Simioni.	ONG	Diretoria Regional de Ensino	Acesso à educação: expansão das vagas de EF e EM, em determinada localidade.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	“Após levantamento da demanda escolar, a Diretoria Regional de Ensino abriu uma “Tele-Sala” de EF e EM para jovens e adultos, medida que atendeu à postulação da autora da representação, suprimindo a carência inicialmente apontada”. (fl. 123)
20	Nov. de 2001/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 563/01	Representação da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, noticiando que existem vários prédios escolares em condições inadequadas para funcionamento.	Vereador Prof. Lages	Direção de algumas escolas estaduais	Oferta irregular de ensino: Condições inadequadas de prédio escolar.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Vistoria na escola pela Vigilância Sanitária que constatou irregularidades, dentre elas, a falta de espaço para biblioteca, local para lixo. Em audiência pública, foram relatadas as providências tomadas pela direção das escolas citadas. As escolas providenciaram o atendimento de alguns pedidos, mas outras necessitavam do repasse de verbas do Governo Estadual. O pedido de verbas ao Governo Estadual foi realizado pela Direção da escola.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
21	Jan. de 2002 a abr. de 2002	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 024/02	Representação do CME que o Saresp estava interferindo de forma prejudicial no processo de avaliação interna permanente das escolas.	CME	Diretoria Regional de Ensino	Oferta irregular de ensino: Retenção de alunos com base nas avaliações do Saresp.	Legitimação para atuação do MP: ECA: art.201, inc. VII.	A Promotoria solicitou informações à Dirigente Regional de Ensino e fez audiência com as partes. Foi esclarecido pela Dirigente Regional de Ensino que nenhum aluno de Ribeirão Preto, aprovado pela escola, ficara retido pelo baixo desempenho no Saresp. O MP não continuou com a intervenção por não caracterizar a violação de direito fundamental da criança e do adolescente.
22	Fev. de 2002/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil 64/02	Termo de declarações de moradores do bairro Oreste Lopes de Camargo declarando falta de vagas em creches, pré-escola e escola de EF para as crianças do bairro.	Representantes de um bairro	Secretária Municipal da Educação; Dirigente Regional de Ensino.	Acesso à educação: EI, EF próxima da residência.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	A Promotoria solicitou que os moradores elaborassem uma lista com a demanda. Eles pleitearam a construção de escola de EI e EF. O Município informou que havia previsão orçamentária para a construção da escola de EI. A Dirigente de Ensino informou ter sido encaminhado pedido para a construção da unidade de EF. Em 2003, há informação de que a demanda de 1ª a 4ª série foi atendida com as readequações em uma

								escola de EF municipal e que o Governo Estadual assumiria a demanda de 5ª a 8ª e ensino médio em escola a ser construída em área institucional cedida pela Prefeitura.
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
23	Mar. de 2002 a abr. de 2002	Extrajudicial Procedimento Administrativo 231/02	Declaração de uma mãe relatando que trabalha o dia todo e que não conseguiu vaga em creche, próxima da residência, para seus filhos.	Mãe	Não há	Acesso à educação: creche próxima à residência.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Conseguiu vaga em creche filantrópica, todavia a mãe a dispensou.
24	Jun. de 2002 a dez. de 2002.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 399/02	Representação do Conselho Tutelar, relatando que a E.E. Dom Romeu Alberti buscando atender a demanda fez uma adaptação dos horários, atendendo em quatro turnos até a construção de novas salas. Fato que não havia sido modificado até então.	Conselho Tutelar	Dirigente Regional de Ensino	Oferta irregular de ensino: Atendimento em quatro turnos.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	A Dirigente Regional noticiou a realização da obra para a ampliação da referida escola. Após o término das obras foi realizada visita do MP que comprovou a construção de três salas, regularizando o funcionamento da escola em três turnos.
25	Jul. de 2002 a dez. de 2002.	Extrajudicial Inquérito Civil nº 492.1.209.6/02	Reportagem noticiando que a direção de uma escola estadual estaria condicionando a	Alunos reclamantes	Direção da escola	Acesso à educação/permanência: Cobrança ilegal de taxa	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foi realizada audiência e a Promotoria visitou a escola, reunindo-se com os alunos, com os docentes e com a Diretora. Foi firmado acordo entre

			realização de exame simulado ao pagamento de taxa.					as partes, devolvendo, aos alunos, o dinheiro arrecado.
