JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA

MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA

MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2018

Versão corrigida em 19.05.2018. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

Ficha Catalográfica

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SILVA, João Paulo Faustinoni e

Ministério Público e a defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2018. 226 f.

Orientadora: Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri

Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2018.

1. **Direito do Estado. 2. Ministério Público e a defesa do Direito à Educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. 3. RANIERI, Nina Beatriz Stocco.**

BANCA EXAMINADORA

Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri

Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci

Professor Doutor Carlos Roberto Jamil Cury

Professor Doutor Eduardo Dias de Souza Ferreira

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Moacyr e Zoraide, amorosos educadores de filhos, sobrinhos e netos, pela inspiração de toda a vida dedicada a uma educação pública, gratuita, libertadora e de qualidade para todos. Pais professores que, pelos caminhos misteriosos da genética e da cultura, contribuíram decisivamente para que eu, Promotor de Justiça, acabasse por me dedicar à defesa do direito à educação que, por tantas décadas, defenderam – com muito maior competência – no chão da escola brasileira.

À minha querida tia Luiza, "Leco", também educadora, minha professora de inglês no ensino fundamental, pelo carinho de sempre, pela leitura dedicada e pelo apoio em cada passo da elaboração desta dissertação. Suas críticas, revisões e sugestões foram essenciais. Minha sincera e eterna gratidão.

À Professora Nina Beatriz Stocco Ranieri, primeiramente, por ter me encorajado a enfrentar os desafios do trabalho acadêmico em reflexão sobre minha experiência profissional no Ministério Público de São Paulo, orientando-me nessa aventura. Agradeço a confiança, a oportunidade de ter frequentado disciplinas fundamentais para a realização de minha dissertação e, especialmente, por assegurar espaço privilegiado de pesquisa sobre o direito à educação na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Aos Professores Ricardo de Barros Leonel e Maria Paula Dallari Bucci, pelas valiosas críticas e sugestões feitas por ocasião da banca de qualificação.

Aos amigos de Ministério Público, Luiz Antonio, Ozório, Julio e Maria Izabel, pela acolhida em meus primeiros dias de Geduc e pela generosidade com que têm compartilhado seus conhecimentos e experiência na defesa do direito à educação. À Sandra e ao Daniel que, mais recentemente, engrossaram as fileiras de promotores engajados na defesa do direito à educação e que, no convívio e diálogo diários, enriqueceram este trabalho.

A tantos outros amigos e amigas — Promotores e Promotoras de Justiça exemplares – com os quais tenho a felicidade de compartilhar momentos ricos de estudos sobre a instituição e sobre a sociedade brasileira. Sigamos.

Gabriela, Carol e Amanda, jovens funcionárias veteranas do Geduc, em nome de quem agradeço a todos os servidores que integraram e que hoje integram o grupo, tão dedicados e imbuídos do espírito democrático de equipe, cientes de suas responsabilidades e preocupados com o resultado efetivo do trabalho que realizam.

À Larissa, Cíntia e Bel, profissionais competentíssimas do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público, pelo diálogo interdisciplinar e por ampliarem o campo de visão do Geduc, contribuindo decisivamente para análises menos simplistas e dogmáticas dos graves problemas relacionados ao direito educacional, apontando soluções que, em regra, exigem articulação de saberes e atores. O que aprendi com vocês também é parte desta dissertação.

À Paula, minha linda companheira, que, com sabedoria de psicanalista e disposição carinhosa, tranquilizou-me nas horas de angústia, aconselhou e escutou-me nas noites de insônia, incentivou-me nos momentos de desânimo e foi muito, muito paciente nos dias — não tão raros — de mau humor. A felicidade de conviver com você fez tudo mais fácil.

Por fim, agradeço aos meus filhos, Rafael e Sofia, adolescentes curiosos, críticos, doces e inteligentes, por terem compreendido as razões de um pai temporariamente mais atarefado, irritado e distante e por serem parceiros tão queridos e divertidos nesse processo infinito de educação não bancária, em comunhão. Que esse trabalho possa servir para que vocês – participando ativamente do processo – tenham um país mais justo, menos desigual.

Abancado à escrivaninha em São Paulo
Na minha casa da rua Lopes Chaves
De supetão senti um friúme por dentro.
Fiquei trêmulo, muito comovido
Com o livro palerma olhando pra mim.

Não vê que me lembrei que lá no Norte, meu Deus! muito longe de mim,
Na escuridão ativa da noite que caiu,
Um homem pálido, magro, de cabelo escorrendo nos olhos,
Depois de fazer uma pele com a borracha do dia,
Faz pouco se deitou, está dormindo.

Esse homem é brasileiro que nem eu.

"Descobrimento" (ANDRADE, M. *Poesias completas.* São Paulo: Edusp, 1987)

SILVA, João Paulo Faustinoni e Silva. Ministério Público e a Defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. 2018. 225 f. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RESUMO

O Ministério Público brasileiro, tradicionalmente incumbido da defesa dos interesses da Coroa, da Fazenda e da promoção da ação penal, recebeu, com a Constituição de 1988, tratamento normativo inovador. Torna-se instituição singular, quando comparada às congêneres de outros países, independente em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e responsável pela defesa do regime democrático e dos interesses sociais, aqui incluído o direito à educação. A partir da experiência prática do autor, Promotor de Justiça, o trabalho desenvolve reflexão crítica e autocrítica a respeito da organização institucional do Ministério Público para a defesa do direito à educação. A análise da evolução histórica e legislativa do Ministério Público brasileiro busca identificar uma possível vocação – ou a ausência desta – para a defesa de direitos sociais, notadamente os das classes cujos direitos fundamentais são historicamente negados, além de apontar os desafios decorrentes das significativas mudanças projetadas no texto constitucional de 1988. Prossegue a pesquisa com o exame das condicionantes jurídicas, políticas e econômicas atuais e o papel do Ministério Público na defesa do direito à educação em cenário de globalização, neoliberalismo e crise do Estado Nacional. Para o exame crítico do atual arranjo institucional e apresentação de subsídios para seu aperfeiçoamento, passa-se ao estudo da evolução histórica da educação e do direito à educação no Brasil, identificando-se os principais debates, interesses em disputa e obstáculos à sua concretização como direito público, gratuito e de qualidade, tal como posto na Lei Maior. Os fenômenos da juridificação e judicialização da educação e a crítica ao modo atual de organização e atuação do Ministério Público em matéria de políticas públicas educacionais são também objeto de análise nesse contexto. O último capítulo, em exame de dados estatísticos, experiências práticas, pesquisas e doutrina sobre a atuação do Ministério Público e sobre diversos aspectos da educação brasileira, trata de explicitar alguns dos problemas que impedem maior eficiência da instituição na defesa do direito à educação, apontando obstáculos decorrentes da própria organização institucional e possíveis caminhos para novos arranjos e modos de agir. Nesse sentido, são discutidas questões como os princípios de independência funcional, obrigatoriedade de agir, planejamento participativo, taxonomia, organização e publicação de repertório de casos, a regionalização e a especialização de Promotorias de Justiça exclusivamente dedicadas ao tema da educação, pretendendo-se, assim, oferecer subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento da instituição em sua função de contribuir para a concretização do direito à educação.

Palavras-chave: Ministério Público. Direito à educação. Arranjo institucional. Judicialização. Globalização. Neoliberalismo. Promotorias Especializadas e Regionais de Educação. Planejamento participativo. Princípio da obrigatoriedade. Independência funcional. Taxonomia.

SILVA, João Paulo Faustinoni e Silva. Ministério Público e a Defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. 2018. 225 f. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ABSTRACT

The Brazilian Public Ministry, traditionally charged with the defense of the Crown and the Treasury interests and the promotion of criminal actions, gets an innovative normative treatment with the Constitution of 1988. It becomes a unique institution when compared to its counterparts in other countries, independent of the Executive, Legislative and Judiciary Powers, and responsible for defending the democratic regime and social interests, including the right to education. Based on the author's practical experience as a Public Prosecutor, this study develops a critical and a self-critical reflection on the institutional organization of the Public Ministry for the defense of the right to education. The analysis of the historical and legislative evolution regarding the Brazilian Public Ministry seeks to identify possible vocation – or the absence of it – to the defense of social rights, especially those of the classes whose fundamental rights have been historically denied, as well as to point out the challenges arising from the significant changes designed in 1988's Constitutional text. The research also focused on the examination of the current legal, political and economic conditions and the role of the Public Ministry in the defense of the right to education in a scenario of globalization, neoliberalism, and crisis of the National State. For the critical analysis of the current institutional arrangement and the presentation of subsidies for its improvement, we proceed to the study of the historical evolution of the education and the right to education in Brazil, identifying the main debates, the interests at stake and the obstacles to its achievement as a public right, with quality and free of charge as set out by the Constitution. The phenomena of juridification and judicialization of education and the criticism of the current way of organization and performance of the Public Ministry in matters of educational public policies are also object of analysis in this context. The last chapter, based on an examination of statistical data, practical experiences, researches and doctrine about the performance of the Public Ministry and several aspects of Brazilian education, aims to explain some problems of effectiveness in the defense of the right to education by the institution, pointing out possible obstacles arising from the institutional organization itself and possible ways to new arrangements and more efficient performance. In this sense, issues such as the principles of functional independence, obligation to perform, participatory planning, taxonomy, organization and publication of case studies, regionalization and specialization of Public Prosecutor's Offices exclusively dedicated to the topic of education are discussed, aiming to offer theoretical and practical subsidies for the improvement of the institution in its role of contributing to the implementation of the right to education.

Keywords: Public Ministry. Right to education. Institutional arrangement. Judicialization. Globalization. Neoliberalism. Specialized and regional education offices. Participatory planning. Principle of mandatory. Functional independence. Taxonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: uma instituição para a defesa dos direitos sociais ainda em construção 18

1.1 Ministério Público brasileiro: em busca de uma identidade institucional 19

1.2 Das origens remotas ao Estado moderno 21

1.3 O Ministério Público no Brasil: da soma de funções aos contornos de instituição 27

1.4 República 30

1.5 O pensamento crítico de setores do Ministério Público 38

1.6 Redemocratização 40

1.7 A construção do novo modelo de Ministério Público pela própria classe 42

1.8 A Constituinte 49

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DIREITO À EDUCAÇÃO E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO 55

2.1 Estado Democrático de Direito 57

2.2 A Crise do Estado, neoliberalismo e globalização 63

2.3 Impactos econômicos 64

2.4 Impactos no direito e no Estado Democrático de Direito 66

2.5 Estado Democrático e Social de Direito Mínimo e Estado Repressor Máximo 71

2.6 Direito social à educação 77

2.6.1 Educação no Brasil Colônia 82

2.6.2 Independência, instrução pública e escolas particulares 84

2.6.3 Educação na Primeira República 86

2.6.4 Do Governo Provisório ao Estado Novo, a educação entre escolanovistas e a Igreja Católica 88

2.6.5 Constituição de 1946, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a disputa entre o público e o privado na educação 92

2.6.6 Educação e ditadura militar 96

2.6.7 Redemocratização e a educação na Constituição de 1988 102

2.7 Juridificação, judicialização ou novas modalidades democráticas de mediação? Um Ministério Público para a defesa do direito à educação 110

2.7.1 Ministério Público: considerações sobre suas funções e responsabilidades constitucionais 113

2.7.2 Judicialização e Ministério Público 115

2.7.3 Juridificação e justiciabilidade do direito à educação 131

3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: DADOS DE REALIDADE E SUBSÍDIOS PARA O NECESSÁRIO APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL 138
3.1 A tardia preocupação com estruturas específicas para a defesa do direito à educação..... 144
3.2 O Grupo de Atuação Especial de Educação 148
3.3 Independência funcional, atomização e desarticulação no campo das políticas públicas educacionais..... 154
3.4 Princípio da obrigatoriedade *versus* princípio do planejamento participativo..... 164
3.5 Taxonomia e repertório público e organizado de casos relevantes 179
3.6 Especialização e regionalização 190
3.7 Trinta anos depois..... 199
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 203
REFERÊNCIAS..... 211

INTRODUÇÃO

O embrião deste trabalho tem origem na práxis. Sua nascente é o Grupo de Atuação Especial de Educação do Ministério Público de São Paulo (Geduc),[1] núcleo da Capital, espaço de tensão entre teoria, direito positivo e prática. Surge, mais precisamente, de nossa atividade profissional como promotor de justiça que, ao longo de mais de seis anos,[2] exerceu suas atribuições em órgão ministerial que tem por incumbência a defesa do direito à educação.

Pretendendo ser ainda mais específico, as angústias vividas na ação concreta cotidiana e o anseio de contribuir para tornar real a afirmação constitucional de educação como direito de todos, universal, gratuito e com padrão de qualidade foram motivação para reflexão organizada e estudo acadêmico do tema, com o objetivo de mais bem identificar obstáculos e apontar possíveis medidas para aprimoramento da organização institucional e atuação do Ministério Público em tal seara.

Parece-nos adequado consignar de maneira transparente e desde o princípio desta dissertação o lugar de onde o autor deste trabalho observa o objeto de sua pesquisa e como com este se relaciona, pois a pergunta central que ressoa e nos impulsiona a tal trabalho é: está o Ministério Público institucionalmente organizado para, no âmbito do direito à educação, desincumbir-se com legitimidade democrática e eficiência das obrigações que lhe foram constitucionalmente atribuídas?

Esta pergunta não é elaborada por observador externo ou pretensamente neutro, mas por membro da instituição que, em sua vivência funcional, pouco a pouco elaborou a hipótese de que o Ministério Público, preso a conceitos, estruturas e formas de atuação profundamente marcadas por sua origem na persecução penal e na tutela de direitos dos chamados hipossuficientes perante o Poder Judiciário, ainda não encontrou princípios norteadores, estrutura organizacional, procedimentos e modos de agir apropriados à intervenção em políticas públicas educacionais.

A formulação da questão central decorre, como dissemos, da vivência profissional, assim como a hipótese inicial de resposta ao menos parcialmente negativa. Do mesmo modo, o interesse em realizar investigação cuidadosa e que possa dar respostas mais

---

[1] Instituído pelo Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, alterado pelo Ato Normativo nº 700/2011-PGJ-CPJ, com a missão, em síntese, de atuar na defesa do direito à educação em sua dimensão transindividual.

[2] Fui designado e iniciei minhas atividades no Geduc em abril de 2011, permanecendo em tal função até a data de conclusão deste trabalho.

convincentes à indagação central e às perguntas que desta se desdobram não é puramente teórico, mas tem por objetivo elucidar e apontar falhas no atual padrão de organização e atuação institucional do Ministério Público, contribuindo com a construção de alternativas e medidas de aprimoramento que possam conferir à instituição melhores condições de realizar importante papel na concretização do direito à educação tal como previsto na Constituição.

Ao longo da pesquisa, evidentemente, realizamos, além da autocrítica e da descrição de dificuldades, dilemas e eventuais soluções observadas em casos concretos que tramitaram no Geduc, esforços para estabelecer o distanciamento necessário para a produção de trabalho que não se resumisse ao relato de percepções pessoais ou que tivesse por meta exclusivamente a produção de um programa prático de reforma institucional sem problematizar aspectos teóricos fundamentais, como o papel e o lugar do Ministério Público no Estado Democrático de Direito e no projeto Constitucional de 1988, a relação da instituição com a política, a democracia e a sociedade civil, bem como a correlação de tais questões com o desenho e as formas de ação da instituição.

O exame de legislação, documentos, dados sobre movimentação processual e expedientes extrajudiciais, doutrina e reflexão crítica sobre princípios e formas de organização institucional do Ministério Público foram utilizados para encontrar respostas à indagação antes exposta e às demais dúvidas daí decorrentes, bem como para elaborar propostas que de fato contribuam para o aperfeiçoamento institucional e, consequentemente, para a tutela do direito fundamental à educação.

Nada obstante a existência de importantes estudos sobre o Ministério Público brasileiro, sua origem, evolução histórica, aspectos normativos, crises e desafios — Coura; Fonseca (2015), Garcia (2014), Goulart (2013), Martins Júnior (2015), Mazzilli (2015) e Ribeiro (2010), entre outros — pareceu-nos relevante a análise de experiência do primeiro grupo especializado de promotores de justiça, no estado de São Paulo, incumbido de atuar, em perspectiva difusa e de forma especializada, na defesa do direito à educação.

Entendemos relevante tal estudo, dentre outras razões, por se dedicar ao exame da atuação do Ministério Público em estreita relação com a própria elaboração, a execução e a fiscalização de políticas públicas educacionais — diferentemente do que ocorre na tutela de direitos individuais ou de grupos de pessoas determinadas —, por se tratar de projeto inovador e de oportunidade para compreender, em maior profundidade, as possibilidades e limitações de atuação ministerial em sistemas estadual e municipal de ensino de enormes proporções e bastante complexos como são os do estado e do município de São Paulo.

Importante explicitar que, embora não caiba ao Ministério Público a elaboração ou execução das políticas públicas educacionais, o novo perfil constitucional da instituição e suas novas atribuições na defesa dos interesses sociais têm impulsionado demandas da própria sociedade para que atue nas diversas etapas do ciclo das políticas públicas.

Para a compreensão dos limites, da oportunidade e da necessidade de atuação no curso do complexo processo de concretização de políticas públicas, parecem-nos também pertinentes os questionamentos e reflexões feitos ao longo deste trabalho.

O professor Marco Aurélio Nogueira adverte:

> O Brasil está hoje precisando de maiores esclarecimentos sobre a atuação do Ministério Público, sua importância e sua utilidade para a cidadania. Trata-se de uma instituição que se integrou em lugar de destaque à arquitetura do Estado brasileiro. É respeitado e admirado, mas nem sempre se conhece tudo o que pode fazer. O MP precisa saber se apresentar para a sociedade, revelar para ela sua relevância institucional, legitimar-se sempre mais perante ela. Para que vá nesta direção, ganhos em termos de conhecimento crítico e de autoconhecimento são fundamentais (NOGUEIRA, 2015, p. 297).

Os anos vividos no Grupo de Atuação Especial de Educação da Capital, ademais, oportunizaram intenso intercâmbio com os diversos atores, burocracias e forças envolvidas nas disputas políticas por projetos educacionais e com aqueles diretamente implicados na construção necessariamente coletiva das políticas públicas indispensáveis à concretização do direito à educação.

A interlocução com governos, secretarias de educação, integrantes da burocracia do Poder Executivo — dos órgãos centrais ao chão da escola —, sindicatos, especialistas em educação, professores, pais e alunos certamente permeia a estrutura e o conteúdo deste trabalho.

A condição de promotor de justiça do Geduc também proporcionou importante intercâmbio com promotores de justiça e operadores do direito de outras comarcas e estados, valendo destacar o rico contato e o compartilhamento de aflições, teses e experiências no âmbito da Comissão Permanente de Educação (Copeduc), do Grupo Nacional de Direitos Humanos, órgão de assessoramento do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça.[3]

---

[3] A Copeduc é formada por membros dos Ministérios Públicos de todos os estados e da União, com o objetivo de desenvolver estudos, compilar e compartilhar artigos e peças processuais relacionadas ao direito à educação, bem como de formular enunciados que são submetidos ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e, se aprovados, divulgados como orientação a todo o Ministério Público.

Delimita-se, destarte, o objeto deste trabalho, à análise da organização institucional do Ministério Público e os impactos de tal modelo na maior ou menor eficiência de sua atuação na garantia do direito à educação, partindo-se da premissa de que há peculiaridades na estruturação constitucional do direito educacional e do Ministério Público que justificam a busca de arranjos específicos na atuação desta instituição no campo de referido direito social.

Partindo, como dissemos, de constatação prática de fragilidades na maneira de organização e no agir institucional, queremos verificar em que medida o atual desenho atende às demandas constitucionalmente positivadas e confere à instituição as condições de, com eficiência e legitimidade democrática, contribuir para a concretização do direito à educação e, consequentemente, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em nosso Estado Democrático de Direito.

Busca-se examinar se referidos desenho e modo de agir institucional servem, ou, contrariamente, criam dificuldades para que a instituição possa efetivamente colaborar na garantia do direito à educação, de modo que sua atuação não seja apenas voluntarista, desarticulada, demandista e fundada em independência funcional solipsista que se confunda, portanto, com puro subjetivismo.

Não se trata, assim, do exame paralelo, em capítulos estanques, do Ministério Público e do direito à educação, mas da relação entre os arranjos institucionais do Ministério Público e sua contribuição para a concretização desse direito, com ênfase, em relação a este, nos processos de educação ocorridos em estabelecimentos formais de ensino.

Em outras palavras, considerada a missão constitucional da instituição na defesa dos direitos sociais e consideradas as especificidades da estruturação também constitucional do direito à educação — seja em sua organização federativa e em regime de colaboração, seja com observância aos princípios que regem o ensino no Brasil —, pretendemos discutir como harmonizar tais arranjos, indicando novas possibilidades de organização e de atuação do Ministério Público, mais consentâneas com os reais e principais problemas da educação nacional, respeitadas as peculiaridades do direito educacional e dos processos de ensino e aprendizagem.

Cumpre destacar, ainda em caráter introdutório, que o objeto da pesquisa é o Ministério Público enquanto instituição e sua relação com a defesa do direito à educação. Não se trata do exame de boas práticas ou de desvios de determinados promotores de justiça ou da análise de instrumentos processuais mais ou menos eficientes na tutela de tal direito.

São os aspectos institucionais, seus reflexos na atuação dos membros da instituição e os impactos nas políticas educacionais que nos interessam.

O conceito de instituição aqui referido corresponde à clássica definição de Hauriou (2009, p. 19):

> Uma instituição é uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura juridicamente num meio social; para a realização dessa ideia, organiza-se um poder que lhe confere órgãos; por outro lado, entre os membros do grupo social interessado na realização da ideia, produzem-se manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos do poder e reguladas por procedimento.

Importante para os limites e objetivos deste trabalho é a análise mais detida, não do aspecto formal do conjunto de regras que conformam a instituição Ministério Público, mas de como se dá a estrutura organizacional para a consecução de sua ideia diretriz, especificamente no campo do direito educacional.

Preocupa-nos o Ministério Público instituição, considerado como organização estruturada para a realização de determinados fins — no caso específico, para a tutela do direito à educação — e que condiciona e molda a forma de agir dos indivíduos e grupos que a integram e também dos indivíduos e grupos externamente atingidos por suas ações.