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
26	Jul. de 2002/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil 502/02	Notícias veiculada pela EPTV que alunos da 4ª série do EF não sabem ler nem escrever	Não há	Não há	Oferta irregular de ensino: Alunos sem alfabetização na 4ª série	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Solicitação de parecer a uma Comissão sobre os resultados da avaliação do Saresp da rede municipal. Os pareceristas sugerem algumas ações para serem desencadeadas pela Promotoria.
27 28	Ingressada em jul. de 2002 (primeiro processo) Set. de 2002 (segundo processo)	Judicial Ação Civil Pública Havia dois processos semelhantes envolvendo a mesma questão: déficit de funcionários em duas escolas estaduais	Inquérito Civil (autos nº 154.1.074.6/2001) Escola Estadual “Otoniel Mota” estava funcionando com déficit de 9 funcionários. O déficit no quadro de funcionários gerava transtornos de toda ordem, com prejuízo do padrão de qualidade do ensino. O outro processo envolvia a Escola Estadual “Prof. Eugênia Vilhena de Moraes”.	Informação ausente	Fazenda Pública do Estado de São Paulo (Governo do Estado de São Paulo)	Oferta irregular de ensino: padrão de qualidade do ensino em razão do déficit de funcionários.	Legitimação para atuação do MP: CF/88: art.129, inc. III Lei nº7.347/85, art.5º; ECA: art: 201, inc. V. Fundamentação para a requisição do direito: A educação como direito social (CF/88, art.6º); prioridade à criança e ao adolescente aos direitos sociais, dentre eles a educação (CF/88, art.227); educação direito de todos e dever do Estado (CF/88, art.205); destacando alguns princípios e garantias constitucionais: art.206, inc. I e VII – padrão de qualidade-, art, 208, § 1º e 2º; Constituição de SP art.249, § 1º e 2º - “assegurando a existência de escolas com corpo técnico	Pedido de pagamento de indenização por danos morais difusos – valor calculado a partir do montante que o Estado “economizou”, ou seja, deixou de investir em salários de funcionários faltantes que deveriam compor do módulo escolar.

							qualificado e elevado padrão de qualidade”; LDB/96: “valorização do profissional da educação escolar” art.3º, inc. VII e “garantia do padrão de qualidade” art.3º, inc. IX; ECA art.208, inc. I e art.210, inc. I.	
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
29	Ag. de 2002/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil 538/02	Documentação apresentada por mães de alunos das Escolas Municipais de EI, que a SME/RP pretende promover irregularmente os alunos da Pré-escola II para a 1ª série do EF.	Não localizado	Prefeitura Municipal	Acesso à educação: transferência dos alunos do Pré II para EF.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	O Promotor de Justiça, especialistas da USP, Conselheiros Tutelares e representantes de pais fizeram uma abordagem, em frente a uma Emei, no sentido de conscientizar os pais da importância de manterem seus filhos na creche ou pré-escola. Em 2003, foi alterada a Resolução que abordava sobre o atendimento à demanda escolar para o ano letivo de 2004 na rede municipal.
30	Out. de 2002/ ag. de 2004.	Extrajudicial Procedimento Administrativo 612/02	Expediente do Conselho Tutelar, requisitando vaga para uma criança com histórico de extrema vitimização.	Conselho Tutelar	Direção de uma creche municipal	Acesso à educação: Vaga em creche.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Ante a intervenção do MP a diretoria da Creche Municipal disponibilizou a vaga para a criança.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
31	Out. de 2002/ em andamento.	Extrajudicial Inquérito Civil 502/02	Representação do Conselho Tutelar noticiando que na região Leste há oferta irregular de transporte e vaga de EM.	Conselho Tutelar	Dirigente Regional de Ensino	Acesso à educação: Escola de EM próxima da residência dos alunos	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	A Prefeitura Municipal iniciou processo para disponibilizar área institucional para utilização do Governo de Estado para construção e administração de uma escola estadual de 5ª a 8ª série do EF e de EM.
32	Nov. de 2002/ em andamento.	Extrajudicial Procedimento Administrativo 655/02	Tendo em vista a necessidade de melhor interação entre os dirigentes de estabelecimento de ensino, o Conselho Tutelar e o MP no combate a evasão escolar no município de Ribeirão Preto.	Não há	Conselho Tutelar; Secretária Municipal de Educação; Dirigente Regional de Ensino; CME.	Outras: Proposta para conter a evasão escolar	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foi acordada entre os membros uma proposta de trabalho conjunto: ficha de controle de evasão escolar. Em 2004 estava sendo verificado o custo da impressão das fichas pela Coderp.
33	Jan. de 2003 a mar. de 2004.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 049/03.	Expediente encaminhado por professores anônimos da rede pública municipal que, nas escolas municipais está ocorrendo grande redução do número de salas de aulas, devido ao problema na data da matrícula.	Professores da rede municipal	SME/RP	Acesso à educação: Redução das classes de EJA.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Após informações da SME/RP e análise dos dados por membro do CME e submetido à análise do Assistente Técnico da Promotoria constatou-se que não houve diminuição de classes nas escolas da rede pública municipal.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
34	Fev. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 105/03	Por meio de reportagem publicada no jornal Folha Ribeirão noticiando que escola da rede municipal de ensino há irregularidades no atendimento aos alunos. Manchete do jornal: “alunos têm aulas no chão em Ribeirão”.	Notícia de jornal	Direção da escola.	Oferta irregular de ensino: Falta de mobiliário e funcionários para atendimento dos alunos	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	A equipe de Vigilância Sanitária visitou a escola e informou que o problema fora solucionado. Devido a reforma os novos móveis não chegaram para o início do ano. Quanto ao problema de falta de funcionários na rede municipal e estadual, a equipe da Vigilância Sanitária disse que era “uma questão a ser avaliada pela Secretaria da Educação”.
35	Mar. de 2003 a dez. de 2003	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 143/03	Representação de pai informando que não existia vaga na Emei “Prof. Dr. Paulo de Monserraf Filho” para a sua filha.	Pai	SME/RP	Acesso à educação: Vaga na EI para uma criança.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Com a intervenção do MP a SME/RP informou que a situação da criança foi regularizada.
36	Mar. de 2003 a jul. de 2003.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 169/03	Reclamação do Conselho Tutelar que a Secretaria Municipal de Educação não oferece vaga na 1ª série do EF para uma determinada criança na EMEF “Prof. Paulo Freire”.	Conselho Tutelar	SME/RP	Acesso à educação: Vaga em 1ª série para uma criança em escola municipal.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Com a requisição do MP a referida escola providenciou a matrícula e a situação escolar da criança foi regularizada.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
37	Mar. de 2003 a out. de 2004.	Extrajudicial Inquérito Civil nº 182/03	Declaração da mãe que sua filha estava estudando em escola distante de sua residência	Declaração da mãe	Diretora da Escola Municipal, Secretária Municipal de Educação.	Acesso à educação: Vaga em escola próxima à residência.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	A SME/RP informou que não havia vaga para a criança na 1ª série devido à demanda da região. Após audiências a criança foi matriculada em outra escola próxima de sua residência.
38	Abr. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Procedimento administrativo nº 220/03	Representação do CME relatando que, na rede municipal de ensino, a distribuição proporcional de séries pelos turnos de funcionamento das unidades escolares está sendo realizada de forma irregular.	Presidente do CME	Secretária Municipal de Educação; Dirigente Regional de Ensino; Presidente do CME;	Acesso à educação: Distribuição proporcional de séries pelos turnos de funcionamento das unidades escolares.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	As discussões sobre este Procedimento Administrativo também estão sendo abordadas no Conselho Regional de Escolas da Região Sudeste (Procedimento Administrativo 274/04).
39	Abr. de 2003/em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 223/03	Em reunião realizada na Escola “Alberto Santos Dumont” chegou ao conhecimento da Promotoria que os alunos pretendem reativar o funcionamento do Grêmio Estudantil.	Alunos da escola	Alunos da escola	Gestão democrática do ensino: Funcionamento do Grêmio estudantil	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foram discutidos e elaborados, com a assessoria do Promotor de Justiça e do psicólogo (atual Assistente Técnico), o estatuto do Grêmio e a eleição.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
40	Maio de 2003/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 283/03	Representação do Conselho Tutelar noticiando que o Poder Público não está oferecendo, na área da infância, atendimento adequado a estudantes com deficiência de aprendizagem.	Conselho Tutelar	Diretoria Regional de Ensino; SME/RP.	Oferta irregular de ensino: ausência de atendimento adequado aos estudantes com deficiência de aprendizagem.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foram prestadas informações pela Diretoria de Ensino sobre os Estudos de Recuperação e Reforço e pela SME/RP do Programa de Aprendizagem Contínua.