Algumas premissas demarcam o ponto de partida desta pesquisa. Em primeiro lugar, a experiência tem revelado certo esgotamento do modelo de judicialização de questões afetas a políticas públicas educacionais. Assim, se no campo jurisprudencial importantes avanços foram alcançados — por exemplo, com o reconhecimento do direito universal à educação infantil e à declaração desta, pelo Supremo Tribunal Federal, como direito público subjetivo —, a concretização de tal direito tem esbarrado em circunstâncias de fato, com a complexidade própria das políticas públicas de ampla escala, que não encontram no Poder Judiciário solução satisfatória. Em segundo lugar, este trabalho tem em profunda consideração críticas advindas das ciências sociais e também de estudiosos do direito, notadamente no que diz respeito às fontes de legitimidade democrática da instituição para agir em nome da sociedade em matéria de políticas públicas e à ausência de coordenação e posições efetivamente institucionais sobre temas sensíveis do direito à educação.

Para dialogar com as consistentes críticas acima mencionadas e que serão aprofundadas no decorrer do trabalho, abordaremos aspectos da evolução histórica do Ministério Público, questões relacionadas à releitura e convivência de princípios de

independência funcional e unidade institucional, especialização e regionalização de promotorias de justiça de educação, institucionalização de espaços e procedimentos de construção democrática de planejamento estratégico, priorização de demandas democrática e coletivamente acordadas em sínteses de consenso, em contraposição à atuação reativa e obrigatória às representações individuais ou de grupos esparsos e desarticulados, bem como a construção de repertórios de casos e teses institucionais, de modo a radicalizar a transparência no agir institucional e permitir *accountability*.

Conforme adverte Homem (2006, p. 27), se as instituições não podem ser compreendidas sem se estudarem seus pressupostos teóricos, para que se conheça a realidade institucional há que se verificar também a técnica burocrática utilizada em seu interior, "evitando centrar a história exclusivamente na legislação ou na ciência do direito".

Este trabalho, portanto, ao longo de seus capítulos, abordará aspectos teóricos, legais e práticos a respeito do Ministério Público brasileiro em sua missão constitucional de defesa do Direito à Educação,[4] cotejando expectativas normativas e dados de realidade de seu desenho institucional, problemas deste decorrentes e possibilidades de novos arranjos, mais eficientes e democráticos.

[4] Não foram objeto de especial preocupação o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar, tendo em vista que a atuação em defesa do direito à educação concentra-se basicamente no Ministério Público Estadual e no Ministério Público Federal.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA INSTITUIÇÃO PARA A DEFESA DOS DIREITOS SOCIAIS AINDA EM CONSTRUÇÃO

O Ministério Público brasileiro foi profundamente redesenhado do ponto de vista normativo-institucional com a Constituição de 1988 e é a partir de então que se vê comprometido com o dever de atuar na concretização de direitos sociais, dentre os quais o direito à educação.

A utilização da expressão "normativo-institucional" é proposital para explicitar que as importantes modificações positivadas no texto constitucional, sobre a instituição Ministério Público, dependiam — e ainda dependem — da transposição de referido quadro normativo para o campo da estrutura, da organização real, do modo efetivo de agir de entidade que possa de fato articular esforços de seus membros para a realização das obrigações legalmente estabelecidas.

Neste capítulo, portanto, recuperaremos aspectos da evolução do Ministério Público brasileiro, sem a pretensão de elaborar uma completa historiografia da instituição, mas com o objetivo de identificar nessa construção histórica elementos estruturais e características incorporadas ao longo do tempo que possam explicar alguns dos problemas observados na tutela do direito educacional, além de pistas a respeito de como superá-los ou minimizá-los.

Importa-nos, especialmente, como já dito, o exame da origem e do desenvolvimento do Ministério Público brasileiro em seu aspecto institucional, com maior destaque para os temas referentes às suas funções típicas ou tradicionais, organização burocrática e da forma como esta impacta a ação de seus membros e a relação destes com a sociedade.

> Instituições são estruturas socialmente construídas, perenes, que condicionam a ação de indivíduos e de grupos. Em um grau crescente de solidez, consideramos como instituições: (1) as práticas interativas reiteradas, (2) as regras sociais de conduta, (3) as normas formais, (4) as organizações (COUTO, 2015, p. 480).

Interessa-nos verificar na evolução histórica do Ministério Público brasileiro em que medida as atribuições que por lei lhes foram conferidas, sua organização, relação com os demais órgãos de Estado e com a sociedade civil, teriam progressivamente

legitimado a instituição a exercer a função de defensora dos interesses sociais a partir de 1988 ou, ao contrário, se teria havido aí ruptura e aposta no desbravamento de campos pouco conhecidos por esta e seus agentes.

Esta análise, ainda que predominantemente descritiva, sublinhará, desde logo, de forma crítica, alguns dos aspectos por fim positivados na constituição de 1988 e que, segundo nossa compreensão, resultam de contradições próprias de instituição em construção e em movimento e que nesta quadra impõem desafios para a superação da crise e consolidação de desenho institucional que lhe permita realizar efetivamente seu papel na defesa do direito à educação.

Para tanto, além do arcabouço normativo e das relações externas de procuradores e promotores[5] com os demais poderes, essencial será também o exame da articulação de referidos agentes e da formulação interna de ideias e ideais sobre o Ministério Público.

A Constituição de 1988, ao idealizar o novo Ministério Público brasileiro — instituição do sistema de justiça defensora do regime democrático e dos direitos sociais —, impõe-lhe tarefa complexa, pois exige ao mesmo tempo de seus agentes competência jurídica, sem a crença na solução tecnicista dos conflitos sociais, e capacidade de contribuir de fato para a concretização dos direitos sociais e dos objetivos fundamentais da república, sem a aposta na judicialização das políticas públicas como via principal, o que, em última análise, viria a negar a política e o próprio regime democrático que, do mesmo modo, incumbe-lhe defender. Há que se aprimorar, destarte, arranjo institucional que favoreça o encontro deste delicado equilíbrio.

1.1 Ministério Público brasileiro: em busca de uma identidade institucional

Interessante anotar que a dificuldade em se identificar no Ministério Público características de efetiva instituição, com clareza de sua ideia diretriz e de organização capaz de criar entre seus membros comunhão de propósitos, não é recente.

Em 1937, ao escrever o clássico *Theoria e Pratica da Promotoria Publica*, o eminente Roberto Lyra consignava as seguintes palavras de Pimenta Bueno a respeito do Ministério Público brasileiro ainda no período da monarquia:

[5] Ao longo do texto, usaremos indistintamente as expressões “promotor”, “promotor de justiça” e “procurador”, sempre indicando membros do Ministério Público.

> Nosso Ministério Público, assim como quasi todas as nossas instituições, por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Soffre de mais a mais lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes, lacunas que muito prejudicam a administração da justiça. Entretanto, como a instituição está creada, ella se aperfeiçoará com o progresso crescente de nossos estudos e melhoramentos legislativos (LYRA, 1937, p. 14-15).

Garcia (2014, p. 92) afirma expressamente que "nas fases colonial e monárquica, o Ministério Público não era propriamente uma Instituição, mas um aglomerado de atribuições que recaía sobre agentes dissociados entre si e que não gozavam de quaisquer garantias, sendo nítida a subordinação à Chefia do Executivo".

Para Mazzilli (2015, p. 41), a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar do Ministério Público como instituição, incluindo-o no capítulo dos "órgãos de cooperação nas atividades governamentais".

Em 1973, José Geraldo Rodrigues de Alkmin, então ministro do Supremo Tribunal Federal, retomara o tema da "imprecisão institucional", afirmando que a instituição ainda não havia atingido contornos definitivos entre nós: "A vossa instituição não se revestia — como ainda não se reveste de ancianidade bastante para que os séculos lhe houvessem firmado as linhas precisas de toda a estrutura" (ALKMIN, 1999, p. 561).

Por ocasião dos 25 anos da Constituição de 1988, Walter Paulo Sabella, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo e José Emmanuel Burle Filho, membros do Ministério Público paulista que participaram direta e ativamente do processo constituinte, anotavam que, ainda nos anos 1970, o Ministério Público carecia de unidade estrutural e clareza de suas funções.

> O surgimento da entidade de classe de âmbito nacional se dá num cenário em que os Ministérios Públicos Estaduais guardavam feições extremamente díspares entre uns e outros, parte deles integrada por quadros não profissionalizados, já que muitos dos agentes, então denominados promotores públicos, entregavam-se ao simultâneo exercício da Advocacia; outros lotavam cargos em caráter de interinidade, visto que não haviam sido admitidos mediante concurso púbico; era comum a prática das nomeações de promotores *ad hoc* para o desempenho de funções em situações emergenciais, até mesmo para acusações em plenários do Júri; as chefias ou, por outras palavras, os cargos de procuradores-gerais estaduais eram providos ao nuto dos governadores, muitas vezes por profissionais estranhos aos quadros, tendo-se, mesmo, registros de pessoas sem formação jurídica investidas nessas funções. A bem da verdade, nem estas, as funções, eram da mesma natureza nas diversas unidades da Federação; a consultoria jurídica e a representação judicial da Fazenda Púbica integravam o conjunto de atribuições, permitindo-se, em algumas hipóteses, a percepção de verbas honorárias. Numa síntese, *inexistia lugar*

> *para o emprego da palavra "Instituição"* (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p.24; grifo nosso).

Observa-se, portanto, que o Ministério Público brasileiro nasce, no período colonial e monárquico, como mera distribuição de funções a determinados agentes dispersos, a serviço da Coroa. Durante a República, entre avanços, retrocessos e contradições, padece em busca de identidade, organização e clareza de fins que o possam caracterizar como efetiva e singular instituição. Se, como dizem as testemunhas de sua história recente acima citadas, tal situação de indefinição perdurava ainda na década de 1970, agiganta-se o desafio de construção, no mundo real, de organização e modos de atuação que permitam identificar — agora — nova instituição, diante das profundas alterações normativas trazidas com a Constituição de 1988.

Para melhor compreensão da grandeza do desafio de construir esse novo Ministério Público, rompendo com práticas arraigadas e incompatíveis com o atual perfil constitucional, adaptando as estruturas passíveis de adaptação e criando arranjos inéditos, essenciais para a concretização do inovador modelo constitucionalmente idealizado, importante descrever, ainda que de maneira breve, aspectos históricos das funções e do modo de organização e agir dos membros do Ministério Público no período anterior ao da Constituição de 1988.

Veremos, mais adiante, que há certo consenso a respeito do surgimento de uma nova instituição ministerial em 1988, marcada, todavia, por atribuições, práticas, formas de organização e ação consolidadas que, se não davam ao Ministério Público claro delineamento institucional, certamente influenciavam o espírito e induziam a forma de proceder de seus integrantes e daqueles com quem interagiam.

1.2 Das origens remotas ao Estado moderno

Alguns autores apontam, não sem controvérsia, semelhanças entre as funções do Ministério Público com algumas daquelas exercidas na Antiguidade por funcionários dos reis no Egito, os *magiaí*, por funcionários gregos denominados "desmodetas" ou "tesmótetas" ou ainda por *Procuratores Caesaris*, em Roma (MAZZILI, 2013, p 37).

Sauwen Filho (1999, p. 12), valorizando a tese de semelhanças entre as funções dos *magiaí* e aquelas absorvidas posteriormente pelo Ministério Público, esclarece que, em textos de leis de aproximadamente 4 mil anos, assim eram descritas suas atribuições:

> I – É a língua e os olhos do rei;
> II – Castiga os rebeldes, reprime os violentos, protege o cidadão pacífico;
> III – Acolhe os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo os malvados e mentirosos;
> IV – É o marido da viúva e o pai do órfão;
> V – Faz ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais em cada caso;
> VI – Toma parte nas instruções para descobrir a verdade.

Há, de fato, nas mencionadas normas, a indicação de certa categoria de funcionários responsáveis pela defesa dos interesses do rei, realizando a conservação de uma determinada ordem, a persecução criminal e a tutela individual de pessoas consideradas especialmente vulneráveis.

Todas as demais figuras apontadas como possíveis inspiradoras do que hoje se atribui ao Ministério Público exerciam, basicamente, a representação fiscal dos interesses do governo e a repressão penal pública.

Mais consensual é a origem do Ministério Público no Estado moderno, com a separação de poderes e a superação da vingança privada. Em Montesquieu, encontramos a crítica à acusação privada e o elogio a este novo corpo profissional de acusadores públicos:

> Dispomos atualmente de uma lei admirável: é aquela que dispõe que o príncipe, empossado para fazer com que as leis sejam executadas, designe um oficial em cada tribunal para que processe, em seu nome, todos os crimes, de sorte que a função dos delatores é, entre nós, desconhecida, e caso haja suspeita de que esse vingador púbico abusa de seu ministério, ele será obrigado a dar o nome de seu denunciador (MONTESQUIEU, 2004, p. 117).

Ainda que entenda simplista a afirmação de Montesquieu, Rassat (1967) não nega que seja função principal do Ministério Público investigar e processar o autor de infrações, desempenhando o papel de acusador na ação penal.[6] A mesma autora vê nos "avocats" e "procureurs du Roi", no Antigo Regime, a dupla origem do Ministério Público (Rassat, 1967, p. 2).

[6] "Parmi les attribution judiciaires du ministère public, ses fonctions en matière répressive viennent, il est vrai, au premiere rang, car, si l'affirmation de Montesquieu est simpliste, elle n'est pas erronée et il serait vain de nier qu'à l'époque contemporaine le ministère public a pour fonction principale de rechercher et de poursuivre les auteur des délits, c'est-à-dire de jouer le rôle d'accusateur dans le procès penal" (RASSAT, 1967, p. 2).

Macedo Júnior (1999, p. 38) concorda que o Ministério Público francês nasce da fusão das funções de referidos atores, unidos “pela ideia básica de defender os interesses do soberano que representava os interesses do próprio Estado”.

Sauwen Filho (1999, p. 38) afirma até data precisa para o nascimento do Ministério Público na França — 25 de março de 1302 —, em razão de *ordonnance* de Felipe, o Belo, que reuniu em uma única instituição as atividades de seus procuradores e advogados responsáveis, respectivamente, pela administração de seus bens pessoais e pela defesa dos interesses privados do soberano em juízo.

Após a Revolução Francesa e, notadamente, com a Constituição da França de 1791, positiva-se a figura dos comissários do Rei, e daí verificam-se os contornos do Ministério Público moderno naquele país e nos demais que nele se inspiraram.

> A figura atual do Ministério Público, lembra V. FAIREN GUILLÉN, deve ser buscada na Revolução Francesa, “quando o governo, em face das desconfianças do poder judicial, ante os excessos cometidos, colocou-o como fiscalizador do novo poder judicial que instituiu. Tornou-se ele um zelador da legalidade, na atuação dos tribunais, podendo o governo vigiar a Administração da Justiça, em todos os ângulos”. A dependência do Ministério Público ao Poder Executivo tornou-se norma constitucional, servindo o sistema francês de modelo para os países que dele copiaram a instituição (CABRAL NETTO, 1974, p. 18).

Em Portugal, há também referências aos procuradores-do-Rei ao menos desde a época de d. Afonso III (CABRAL NETTO, 1974, p. 53). No reinado de d. João I, quando do Regulamento da Casa das Suplicações, há “disposições reguladoras da intervenção dos procuradores-do-Rei nas causas penais, bem como as atribuições dos procuradores-de-Justiça da Casa da Suplicação” (CABRAL NETTO, 1974, p. 53).

Nas Ordenações Manuelinas, há referências, nos Títulos XI e XII do Livro I, respectivamente, ao “Procurador dos Nossos Feitos” e ao “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação” (PORTUGAL, 1797), e, posteriormente, nas Ordenações Filipinas, aos “Procuradores dos Feitos da Coroa” e aos “Procuradores dos Feitos da Fazenda”. No Título XV, do Livro I, permanece a previsão de que “ao Desembargador da Casa de Supplicação, que servir de Promotor de Justiça, pertence requerer todas as cousas, que tocam à Justiça, com cuidado e diligência, em tal maneira que por sua culpa e negligência não pereça” (CODIGO PHILIPINO..., p. 43).

Em referida norma constata-se, pois, a divisão de atribuições predominantemente fiscais, exercidas pelos procuradores do rei, e criminais, destinadas ao promotor de justiça da Casa de Suplicação.

No século XIX, o Ministério Público português, fortemente inspirado pelo modelo francês, reorganizou-se, assim como ocorreram significativas mudanças legislativas na organização judiciária, com a divisão do país em comarcas e a exclusão da competência dos tribunais eclesiásticos para as causas criminais. Manteve as funções de representação do Estado e de autor da ação penal, além de intervir no processo civil — quando a lei determinar — nas causas em que haja interesses de incapazes.

Aponta-se como norma essencial à organização do Ministério Público em Portugal o Decreto nº 24, de 16 de maio de 1832, verificando-se neste a estreita vinculação das atividades dos procuradores ao funcionamento das Cortes de Justiça e aos interesses da Coroa.

> Assim, e por esse Decreto, foi estruturado o Ministério Público português, nas seguintes bases:
> 1ª Foi criado o Supremo Tribunal de Justiça e instituído, junto a ele, o cargo de Procurador-Geral da Coroa que, mais tarde, pelo Decreto nº 27 de 19 de maio do mesmo ano tornou-se o Chefe do Ministério Público em Portugal, por disposição que determinava: "O Procurador-Geral da Coroa é superior aos Procuradores Régios e entretém correspondência com estes e com o Governo".
> 2ª Criou, para funcionar junto a cada um dos Tribunais de 2ª Instância, um Procurador Régio, que viria a ser subordinado hierárquico do Procurador-Geral da Coroa.
> 3ª Colocou, junto aos Juízos de 1ª Instância, um Delegado do Procurador Régio, da escolha e confiança deste.
> 4ª Deu ao Procurador-Geral da Coroa a função consultiva que lhe permitia ser consultado tanto pelo Governo, nas matérias de seu interesse, quanto pelas Câmaras, em matéria legislativa.
> 5ª Todos esses cargos eram de nomeação e demissão discricionária do Governo (SAUWEN FILHO, 1999, p. 108-109).

A Constituição portuguesa de 1976 sistematizou o Ministério Público, reafirmando, no art. 219, seu papel de representar o Estado, defender os interesses que a lei determinar, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática (PORTUGAL, 2005).

A atuação da instituição na tutela de interesses coletivos é ainda limitada e ganha disciplina mais específica a partir da edição das leis de ação popular, nº 83/95, e na Lei de Defesa do Consumidor, nº 24/96. Cluny ressalta a predominância da ação penal como

função essencial do Ministério Público português, citando parecer da Comissão Constitucional:

> Pareceres da Comissão Constitucional, vol. nº 19, nº 8/82, Lisboa, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1984. <<6. A função própria (típica) do Ministério Público>>. A função essencial do Ministério Público, a sua função própria e mais importante, a sua função típica, natural, é a de repressão dos crimes, que ele actua quando exerce a acção penal (CLUNY, 1997, p. 35, nota de rodapé).

Esse é também o entendimento de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, o qual salienta que, na ação popular lusa, "reservou-se ao Ministério Público, em primeiro lugar, o duplo papel de fiscalização e de representação do Estado, dos ausentes, dos menores e dos demais incapazes, quando estiverem figurando como parte na causa" (MENDES, 2012, p. 136).

Para Canotilho (2000, p. 665), embora o Ministério Público tenha, em geral, atribuições relacionadas aos interesses do Estado-comunidade e não do Estado-pessoa, em Portugal "continua a ser 'advogado do Estado', tarefa que noutros países é desempenhada por operadores jurídicos diferentes ('advogados do Estado' ou 'advogados contratados')".

Para o desenvolvimento de nosso trabalho, cabe sublinhar, portanto, que o Ministério Público, na França e em Portugal, nasce profundamente atrelado ao exercício da ação penal e à defesa dos interesses patrimoniais dos reis. Em Portugal, acrescento, desenvolve-se em íntima relação com a evolução da organização do sistema judiciário, constatando-se que para cada uma das instâncias judiciais criadas — Casas de Suplicação, Supremo Tribunal de Justiça, tribunais de segunda instância e juízos de primeira instância —, destina-se um procurador para atuar.

Não se vê, destarte, na evolução histórica até o momento descrita, salvo atribuição bastante residual na tutela de interesses individuais de sujeitos considerados especialmente vulneráveis, qualquer característica de instituição que revelasse haver em seus genes a vocação para — contrariando os interesses do Estado, dos governantes e das classes dominantes — defender os interesses comuns da sociedade ou da maioria da população.

> Seria evidentemente temerário e até mesmo ingênuo admitir-se que, ao ser criado em 1302, o Ministério Público, desde logo houvesse se constituído num órgão de defesa da sociedade, guardião dos direitos indisponíveis dos cidadãos. A mentalidade da época, o regime marcantemente autocrático prevalecente de então e o estágio de civilização europeia ao alvorecer do século XIV, por si só, impediram o estabelecimento de qualquer tentativa

> nesse sentido. Cidadania e direitos do cidadão eram coisas impensáveis no mundo de então (SAUWEN FILHO, 1999, p. 43).

Ainda para Sauwen Filho (1999, p. 43), contudo, é fascinante verificar-se a evolução de uma instituição criada para a "sustentação dos arbítrios autocráticos de monarcas medievais, transformando-se lenta, mas inexoravelmente num baluarte da democracia".

Parece-nos não se sustentar referida afirmação quando confrontada com o papel histórico realizado pelo Ministério Público no Brasil e no exterior. Aliás, como bem lembra Macedo Júnior (1999b, p.88), "uma instituição não tem seu lugar ou relevância naturais. Assim como crescem, as instituições perdem importância, relevância ou eficácia".

Registra-se, ademais, mesmo ao longo do século XX, a expansão de atribuições e o fortalecimento do Ministério Público em regimes autoritários, como relata, por exemplo, Nery (1986, p. 79-80), em relação à Alemanha nazista:

> No período do nacional-socialismo, entretanto, foram consideravelmente alargadas e estendidas as funções do Ministério Público, também, em matéria civil. [...] Na Alemanha, essa intervenção do Ministério Público em assuntos de direito civil, passou à história como expressão de interferência de outro poder na independência de juízes e como tendo origem em convicções ideológicas oriundas de regime de governo não democrático.

Arantes (2002, p. 42-43), ao observar o papel de destaque do chefe do Ministério Público no regime militar — o que voltaremos a abordar adiante —, adverte não representar novidade, "pois a bibliografia menciona a existência de ministérios públicos fortes em países de regime ainda mais fechado, como os socialistas ou na Alemanha nazista".