41	Jul. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 342/03	Representação encaminhada pelo Conselho Tutelar noticiando que na EE Profª Gleite de Alcântara foram expulsos vários alunos de forma ilegal.	Conselho Tutelar	Pais dos alunos; Direção da escola; Membros do CE.	Acesso à educação/permanência: Suposta irregularidade de expulsão de alunos	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Não foi dada a ampla defesa dos adolescentes na reunião do CE. O Promotor de Justiça apresentou proposta de Compromisso de Ajustamento de Conduta.
42	Nov. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 572/03	Expediente do CME noticiando que na região do Parque Ribeirão Preto há necessidade de reorganização das vagas nas escolas de EF.	CME	Dirigente Regional de Ensino; Secretária Municipal de Educação; Presidente do CME;	Acesso à educação: Reorganização das escolas de EF para atendimento mais próximo da residência dos alunos.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	O CME solicitou ao Promotor de Justiça a designação de uma Audiência Pública para a discussão. Em audiência no MP verificou-se que o tema será debatido pelo Conselho Regional de Escolas.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
43	Nov. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 576/03	Declarações prestadas por mães relatando que na região onde moram não existem vagas no segundo ciclo do EF.	Declarações de mães.	Não há	Acesso à educação: Demanda por vagas do segundo ciclo do EF	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Em audiência, os presentes se manifestaram quanto às providências que estão sendo tomadas para a realização das eleições dos Conselhos de Escola dos estabelecimentos das redes públicas da região sudoeste da cidade.
44	Dez. de 2003/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 603	Expediente oriundo dos moradores do bairro Jardim Irajá relatando que existe naquele bairro imóvel ocioso do Estado onde funcionou a EE Cecília Dutra Caram, e que há necessidade de reabertura da escola para atender a demanda escolar reprimida de ensino médio.	Sociedade Amigos do bairro Itamarajá	Dirigente de Ensino	Acesso à educação: Reabertura de escola	Legitimação para atuação do MP: ECA: art.201 inc. VI.	Em ofício, datado de fevereiro, a Dirigente Regional de Ensino informou à Promotoria que a demanda do bairro já está sendo atendida e que o prédio foi cedido, a pedido, à Febem. Em agosto, o Promotor de Justiça solicitou novamente informações à Dirigente Regional de Ensino sobre a destinação do prédio, pois o mesmo, segundo a Febem, foi devolvido à Diretoria de Ensino.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
45	Fev. de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 052/04	Expediente encaminhado pelo Conselho Tutelar relatando que “várias escolas, municipais e estaduais, estariam exigindo a compra de material escolar pelos alunos matriculados no ensino fundamental e na pré-escola enviando para isto uma lista de material, com preço não acessível para muitas famílias”.	Conselho Tutelar	Dirigente Regional de Ensino; Secretária Municipal de Educação; Conselheiros Tutelares; Presidente do CME;	Acesso à educação/permanência: Exigência de material escolar	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Em audiência, “após debates ficou determinado que não há falta de material escolar para ser distribuído aos alunos carentes e o que pode estar ocorrendo é falha nos procedimentos das escolas e falta de comunicação entre as famílias e as instituições que tem responsabilidade em garantir a criança o direito de acesso a esse material”. Para melhorar o atendimento ficou acordada uma reunião dos diretores, com os Conselheiros Tutelares, o MP e o representante do CME.

Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
46	Fev. de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 080/04	Representação do Conselho Tutelar noticiando que a EE Vicente Teodoro de Lima não tem oferecido condições adequadas de aprendizagem e segurança aos alunos, especialmente quanto a estrutura do prédio. Os pais coletaram assinaturas para encaminhamento às autoridades.	Conselho Tutelar	Dirigente Regional de Ensino	Oferta irregular de ensino: Condições inadequadas do prédio.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	O Promotor de Justiça solicitou laudo de vistoria na escola à Vigilância Sanitária. No laudo constam diversos itens a serem adequados. Foram solicitadas à Dirigente Regional de Ensino informações sobre as reformas necessárias no sentido de atender às recomendações da Vigilância Sanitária.
47	Mar. de 2004 a jul. de 2004.	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 130/04	Denúncia recebida, por telefone, pelo Assistente Técnico, noticiando que um menor que não conseguiu sua matrícula na EE Oscar de Moura Lacerda por falta de vagas.	Irmã do menor	Diretora da Escola	Acesso à educação: Ausência de vaga EF para um adolescente.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Após a realização de audiência com a diretora da EE foi regularizada a situação escolar do adolescente, que foi matriculado no projeto de “Correção de Fluxo”, porque apresenta defasagem idade/série.