Não há, destarte, um Ministério Público universal e ideal, baluarte da Democracia, mas instituições em contínuo e conflituoso desenvolvimento, sendo fundamental para a determinação de suas ações a correlação de forças em dados momentos históricos, a consolidação de arranjos institucionais e alguma coesão entre seus membros, a respeito de sua ideia diretriz, de maneira a lhes permitir realizar escolhas políticas entre a repressão e sustentação do status quo ou a defesa de regime substancialmente democrático. Tal dilema, aliás, permeia a evolução histórica do Ministério Público brasileiro.

1.3 O Ministério Público no Brasil: da soma de funções aos contornos de instituição

Nas seções secundárias anteriores já tivemos a oportunidade de mencionar que o Ministério Público brasileiro, nos períodos colonial e do império, inexistia verdadeiramente como instituição. Por força das Ordenações Manoelinas e Filipinas havia, na estrutura de funcionários do monarca, procuradores para tratar das questões fazendárias de seu interesse e o promotor de justiça da Casa de Suplicação, com atribuições criminais.

No período posterior à independência, o Ministério Público tem suas atribuições ampliadas para a defesa de interesses de determinados grupos sociais, os denominados "homens-bons", no dizer de Santana, uma minoria de "homens brancos, livres, alfabetizados, detentores de riquezas e de terras" (SANTANA, 1995, p. 43).

As referências de tal época ao promotor ou procurador como "advogado do povo" ou defensor do "interesse público", lembra a citada historiadora, devem ser analisadas com o devido cuidado: "Lembramos, contudo, que 'povo', diferentemente do sentido que apresenta nos dias atuais, apresentava naquela época uma conotação bastante restrita aos 'cidadãos' brasileiros, os já referidos 'homens-bons'" (SANTANA, 1995, p. 44).

A Constituição de 1824 não fez referência ao Ministério Público, limitando-se a mencionar a presença do procurador da Coroa como órgão acusador, no juízo dos crimes (BRASIL, Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824).

O Código do Processo Criminal de 1832, reformado em 1841, trouxe uma seção a respeito das atribuições dos promotores públicos, incumbindo-os, dentre outras coisas, de denunciar os crimes de "roubos, calumnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Familia Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros" (BRASIL, Lei de 29 de novembro de 1832).

Referido ordenamento repressor, editado no período conturbado das regências, evidentemente não tinha por fundamento a garantia de liberdades individuais, mas, ao contrário, o controle das revoltas contra o regime, que se avolumavam (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 241-266). Os promotores públicos, não por coincidência, eram nomeados e demitidos pelo imperador ou presidentes das províncias, servindo pelo tempo que conviesse.

Os arts. 22 e 23 da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841,[7] assim como os parágrafos 7º e 8º do art. 1º da Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871,[8] revelavam, ainda, a posição de subordinação dos promotores em relação aos juízes, que até poderiam, em determinadas circunstâncias, nomeá-los interinamente.

> A subordinação dos promotores públicos aos juízes de Direito ressalta claro da disposição contida no art. 23 daquela lei que determinava que aqueles deveriam acompanhar estes, dando a ideia de que, naquela época, os promotores públicos eram antes servidores dos juízes e não órgãos de atuação independentes (SAUWEN FILHO, 1999, p. 122).

Esta situação permaneceu sem significativas alterações até o fim do Império. Cabe aqui consignar que, embora algumas obras atribuam ao promotor público, por força da Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871 (Lei do Ventre Livre), a função de "protetor do fraco e indefeso" (MACEDO JÚNIOR, 1999a, p. 35-65) e vejam aí o nascedouro de uma vocação para a tutela dos hipossuficientes, não há no referido texto legal qualquer disposição expressa em tal sentido.

Nos Decretos nº 4.835, de 1º de dezembro de 1871, e nº 5.135/72, de 13 de novembro de 1872, regulamentadores da Lei do Ventre Livre, encontram-se atribuições — não exclusivas dos promotores — de zelar pela matrícula dos filhos livres de mulher escrava em livro especial de registros públicos e fiscalizar se os encarregados pelas matrículas providenciaram a averbação de mudanças de residência, transferências de domínio e óbitos dos escravos matriculados. O art. 28 do Decreto nº 5.135 dispunha que o promotor público integraria uma junta de classificação de escravos potencialmente elegíveis para a liberdade.

Nos procedimentos previstos no Decreto nº 5.135, de indenização dos senhores de escravo, de protesto, de arbitramento para que a criança escrava pudesse remir-se do ônus de servir e de questionamento das decisões das juntas de classificação para as alforrias pelo fundo de emancipação também não havia previsão expressa de intervenção de promotores públicos em defesa dos escravos, mas a presença de agentes fiscais e curadores nomeados, com decisão dos juízes de órfãos.

---

[7] "Art. 22. Os promotores Publicos serão nomeados e demittidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Provincias, preferindo sempre os Bachareis formados, que forem idoneos, e serviráõ pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juizes de Direito. Art. 23. Haverá pelo menos em cada Comarca um Promotor, que acompanhará o Juiz de Direito: quando porém as circumstanciaes exigirem, poderão ser nomeados mais de um."

[8] "§7º Haverá em cada termo um adjunto do Promotor Publico, proposto pelo Juiz de Direito da respectiva comarca e approvado pelo Presidente da Provincia. §8º Na falta do adjunto do Promotor Publico, as suas funcções serão exercidas por qualquer pessoa idonea nomeada pelo Juiz da culpa para o caso especial de que se tratar."

A historiadora Maristela Santana, ao se debruçar sobre documentação da época, em procedimentos relacionados à legislação do ventre livre, afirma não ter encontrado, em "amostragem significativa [...] nenhuma assinatura de promotor público". Ainda que consigne tal informação em artigo preliminar à conclusão de pesquisa em curso, ao referir-se aos autores da área do Direito, alguns membros do Ministério Público, que conferem ao promotor, em referido momento histórico, o status de "protetor dos fracos e indefesos", a autora pondera ter havido, de fato, "uma leitura jurídica enaltecedora da Instituição, especialmente ao referir-se aos promotores como 'protetores' dos filhos livres de mulher escrava, ou ingênuos, termo como eram tratados à época" (SANTANA, 2013).

O historiador Luiz Felipe de Alencastro, em estudo apresentado ao Supremo Tribunal Federal, afirma, aliás, um verdadeiro pacto de violação da lei, no que se referia à proibição do comércio de africanos no Brasil e à completa omissão do sistema de justiça para proteger a liberdade de tais pessoas.

> O tratado anglo-português de 1818 vetava o tráfico no norte do Equador. Na sequência do tratado anglo-brasileiro de 1826, a lei de 7 de novembro de 1831, proibiu a totalidade do comércio atlântico de africanos no Brasil. Entretanto, 50.000 africanos oriundos do norte do Equador são ilegalmente desembarcados entre 1818 e 1831, e 710.000 indivíduos, vindos de todas as partes da África, são trazidos entre 1831 e 1856, num circuito de tráfico clandestino. Ora, da mesma forma que o tratado de 1818, a lei de 1831 assegurava plena liberdade aos africanos introduzidos no país após a proibição. Em consequência, os alegados proprietários desses indivíduos livres eram considerados sequestradores, incorrendo nas sanções do artigo 179 do "Código Criminal", de 1830, que punia o ato de "reduzir à escravidão a pessoa livre que se achar em posse de sua liberdade". A Lei de 7 de novembro 1831 impunha aos infratores uma pena pecuniária e o reembolso das despesas com o reenvio do africano sequestrado para qualquer porto da África. Tais penalidades são reiteradas no artigo 4° da Lei de 4 de setembro de 1850, a Lei Eusébio de Queirós que acabou definitivamente com o tráfico negreiro. Porém, na década de 1850, o governo imperial anistiou, na prática, os senhores culpados do crime de sequestro, mas deixou livre curso ao crime correlato, a escravização de pessoas livres. De golpe, os 760.000 africanos desembarcados até 1856 — e a totalidade de seus descendentes — continuaram sendo mantidos ilegalmente na escravidão até 1888. Para que não estourassem rebeliões de escravos e de gente ilegalmente escravizada, para que a ilegalidade da posse de cada senhor, de cada sequestrador, não se transformasse em insegurança coletiva dos proprietários, de seus sócios e credores, abalando todo o país, era preciso que vigorasse um conluio geral, um pacto implícito em favor da violação da lei. Um pacto fundado nos "interesses coletivos da sociedade", como sentenciou, em 1854, o ministro da Justiça, Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco. O tema subjaz aos debates da época. O próprio Joaquim Nabuco — que está sendo homenageado neste ano do centenário de sua morte — escrevia com todas as letras em *O abolicionismo* (1883): "Durante cinquenta anos a grande maioria da

> propriedade escrava foi possuída ilegalmente. Nada seria mais difícil aos senhores, tomados coletivamente, do que justificar perante um tribunal escrupuloso a legalidade daquela propriedade, tomada também em massa". *Tal "tribunal escrupuloso" jamais instaurou-se nas cortes judiciárias, nem tampouco na historiografia do país. Tirante as ações impetradas por um certo número de advogados e magistrados abolicionistas, o assunto permaneceu encoberto na época e foi praticamente ignorado pelas gerações seguintes* (ALENCASTRO, 2011; grifo nosso).

Destacamos tal contraponto à doutrina sobre Ministério Público mais corrente porque, para os fins de nosso estudo, é importante identificar com maior clareza a existência de normas ou de iniciativas institucionais ao longo da evolução histórica do *Parquet* no Brasil que revelassem efetivamente algum impulso no sentido de conferir-lhe funções transformadoras, de enfrentamento do Poder estabelecido em defesa não apenas de indivíduos, mas em favor da concretização de avanços civilizatórios e de direitos caros às parcelas exploradas e mais desfavorecidas da sociedade, o que poderia justificar, afinal, sua eleição como defensor dos interesses sociais quando da promulgação da Constituição de 1988.

1.4 República

O Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, é a primeira norma republicana a fazer referência ao Ministério Público, distinguindo-o de outros órgãos de governo, mas submetendo-o a este.

O Capítulo VI desse referido diploma legal dispunha sobre as atribuições do procurador-geral e dos procuradores da República, salientando, dentre outras coisas, que a estes competia "cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício de suas funcções, denunciar os delictos ou infracções da lei federal, em geral promover os bens dos direitos e interesses da união".

No Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal, é que o Ministério Público merece maior atenção e detalhamento em sua organização e funções. Dizia o art. 164 que o "ministerio publico é perante as justiças constituidas o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses geraes do Districto Federal e o promotor da acção publica contra todas as violações do direito".

Mantidas as atribuições de exercício da ação penal, de intervenção nas causas cíveis em que fosse interessado o Distrito Federal e nas quais houvesse interesse de incapazes, positiva-se no art. 174 do referido Decreto o dever do Ministério Público de

“visitar as prisões, os asylos de orphãos, alienados e mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres de humanidade”.

A Constituição de 1891, todavia, não tratou do Ministério Público enquanto instituição, fazendo apenas referência ao procurador-geral da República, designado pelo presidente e cujas atribuições seriam definidas em lei.

A legislação infraconstitucional, em tal momento histórico, reforça o papel do Ministério Público na defesa dos interesses do Estado arrecadador, de posição acessória ao Judiciário e de acusador criminal. Mesmo na tutela tradicional dos incapazes — órfãos e ausentes —, mantém-se em vigor legislação monárquica, restando clara a preocupação patrimonial e de resguardo dos interesses tributários do poder público.[9]

O Código Civil de 1º de janeiro de 1916 manteve, basicamente, as funções de curadoria já exercidas pelo Ministério Público, em relação a incapazes, casamento e fundações, dentre outras.

No período final da chamada Velha República, com o advento do Decreto nº 16.273, de 20 de dezembro de 1923, verificam-se, ao menos no campo normativo, inovações e o fortalecimento do Ministério Público na organização judiciária do Distrito Federal. O art. 125 deste Decreto afirma ser o Ministério Público fiscal da lei e de sua execução e estabelece sua independência em relação aos membros do Judiciário. Confere-se ao Ministério Público poder de requisição de diligências, certidões e informações a outras autoridades e vigilância sobre os atos da polícia judiciária. Aos promotores públicos e adjuntos atribui-se a promoção das ações civis por acidentes de trabalho, além das curadorias já tradicionais.

Nada obstante a ampliação de atribuições, poderes instrutórios e afirmação de independência em relação aos membros do Judiciário, afirma Sauwen Filho (1999, p. 138) que, em razão da possibilidade de demissão do chefe do Ministério Público ao arbítrio do Presidente da República, permanecia a instituição amorfa, “sem vitalidade necessária ao desempenho de suas funções mais nobres”.

A Constituição de 1934 remetia às leis locais a organização dos Ministério Públicos da União, do Distrito Federal e dos estados, salientando que os chefes das instituições seriam de livre nomeação do presidente da República.

---

[9] Nesse sentido, o Decreto nº 2.433, de 15 de junho de 1859, cujos dispositivos sobre as atribuições dos curadores de órfãos permaneceram válidos por força da Lei nº 1.040-A, de 19 de dezembro de 1906, do estado de São Paulo. Em sentido semelhante, a Lei nº 18, de 21 de novembro de 1891, do mesmo estado.

Afirma Sauwen Filho (1999, 142) que, “até a promulgação da Carta de 1946, o Ministério Público seria considerado, tratado e utilizado pelos governantes como instrumento de sua política”, e faz importante registro histórico:

> No entanto, cabe aqui registrar que nenhum outro depositário do Poder Executivo levou tão longe esse entendimento quanto o presidente Vargas, afirmando que “o Ministério Público é um órgão que coopera na atividade do Governo’ e que ‘por Governo se deve entender aqui o Poder Executivo”, deduziu que os *órgãos atuantes da vontade do Estado,* implementando as funções inerentes ao ofício do Ministério Público, “são as expressões da confiança direta do Governo” e, como tal, considerou a Instituição, não só no regime da Constituição de 1934, bem como, sob o império da Carta outorgada de 1937, que instituiria, pouco depois, a ditadura do Estado Novo, como órgão auxiliar da ação política do governo (SAUWEN FILHO, 1999, 142-143).

O Código de Processo Civil de 1939 consolidou a atuação do Ministério Público como fiscal da lei, exigindo sua intervenção nos processos em que houvesse interesse de incapazes e nas “relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, [...] defesa da propriedade privada (daí a intervenção em feitos de usucapião, testamentos e disposições de última vontade etc.)” (MACEDO JÚNIOR, 1999a, p. 43).

O autor acrescenta:

> A partir desse período, o promotor vincula-se basicamente à defesa dos valores centrais de uma ordem social e econômica burguesa de forte predominância rural e agrária. Desse modo, inicia-se o fenômeno do “parecerismo” que marcará toda uma tradição de *práxis* jurídica do Ministério Público (MACEDO JÚNIOR, 1999a, p. 43).

As Constituições de 1937, 1946 e 1967 nada ou pouco trataram das funções institucionais do Ministério Público, sendo certo que nas duas últimas destaca-se o papel de representação da União em juízo.

Sobre outros aspectos relevantes para a organização institucional do Ministério Público, Martins Junior (2015, p. 17) sintetiza:

> À guisa de resumo, é possível concluir que a Constituição de 1934 que conferiu estabilidade a seus membros e obrigou o ingresso mediante concurso, a de 1946 desvinculou a instituição dos demais poderes enquanto a de 1967 a subordinara ao Poder Judiciário, e a Emenda Constitucional nº 01/69 lhe deslocou para o Poder Executivo, suprimindo até a aprovação da indicação do procurador-geral da República pelo Senado.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, produzida por regime autoritário, de exceção, trouxe o Ministério Público de volta para o Capítulo do Poder Executivo, em seção imediatamente posterior àquela dedicada às Forças Armadas. A norma recrudesce as contradições internas da instituição ministerial e o debate sobre suas missões. Afinal, trata-se o Ministério Público de fiscal de qualquer legalidade, guardião de qualquer ordem jurídica?

O art. 154 da Emenda Constitucional 1/69 traz importante exemplo desse conflito:

> Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Evidentemente, tal artigo atribuía ao chefe do Ministério Público função clara de repressão aos opositores da ditadura militar e de reafirmação do arbítrio. Tal situação mereceu severa crítica de Sauwen Filho (1999, p. 163):

> Só este dispositivo seria suficiente para demonstrar, de forma cabal, o desvirtuamento do Ministério Público durante o regime autoritário da Emenda outorgada. Como conciliar a função do Ministério Público de salvaguarda dos direitos e interesses indisponíveis, dentre os quais ressalta o exercício pleno da cidadania, com a norma constitucional que entregava ao Chefe do *Parquet* a iniciativa de privar os cidadãos contrários à orientação política do Governo e de seus direitos políticos? Chega-se à conclusão que, durante esse período, o Ministério Público deixou de existir como instituição encarregada da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, que sempre ostentara nos regimes democráticos e que lhe seria, mais tarde, reconhecido pelo constituinte de 1988, para conformar-se com a posição de um mero auxiliar do Poder Executivo e coadjuvante de sua ação política.

Marques (1990) ressalta que, nada obstante a resistência de alguns de seus membros — o autor menciona, como exemplo, o combate por alguns promotores, na década de 1970, ao chamado Esquadrão da Morte (MARQUES, 1990, p. 12) —, o Ministério Público "só tem condições de prosperar e progredir num regime democrático pleno que ainda não alcançamos" e adverte que, em períodos autoritários, a instituição acaba por "servir aos desígnios dos poderosos em nome de uma legalidade espúria e ilegítima" (MARQUES, 1990, p. 14).

> Diante desse quadro o Ministério Público tornou-se um apêndice do Poder Executivo e muitas vezes foi o avalizador legal da repressão. Como bem notou o ilustre promotor de justiça dr. José Celso de Melo Filho: "o Ministério Público tem que demitir de si a subalterna função instrumental que eticamente jamais poderia ser sua, de viabilizar a repressão em nome da intolerância político-ideológica do aparelho do Estado. Não deve permitir que continue a ser manipulado pelas classes dominantes, que dele se valem como simples meio para consolidar o poder oligárquico que exercem sobre muitos" (MARQUES, 1990, p. 14-15).

Reforçando tal tese, mesmo com o advento da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, afirma Lopes (2000, p. 50):

> Embora estruturado de modo exaustivo e dotado de um perfil nacional, o Parquet, frequentemente, praticou atuação instrumental ao regime, o que lhe era atribuído de modo expresso pela Emenda Constitucional 11/78 (§5º do art. 32), que possibilitava ao procurador-geral da República o requerimento de suspensão de exercício do mandato parlamentar nas hipóteses de crimes contra a segurança nacional.

Bem significativo é o testemunho de Mazzilli (2013, p. 81-82):

> Embora em nada nos agrade, a bem da verdade, ainda há uma página dessa história moderna da instituição que, se bem que felizmente já vencida, ainda está por ser escrita e com certeza ainda o será. Trata-se, especialmente, do último período autoritário, época em que todas as instituições civis a este se curvaram, em maior ou menor grau. Da parte do Ministério Público, desnecessário seria evocar exemplos mais recentes ou mais antigos, que a leitura dos jornais da época pode confirmar. Um caso, porém, que conhecemos mais de perto, podemos evocar, quando servindo interesses da Ditadura militar instaurada em 1964, o Ministério Público paulista processou Paschoal Ranieri Mazzilli, ex-Presidente da Câmara dos Deputados e ex-Presidente da República, porque era um dos líderes da oposição (o Movimento Democrático Brasileiro, partido esse extinto por ato de força dos militares). Indiciado, como tantos outros, nos famosos "IPM" (inquéritos policiais militares), acabou sendo denunciado por crimes que não cometeu, tendo a denúncia sido rejeitada, sempre, porém, com recursos ministeriais improvidos, instância a instância, até a última — o Supremo Tribunal Federal.

No contexto da ditadura militar, sobrevém o Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro daquele ano), que, além de reafirmar a intervenção do Ministério Público como *custos legis* nos casos em que há interesses de incapazes, acrescenta sua participação processual nos demais feitos em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Considerando as advertências já feitas a respeito da vigência da Emenda Constitucional editada pelos Ministérios da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, não é difícil constatar que a expressão “interesse público”, no caso, tinha, em princípio, alcance bastante restrito.

Arantes (2002, p. 33-34), todavia, argumenta que a redação final do inciso III do art. 82 do mencionado Código de Processo Civil acabou por permitir interpretação diversa daquela imaginada pelos legisladores, ou seja, de intervenção nas causas em que houvesse interesse de pessoas jurídicas de direito público.

> O problema do texto aprovado é que ele nem definiu precisamente o que seria interesse público, tampouco se arriscou a deixar sua definição para leis específicas posteriores, com o receio de que isso pudesse tolher o papel institucional do Ministério Público. No final, a formulação genérica quase perdeu de vista a intenção original da proposta e autorizou o Ministério Público a atuar num raio muito maior do que a visada proteção das pessoas jurídicas de direito público.

Novo impulso ao fortalecimento do Ministério Público como instituição nacional veio com a Emenda nº 7, de 13 de abril de 1977, ao dispor que lei complementar estabeleceria normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, o que de fato ocorreu com o advento da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.

O art. 1º deste diploma legal assim sintetizava a instituição e sua missão:

> Art. 1º — O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

Fixava ainda como funções institucionais do Ministério Público zelar pela observância da Constituição e das leis e promover-lhes a execução, promover a ação penal pública e a ação civil pública, nos termos da lei.

Verifica-se, paradoxalmente, que de novo em regime autoritário a instituição acaba fortalecida, notadamente em razão da preocupação dos militares governantes com o controle da administração pública.

> O que se pode concluir até aqui é que, mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado

> pelo Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público. O fato de ter havido um reforço dessas funções durante os anos de autoritarismo talvez explique os grandes avanços que a instituição iria conquistar nos anos de 1980, na medida em que ela pôde se antecipar à transição democrática, ocupando desde antes a posição de fiscal da lei e do interesse público e se habilitando para reivindicar essa mesma posição também no regime democrático. De fato, exceto as atribuições francamente relacionadas ao arbítrio, as demais acumuladas pelo Ministério Público durante o regime militar serão confirmadas e mesmo ampliadas pela Constituição de 1988 (ARANTES, 2002, p. 44).

Fazemos a ressalva de que a aquisição de atribuições em período autoritário e o exercício de poderes de fiscalização e controle adquiridos em regime de exceção interferem na conformação da instituição e na compreensão de seus membros a respeito de tais funções, não sendo, portanto, indiferente o fortalecimento institucional em tais circunstâncias ou em período democrático.

De fato, a assunção de atividades de controle da administração pública na democracia impõe aos agentes responsáveis estrito respeito a princípios de legalidade, ampla defesa e contraditório, dentre outras garantias e, assim, moldam tais servidores e suas condutas a este modelo. O mesmo não se dá, evidentemente, quando tal ampliação de missões e poderes ocorre em uma ditadura. Neste último caso, crescem sobremaneira os riscos de menor apreço à legalidade e aos direitos e garantias individuais e da difusão de uma prática autoritária do controle do autoritarismo alheio.

Nesse apanhado histórico pré-constituição de 1988 não localizamos no quadro normativo ou em registros doutrinários elementos indicativos de vocação ou de tradição institucional do Ministério Público como organização essencialmente destinada à defesa da democracia substantiva e dos interesses sociais. Não há, do mesmo modo, ao menos até a década de 1980, ordenamento que conferisse à instituição independência e instrumental adequado ao enfrentamento das práticas governamentais autoritárias que marcaram a história do Brasil, das graves desigualdades sociais que ainda nos marcam ou indícios de que tivesse o *Parquet* inclinação e expertise para interferir no processo de concretização de políticas públicas necessárias à consolidação do que viria a ser o Estado Social Democrático de Direito positivado em 1988.

A pesquisa realizada, aliás, revela a construção difícil de uma instituição nascida para a promoção da ação penal pública e, na área cível, para a defesa dos interesses do rei ou do Estado-Governo. Não foi diferente, no Brasil, a solidificação de tais características, sendo certo, como se verá, que até mesmo durante o processo constituinte

houve divergências internas e parte do Ministério Público, notadamente o Federal, sustentava a manutenção da função de representação do Estado em juízo.

O terceiro aspecto que gostaríamos de destacar neste momento de síntese parcial refere-se ao atrelamento do Ministério Público ao Judiciário, seja em sua organização, com a designação de promotores desde a Colônia para a atuação nos respectivos tribunais e juízos de primeira instância, seja pelo uso da via processual como modo de atuação quase exclusivo.

O art. 1º da Lei Complementar nº 40/81 reafirma tal condição, ao asseverar expressamente que a defesa da ordem jurídica, dos interesses indisponíveis da sociedade, a observância da Constituição e das leis, a promoção da ação penal pública e da ação civil pública ocorreriam "perante o Judiciário". Enfatizava-se, assim, que a atividade dos membros do Ministério Público dar-se-ia nos autos do processo judicial, mediante veiculação de demandas ao Poder Judiciário.

Trata-se de estrutura normativa e de organização institucional bem descrita por Goulart (2013, p. 202) como o "modelo demandista":

> No modelo demandista, a atuação cível do Ministério Público restringe-se ao processo judicial, como mero operador processual, ora funcionando como órgão agente (autor de ações civis públicas), ora como órgão interveniente (custos legis). Essa linha de atuação limitada compromete, sobretudo, a efetividade do trabalho do Ministério Público na tutela dos interesses coletivos e difusos. O inquérito civil é reduzido a simples instrumento de coleta das provas necessárias ao ajuizamento da ação civil pública. Transfere-se para o Poder Judiciário a solução de todas as questões de natureza transindividual postas ao Ministério Público.

Inegável, porém, que exatamente na década de 1980 o Ministério Público, com a estruturação de ordenamento jurídico a respeito das ações coletivas, desloca-se na direção da defesa dos direitos sociais, ainda que em um primeiro momento na perspectiva de garantia de acesso das demandas de massa ao Poder Judiciário. No contexto de profundas transformações da sociedade brasileira — urbanização, industrialização e explosão demográfica —, ocorre o fenômeno de evolução institucional bem descrito por Ferraz e Guimarães Júnior (1999, p.26-27):

> Esse processo de transformação e massificação repercutiu nos conflitos sociais, fazendo emergir pretensões antagônicas mais abrangentes, envolvendo interesses de grandes grupos ou de toda a coletividade, como nos seguintes exemplos: desenvolvimento econômico e preservação ambiental, produtividade econômica e segurança do trabalhador,

> arrecadação fiscal e direito dos contribuintes, liberalismo econômico e direitos do consumidor, capital e trabalho (dissídio coletivo) etc. Vale lembrar também que o Estado brasileiro cresceu, seja em suas obrigações com o bem-estar social, seja em sua interferência direta e nem sempre benéfica na vida dos cidadãos. Em suma, a elaboração, no plano jurídico, do conceito de direito de massa, transindividual, difuso ou coletivo em diversas áreas de interesse social (meio ambiente, patrimônio público, qualidade da prestação de serviços públicos, consumo, tributação, proteção à incolumidade do trabalhador), o surgimento da ação civil pública e a evolução institucional do Ministério Público são, pois, fenômenos intimamente relacionados entre si e explicam-se pelas necessidades resultantes das transformações sociais ocorridas no país.

1.5 O pensamento crítico de setores do Ministério Público

Nada obstante a ausência de quadro normativo ou de organização institucional a evidenciar uma suposta natural propensão do Ministério Público à defesa de interesses sociais, notadamente dos grupos subalternos, no percurso histórico até o momento descrito, havia, internamente, crescente descontentamento a respeito da estrutura e do papel exercido pela instituição, bem como crítica a respeito do que deveria ser efetivamente a missão do *Parquet*, o que se vê, por exemplo, em trecho de entrevista concedida por Plínio de Arruda Sampaio, em 7 de julho de 1995, a Rogério B. Arantes:

> "Eu acompanhei, eu vi muitas vezes meu pai discutindo isso com os colegas porque as reuniões eram lá em casa. Então o que aconteceu? Você criou um grupo que não fazia outra coisa se não essa, um grupo que vinha de uma história de afirmação contra o arbítrio [do Estado Novo]. A velha tradição não se explica sem os fundadores, uma instituição não existe sem *founding fathers*. Eu convivi com eles, eu vi lá em casa as brigas que eles tinham, as disputas, as rivalidades. Mas eram os *founding fathers*. A instituição era deles, só pensavam nisso, não pensavam em nada mais, e eles foram criando [...] Isso foi um processo de luta, isso não foi uma coisa assim suave, não foi uma reivindicação administrativa, foi um processo de luta política, um processo de construção nacional, de construção de uma instituição nacional" (ARANTES, 2002, p. 23).

Assim, se de um lado o ordenamento jurídico e as formas de organização e atuação delineavam um conjunto de funcionários públicos atrelados aos interesses do Estado, afeitos à ação penal e à fiscalização de uma legalidade formal e de forma acrítica, não se encerrava em tais aspectos a complexidade de uma instituição em construção, em movimento e que, portanto, especialmente em alguns espaços internos, começava a expor

desagrados, reflexões, conflitos e propostas que desaguariam na ideia de Ministério Público sintetizada no texto constitucional de 1988.

Na década de 1960, tiveram fundamental importância na construção de uma nova doutrina de Ministério Público os Grupos de Estudos. Em maio de 1968, em reunião do Grupo de Estudos Mario de Moura Albuquerque (da região de Bauru, no estado de São Paulo), Cândido Rangel Dinamarco sustentava a necessidade de uma instituição forte, com autonomia e independência para a defesa dos fracos na construção de uma democracia social.

> Sendo assim, tanto maior é a importância da instituição na sociedade, quanto mais avançado for o estágio de desenvolvimento dessa tendência de eliminar privilégios e promover a igualdade entre todos os indivíduos do grupo; mínima importância quando apenas nobres, patrícios, sacerdotes desfrutavam das delícias de uma situação em que só eles tinham direitos à propriedade, ao trabalho decente e remuneração condigna; mais relevância, quando a burguesia, após memorável luta, conseguiu alçar-se a posições de desfrute desses bens e dessas prerrogativas; suma dignidade, no momento em que o proletariado ascende a direitos e postula igualdade no seio da sociedade (DINAMARCO, 1999, p. 398).

Lopes (2000, p. 74-104) observa que, em defesa de maior independência do Ministério Público, havia argumentos liberais e democráticos. O argumento liberal teria como preocupação central o aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos, com a criação de órgãos de fiscalização dos três poderes, prevenindo e reprimindo abusos. Anota o autor que desde o primeiro Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em 1942, propunha-se não mais atribuir à instituição a defesa da Fazenda Pública.

Ainda segundo o autor, para os adeptos do denominado argumento democrático, a urgente necessidade de universalização dos direitos sociais e a constatação de massas subalternas com dificuldades de fazer valer seus próprios direitos justificariam a existência de um Ministério Público independente e “capaz de canalizar as demandas sociais afetadas pelo descumprimento da Lei” (LOPES, 2000, p. 105).

Para além das divergências sobre as funções institucionais do Ministério Público, havia, na produção doutrinária e nas teses apresentadas nos Grupos de Estudo e Congressos internos, constatação mais uniforme sobre a carência de infraestrutura, de remuneração adequada e de prerrogativas que pudessem conferir a promotores e procuradores tranquilidade e instrumentos para exercício de suas atribuições e à própria instituição posição de maior realce.

> De tudo poder-se-á extrair uma lição importante: falta consciência social em torno do Ministério Público: de sua conceituação, de sua importância, dos benefícios sociais que sua atuação dinâmica e desinteressada poderá trazer à coletividade, à ordem social e jurídica. [...] De tudo resulta manifesta insegurança que começa a afugentar valores, trazer o desânimo aos seus integrantes, mesmo os mais interessados, cristalizando conduta cada vez mais burocratizada. É verdade que, ao lado da incompreensão que se nota em relação ao Ministério Público, seus próprios integrantes têm parcela acentuada de culpa: não querer abrir mão de certos privilégios-problemas, como a advocacia ou a atividade político-partidária. Não exigir a reformulação dos métodos de trabalho na primeira e segunda instâncias; não se submeter à mesma sorte dos comarcanos, podendo ali residir e não o fazendo; substituindo atuação eficiente, dinâmica, vigilante pelo gosto bem latino de pareceres enfeitados e até inócuos; não fixar a atenção principal de controlar o fato social que lhe vem à mão, ficando na periferia e superficialidade de ação burocrática e, às vezes, inútil. É verdade que há um círculo vicioso: a falta de atuação mais dinâmica decorre da carência de infraestrutura adequada, negada pelos governos. O Ministério Público é empurrado para uma postura burocrática à ausência de estrutura legal e material suficiente. Mas, é do âmbito interno da Instituição que se deve partir a solução; é de sua posição missionária e sacrificada (como tem sido até hoje) que se verá o reconhecimento do seu papel e as condições razoáveis de trabalho. O próprio Ministério Público deve indicar o caminho; ninguém o fará por ele (SIQUEIRA NETTO; DUARTE, 1999, p. 710).

Tal discurso parece ter sido, de fato, determinante no processo histórico que viria a seguir, com a redemocratização do país e a Constituinte. Como se verá, o modelo de instituição gestado em seu interior acabou por prevalecer, em grande medida, no texto constitucional que viria a ser aprovado.

1.6 Redemocratização

Fundamental para os fins deste trabalho é a análise do período de transição do regime ditatorial brasileiro para a redemocratização, com a consequente incorporação de novo modelo institucional de Ministério Público no texto constitucional de 1988, sempre tendo em conta a também profunda transformação acarretada em tal processo no direito educacional.

Discordamos, nesse ponto, da ideia de que os “principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados” (ARANTES, 2002, p. 76) e teriam sido apenas ratificados, com o acréscimo da conquista da independência em relação aos demais poderes.

> Fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos pela Lei da ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p. 76).

Para nós, todavia, perde-se em tal análise, inicialmente, a profunda mudança do próprio Estado com o advento da Constituição de 1988, que passa a ser social e democrático de direito, o que, do ponto de vista Constitucional, impacta, evidentemente, a interpretação de conceitos jurídicos positivados na Lei Maior, as obrigações e finalidades das instituições constitucionalmente previstas e suas ações para a concretização dos objetivos da República, a partir de então revestidos de força constitucional normativa.

Não há, portanto, a correspondência apontada, segundo nossa compreensão, entre o conceito de interesse público, cunhado no Código de Processo Civil do regime militar, com o de interesse social, positivado no art. 127 da Constituição de 1988, o que desenvolveremos com maior vagar no próximo capítulo.

Em acréscimo, a incumbência de defesa do regime democrático, vinculada à concretização dos direitos sociais e dos objetivos fundamentais da República, diferenciam sobremaneira a instituição atual daquela descrita pelos elementos acima transcritos e considerados essenciais por Arantes (2002).

Por fim, distinção para nós fundamental e que não foi tomada em conta com o devido alcance na análise referida, diz respeito à supressão da expressão “perante o Judiciário”, prevista no art. 1º da Lei Complementar 40/81, quando da redação do mencionado art. 127 da Constituição Federal, supressão que amplia sobremaneira a gama de opções extrajudiciais para a atuação do Ministério Público e que, no âmbito da defesa do regime democrático e da concretização dos direitos sociais, impõe à instituição novos desafios, até então desconhecidos, exatamente em razão da demarcação anterior de seu território de atuação “perante o Judiciário”.

Embora tal supressão tivesse por fundamento a observação concreta de que o Ministério Público já realizava atividades não relacionadas à prestação jurisdicional, “como na fiscalização de prisões, nas habilitações de casamento, na homologação de acordos extrajudiciais, no atendimento ao público” (MAZZILLI, 1987, p. 233), o texto final, ao articular a supressão com a defesa do regime democrático e dos interesses sociais em Estado Social e Democrático de Direito, disse muito mais do que talvez pretendessem os idealizadores da norma.

Entendemos, portanto, mais acertada a avaliação de que de fato a Constituição de 1988 projeta uma nova instituição que, ao contrário de fortalecer práticas tradicionalmente exercidas ou de consolidá-las, precisa encontrar novos arranjos, novas formas de agir, buscando, na nova organização constitucional, sua razão de existir e sua verdadeira missão.

Ainda neste tópico sobre a recente e, ao nosso ver, portanto, abrupta transformação normativa do Ministério Público brasileiro, importa especialmente a compreensão de como se constrói a ideia da instituição como defensora dos interesses sociais, encampando e ampliando a assunção de responsabilidades normalmente conferidas, em outros países, às ouvidorias, defensorias do povo ou ao ombudsman.

1.7 A construção do novo modelo de Ministério Público pela própria classe

Vimos que, ao menos desde a década de 1970, intensificam-se os debates internos e críticos sobre o Ministério Público. Em 1970, é fundada a Confederação das Associações Estaduais de Ministério Público, a qual, posteriormente, com a adesão dos ramos do Ministério Público da União, tornou-se a Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), atual Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mantendo-se a sigla Conamp.

Convocada a Assembleia Nacional Constituinte, realiza-se em São Paulo o VI Congresso Nacional do Ministério Público, em junho de 1985, ocasião em que foram aprovadas teses que seriam incluídas no projeto da instituição para a Constituinte.

A Conamp, em seguida, enviou questionários aos membros do Ministério Público para consultá-los sobre os temas passíveis de disciplina constitucional. Houve participação de cerca de 15% dos integrantes da instituição e, especificamente sobre as funções, a maioria dos respondentes entendeu que deveriam ser consignadas em lei orgânica. Dos 1.200 consultados, 194 afirmaram que deveria constar do texto constitucional a atribuição da defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, incluindo-se a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p. 121).

Aspectos relacionados à independência da instituição e das prerrogativas de seus membros tiveram maior interesse e consenso nas respostas. Assim, por exemplo, 801 questionários asseveravam que o nome escolhido pela classe para a Procuradoria Geral de Justiça não deveria ser submetido à aprovação do Poder Legislativo, 823 afirmaram a

necessidade de autonomia financeira para a instituição, e a irredutibilidade de vencimentos contou com o apoio de 873 dos 1.200 membros que responderam à indagação (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p. 120-121).

Analisamos as teses apresentadas por ocasião do VI Congresso Nacional do Ministério Público e publicadas nos volumes 131 e 131-a da revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, procurando, especialmente, aquelas que defendessem a posição constitucional da instituição como defensora dos interesses sociais ou defensora do povo. Ao longo do processo constituinte, como se verá, a posição de defesa do interesse social buscou frequentemente inspiração nos modelos estrangeiros de Defensoría del Pueblo, de ombudsman ou de ouvidorias.

Curiosamente, a tese que já no título fazia referência expressa ao Ministério Público e ao ombudsman, apresentada pelo então procurador-geral de Justiça do Acre, propunha a criação de referido órgão — ao qual denominava também de procurador-geral da Nação, em articulação, mas fora da instituição:

> A ação do procurador-geral da Nação não se confunde com as dos membros do Ministério Público, os quais continuariam com as mesmas competências para o exercício de suas funções de denunciar os crimes e promover a punição dos culpados, porém, nada impediria que houvesse harmonia e estreita colaboração entre os órgãos do Ministério Público e o promotor geral da Nação, visando à defesa da sociedade e dos seus cidadãos e a correta aplicação das leis. [...] Embora o Ministério Público não tenha vocação para ombudsman, a escolha do promotor geral da Nação deverá recair em membro do Ministério Público, magistrado ou advogado que se tenham revelado em sua vida pública como abnegados, corajosos, patriotas e de desempenho invulgar no exercício de suas profissões (DANTAS, set. 1985, p. 308).

Em suas conclusões, reafirmava o autor não existir “no Brasil qualquer órgão devidamente estruturado e capaz de pôr termo à corrupção e à violência administrativa e de promover a efetiva defesa dos direitos humanos” (DANTAS, set. 1985, p. 313), razão pela qual defendia a criação do ombudsman na nova Constituição. Todavia, esta tese foi retirada pelo autor antes de ser apreciada e votada em sessão plenária.

Boa parte das teses aprovadas diziam respeito à posição constitucional do Ministério, às prerrogativas e impedimentos dos membros da instituição e, majoritariamente, à necessidade de independência em relação aos demais poderes de Estado. Significativos esforços foram realizados também para assegurar constitucionalmente a titularidade exclusiva da ação penal.

Algumas das teses, contudo, apresentavam diagnóstico da realidade social brasileira, de profunda desigualdade, e sobre a necessidade de intervenção do Ministério Público em busca da reversão de tal quadro, fazendo valer os assim chamados "direitos econômicos e sociais".

> Necessário é que se dê a ampliação do âmbito de atuação da instituição na área dos direitos econômicos e sociais, aumentando-se as hipóteses de intervenção do *Parquet* e conferindo-lhe poderes para exigir o cumprimento da Constituição (MARREY; PAULA; LIMA, 1985, p. 321).

Nesta tese, devidamente aprovada em sessão plenária, consignava-se a importante visão — já consagrada na Constituição portuguesa — de um Ministério Público defensor da "legalidade democrática" (MARREY; PAULA; LIMA, 1985, p. 324).

Na mesma linha de raciocínio, Lopes Netto consignava em sua tese indignação com o desamparo dos pobres e sua descrença na Justiça, enquanto "latifúndios prosperam", com a situação das crianças da periferia, com os índios sem terras e, portanto, com a situação de marginalização das classes vulnerabilizadas. Vislumbrava no Ministério Público a "condição de líder das comunidades" (LOPES NETO, 1985, p. 325) e fazia a seguinte proposição:

> E diante desse quadro de pobreza extrema é que o órgão ministerial deve expandir sua atuação a fim de levar a essas pessoas a orientação, o amparo para suas lutas, conquistas, o alívio para as pressões, e prestar-lhes uma efetiva assistência na área jurídica, quando necessário. Durante todos esses anos os membros do Ministério Público, dado ao excesso de serviço processual, estiveram mais presos aos seus gabinetes, deixando em segundo plano, na maioria das vezes, sua função extraprocessual que é tão importante e dignificante quanto aquela (LOPES NETO, 1985, p. 329).

José Francisco Basílio Oliveira, promotor de justiça do Rio de Janeiro, apresentou tese, também aprovada, na qual destacava a importância de o Ministério Público assumir papel na redução das desigualdades sociais, sublinhando a necessidade de atuação não apenas jurídica, mas também política:

> A nossa tese, como se observa, é de conteúdo argumentativo quanto às causas e expectativas, quanto aos efeitos dos atentados aos direitos humanos. Tal colocação se impôs para demonstrar, também, que a enorme importância do Ministério Público frente ao problema comporta uma atuação não só jurídica no Âmbito do Poder Judiciário, cuja relevância nos reportamos nos capítulos anteriores, como também cívica, fora da esfera deste, como força influente no campo das causas preponderantes

> retroanalisadas que agravam o problema. [...] Ora, se a causa capital do agravamento é de natureza socioeconômica, entendimento que, de óbvio e consensual, é um truísmo, segue-se que a questão passa a ser muito mais necessariamente política do que jurídica. Mais estrutural e sociológico o problema, do que legal. Nesse contexto, malgrado possa parecer alheio à classe para alguns, é no campo do cenário político que o Ministério Público deve intensificar também o seu apoio, atuando com a força e o prestígio da Instituição na luta cívica e patriótica de combate das raízes dos atentados aos direitos fundamentais (OLIVEIRA, 1985, p. 346-347).

Dentre as conclusões finais aprovadas a partir de tal tese, destacamos:

> Ampla atuação, cada vez maior no campo do interesse social, com vista a atenuar os efeitos de leis que têm fomentado antagonismos sociais e com vista a augurar o equilíbrio justo e democrático das relações sociais, velando pelos interesses dos ostensivamente inferiorizados (recomendação derivada do V Encontro do Ministério Público Fluminense em Nova Friburgo, em 7/10/1984). [...]
> II – Recomendar a todos os sócios-titulares da Conamp: [...]
> b) reforma do sistema educacional em geral e, em particular, o ensino primário, tornando possível o cumprimento da norma constitucional da sua obrigatoriedade a todos os brasileiros. [...]
> IV – Como subsídio da instituição junto à Assembleia Nacional Constituinte a ser instalada, propomos a inclusão da temática de debate da Instituição dos seguintes importantes princípios:
> 1. Igualdade de oportunidade, como princípio de isonomia indispensável a que todo cidadão, sem distinções, parta do mesmo ponto para acesso aos seus direitos socioeconômico e culturais.
> 2. Princípio de que esses direitos, como trabalho, educação, salário digno e habitação sejam também constitucionalmente considerados direitos humanos fundamentais que devem ser garantidos pela Constituição e adimplidos pelo Estado (OLIVEIRA, 1985, p. 350-351).

Ainda que não tenham sido as teses mais numerosas, evidenciavam em parcela dos integrantes da instituição preocupação com as graves violações dos direitos sociais, com a histórica e chocante desigualdade entre poucos ricos e milhões de miseráveis e com a necessidade de tutelar os interesses dos “ostensivamente inferiorizados”, tal como constou da conclusão acima transcrita.