48	Abr. de 2004/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 137/04	Denúncia formulada, via telefone, por um cidadão, que no CEMEI IV não estavam sendo ministradas aulas de	Cidadão	Diretora do CEMEI	Oferta irregular de ensino: Ausência de aulas de matemática para os alunos da 5ª série.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Em audiência a diretora esclareceu que as aulas seriam repostas, conforme um calendário apresentado. A Diretora comprometeu-se a apresentar detalhado

			matemática para os alunos da 5ª série e que não havia previsão de contratação de professores, pela Prefeitura Municipal.					relatório sobre a reposição das aulas.
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
49	Maio de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 205/04	Representação formulada pelo Presidente do Grêmio Estudantil, da EE Prof. Cid de Oliveira Leite, pedindo providências para o cumprimento, pelo Município, da Lei Federal nº 10.709/03, que assegura o direito de transporte escolar aos alunos da rede estadual e municipal.	Presidente do Grêmio Estudantil		Acesso à educação/permanência: Transporte escolar para alunos da rede estadual e municipal.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Havia somente uma cópia da portaria.
50	Maio de 2004/ em andamento	Extrajudicial Inquérito Civil nº 206/04	Representação de moradores do bairro Jardim Salgado Filho I informando que, após levantamento realizado, se verificou a necessidade de uma creche municipal	Moradores	Secretária Municipal de Educação	Acesso à educação: Instalação de creche municipal.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. V.	Em agosto o Promotor de Justiça recomendou ao Prefeito que fosse dado início à execução das obras de construção de creche no bairro Jardim Salgado I para atender à demanda por vagas.

			para atendimento de crianças de 0 a 6 anos.					
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
51	Maio de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 248/04	Denúncia recebida pelo Assistente Técnico, noticiando que a EMEF Geralda de Souza Espin recusou efetuar matrícula na 4ª série para um aluno, residente próximo à referida escola.	Mãe	Secretária Municipal de Educação; Diretora da Escola Municipal.	Acesso à educação: Recusa de vaga para EF.	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	A Diretora informou que não poderia oferecer a vaga devido à superlotação das salas. Em audiência verificou-se a demanda crescente na região para escola de EF e EM. Diversas audiências foram realizadas com outros órgãos municipais e estaduais. Foi apresentado, pela Diretoria Regional de Ensino, o projeto de construção de uma escola de EF e EM para 2005 na região. A Diretoria Regional se comprometeu a criar classes de EM na escola municipal desde que a Associação de Moradores organizasse uma lista de demanda.
52	Maio de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 273/04	Em audiência relativa a várias demandas provenientes de famílias, escolas e entidades da região do Parque Ribeirão Preto e adjacências, verificou-se que os	Não há	Conselheiros dos CEs; SME/RP; Diretoria Regional de Ensino.	Gestão democrática: Participação da comunidade escolar	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Eleição dos CEs em uma única data; Formação do “Conselhão Sudoeste”; Levantamento dos principais problemas que as comunidades escolares consideram importante à discussão;

			problemas “não são individualizados e localizados, mas sim sistêmicos e comuns a todos da mesma região da cidade”, sendo proposta e aprovada a formação do Conselho Regional de Escolas da Região Sudoeste de Ribeirão Preto.					Elaboração de um Plano de Ação; Discussão de propostas para a resolução dos problemas;
Nº	Período	Natureza	Origem	Autores da representação	Partes denunciadas e/ou investigadas	Solicitação	Fundamentação	Efeito da ação do Ministério Público
53	Maio de 2004/ em andamento	Extrajudicial Procedimento Administrativo nº 274/04	Objetivo: verificar a efetiva participação da comunidade escolar da região noroeste de Ribeirão Preto.	Não há	Conselheiros dos CEs; SME/RP; Diretoria Regional de Ensino.	Gestão democrática: Participação da comunidade escolar	Legitimação para atuação do MP: CF/88; art.129, inc. III. ECA: art.201 inc. VI.	Foi proposta a criação de Conselhos Regionais de Escolas na região Noroeste. Ficou acordado que o trabalho seria retomado em 2005, e que um grupo, entre eles o Assistente Técnico, realizaria um pequeno estudo propondo qual seria a quantidade de Conselhos Regionais seriam criados. Também todos tomaram ciência da parceria da Promotoria com a Diretoria Regional de Ensino e com a SME/RP para a realização de eleições dos CEs no mesmo dia e horário em todo o Município.