Em junho de 1986, realizou-se em Curitiba o 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, nascendo daí o anteprojeto com as postulações que seriam defendidas pela Conamp na Assembleia Constituinte. A denominada Carta de Curitiba assim pretendia caracterizar o Ministério Público na nova Constituição:

> Art. 1º. O Ministério Público, instituição permanente do Estado, é responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observação da Constituição e da ordem jurídica.

> Parágrafo único. Qualquer do povo pode provocar a atuação do Ministério Público.

No art. 3º, §2º, alíneas *a* e *b* da proposta consignada na Carta de Curitiba, assim vinham descritas as funções institucionais relacionadas à Defensoria do Povo:

> §2º Compete ao Ministério Público, sem exclusividade:
> a) a) conhecer de representações por violação de direitos humanos e sociais, por abusos do poder econômico e administrativo, apurá-las e dar-lhes curso, como defensor do Povo, junto ao Poder competente;
> b) b) promover a ação civil pública e tomar medidas administrativas executórias em defesa dos interesses difusos e coletivos, dos interesses indisponíveis, bem como, na forma da lei, de outros interesses públicos.

Manteve-se no art. 12 desta proposta a representação judicial da União pelo Ministério Público da União. Dentre as vedações aos membros da instituição, aprovou-se aquela referente ao exercício da advocacia, não sem resistência, ao menos da delegação do Ministério Público do Rio de Janeiro, como ressalta Mazzilli (2013, p. 99, nota de rodapé nº 11).

Iniciados os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, ainda se realizou o 7º Congresso Nacional do Ministério Público, em abril de 1987, apresentando-se ao menos duas teses expressas sobre a assunção de funções de defensor do povo e/ou ombudsman.

Para Azevedo (1987, p. 98), o Ministério Público, na condição de defensor do povo, deveria fiscalizar e intervir na relação entre burocracia administrativa e indivíduos, em razão da "impotência do cidadão brasileiro diante da máquina administrativa".

Sznick (1987), no mesmo Congresso, depois de tratar brevemente da origem e funções do ombudsman em outros países, sustenta que o Ministério Público deveria assumir tais atribuições na nova Constituição. Também em sua tese se vê a perspectiva de fiscalização e responsabilização individual do servidor público por seus atos.

> A proteção aos direitos fundamentais, consubstanciados na constitucional garantias individuais, podem assim ser esquematizadas [sic]:
> a) liberdade (contra abusos da autoridade — administrativa e judicial);
> b) vida (proteção ao consumidor, ao direito, ao alimento pelo menos não nocivo ao cidadão e a um meio ambiente saudável, ar, água, luz);
> c) igualdade (discriminação racial, desigualdade no trabalho e discriminação da mulher);
> d) segurança (combate à violência, abusos da autoridade policial e erros da autoridade judicial).

> Todos esses direitos fundamentais do homem estão garantidos pelo Defensor Público. Mais ainda, se tal função for cometida ao Ministério Público. Com a função de fiscalizar atos do Poder Executivo e Administração indireta, no exame de casos de violação à lei e a preservação dos direitos fundamentais do cidadão (supra), na promoção de responsabilidades de atos de corrupção, de enriquecimento ilícito, da vantagem econômica indevida (Poder econômico) e na punição de escândalos governamentais. Só assim, com essas funções, poderá assegurar o pleno exercício das liberdades individuais. Para tanto terá o poder de requisitar a qualquer órgão da Administração e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) documentos, além de servir-se da ajuda dos mesmos, especialmente organismos técnicos; exigir punição administrativa de funcionários e intentando, com maiores bases, a ação criminal e a ação civil pública (SZNICK, 1987, p. 189-190).

Em ambas as teses, portanto, verifica-se a compreensão da figura do ombudsman ou defensor do povo, a ser assumida pelo Ministério Público nas propostas, como agente fiscalizador e repressor dos desvios de conduta e abusos perpetrados por servidores públicos, coibindo atos específicos em defesa de indivíduos e promovendo a responsabilização criminal ou civil do infrator.

Não havia em tais proposições uma perspectiva mais ampliada de intervenção da instituição no campo das políticas públicas necessárias à garantia de direitos sociais e, àquela altura, não era possível também prever em que modelo de Estado viria o Ministério Público a ser inserido.

Essas teses, ademais, parecem surgir em contraposição ao anteprojeto Afonso Arinos, que criava, fora do Ministério Público, o defensor do povo.[10] De fato, no art. 56 do citado anteprojeto, lia-se:

> Art. 56 — É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

Azevedo (1987, p. 99), na tese mencionada, expressamente criticou a inovação, postulando ao Ministério Público citadas atribuições:

> Nenhuma garantia existe de que um novo “superfuncionário”, escolhido pelo presidente da República, com aprovação do Senado, com mandato de

[10] A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, posteriormente conhecida como “Comissão de Notáveis”, elaborou o denominado “Anteprojeto Afonsos Arinos”, publicado no Diário Oficial no dia 26 de setembro de 1986. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

> cinco anos, de acordo com o Projeto dos "Notáveis", preencha esse espaço e derrube os entraves burocráticos.

Como visto, paralelamente à mobilização da carreira e de tantos outros segmentos da sociedade, o governo do então presidente José Sarney, por intermédio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, convocou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a Comissão Afonso Arinos. Integrava referida comissão o procurador-geral da república José Paulo Sepúlveda Pertence.

Na proposta inicial de Pertence, mantinha-se a permissão de advocacia aos membros do Ministério Público, o que foi aprovado pelo Plenário da Comissão. Preservado, em linhas gerais, o texto básico, ressalta o estudioso procurador de justiça que, dentre algumas importantes modificações ocorridas em plenário, buscou-se "retirar a figura do Defensor do Povo dentre as funções do Ministério Público" (MAZZILLI, 1987, p. 231).

Nota-se que não era consensual — interna e externamente — a pertinência de conferir-se ao Ministério Público funções assemelhadas às dos defensores do povo, ouvidores ou de ombudsman, assim como não eram claras também as atribuições próprias desses órgãos e que seriam adaptadas ao cenário nacional. Referida disputa, como veremos, segue no curso da Assembleia Nacional Constituinte.

Preocupada com a possível prevalência do Anteprojeto Afonso Arinos, instituiu-se em São Paulo uma comissão de promotores e procuradores de justiça para estudo de temas constitucionais e apresentação de emendas. Dentre os estudos realizados, um teve por objeto a análise de diversas constituições estrangeiras, sem que se encontrasse paralelo na proposta defendida pelo Ministério Público.

> Da pesquisa ficou a confirmação de expectativas que já experimentávamos. Se os constituintes viessem a acolher os preceitos ordenadores do Ministério Público segundo o molde pelo qual lutaria a Conamp, a Constituição brasileira de 1988 estaria criando, no Direito Internacional, o mais avançado modelo de Ministério Público. Algo tão inovador, que sua transposição do mundo normativo para o plano da realidade não poderia ser feita em tempo exíguo, demandando, de seus dirigentes, novos e hercúleos esforços para a consecução desse objetivo, não atingido ainda nos dias atuais, apesar dos avanços registrados; dos tribunais exigiria visão recriadora e contemporânea, para apreciar as demandas por ele impetradas em prol da coletividade e dos direitos metaindividuais de titularidade indeterminada; e dos políticos e homens de governo, mundividência mais larga, para a interação diuturna com os agentes dessa nova Instituição, que não seriam meros despachantes do foro, mas operadores sociais do Direito, com poderes constitucionais legitimadores de ações de amplo alcance, com força para inaugurar um

> novo ciclo na história da promoção dos direitos e dos interesses da Nação (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p. 39).

Observa-se, assim, que o ambicioso e inédito projeto de Ministério Público que seria submetido ao crivo social e dos constituintes nasceu de aspirações de parcela de seus membros, foi amadurecido em inúmeros estudos e debates ocorridos no interior da corporação e teve fundamental influência das respectivas lideranças classistas e formadoras de doutrina própria a respeito da instituição.

1.8 A Constituinte

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte, no dia 1º de fevereiro de 1987, o Ministério Público, por intermédio de sua Confederação e com intensa mobilização e empenho de influentes promotores e procuradores de justiça, levou aos constituintes o projeto institucional sintetizado na Carta de Curitiba. O grande tema que permeou todas as reivindicações da instituição no processo constituinte foi o de sua independência em relação aos demais poderes e, consequentemente, das prerrogativas e instrumentos para o exercício da independência a ser conquistada. Foi, sem dúvida, exitosa a estratégia adotada. Arantes (2002, p. 91) acrescenta que a única derrota significativa da instituição na constituinte foi a perda do monopólio sobre a Representação de Inconstitucionalidade.

Para o cientista político Fábio Kerche, embora inegável a importância da construção prévia de projeto normativo para a instituição e a atuação incansável de seus membros na Assembleia Constituinte, outros aspectos da conjuntura política contribuíram para a consolidação do novo perfil do Ministério Público. Aduz o estudioso que “o lobby da instituição não era tão unificado, principalmente no que se refere à divergência de interesses entre os representantes dos Ministérios Públicos dos estados e o Ministério Público Federal” (KERCHE, 2009, p. 22). Entende que o esforço pela redemocratização e o desejo de parlamentares progressistas no fortalecimento de órgãos de controle teriam sido também fundamentais para as conquistas da instituição no texto constitucional.

> O argumento deste capítulo, portanto, é que o projeto de autonomia do Ministério Público foi bem-sucedido porque os próprios parlamentares constituintes, principalmente os mais à esquerda no espectro político, desejavam uma organização responsável pela fiscalização dos ocupantes de cargos públicos distante do jogo político-partidário. [...] Esse Ministério Público que surgiu em 1988 encaixa-se perfeitamente bem no objetivo de ampliação dos direitos coletivos e na tendência democratizante da Carta

> Magna. A previsão constitucional só não foi mais radical porque o Centrão modificou as regras do processo e obrigou que os parlamentares mais à esquerda negociassem pontos importantes, demonstrando que instituições diferentes — no caso as regras para as votações — resultam em decisões diversas. (KERCHE, 2009, p. 23)

Vieram da esquerda também, no curso da Constituinte, propostas de incorporação ao Ministério Público de funções inicialmente previstas para o defensor do povo no anteprojeto da "Comissão de Notáveis". Lopes (2000, p. 111) cita, por exemplo, as iniciativas de Benedicto Campos — membro aposentado do Ministério Púbico de São Paulo — e do Partido Comunista Brasileiro.

Também os "Plenários Pró-Participação Popular", formados por "ativistas dos movimentos sociais, sindicais, locais, ecológicos, religiosos, etc." (LOPES, 2000, p. 112) depositaram no Ministério Público a confiança de exercer funções típicas de Defensoria do Povo.

> A influência dos "Plenários Pró-Participação Popular" foi evidente nas várias proposições de sua lavra que se converteram em redações constitucionais, devendo ser observado que foram os pioneiros na atribuição da função de zelador dos direitos dos cidadãos pelos Poderes Constituídos — dicção típica da proposta de "Defensor do Povo" (tal como se configurou no Projeto dos 'notáveis") — ao Ministério Público. É importante salientar, ainda, que o *Parquet* sempre constou de seus anteprojetos no tema "Participação Popular", o qual era, explicitamente, um dos eixos que norteavam a discussão entre os participantes dos movimentos, ao lado de outros — "Funções do Estado", "Alicerces da Sociedade" e "Condições de Vida" (LOPES, 2000, p. 113).

Para compreender a disciplina final do Ministério Público na Constituição é importante observar que esta foi discutida inicialmente na Comissão Temática de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e, dentro desta, na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A questão referente à criação e às funções do ombudsman ou defensor do povo tramitou, concomitantemente, na Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais e na Comissão Temática da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Nesta Comissão, prevaleceu a tese de que a defesa de direitos humanos não poderia ser conferida a órgão de Estado e que o defensor do povo assumiria parcela de atribuições até então exercidas pelo Ministério Público.

> Assim, característico do "Defensor do Povo" seria a sua desvinculação do Estado, ainda que instituído e mantido pelo mesmo. Tratar-se-ia de uma estratégia para a progressiva implementação dos direitos humanos no

> Brasil, consistente na criação de um "ombudsman" dotado de atribuições típicas do Ministério Público, isto é, não limitado à apuração dos abusos, denunciando-os, mas também capacitado a responsabilizá-los, a fim de corrigi-los. Neste sentido, o "Defensor do Povo" brasileiro possuiria uma originalidade funcional, que o distinguiria das instituições assemelhadas em outros países e adequado ao enfrentamento das injustiças praticadas no Brasil. Tratar-se-ia, assim, de instituir um ombudsman ao qual se conferiria funções até então próprias e tradicionais do *Parquet* (LOPES, 2000, p. 136).

A criação do defensor do povo fundava-se na crença também da possibilidade de um órgão garantir a concretização de direitos sociais, tutelando os "interesses majoritários e subalternos da população brasileira" (LOPES, 2000, p. 138).

Os projetos produzidos nas comissões temáticas — o que criava o Ministério Público independente e com atribuições para a defesa do interesse público e aquele que criava o defensor do povo apartado do *Parquet* — desaguaram na Comissão de Sistematização.

No segundo substitutivo da relatoria da Comissão de Sistematização, suprime-se a Defensoria do Povo e são transferidas suas atribuições ao Ministério Público. O senador José Paulo Bisol ainda apresentou nova emenda para a criação do defensor do povo, para zelar pela Submissão dos Poderes do Estado e dos serviços sociais de relevância pública à Constituição e às leis. Mas referida proposta foi também rejeitada.

> Bisol arguiu o relator Bernardo Cabral quanto às razões que o tinham levado a suprimir a Defensoria do Povo, nos moldes pretendidos pelo senador, de seu 2º substitutivo, já que permanecera em todos os textos anteriores, inclusive no 1º substitutivo. Aliás, a Defensoria, como pretendida pelo constituinte gaúcho, já constava do Relatório da Subcomissão de Direitos Individuais, em que o próprio senador detivera a relatoria, ao longo de abril e maio anteriores. Cabral redarguiu que, de fato, o instituto chegara a ser contemplado em seu pioneiro Substitutivo, "todavia, Ibsen Pinheiro, então vice-líder do PMDB, homem empenhado no aprimoramento institucional do Ministério Público, convencera-o de que tal função deveria ser cometida àquela instituição, plenamente em condições de exercê-la, como já é possível constatar pelas atividades que vem desenvolvendo, típicas de Defensoria do Povo, mostrando-se, assim, desnecessária a criação de uma nova entidade para tanto" (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p. 101).

No curso dos trabalhos da Comissão de Sistematização, formada por parlamentares com perfil ideológico "mais à esquerda do que a média geral da Assembleia Nacional Constituinte" (KERCHE, 2009, p. 28), deu-se a articulação de um bloco conservador, denominado de "Centrão", sendo certo que este, após lograr mudanças no

Regimento Interno, passou a trabalhar em emendas que alterariam substancialmente a disciplina constitucional do Ministério Público. No que toca mais diretamente ao objeto de nosso estudo, vale mencionar que se pretendia suprimir a "figura do Defensor do Povo, transformando-o em Defensor dos Poderes Públicos" (BURLE FILHO; DAL POZZO; SABELLA, 2013, p. 98).

Depois de intensas negociações, votou-se o texto a respeito do Ministério Público que, afinal, restou consagrado na Constituição. Ainda que tenha sido fruto da conciliação possível entre "os desejos do Centrão e o dos progressistas" (KERCHE, 2009, p. 31), parece-nos que, no que tange à defesa do regime democrático, dos interesses sociais e no exercício das atribuições típicas de defensor do povo, a redação final acabou por retratar posições bastante progressistas, superando, até mesmo, aquelas inicialmente acordadas pela classe e consignadas na Carta de Curitiba.

Destaco, por exemplo, a substituição da expressão "interesse público" por "interesse social". Sabe-se que o conceito de interesse público padece de "forte cunho de indeterminação" (JUSTEN FILHO, 1999, p.116), além de trazer uma certa carga de neutralidade. Considerando, ainda, que parcela da Instituição sustentava a manutenção da função de representação do Estado, tornava-se ainda mais imprecisa referida expressão.

Tendo em vista o apoio recebido dos partidos e movimentos sociais de esquerda, o Ministério Público acaba por ser a instituição recebedora de anseios de transformação — não só do regime autoritário para a democracia —, mas também do real estado de desigualdades sociais e do histórico processo de negação de direitos básicos à maioria da população.

> Cabe destacar, ainda, a ruptura que tal proposição representou, não só em termos doutrinários, mas na própria definição de Ministério Público no Direito Comparado. Como já visto, o *Parquet* costuma ser concebido como órgão auxiliar do interesse público e era isso que o fazia constar como defensor "da sociedade" ou "do interesse social" como gênero. Neste sentido, o Ministério Público passaria a ser definido "ideologicamente" como representante de interesses de agrupamentos concretamente estabelecidos e, principalmente, quando não fosse a reunião efetiva de seus titulares. Tornar-se-ia defensor de interesses sociais concretos e não do abstrato "interesse da sociedade", assemelhado ou assimilado ao interesse público, ainda que, frequentemente, com o mesmo não conflite. A rigor, tratar-se-ia de um órgão especializado na defesa de interesses coletivos com alto custo individual de organização e, assim, impossibilitados de fazê-lo sem sua presença (LOPES, 2000, p. 121).

O procurador de Justiça Benedicto de Campos — que elaborou projeto alternativo à Constituição, em análise marxista da conjuntura política e do papel do Ministério Público na nova Constituinte —, escreveu:

> O Ministério Público é um órgão mais dinâmico do aparelho de Estado. É um aparelho de repressão, utilizado pela sociedade para punir os transgressores das leis burguesas. Nisto não vai nenhuma ofensa, mas constatação de uma coisa que é real e palpável. Porém, o Ministério Público, no Brasil, foi assumindo nestes últimos anos um papel preponderante na sociedade. Primeiramente, é ele o órgão encarregado de defender os trabalhadores e camponeses nas comarcas onde não existem órgãos da Justiça do Trabalho.[11] [...] Como defensor da sociedade o Ministério Público deve estar mais ligado à defesa dos interesses do povo. Daí afirmar nosso projeto que o Ministério Público é uma Magistratura exercida em nome do povo. [...] Num instante de transição de um regime militar, fascista e autoritário para uma democracia burguesa, é necessário colocar o sistema jurídico a serviço das grandes transformações e reformas da sociedade (CAMPOS, 1995, p. 120-122).

De fato, a leitura do art. 127 revela que, para além de um imparcial fiscal da ordem jurídica formalmente considerada, pretendeu o constituinte, acolhendo pretensões das lideranças do Ministério Público, mas avançando em razão das pressões de grupos progressistas da sociedade civil, criar instituição independente que pudesse contribuir para a construção e permanência de regime substancialmente democrático e, consequentemente, com a efetivação de interesses sociais.

Não basta, contudo, a análise da evolução histórica do Ministério Público e de sua nova configuração normativa na Constituição de 1988 para completa compreensão das profundas transformações sofridas pela instituição e suas implicações na garantia do direito à educação. Há que se verificar que tais mudanças se deram no interior de uma Constituição que remodelava também os outros poderes e toda a dinâmica das relações entre indivíduos, sociedade civil e Estado. Em síntese, esse novo Ministério Público, defensor do regime democrático e dos interesses sociais, insere-se em Estado Social e Democrático de Direito que tem, como um de seus direitos sociais expressamente positivados, o direito à educação.

É do que trataremos no próximo capítulo.

---

[11] Vale mencionar que as questões relacionadas ao direito trabalhista, acidentes de trabalho e meio ambiente do trabalho foram assumidas pelo Ministério Público do Trabalho, ramo específico da instituição e que, por não ter, ao menos em regra e com frequência, atribuições na área do direito à educação, deixou de ser analisado de maneira mais aprofundada neste trabalho, muito embora pareça ter sido aquele que melhor se alinhou e concretizou o projeto de defesa de interesses das camadas populares positivado na Constituição.

Em conclusão parcial, podemos afirmar que os elementos históricos compilados indicam que o Ministério Público brasileiro, profundamente marcado em suas origens por funções tipicamente repressivas e de defesa dos interesses da Coroa ou da Fazenda Pública, lança-se, com o advento da Constituição de 1988, a tarefas de defesa de Direitos Sociais e de transformação da realidade nacional — marcada pela negação de direitos básicos à maioria de sua população —, estranhas às suas tradições.

As funções tradicionalmente desempenhadas — acusação criminal, tutela judicial de incapazes, elaboração de pareceres, defesa dos interesses do Estado — não serão, contudo, automaticamente apagadas com a promulgação do novo texto constitucional e, ao contrário, impregnarão arranjos e práticas institucionais mesmo após delineado perfil normativo bastante inovador.

Instituições são construções sociais e precisam ser adequadamente organizadas e redesenhadas para que alcancem os fins para os quais foram projetadas. Estas mesmas organizações, todavia, modelam os indivíduos e grupos que as integram e são por estes influenciadas, razões que explicam, ao menos em parte, as dificuldades e contradições ainda hoje enfrentadas pelo Ministério Público, especialmente no que diz respeito à consolidação de estrutura institucional de fato comprometida com relevante e intransigente defesa dos direitos sociais.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DIREITO À EDUCAÇÃO E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No capítulo anterior, procuramos demonstrar que na evolução histórica do Ministério Público brasileiro não houve propriamente progressiva e natural transição de um modelo de instituição responsável pela persecução penal e representação dos interesses do Estado, atrelada à organização judiciária e afeita ao instrumental do processo judicial e ao parecerismo, para outro, apto a transitar pelo campo da política e a fiscalizar e agir, com expertise, nos limites de suas funções constitucionais, na indução, cobrança, planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas necessárias para a efetivação de direitos sociais e, em especial, para a concretização do direito à educação.

Deu-se, na verdade, por força das ideias de grupos internos à instituição e de circunstâncias específicas dos processos de redemocratização e constituinte, uma tentativa de ruptura, ao menos parcial, com este passado da instituição ministerial, e a aposta em um novo Ministério Público, distinto, inclusive, de qualquer outro no direito comparado.

No campo das ciências políticas, dentre os estudiosos do Ministério Público, tal singularidade não passou despercebida.

> Eu costumo brincar dizendo que, quando as pessoas se gabam exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público. Podemos encontrar instituições análogas na América Latina, no mundo Europeu e na América do Norte. Em nenhum dos países, contudo, vamos nos deparar com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual conjunto de atribuições (SADEK, 2008).

No mesmo sentido a análise de Lopes (2000, p. 68):

> Neste sentido, a instituição brasileira pós-88 é funcionalmente original (por sua completa desvinculação) em relação aos formatos internacionais, mas também e principalmente, em face de seus congêneres nacionais anteriores. Pois se passou, de um modelo de desabrida vinculação funcional ao Estado e ao Poder Executivo, a uma fórmula institucional de completa desvinculação dos mesmos quanto às funções do Ministério Público, em vez de técnicas atenuantes do vínculo mediante combinações entre orientações emanadas de órgãos alheios ao Parquet e restrições de suas repercussões no exercício funcional, conforme se verifica em seus similares no contexto internacional. O atual Ministério Público brasileiro é funcionalmente independente porque suas funções não são (nem podem vir a ser) vinculadas aos interesses estritamente estatais.

Vimos também, em diagnóstico de lideranças do Ministério Público que participaram ativamente das discussões travadas na Constituinte, que não seria simples concretizar no plano da realidade o desenho institucional conquistado em âmbito normativo, Constitucional.

Considerando que no presente trabalho nos propomos a avaliar e a intencionalmente propor mudanças no desenho institucional do Ministério Público para a defesa do direito à educação, torna-se fundamental considerar em que contexto jurídico, social e histórico tal análise ocorre e compreender em toda a sua complexidade aquele direito, tentando projetar, assim, arranjo que permita intervenções mais qualificadas e o alcance de melhores resultados na sua concretização.

> É importante ter em mente que a institucionalização de atividades, regras, procedimentos, mecanismos, símbolos, modelos morais etc. é um processo pelo qual instituições adquirem valor social, são socialmente legitimadas, gerando algum nível de estabilidade e durabilidade institucional. Portanto, pode-se considerar que as instituições resultam de processos de escolhas, decorrem da decisão e da ação humanas e correspondem a valores que são difundidos socialmente, o que as torna sensíveis aos atores que interagem no seu interior, no seu entorno e com ela. Neste sentido, tanto podem incidir sobre a ação humana, quanto são objeto desta ação. A implementação do desenho, por mais cuidadoso e bem estruturado que este tenha sido, não garante os resultados esperados. A ação humana, ao incidir sobre a instituição, pode levar a efeitos não almejados. Uma vez que as instituições não existem e funcionam num vácuo, mas situadas em contextos históricos, sociais, políticos e culturais específicos, projetar instituições implica em reconhecer os próprios limites que as conjunturas impõem ao desenho e que podem levar a sua aceitação ou não. [...] Designers, portanto, têm um duplo desafio: projetar instituições que tenham o potencial de produzir os resultados esperados, mas também que sejam amplamente aceitas. Esta não é, decididamente, uma tarefa fácil (CUNHA, 2014, p. 34-35.).

Fundamental, portanto, para adequada organização institucional, o exame das condicionantes jurídicas, econômicas, políticas, etc., que favorecem ou criam obstáculos à atuação do Ministério Público e à própria concretização dos direitos sociais. Essencial compreender as dificuldades específicas de Estado periférico e com enormes dívidas sociais com parcela majoritária de sua população, bem como as peculiaridades do direito educacional assegurado na Constituição de 1988 e que, no entanto, tal como o Ministério Público, ainda busca realização e superação de quase permanente estado de crise.

O desafio torna-se ainda maior, como veremos a seguir, em contexto de Estado que se pretende Social e Democrático de Direito inserido, todavia, em cenário de globalização e hegemonia neoliberal.

Após breve análise teórica sobre o Estado Democrático de Direito e do bloqueio de suas aspirações por conjuntura de globalização, neoliberalismo e crise, trataremos da evolução histórica do direito à educação no Brasil — não apenas no aspecto normativo, mas das ideias e interesse em confronto ao longo do tempo para, ao final do capítulo, consignar reflexões sobre as funções constitucionais do Ministério Público — inserido em tal cenário — e possibilidades teóricas que nos auxiliem a repensar arranjos institucionais mais condizentes com a complexidade dos desafios postos.

2.1 Estado Democrático de Direito

Diz o art. 1º da Constituição que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Ainda que não haja conceito único sobre o Estado Democrático de Direito, suas características principais repetem-se nas proposições da doutrina especializada.

Para Ranieri (2013b, p. 317), o Estado Democrático de Direito

> é a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos. Nessa definição, a democracia acentua, por sua própria dinâmica (o exercício da soberania popular) a atualização do Estado. O Direito, de outra parte, representa o seu elemento conservador, de tal forma que os fins e objetivos estatais, assim como sua forma de realização, são determinados pela via do livre processo político, sob a ordem jurídica.

A respeito do Estado Democrático de Direito positivado na Constituição de 1988, acrescenta:

> A dignidade da pessoa humana como elemento axiológico e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como elemento teleológico são, no nosso entender, os traços mais marcantes do Estado Democrático de Direito brasileiro (RANIERI, 2013b, p. 319).

O constituinte, em 1988, consignou expressamente fundamentos e objetivos desse Estado Democrático de Direito, os quais merecem transcrição, pois submetem e

conformam as estruturas e ações das instituições constitucionais, sejam as do Ministério Público, sejam as educacionais.

Diz a Constituição:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I – a soberania;
> II – a cidadania;
> III – a dignidade da pessoa humana;
> IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V – o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

E, a respeito dos objetivos da República, assim dispõe:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II – garantir o desenvolvimento nacional;
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Objetivos são propósitos, fins a serem alcançados, sendo forçoso concluir que, no momento da promulgação do novo texto constitucional, constatava-se, portanto, situação real de frágil liberdade, de injustiças e exploração, de subdesenvolvimento, de pobreza e marginalização de grande parte da população brasileira, de profundas desigualdades sociais e regionais, além de histórico de práticas marcadas por preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, dentre outras discriminações.

Com efeito, estivesse consolidada uma realidade social de igualdade, justiça, liberdade e, em síntese, de democracia substancial, não haveria necessidade de estabelecer como objetivos fundamentais da República as referidas categorias, bem como não se haveria de positivar os verbos “construir”, “garantir”, “erradicar” e “promover” como descritores das ações indispensáveis para a concretização de tais fins.

Há, destarte, na vontade do constituinte e na letra da Lei Maior a ideia central de transformação social.

> O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, na qual a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. Com efeito, são princípios do Estado Democrático de Direito:
> A – Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;
> B – Organização democrática da sociedade;
> C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;
> D – Justiça social como mecanismos corretivos das desigualdades;
> E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;
> F – Divisão de poderes ou de funções;
> G – Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescrito, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;
> H – Segurança e certeza jurídicas (STRECK; MORAIS, 2014, p. 98-100).

No Estado Democrático de Direito "o sujeito do direito não se limita ao titular dos bens, cabendo à sociedade civil recepcionar aqueles que almejam 'vir a ter' e 'vir a ser'" (ROSENVALD, 2010, p. 65). E também o conceito de segurança jurídica é alterado neste novo paradigma de Estado:

> O valor da segurança jurídica mantém posição de fundamentalidade na ordem jurídica. Contudo, se antes o princípio implicava conservação do imobilismo, preservação de direitos adquiridos e prestígio ao ato jurídico perfeito, doravante merecerá releitura adequada à realidade de uma nação extremamente desigual. Haverá segurança jurídica quando Estado e sociedade se comprometerem a cumprir o projeto constitucional de uma sociedade mais justa e voltada ao projeto solidário de erradicação da miséria (ROSENVALD, 2010, p. 65).

O Ministério Público nascido da Constituição de 1988, incumbido da defesa do regime democrático e dos direitos sociais, deve fazê-lo, portanto, não em perspectiva conservadora, de manutenção da ordem e do retrato de realidade revelado quando da promulgação da Lei Maior, mas com olhar atento aos objetivos da República e às características dinâmicas e transformadoras próprias do Estado Democrático de Direito.

O mesmo, aliás, aplica-se ao direito à educação e às instituições de ensino, pois, visando a educação ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho — no dizer do art. 205 da Constituição —, não há que se cogitar de processo educacional neutro, mas dirigido também à concretização do Estado Democrático de Direito e aos objetivos fundamentais e específicos da República brasileira.

> O direito à educação permite a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a proteção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho. Possibilita, ademais, a difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Desse ponto de vista, convém lembrar que a efetividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a coletividade. Interesse particular e público, assim, se fundem, da mesma forma que os interesses locais, regionais e nacionais. [...] Em outras palavras, "a educação é um imperativo dos direitos humanos, sustento e guardião da vida", que permite a consolidação da cidadania como "o direito de ter direitos" de que nos fala Hannah Arendt (RANIERI, 2013a, p. 56.).

A Constituição de 1988, não sem razão, tem sido qualificada como delineadora de um Estado Democrático e Social de Direito, pois "expande a previsão de direitos sociais, compromete-se com múltiplos deveres consubstanciados na realização de políticas públicas e juridicamente vincula os três Poderes Públicos à realização de metas transformadoras da realidade social" (GOTTI, 2012, p. 24.)

Não basta, todavia, a proclamação simbólica ou mesmo normativa de Estado Democrático de Direito para que floresçam as condições reais de fruição dos direitos sociais constitucionalmente positivados. O problema concreto, especialmente em países que sequer chegaram a viver os benefícios dos períodos de bem-estar, é o da efetividade dos direitos, da real possibilidade de colocação em prática da Constituição como "declaração da vontade política de um povo" (BERCOVICI, 2013, p. 14).

A propósito da proteção dos direitos fundamentais e de sua proteção, já é conhecida a declaração de Bobbio:

> Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25.)

No caso brasileiro, de retardatária tentativa de construção de Estado de Bem-Estar Social, o desprestígio da Constituição — especialmente do conjunto de normas garantidoras dos direitos fundamentais sociais —, não atinge apenas os direitos diretamente violados, mas a própria democracia e a ideia do constitucionalismo democrático como avanço civilizatório com potencial para assegurar condições dignas e mais igualitárias de vida a todos. Universalmente, aliás, a crise do Estado Democrático de Direito coloca em cheque a própria categoria "direito social" como conquista histórica que se acreditava já sedimentada.

O Estado Social e Democrático de Direito é Estado Constitucional, tentativa, pois, da superação das tensões entre "'constitucionalistas' e 'democratas', entre Estado de Direito e democracia" (CANOTILHO, 2000, p. 231), nada obstante o difícil equilíbrio entre Poderes ou funções do Estado e os intensos e presentes debates sobre juridificação e judicialização da política e das relações sociais e seus impactos no regime democrático.

Assim, a incompreensão da intrínseca relação entre concretização de direitos fundamentais e democracia e, portanto, da progressiva — mas urgente — realização das promessas constitucionais, acarretará (já acarreta) desequilíbrio e, no limite, o rompimento dos compromissos firmados em processo constituinte. Na lapidar síntese de Bonavides (2011, p. 588), "jamais há de prosperar, em países periféricos, Estado de Direito sem Estado Social".

Para o cumprimento das promessas do Estado Democrático de Direito, cumpre ressaltar, ainda, que a "Constituição não só deve ter origem democrática, como deve organizar um Estado que assegure a soberania popular" (BERCOVICI, 2013, p. 18), o que não se dá em acolhimento meramente simbólico do texto constitucional. A violação dos direitos sociais é, em última análise, violação do poder constituinte originário e bloqueio ao exercício permanente da soberania popular.

> A mera existência de direitos fundamentais-sociais no ordenamento jurídico, mesmo na norma constitucional, não faz sentido sem a efetivação desses direitos por meio de políticas públicas, mormente as políticas sociais, que se tornam parte integrante da noção do Estado Democrático de Direito (ROCHA, 2010, p. 22)

A Constituição de 1988 é compromissória, resultado de acordos possíveis para a razoável solução de "problemas suscitados pelo *pluralismo político*, pela *complexidade* social e pela *democracia* conflitual" (CANOTILHO, 2000, p. 218). É

também, aberta, analítica, posto que desenvolve "em maior extensão o conteúdo dos princípios" que adota, "resultando em um aumento do seu texto e em uma redução do espaço de conformação dos Poderes constituídos" (BARROSO, 2017, p. 108).

Ao Ministério Público — instituição a que se atribuiu a guarda da ordem jurídica (conformidade constitucional), do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis — compete, portanto, vigilância e atuação para a manutenção de equilíbrio entre constitucionalismo e democracia, bem como para a concretização integral do texto constitucional, o que não se dá por postura inerte, "neutra" ou imparcial, uma vez que há segmentos econômicos, estatais e sociais com maior capacidade de influência na priorização e efetivação de seus interesses, em meio aos conflitivos direitos positivados na Lei Maior, do que outros, máxime em se considerando as camadas marginalizadas e dispersas da sociedade.

Ao Ministério Público, em tal cenário, não basta a formação de quadros aptos e afeitos a uma dogmática jurídica assentada em "paradigma liberal-individualista-normativista" (STRECK, 1999, p. 177-178), presa a um positivismo distante dos dramas da vida real. Necessária, inclusive, a superação de uma compreensão dogmática que distinga regimes jurídicos diversos para os direitos fundamentais.

> [...] não há — mais — que se falar em direitos negativos — de abstenção — e direitos positivos — de prestação. Há uma imbricação inevitável. Não se tem assegurada a liberdade de manifestação sem o acesso ao conhecimento, exemplificativamente; não se é livre passando fome. E é nesta perspectiva que emergem os problemas de efetivação dos direitos "à" — educação, saúde, moradia, etc... — com muito maior intensidade e dramaticidade (MORAIS, 2010, p. 107).

Ximenes (2014, p. 227), sustentando a ausência de fundamento constitucional para "distinções dogmáticas unicamente baseadas em classificações e tipologias de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc.", afirma a plena eficácia dos direitos fundamentais, salientando, ademais, que, ao contrário do que usualmente se apregoa, a efetividade de todos estes direitos impõe custos públicos. Fazendo referência a *El costo de los derechos:* ¿porque la libertad depende de los impuestos?, de Stepen Holmes e Cass Sunstein,[12] arremata:

> Com isso, praticamente desmontaram a identificação automática entre os direitos sociais e a chamada reserva do possível, ao apontar, por exemplo,

[12] Buenos Aires: Siglo XXI, 2011

> os custos públicos do direito de propriedade privada, contabilizados a partir do arsenal de normas, instituições, força policial, funcionários burocráticos e poder judicial postos à disposição para garanti-lo, de forma repressiva ou preventiva. Ou seja, desnudaram o quanto seria inoperante a dimensão negativa dos direitos se não fosse acompanhada de um conjunto de prestações estatais específicas e positivas (XIMENES, 2014, p. 229).

Direitos sociais e, portanto, direitos educacionais, são juridicamente exigíveis, competindo ao Ministério Público, também, apurações mais aprofundadas a respeito das razões que efetivamente impedem sua concretização, desenvolvendo novas estratégias extrajudiciais e novas teses jurídicas para superá-las.

2.2 A Crise do Estado, neoliberalismo e globalização

A vontade dos diversos e conflitantes interesses manifestados na Constituinte e ao fim escritos na Constituição de 1988 resultou, portanto, em projeto impositivo (autoimpositivo) de Estado Democrático de Direito a ser efetivado em país periférico que, como dito, sequer passou pelo anterior estágio de Estado Social.

Com razão, Ximenes (2014, p. 34) afirma que o "Estado brasileiro, mesmo sob os efeitos da globalização econômica e do neoliberalismo, ainda sustenta pretensões tardias de bem-estar social" e esclarece:

> Por "tardias" quero designar dois sentidos, nenhum deles meramente depreciativo. O primeiro sentido, mais elementar, diz respeito ao fato de se afirmar no Brasil de 1988 um constitucionalismo social quando esse modelo já era colocado em questão nos países da Europa, em face das políticas neoliberais. O segundo sentido, com origem na economia política, refere-se à ideia de "capitalismo tardio", na forma como foi difundida por Ernest Mandel (1985). Trata-se da terceira fase do desenvolvimento capitalista, cujos traços são característicos na realidade atual: expansão das corporações multinacionais e dos fluxos de capital internacional, globalização dos mercados e do trabalho, terceirização da economia e acesso das massas populares ao mercado de consumo — fatores que culminariam, em razão do crescimento do consumo e da perda de capacidade de regulação, em uma crise provocada pela inflação estrutural, pelo fim das condições de pleno emprego e pela exaustão dos recursos naturais. Segundo tal caracterização, foram as condições políticas e econômicas abertas na fase do capitalismo monopolista (1850-1970) que permitiram o surgimento do Estado Social em muitos países, razão pela qual as mudanças em tais condições têm levado ao questionamento desse último modelo (XIMENES, 2014, p. 34, nota de rodapé nº 6.)

O conceito de globalização não é livre de disputas, implicando, certamente, uma flexibilização das fronteiras do Estado Nacional notadamente no que diz respeito ao fluxo de capitais e informações.

Para Faria (2010, p. 3),

> Globalização é um conceito aberto e multiforme que denota a sobreposição do mundial sobre o nacional e envolve problemas e processos relativos à abertura e liberalização comerciais, à integração funcional de atividades econômicas internacionalmente dispersas, à competição interestatal por capitais voláteis e ao advento de um sistema financeiro internacional sobre o qual os governos têm uma decrescente capacidade de coordenação, controle e regulação, como foi evidenciado pela crise do mercado americano de crédito imobiliário de segunda linha, pelas perdas bilionárias das bolsas de valores e pela falência de grandes e tradicionais bancos de investimento americanos, europeus e japoneses. Nessa perspectiva, globalização é um conceito relacionado às ideias de "compressão" de tempo e espaço, de comunicação em tempo real, *on-line*, de dissolução de fronteiras geográficas, de multilateralismo político-administrativo e de policentrismo decisório.

Para os fins deste trabalho, importa especialmente a constatação da concentração da riqueza e ampliação da pobreza e desigualdades nos países em desenvolvimento, o enfraquecimento do Estado Nacional e, consequentemente, de sua capacidade de garantir o ordenamento jurídico produzido nas instâncias locais de representação e/ou participação democrática, aí incluídos os direitos sociais.

2.3 Impactos econômicos

Embora não caiba aqui uma análise profunda dos aspectos econômicos do processo de globalização, alguns dados a respeito da crescente acumulação de riquezas e consequências nefastas para países como o Brasil precisam ser consignados, ainda que sejam incertos os resultados futuros do que hoje vivemos.

Reinert (2016, p. 25) assevera que "o fosso entre pobres e ricos está maior do que nunca e continua crescendo", salientando que "um abismo separa a realidade do Terceiro Mundo e a visão" (REINERT, 2016, p. 26) neoliberal da Organização Mundial do Comércio, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. O economista norueguês argumenta ainda que as políticas econômicas neoliberais propagadas pelo Consenso de Washington parecem confirmar a teoria do prêmio Nobel Gunnar Myrdal, tendo-se verificado, a partir da década de 1990, o aumento de diferenças de renda entre nações ricas e pobres e enormes

prejuízos para as nações que "não fizeram a passagem obrigatória por uma política de industrialização consciente" (REINERT, 2016, p. 93).

O autor afirma, também, que o processo de globalização teria tomado uma forma de Plano Morgenthau, equiparando-o a um novo modelo de colonização:

> A correlação entre essas perdas de emprego e de salários não é acidental. A globalização tornou-se o novo processo de colonização por meio de um Plano Morgenthau de facto: agora, como há cinco séculos, uma colônia é fundamentalmente um país que só pode produzir matérias-primas (REINERT, 2016, p. 244).

Bauman (2013, p. 34), que também se dedicou ao estudo da globalização e de suas consequências, relata:

> A Tanzânia produz uma renda anual de US$ 2,2 bilhões, que divide entre seus 25 milhões de habitantes. O Banco Goldman Sachs ganha US$ 2,6 bilhões por ano, divididos entre 161 acionistas. Europa e Estados Unidos gastam US$ 17 bilhões por ano com comida para animais, enquanto, segundo especialistas, apenas US$ 19 bilhões seriam necessários para salvar da fome toda a população mundial.

O fenômeno de concentração de riquezas e ampliação das desigualdades é também observado no Brasil e tende a ser mais grave em países que já ostentavam baixos níveis de desenvolvimento humano e extrema desigualdade.[13]

No Brasil, aliás, o tema da desigualdade é histórico, mas se perpetua e agrava no atual estágio de organização planetária. Para que se tenha apenas um localizado, mas assustador retrato da realidade da qual tratamos, veja-se o *Mapa da Desigualdade 2017*,[14] da cidade de São Paulo, do qual destacamos, a partir de notícia de seu lançamento, apenas alguns dados referentes a indicadores de bairros pobres e ricos do mesmo município:

> A diferença entre o melhor e o pior indicador, que o Mapa da Desigualdade chama de "desigualtômetro", é de 25,79. Em outras palavras, o percentual de adolescentes grávidas é quase 26 vezes maior na região de Marsilac em comparação com Moema. [...] Outro indicador que continua a despertar a atenção na versão atualizada do Mapa da Desigualdade é a idade média ao morrer. Em 2016, o melhor índice foi registrado no Jardim Paulista, distrito onde as pessoas, em média, morreram com 79,40 anos. Já no Jardim Ângela, região da periferia da cidade, as pessoas morreram, em média, com

[13] Segundo dados do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2016, o Brasil é o décimo país mais desigual do mundo (UNDP, 2016). Sobre a desigualdade no Brasil, ver também Georges (2017).

[14] Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/mapa-da-desigualdade-2017.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

> 55,70 anos. O "desigualtômetro" entre os dois distritos (1,43) revela que o residente do Jardim Paulista vive, em média, 43% a mais que o morador do Jardim Ângela. [...] Comparando os diversos indicadores divulgados pela Rede Nossa São Paulo, é possível entender ainda que diversas desigualdades são cumulativas. O distrito com o pior índice de gravidez na adolescência, Marsilac, é também o de menor remuneração média por emprego formal (GOES, 2017).

Gotti (2017) verifica em nossa realidade atual verdadeiro "aniquilamento dos direitos sociais, na contramão do que a Constituição de 1988 previu e do que o Estado brasileiro se comprometeu, no âmbito da comunidade das Nações Unidas e dos Estados Americanos, a assegurar ao povo brasileiro" E, destacando as contradições presentes, explica:

> [...] a EC 95/2016, com a missão de sanear a crise fiscal desconstruiu a garantia de financiamento em patamares mínimos, existente há 8 décadas, para a educação, e há quase três décadas, para a saúde, invertendo-os de piso para teto. Ao mesmo tempo em que o governo corta recursos para o custeio desses direitos para cumprir a meta fiscal, a Receita Federal e o Tribunal de Contas da União dão conta de uma renúncia fiscal da ordem de R$ 406 bilhões em 2017, que supera os gastos com saúde e educação (GOTTI, 2017).

Não se pode descuidar, ainda, da relação entre desigualdade e aumento

> dos níveis de violência, de saúde precária, de ausência de cooperação entre as classes e grupos sociais, sem falar no obstáculo quase insuperável que essa acentuada divisão entre ricos e pobres representa, para fazer funcionar o regime democrático (COMPARATO, 2014, p. 281-282).

2.4 Impactos no direito e no Estado Democrático de Direito

Se é por certo fundamental ter em mente o impacto real das mudanças econômicas na vida das pessoas, interessa-nos também, para os objetivos desta pesquisa, abordar as consequências da globalização e da ideologia neoliberal no direito e, mais especificamente, no ideal de Estado Democrático de Direito e dos direitos sociais.

O Estado Democrático de Direito traz em sua essência a "noção de governo do povo" (DALLARI, 2013, p. 145) e nasce "das lutas contra o absolutismo (DALLARI, 2013, p. 147). O atual estágio de organização do sistema econômico impõe novos desafios à referida teoria, na medida em que "a integração dos mercados financeiros em escala global

os tornou mais poderosos na formação das decisões" (FARIA, 2011, p. 34), sujeitando as economias nacionais e tornando frágeis as instâncias de produção e aplicação do direito nos territórios do Estado Nacional.

Esse "hiato entre a atuação global dos mercados" (FARIA, 2011, p. 34) e as normas locais, bem como a velocidade e sofisticação das transações financeiras supranacionais, revelaram — especialmente da grave crise de 2008 — a deficiência e a necessidade de aprimoramento da formação dos operadores do Direito.

> Por fim, os próprios operadores do Direito revelaram-se sem capacidade cognitiva e competência funcional à altura do dinamismo e das inovações dos mercados financeiros. Por causa de sua formação "generalista", eclética e sem maior rigor metodológico, uma corrente de operadores passou a ter dificuldades para atuar com matérias e operações sobre as quais não dispõem de conhecimento técnico específico. Excessivamente influenciada por uma visão economicista, outra corrente de operadores acabou seduzida pelo desafio de fazer o desenho jurídico das novas formatações contratuais e viabilizar a qualquer preço operações financeiras sofisticadas sem, contudo, dar conta dos riscos envolvidos e das implicações morais desse tipo de negócio. Com isso, o ordenamento jurídico e o sistema judicial do Estado nacional viram-se progressivamente erodidos em sua pretensão de supremacia e universalidade sobre os sistemas econômicos e financeiro (FARIA, 2011, p. 37).

Ademais, em diversas perspectivas teóricas, constata-se que a supremacia do poder econômico/sistema financeiro leva ao limite o tensionamento entre capitalismo e democracia.

Habermas, ao analisar referidas tensões no âmbito da União Europeia, alerta:

> O desenvolvimento da Comunidade europeia revela, a seu modo, a tensão que estremece as relações entre democracia e capitalismo. Aqui, essa tensão se manifesta numa diferença de nível entre a integração sistêmica da economia e da administração, que existe em nível supranacional, e a integração política, concretizada apenas em nível do Estado nacional. Por isso, a figura tecnocrática da Comunidade Europeia alimenta muitas dúvidas quanto ao futuro das expectativas normativas do papel do cidadão democrático (HABERMAS, 2011, p. 290).

E prossegue:

> Com isso, os cidadãos ficam cada vez mais divididos entre uma participação ativa e uma afecção passiva. Um número crescente de medidas, decididas em nível supranacional, atinge cada vez mais pessoas, num número cada vez maior de áreas vitais. Como, porém, o papel de cidadão só é institucionalizado efetivamente em nível de Estado nacional,

> as pessoas não têm possibilidades de tematizar ou de influenciar decisões europeias. M. R. Lepsius faz a seguinte constatação lapidar: "*Não existe uma opinião pública europeia*". Será que esta disparidade constitui apenas um desequilíbrio passageiro, a ser eliminado pela parlamentarização da "expertocracia" de Bruxelas? Ou será que, nessas burocracias que trabalham conforme critérios de racionalidade econômica, se desenha apenas, de forma mais nítida, um desenvolvimento que há muito tempo não cessa de se expandir incontrolavelmente no interior dos Estados nacionais, ou seja, o fato de que os imperativos econômicos se tornam independentes e a política se estatiza, desmentindo a pretensão republicana e solapando o *status* de cidadão? (HABERMAS, 2011, p. 292).

Campilongo (2011, p. 120), em linha de análise divergente, sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Luhman, apresenta preocupações semelhantes, apontando alguns perigos da globalização para a democracia:

> O primeiro e mais evidente deles decorre do fato de que — desviadas as atenções do processo decisório do Estado para entidades não estatais — diminuem as expectativas da cidadania em relação ao sistema político. Afinal, qual a importância das escolhas públicas de um Estado sem soberania e incapaz de interferir nas crescentes operações supranacionais?

O que se vê, em certa medida, é a necessidade de revigoramento de esferas democráticas e normativas agora incapazes de enfrentar um absolutismo econômico. Bauman, em avaliação bastante negativa do fenômeno da globalização, sintetiza a questão democrática no divórcio entre poder e política. Se antes havia o "Estado-nação soberano" agora não vê o pensador

> nada capaz (ou assim se esperava que fosse) de divisar (que dirá de implementar) uma expectativa realista de controlar os efeitos até agora puramente negativos (destrutivos, desagregadores de instituições, desarticuladores de estruturas) da globalização, de recapturar forças que se movimentam às cegas para submetê-las a um controle eticamente orientado e politicamente conduzido. Até agora, pelo menos... Agora temos poder livre da política e política destituída de poder. O poder já é global; a política, por lástima, permanece local. Os Estados-nação territoriais são delegacias de polícia no estilo "lei e ordem", assim como latas de lixo, cortadores de grama e usinas de reciclagem locais para riscos e problemas globalmente produzidos (BAUMAN, 2013, p. 33).

A respeito do direito, o mesmo autor comenta:

> No espaço global, regras são estabelecidas e abandonadas no curso da ação, e o mais forte, o mais habilidoso, o mais veloz, o que tem maiores recursos e o mais inescrupuloso é que as impõem e derrubam. [...] Citando Teubner e Böckenförde, Hauke Brunkhorst aponta que o estranho "direito global",

> ao contrário daquele que supomos estar em prática nos modernos Estados-nações, está "muito afastado da política, sem uma forma constitucional, sem democracia, sem hierarquia a partir da base, sem uma cadeia contínua de legitimação democrática" (BAUMAN, 2005, p. 83).

O Estado de Direito afirmado na Constituição de 1988 nasce, como visto, em ambiente adverso, com perda da soberania dos Estados Nacionais, multiplicação de fontes normativas supranacionais e privadas e "enfraquecimento do papel garantista das constituições nacionais" (FERRAJOLI, 2006, p. 454).

Em tal contexto, efetivação de democracia substancial e avanços na concretização dos direitos sociais tornam-se tarefas sobremaneira difíceis para as nações em desenvolvimento.

> Com isso, justamente num momento em que os valores democráticos alcançam um prestígio inédito na história, as condições de sua efetivação paradoxalmente parecem se exaurir. Quanto mais as decisões econômicas se internacionalizam e quanto maior é a interconexão dos mercados financeiros e a integração dos mercados de bens e serviços em escala global, menor tende a ser o alcance das decisões democráticas sobre elas (Belluzo, 2005; Rouch e Black, 2008). Quanto mais as empresas conseguem reinstalar-se em cidades, Estados, países e continentes onde podem obter vantagens comparativas, menor tende a ser a força do Estado para estimular uma ética de solidariedade e promover justiça social por vias fiscais, por exemplo (FARIA, 2011, p. 38).

As análises sobre a globalização e o neoliberalismo vigentes suscitam a inquietação a respeito da submissão de política e direito às "leis inexoráveis (naturais?!) da economia de mercado" (CAMPILONGO, 2011, p. 147), novos tipos de autoritarismo e dificuldades para progressos na efetivação de direitos sociais.

> Em um contexto onde a política — como diálogo democrático — foi substituída pela economia — com monólogo da eficácia, quem decide? Este talvez seja o maior de todos os riscos para a saúde e sobrevivência da humanidade como tal (MORAIS, 2010, p. 117).

Rosenvald (2010, p. 66) também revela apreensão em relação a novas forças não submetidas ao governo democrático do povo e das leis, sustentando a necessidade de que o direito limite não apenas os poderes públicos, mas toda a sociedade.

> É evidente que, em nações globalizadas, a perspectiva dos direitos fundamentais seja redimensionada, pois, no Estado Democrático de Direito que se assuma como tal, o maior predador do ser humano não é o Estado, e sim o mercado e outras forças sociais: grandes grupos econômicos e o

> poder privado. Enfim, os direitos fundamentais também vinculam as pessoas naturais e jurídicas.

Não nos parece que a essência do problema se localize em simples oposição entre Estado e mercado transnacional, mas na hipertrofia de poderes econômicos distantes dos espaços institucionais de deliberação democrática e, ao contrário, capazes de impor decisões contra, inclusive, constituições democraticamente promulgadas, bem como na ausência de um Estado que seja efetivamente público, "capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, da e para a sociedade civil" (NOGUEIRA, 2011, p. 91).

Fato é que as consequências da hegemonia neoliberal — com supremacia da economia e da esfera privada como campos dirigentes — e do ideal de Estado mínimo, no âmbito da intervenção econômica e garantia dos direitos fundamentais, já são sentidas no Brasil e no descrédito do texto constitucional, transformado, na descrição de Bercovici e Massonetto (2006, p. 58), em "constituição dirigente invertida".

Esclarecem os autores que, por força das mencionadas imposições neoliberais, a Constituição deixa de ser vista como totalidade, separando-se a Constituição financeira da Constituição econômica e inviabilizando-se, assim, a concretização dos direitos sociais.

> A Constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse "neutra", meramente processual, com diretrizes e lógicas próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da Constituição financeira, a Constituição econômica de 1988 foi transformada em mera "norma programática". [...] A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, "blindada" (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67).

O desprestígio do Estado de Direito e do Constitucionalismo Democrático em quadro neoliberal de globalização coloca em risco a própria ideia de direitos universais, descartados e substituídos por "estratégias de focalização, que concentram os gastos sociais num público-alvo bem definido e selecionado em situação limite de sobrevivência" (FARIA, 2011, p. 74).

> [...] a focalização não envolve compromissos de caráter ético ou moral. Pelo contrário, ela seria apenas uma questão de "funcionalidade".

> Estratégias ou políticas de "focalização" são medidas compensatórias pontuais e transitórias, sob a forma de programas "focalizados" de assistência social aos setores pobres e excluídos. Nos mercados globalizados, esses grupos tendem a ser considerados "disfuncionais" (FARIA, 2011, p. 74).

O Ministério Público da Constituição de 1988 — portanto, não por desejo, ideologia individual ou de parte de seus membros, mas por força da norma (arts. 3º, 5º e 6º, especialmente) — deve agir em contraposição a tais forças naquilo em que conflitem com a construção histórica dos ideais de direitos sociais universais e promovam, do mesmo modo, ataques aos direitos fundamentais.

2.5 Estado Democrático e Social de Direito Mínimo e Estado Repressor Máximo

Não é sem razão que, ao propagar a intervenção mínima do Estado na economia e ao se verificar, todavia, o recrudescimento das desigualdades sociais e as "disfuncionalidades" daí decorrentes, esse mesmo Estado agiganta-se em seu papel de repressão. Referindo-se aos estudos de Pierre Bourdieu e Loic Wacquant e a comparação entre Europa e Estados Unidos, que, todavia, a cada dia mais se aplicam também ao Brasil, Zolo (2006, p. 79) adverte:

> Nesse quadro, também o "Estado Social" europeu tenderia a substituir a própria oferta assistencial por uma preponderante função repressiva: de fiador do bem-estar coletivo, o "Estado social" iria se transformando em fiador da segurança dos cidadãos, tornando-se, segundo o modelo dos Estados Unidos, essencialmente um "Estado penal".

Não escapou também de Bauman a percepção da relação entre liberdade econômica global e concentração da força punitiva estatal em âmbito local, a "liberdade de desprezar todas as considerações que 'não fazem sentido economicamente" (BAUMAN, 1999, p. 112) e a ação residual dos frágeis estados-nação em assegurar "uma existência ordeira — segura — para alguns e, para outros, toda a espantosa e ameaçadora força da lei" (BAUMAN, 1999, p. 111).

> A prisão é a forma última e mais radical de confinamento espacial. Também parece ser a maior preocupação e foco de atenção governamental da elite política na linha de frente da "compressão espaço-temporal" contemporânea. O confinamento espacial, o encarceramento sob variados graus de severidade e rigor, tem sido em todas as épocas o método

> primordial de lidar com setores inassimiláveis e problemáticos da população, difíceis de controlar (BAUMAN, 1999, p. 114).

E aqui o Ministério Público, ao acumular atribuições de titular da ação penal pública, garantidor do regime democrático e defensor dos interesses sociais — com tradição histórica na primeira função — há que ter atenção institucional redobrada para não reforçar tal modelo, incompatível com o Estado Democrático de Direito e com os fins constitucionais a que está subordinado.

Fundamental, portanto, o reequilíbrio da engenharia institucional em busca de harmonia entre as atividades de persecução penal e de defesa dos interesses sociais, todas submetidas ao regime democrático e à ordem jurídica constitucional, garantidoras dos direitos fundamentais do homem e destinadas à transformação social.

Tal desequilíbrio — ao final das contas — já é percebido por estudiosos e integrantes do próprio Ministério Público. Em *survey* realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Cândido Mendes, concluíram os pesquisadores que

> o envolvimento do MP na defesa de interesses coletivos, no controle externo das polícias e na fiscalização das punições legais — tarefas imprescindíveis à garantia de direitos básicos para toda a população — não só não se tornou prioritário como está longe de produzir os efeitos anunciados no título de "guardião da democracia" (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, CESeC, 2016, p. 7).

Na mesma pesquisa, identificou-se que 75% dos entrevistados disseram ter ingressado no Ministério Público motivados pela atuação de combate ao crime, 64% em razão da possibilidade de proteção da população de baixa renda e apenas 33% e 30%, respectivamente, para defesa da democracia ou em razão da importância da instituição para a sociedade (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, CESeC, 2016, p. 19).

Em artigos recentes, Araújo Júnior e Medeiros, procuradores da república, preocupam-se com a visão monocular da instituição e seu distanciamento dos movimentos sociais e da promoção dos direitos humanos, assumindo seus integrantes, em contradição com a essência do Estado Democrático de Direito, pautas conservadoras. No primeiro texto, destacam os autores que:

> Há algum tempo o órgão enfatiza o combate à corrupção, com acentuado desequilíbrio no exercício de suas atribuições institucionais. Isso se reflete na mentalidade da instituição e na disponibilização de recursos materiais e

> humanos. Há, por exemplo, uma tendência em tratar as atuações criminais e de combate à improbidade administrativa como obrigatórias — quando não prioritárias ou mais importantes —, ao passo que o papel de concretizador de direitos fundamentais, em atuação proativa, não teria o mesmo caráter, o que interfere na apreciação qualitativa e quantitativa da atuação em políticas públicas e na posição institucional quanto à defesa de grupos vulneráveis perante o Estado e outros atores. Grupos sociais vulneráveis e movimentos organizados têm tido dificuldades para dialogar com membros e se fazerem ouvir pela instituição. As políticas públicas são frequentemente analisadas sob a ótica da irregularidade, e não da expansão e efetividade, ocasionando muitas vezes um cenário de terra arrasada, em que o acesso ao direito que se procura proteger fica em segundo plano, em nome de um controle que se fecha em si mesmo. Reduzem-se assim os direitos fundamentais a mera folha de papel, que devem ceder ante um interesse público genérico, abstrato. Combater desmandos passa a significar apenas prender e sancionar os malfeitores, e não assegurar justiça social: os debates sobre a pobreza, igualdade e identidades ficam distantes, sendo tratados como perfumaria ou diletantismo (ARAUJO JÚNIOR; MEDEIROS, 5 fev. 2017).

Em uma perspectiva holística a respeito dos grandes temas que nos afligem, dentre os quais a corrupção, merece destaque o relato do ex-magistrado italiano Gherardo Colombo, um dos responsáveis pela condução das investigações e processos contra a corrupção na Itália — a conhecida Operação Mãos Limpas — em passagem pelo Brasil. Colombo, que deixou a magistratura por entender não ser possível combater a corrupção pelos mecanismos judiciais, declarou:

> “Olhando retrospectivamente hoje, podemos entender que a corrupção na Itália não diminuiu absolutamente. Me demiti 14 anos antes da minha aposentadoria, pois acredito que seja absolutamente necessário olhar outra frente que é importante, que é a frente da educação” (MACEDO, 2017).

No segundo artigo de sua lavra, os mesmos procuradores da República, em continuidade às preocupações consignadas no primeiro, aprofundam argumentos sobre o distanciamento de membros da instituição — a pretexto de exercício de independência funcional — da defesa dos direitos humanos, deslegitimando-os e até os contrariando.

> É comum, por exemplo, a tentativa discursiva de inverter posições, como se pobres, negros, indígenas, mulheres e a população LGBT estivessem em uma situação confortável para ditar os rumos das relações sociais no país. Negam-se o racismo, a violência e as desigualdades em nome de uma suposta meritocracia e de uma sociedade em que deve prevalecer a liberdade de opressão, para enxergar em todos os cantos riscos de “ditaduras gayzistas”, “feminazis” e “racismos reversos”. Nesse contexto, inclusive em áreas relacionadas à segurança pública, surge como brocardo

> a própria antítese aos direitos humanos, a ideia de "direitos humanos para humanos direitos", partindo da crítica permanente ao Estado e seu papel constitucional no combate às desigualdades — principalmente sociais e identitárias. Sob o pretexto de combater uma atuação supostamente ideológica, promove-se abertamente um projeto ideológico que não tem acolhida na ordem constitucional. Esta realidade já é notada na instituição, mas não vem recebendo a devida atenção. Trata-se, é verdade, de tema delicado, pois pressupõe debater eventuais limites da independência funcional dos membros do Ministério Público em contraposição à efetividade das atribuições institucionais, principalmente no que se refere aos compromissos na defesa de direitos humanos no campo jurídico nacional e internacional. Contudo, é necessário perguntar em voz alta: será que os órgãos de defesa de direitos humanos do Ministério Público Federal podem atuar em completo desacordo com pautas históricas contidas em tratados internacionais, na Constituição, na legislação nacional e em deliberações da instituição? (ARAUJO JÚNIOR; MEDEIROS, 4 out. 2017).

Os dados a respeito da escolaridade da população prisional no Brasil apontam que 75,08% das pessoas privadas de liberdade são analfabetas, alfabetizadas informalmente ou completaram apenas o ensino fundamental. Apenas 0,46% têm ensino superior completo, evidenciando-se, incialmente, o caráter protetivo da escolarização e seu potencial redutor de criminalidade (BRASIL, Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, 2016).

Considerando que este diagnóstico foi realizado depois de 26 anos de vigência da Constituição de 1988 e que essas pessoas necessariamente passaram pelas estruturas do Ministério Público em sua função de titular exclusivo da ação penal pública, é de se indagar da aparente ausência, em outra função da mesma instituição, de eficiência na garantia de direito educacional a milhares de pessoas hoje encarceradas.

Se, de um lado, a instituição segue realizando função típica, desde sua origem, de persecução penal, resta — ao menos indiciariamente — da interpretação de citados dados, a constatação da maior dificuldade de concretização de direitos sociais dependentes da efetivação de políticas públicas e da necessidade de fortalecimento das estruturas ministeriais de garantia e promoção de referidos direitos.

Tão ou mais grave é a mesma análise a partir dos dados de escolaridade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade. Todos passaram pelas estruturas institucionais e processos movidos pelo Ministério Público. Dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que 57% desses adolescentes não frequentavam a escola à época em que ingressaram nas unidades de internação e que muitos interromperam os estudos em média com 14 anos de idade (CNJ, 2012).

No estado de São Paulo, dos 678 adolescentes que ingressaram em janeiro de 2016 no Centro de Atendimento Inicial da Fundação Casa, apenas 205 estavam formalmente matriculados na rede oficial de ensino para o mesmo ano letivo. Em outubro de 2017, dos 8.399 adolescentes em medida de internação, apenas 413 frequentavam a série escolar correspondente à idade correta.[15]

São números que apontam uma estreita correlação entre infrequência e baixo aproveitamento escolar e consequências danosas para os adolescentes, privados de liberdade, e para a sociedade, sendo certo que ao Ministério Público pesam responsabilidades não apenas punitivas em relação àqueles que perpetraram atos infracionais, mas também aquelas garantidoras dos direitos educacionais que, como visto, foram flagrantemente violados.

Em esforço de síntese do que até aqui foi consignado neste tópico, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais — realidades inseparáveis — passa hoje por enfrentar o dilema de relações e poderes globais e os pactos fundantes celebrados em âmbito nacional. Ao Ministério Público não é dado aderir a uma suposta força natural contrária à constituição, máxime porque é instituição criada pelo poder constituinte e com funções explicitamente fixadas pela população soberana ao menos no exercício da política no contexto nacional. Compete-lhe, diante da multiplicidade de responsabilidades assumidas, contribuir, em última análise, para que a Constituição não seja apenas parcialmente aplicada, tornando-se, como sustentava Lassalle (2015), uma folha de papel sujeita a forças reais de poder econômico que não encontrariam qualquer resistência no ordenamento jurídico e nas instituições republicanas.

Em uma perspectiva geral, portanto, cabe ao Ministério Público zelar pela "constituição total" (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 57), valendo-se de sua força institucional para reequilibrar a balança para o lado da democracia e, consequente e necessariamente, da concretização dos direitos fundamentais sociais.

Adverte Pinto Filho que "o processo constituinte, após violento embate de interesses, define os limites em que a dominação de classe é considerada suportável pelas demais classes sociais, num 'equilíbrio à beira de um abismo'" (PINTO FILHO, 1997, p. 82). A legitimidade do "pacto" será, portanto, permanente objeto de contestação. Afirma, com razão, que uma das causas de perda de legitimidade da Constituição decorre, justamente, da falta de concretização dos direitos e garantias positivados de interesse das

[15] Dados solicitados e obtidos diretamente da Gerência Escolar da Fundação Casa, no dia 14 de novembro de 2017.

classes dominadas. Valendo-se do exemplo das composições que resultaram na garantia constitucional de ensino público e gratuito, explica:

> Tenho que não é o caso de derramar-se tinta em vão para falar sobre o óbvio, porque é evidente que a garantia de ensino gratuito, em tese de boa qualidade (se exige a aplicação, no mínimo, de um lauto percentual da receita), vai beneficiar centralmente as camadas mais pobres da sociedade brasileira, que não tem condições de gastar verba de seu orçamento com o pagamento de ensino privado. Ora, as classes populares deram, também, legitimidade ao texto constitucional, na correta crença de que a Constituição valeria em seu todo, inclusive no que pertine ao tema do ensino. Se, acaso, perceberem que o direito a bom ensino fundamental não sairá das "boas intenções do Constituinte", a questão da legitimidade certamente será revista por largas parcelas da sociedade. Com implicações até mesmo para a estabilidade da Constituição e do regime (PINTO FILHO, 1997, p. 82).

Ora, se a Constituição é resultado de um "arranjo constitucional assimétrico e conflitivo" (XIMENES, 2014, p. 50), de uma "estratégia de estabilização de certa ordem assimétrica" (VIEIRA, 2013, p. 18-19) para acomodação de interesses conflitantes em troca de "lealdade ao novo pacto político" (VIEIRA, 2013, p. 19), de um "equilíbrio à beira de um abismo" no qual são fixados os limites suportáveis da dominação de classe (PINTO FILHO, 1997, p. 82), cabe ao Ministério Público séria indagação a respeito de sua razão de existir e de seu papel diante de tal realidade.

Como bem expõe Pinto Filho (1997, p. 83), em país extremamente desigual, as classes dominantes podem fazer valer suas prerrogativas constitucionais de maneira autônoma e com interferência direta nos instrumentos próprios do sistema econômico capitalista, acionando, sem maiores dificuldades, o "aparelho judicial", "aparelhos ideológicos, via meios de comunicação, etc.".

Assumir posição de imparcialidade — ciente dos dados históricos e presentes de globalização, gritantes desigualdades sociais, educacionais e dos interesses muitas vezes contraditórios positivados na Constituição — é trair a confiança depositada por setores progressistas da sociedade que apoiaram a proposta de Ministério Público renovado e fortalecido em 1988, as claras expectativas depositadas pelas camadas populares quando da atribuição de funções típicas de ombudsman e defensor do povo à instituição ministerial e frustrar, em última análise, os próprios objetivos fundamentais da República, consagrados no art. 3º da Lei Maior.

Os destinos do Estado Nacional, do Estado Democrático de Direito e do Constitucionalismo Democrático são incertos. Ordens jurídicas "globais, plurais e

heterárquicas" (NEVES, 2012, p. 259) ou um "constitucionalismo mundial" (FERRAJOLI, 2006, p. 455) são hipóteses ainda a serem conferidas. Por ora, põe-se a questão dos "novos papeis, tarefas e possibilidades do Estado Democrático de Direito em uma sociedade mundial heterárquica, que se torna cada vez mais dinâmica e flexível" (NEVES, 2012, p. 283).

Nos limites destas reflexões, temos como fato que há uma Constituição vigente e que impõe ao Ministério Público seu quinhão de participação para que valha integralmente, tornando real o projeto de Estado Democrático de Direito.

> [...] se afirmamos que o projeto de construir um edifício — ou mesmo o plano de construção desse edifício — não é o edifício real, disso não resultará que a construção de um edifício não necessite de um projeto ou um plano. Se adiante o plano não se efetivar, não podemos afirmar que o edifício foi construído (PACHUKANIS, 2017, p. 99).

À guisa de fechamento deste subitem e de integração com os elementos históricos, normativos e argumentos expendidos a respeito do desenvolvimento e novo perfil da instituição a partir de 1988, poderíamos afirmar que o Ministério Público está materialmente vinculado à concretização dos objetivos constitucionais da República; funcionalmente atrelado ao permanente diálogo e à aliança com as classes vulnerabilizadas para a concretização do pacto constitucional em sua inteireza; e procedimentalmente submetido aos ditames de radicalização da democracia e da participação popular.

Nas fronteiras ainda mais estreitas deste trabalho, postas as ideias gerais sobre a nova instituição, concentram-se os esforços em pensar a respeito da concretização do próprio Ministério Público constitucionalmente positivado para a defesa do direito à educação, compreendido como direito social de especial importância para a emancipação de cidadãos que sejam, eles próprios, guardiães do texto integral da Lei Maior.

Do quadro mais amplo da conjuntura política e econômica mundial e de seus reflexos no Estado Social e Democrático de Direito e fixadas algumas balizas sobre a localização e fins do Ministério Público brasileiro em tais circunstâncias, passemos à análise de nosso objeto mais específico, a educação.

2.6 Direito social à educação

Para que seja possível refletir sobre as dificuldades enfrentadas por determinada instituição para realizar, com razoável eficiência, as missões que lhe foram

socialmente conferidas, bem como para imaginar novos arranjos, há que se analisar uma gama complexa de fatores, dentre os quais procuramos, até aqui, destacar os históricos e aqueles que poderíamos sintetizar como fatores de poder, o Estado Democrático de Direito posto na Constituição Brasileira e os fenômenos de globalização e neoliberalismo impostos por forças econômicas em âmbito mundial.

Fundamental para a compreensão das fragilidades do desenho institucional e, consequentemente, para seu aperfeiçoamento é também o conhecimento do objeto com o qual a instituição ministerial estabelecerá mútuas relações. No caso desta pesquisa, a educação.

Pretendemos, aliás, com a descrição da história do Ministério Público brasileiro e da educação, aproximar os sujeitos — promotores de justiça, educadores, etc. — para que, em efetiva comunicação, possam contribuir para a efetivação do direito à educação.

Para a defesa do interesse social à educação, não basta o domínio dos textos legais que disciplinam a matéria — repletos, aliás, de polissemias e conceitos em disputa. É preciso também, em grande medida e de maneira transdisciplinar, o conhecimento a respeito de políticas públicas educacionais, papeis, métodos e objetivos dos sistemas educacionais e das instituições escolares, bem como dos efeitos práticos que determinada intervenção do sistema de justiça — ainda que não jurisdicional — pode acarretar no complexo e sensível processo de ensino e aprendizagem.

Em outras palavras, para que possamos avaliar a adequação do atual modelo de organização de Ministério Público para a defesa do direito à educação e propor medidas de aprimoramento em termos de eficácia no alcance de resultados e fortalecimento da legitimidade democrática da instituição, é preciso melhor compreender de que direito estamos falando e em que contextos iremos atuar.

Diversas e mesmo conflitantes, contudo, são as teorias e conceitos sobre educação, assim como inúmeras são as formas de educação observadas ao longo da história e em distintas organizações sociais.

Na vida tribal, caracterizava-se a educação por ser difusa, com a transmissão oral de mitos e ritos e a aprendizagem por imitação. As crianças “aprendem ‘para a vida e por meio da vida’, sem que ninguém esteja especialmente destinado para a tarefa de ensinar” (ARANHA, 2006, p. 35).

> Com o tempo, enquanto nas tribos a organização social era homogênea, indivisa, foram criadas hierarquias devido a privilégios de classes, e no

> trabalho apareceram formas de servidão e escravismo; as terras de uso comum passaram a ser administradas pelo Estado, instituição criada para legitimar o novo regime de propriedade; a mulher, que na tribo desempenhava destacado papel social, ficou restrita ao lar, submetida a rigoroso controle da fidelidade, a fim de se garantir a herança apenas para os filhos legítimos. Finalmente o saber, antes aberto a todos, tornou-se patrimônio e privilégio da classe dominante. Nesse momento surgiu a necessidade da escola, para que apenas alguns iniciados tivessem acesso ao conhecimento. Se analisarmos atentamente a história da educação, veremos como a escola, ao elitizar o saber, tem desempenhado um papel de exclusão da maioria (ARANHA, 2006, p. 36).

A respeito da evolução histórica da educação e de sua institucionalização escolar, ensina Brandão (1995, p. 34-35):

> Nas sociedades primitivas que nos acompanharam até aqui, a educação escolar que ajuda a separar o nobre do plebeu parece ser um ponto terminal na escala de invenção dos recursos humanos de transferência do saber de uma geração a outra. Também nas sociedades ocidentais como a nossa — sociedades complexas, sociedades de classes, sociedades capitalistas — a educação escolar é uma invenção recente na história de cada uma. Da maneira como existe entre nós, a educação surge na Grécia e vai para Roma, ao longo de muitos séculos da história de espartanos, atenienses e romanos. Deles deriva todo o nosso sistema de ensino e, sobre a educação que havia em Atenas, até mesmo as sociedades capitalistas mais tecnologicamente avançadas têm feito poucas inovações.

Na Grécia, surge o ideal de educação integral — *a paideia* — "formação harmônica do homem para a vida da *polis,* através do desenvolvimento de todo o corpo e toda a consciência" (BRANDÃO, 1995, p. 38), bem como "as primeiras teorias educacionais" (ARANHA, 2006, p. 77).

Na Roma antiga, a educação se dava em casa, com a transmissão dos valores e do modo camponês de vida dos mais velhos para as crianças. No século IV a. C., surgem as primeiras escolas particulares de ensino elementar, "nas quais se aprendia demoradamente a ler, escrever e contar, dos 7 aos 12 anos" (ARANHA, 2006, p. 90).

Inicialmente familiar, comunitário, o ensino em Roma passa a ser particular e, apenas tardiamente, "por volta do século IV d.C., é que surge e se espalha por todo o Império a *schola publica,* mantida pelos cofres dos municípios" (BRANDÃO, 1995, p. 51).

Ensina ainda Brandão (1995, p. 67) que, nas comunidades primitivas, podemos constatar que os fins da educação correspondem aos interesses da sociedade: índios e camponeses compartilham com seu grupo saberes que devem "servir de algum modo a todos". Nas sociedades complexas, com a consolidação de uma elite dominante e a

exploração do trabalho de muitos, desenvolve-se a "ideia de uma educação que deve servir a alguns homens *individualmente,* desvinculada da ideia de que eles existem dentro de grupos ou mundos sociais, e a seu serviço." (BRANDÃO, 1995, p. 68).

Durkheim (2011, p.46) questiona o ideal de educação ou de educação destinada ao desenvolvimento da perfeição individual, criticando o postulado de que existiria "uma educação ideal, perfeita, válida para todos os homens indistintamente". Ao longo da obra em que cunha a definição de educação, retomando a ideia de prática social, esclarece:

> A educação variou infinitamente conforme os tempos e as regiões. Nas cidades gregas e latinas, a educação preparava o indivíduo para se subordinar cegamente à coletividade, tornar-se a coisa da sociedade. Hoje, esforça-se por construir uma personalidade autónoma. Em Atenas, procurava-se formar espíritos delicados, avisados, subtis, animados pela moderação e pela harmonia, capazes de apreciar o belo e as alegrias da pura especulação; em Roma, queria-se antes de mais que as crianças se tornassem homens de ação, apaixonados pela glória militar, indiferentes ao que tinha a ver com as letras e com as artes. Na Idade Média a educação era antes de mais cristã; no Renascimento, tomou um caráter mais laico e literário; hoje a ciência tende a tomar o lugar outrora ocupado pela arte (DURKHEIM, 2011, p. 46).

Assim, verificando os diversos sistemas educacionais em sociedades diversas no tempo e no espaço, o autor formula o seguinte conceito:

> A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Tem por objeto suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe exigem a sociedade política no seu conjunto e o meio ao qual se destina particularmente (DURKHEIM, 2011, p. 53).

Quanto à conceituação de educação e sua situação num contexto social, existe, em quase todos os autores, concordância em dois pontos:

> 1) *a educação* sempre expressa uma doutrina pedagógica, a qual implícita ou explicitamente se baseia em uma filosofia de vida, concepção de homem e sociedade;
> 2) numa realidade social concreta, o processo educacional se dá através de instituições específicas (família, igreja, escola, comunidade) que se tornam porta-vozes de uma determinada doutrina pedagógica (FREITAG, 1980, p. 15).

A educação, objeto de interesse de tantas ciências, da sociologia à psiquiatria, da economia ao direito, da pedagogia à psicologia, tema de muita divergência e poucos

consensos, é terreno rico e delicado, de fundamental importância, exigindo do Ministério Público maior zelo na formação inicial e continuada de seus servidores de maneira a que tenham, no mínimo, compreensão do tema para além do senso comum.

Na perspectiva de garantidor do direito social à educação, o Ministério Público evidentemente há que se organizar e atuar precipuamente na educação escolar, não apenas dominando princípios e normas que regem as obrigações do Estado, dos mantenedores de escolas particulares, mas com capacidade de entendimento crítico da relação de determinadas formas de desenvolvimento de políticas educacionais e organizações escolares e a afinidade destas com os objetivos Constitucionais Republicanos.

O papel da escola, como se sabe, também tem sido material de reflexões profundas em diversos campos do conhecimento, debatendo os estudiosos se corresponde à reprodução da cultura, se se trata de aparelho ideológico do Estado, dentre outras possibilidades.

Apenas para um panorama de referido debate, e para demonstrar como a educação adquiriu importância na explicação das relações sociais, transcrevo síntese apresentada por Freitag (1980, p. 125-126):

> Se Durkheim e Parsons haviam identificado somente a sua função de reprodução da *cultura* **(**ou ideologia), Dewey e Mannheim descobriram as possibilidades do uso dinâmico e sistemático da educação para superar culturas consideradas retrógradas e favorecer a cultura democrática. Becker, Schultz e outros negligenciavam esse aspecto cultural e reduziam a função da educação à de reprodução da força de trabalho. Bourdieu e Passeron, não desconhecendo, mas atribuindo menor importância a esse aspecto, revelam a dupla função da educação em uma sociedade capitalista (como a francesa): através da reprodução de uma *cultura* (ideologia) — a capitalista — se reproduziriam simultaneamente as estruturas sociais da desigualdade; ou seja, a ideologia transmitida pela escola assegura ao mesmo tempo a função de reprodução *cultural* (perpetuação da concepção de mundo capitalista) e através desta a reprodução da sociedade de classes (função de reprodução social). Althusser, Poulantzas e Establet verão na escola um aparelho ideológico do Estado (AIE) que, ao reproduzir a ideologia capitalista, procura assegurar simultaneamente a reprodução de classes e da força de trabalho qualificada necessitada para garantir a sobrevivência e expansão do modo de produção do capitalismo avançado. [...] Gramsci, que inspirou diretamente os althusserianos na teoria dos AIE, fora mais longe nessa direção. Para ele é na sociedade civil (lugar de circulação das ideologias e de exercício da função hegemônica) que se trava, em certas constelações, a luta decisiva entre as classes dirigentes e as subalternas, e não na instância econômica ou estatal. Isto significa atribuir à escola, instituição estratégica da sociedade civil, um papel dominante na difusão da ideologia e na constituição de um senso comum unificador, indispensável para assegurar a coesão do bloco histórico, e também na difusão de contraideologias destinadas a solapar esta mesma

> coesão. A valorização do fator educacional, tanto por parte dos defensores como dos críticos das estruturas capitalistas, só pode ser tomada como indicador de sua relevância na realidade concreta.

Para as finalidades propostas neste trabalho, interessa o exame de ideias, concepções pedagógicas, normas e políticas públicas educacionais brasileiras, verificando-se que as funções escolares antes referidas estão historicamente presentes nos debates constitucionais e na realidade do cotidiano escolar. O estudo da evolução histórica desvelará os principais interesses em disputa: público e privado, laicidade e religião, educação para a elite e para as camadas subalternas, exclusão e inclusão e a triste reprodução da desigualdade que atravessa os muros da escola.

No Brasil, as marcas da exclusão e da desigualdade no acesso à educação persistem e devem estar sob olhar atento do Ministério Público em sua missão de contribuir para superá-las. Ao promotor de justiça não basta a habilidade de manejar instrumentos processuais ou de interpretar as normas do direito educacional de maneira dogmática, sendo fundamental a compreensão da educação como mecanismo de submissão ou emancipação dos indivíduos e com funções e finalidades que se modificam ao longo do tempo e a depender dos valores predominantes e das correlações de forças estabelecidas.

> Na verdade, as questões de educação são engendradas nas relações que se estabelecem entre as pessoas nos diversos segmentos da comunidade. A educação não é, portanto, um fenômeno neutro, mas sofre os efeitos do jogo do poder, por estar de fato envolvida na política. (ARANHA, 2006, p. 24).

Passaremos a analisar a evolução histórica da educação no Brasil, procurando relacionar aspectos fáticos e normativos.

2.6.1 Educação no Brasil Colônia

No processo violento de colonização do Brasil, aos índios que resistiam era reservada a guerra e a dizimação. Aos “índios amigos”, promovia-se o transporte “de suas aldeias no interior para perto das povoações portuguesas —, para depois serem catequizados, civilizados, e assim transformados em “vassalos úteis” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 41).

No século XVI, portanto, o processo educacional no Brasil ocorre pela catequese, pelas missões dos jesuítas e de outras ordens religiosas, com impactos na

“desintegração da cultura indígena” e com imposição dos valores cristãos e da civilização europeia.

> Pela atuação constante até o século XVIII, não só entre os nativos, mas sobretudo na sociedade colonial, podemos dizer que os jesuítas imprimiram de modo marcante o ideário católico na concepção de mundo dos brasileiros e consequentemente introduziram a tradição religiosa do ensino que perdurou até a República (ARANHA, 2006, p. 144)

No século XVII, como visto, ainda prevalecia o ensino jesuítico, valendo destacar que “as mulheres encontravam-se excluídas do ensino, do mesmo modo que os negros, cujos filhos nunca despertaram o interesse dos padres, como acontecia com os curumins” (ARANHA, 2006, p. 165). Vale consignar que foram “transportados para as Américas de 8 milhões a 11 milhões de africanos durante todo o período do tráfico negreiro; desse total, 4,9 milhões tiveram como destino final o Brasil” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 82).

> Apenas os mulatos, um pouco mais tarde, começaram a reivindicar espaços na educação. Diante da importância dada aos graus acadêmicos para a classificação social, aumentou a procura da escola por parte dos mestiços, o que provocou, em 1689, um incidente conhecido como “questão dos moços pardos”: os colégios dos jesuítas haviam proibido a matrícula de mestiços “por serem muitos e provocarem arruaças”, mas tiveram de renunciar à decisão discriminatória, tendo em vista os subsídios que recebiam, por serem escolas públicas (ARANHA, 2006, p. 165).

Como já salientado pela autora, desde o processo de colonização estabelece-se modelo excludente, etnocêntrico, com expectativa de homogeneização a partir da cultura erudita europeia e especialmente avesso à cultura popular e ao acesso de mulheres e negros à educação formal.

Nessa época, Portugal não autorizava a existência de universidades na Colônia. Com a expulsão dos jesuítas, perdas significativas ocorreram na estrutura educacional que havia sido construída e apenas em 1772 teria “sido implantado o ensino público oficial” (ARANHA, 2006, p. 191). A reforma executada pelo marquês de Pombal na metrópole apenas parcialmente alcançou a colônia, com a difusão de algumas ideias iluministas, persistindo, todavia, a enorme desigualdade entre uma minoria letrada e a maioria analfabeta.

2.6.2 Independência, instrução pública e escolas particulares

Com a independência de Portugal e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, d. Pedro destaca em discurso a "necessidade de uma legislação especial sobre instrução pública" (SAVIANI, 2006, p. 11).

A Comissão de Instrução Pública, formada por uma elite liberal, todavia, concentrou-se na discussão da necessidade de um "Tratado Completo da Educação da Mocidade Brasileira", na criação de universidades e na disputa sobre sua localização e, por fim, a plena liberdade de abertura de estabelecimento privados de ensino, o que, aliás, já vinha disciplinado por decreto de 10 de março de 1821.

> A liberdade de ensinar desobrigava o ensino de complexos artifícios regulamentadores que inibiam as iniciativas de educação, centralizadas em autorizações, favorecimentos e exclusões que a tradição colonial mantivera. Sob o patrocínio da nova lei, abriram-se escolas particulares, principalmente no Rio de Janeiro, e 'apesar do eclipse da grande voga do ensino mútuo na Inglaterra, os liberais brasileiros, propugnadores do método, pensaram então que a liberdade de abrir escolas, sem exames prévios e sem autorização, unida ao novo sistema de instrução, difundiria rapidamente, até aos mais distantes pontos do Império, a necessária instrução primária às massas (CHIZZOTTI, 2014, p. 44-45).

Dissolvida a Constituinte, sobreveio a Constituição outorgada de 1824, tendo esta declarado ser a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, assim entendidos os nascidos livres, os naturalizados, ingênuos e libertos. Além de vedada a índios e escravos, por razões geográficas e econômicas, a instrução prometida teve alcance bastante limitado.

A primeira lei geral de educação é editada em 1827, destinada à instrução primária nas vilas e locais mais populosos (CURY, 2014). Saviani (2006, p. 15) destaca que em referida norma oficializava-se a adoção do método de ensino mútuo, difundido pelo pastor quacre Joseph Lancaster, baseado "no aproveitamento dos alunos mais adiantados como auxiliares do professor no ensino de classes numerosas", em rígida disciplina, repetição e memorização.

Com o Ato Adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, transfere-se às Assembleias das províncias a competência para legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la. Observa Cury (2014, p.26) que, ainda que em regime imperial e centralizado, inicia-se certo "federalismo educacional', com "duplicidade de redes de ensino", reservando-se o ensino superior aos poderes centrais.

> Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriarcado rural, as classes dirigentes não se sensibilizam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a "construção e ordem", a estabilidade das instruções monárquicas e a preservação do regime oligárquico (SUCUPIRA, 2014, p. 73).

Em 1879 sobrevém a denominada Reforma Leôncio de Carvalho (Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879), última norma a tratar da política educacional no império. Em seu art. 1º, revelava-se a opção por ampla liberdade de ensino primário e secundário pela iniciativa privada, salvo inspeção relacionada às condições de moralidade e higiene. Mantinha a obrigatoriedade do ensino primário e previa a criação dos jardins de infância, para crianças de 3 a 7 anos de idade.

Analisando o período de 1827 a 1890, da promulgação da Lei das Primeiras Letras até a implantação dos grupos escolares, Saviani (2006, p. 30-31) sintetiza alguns de seus legados:

> Ligado ao descompromisso do Estado, o século XIX também nos legou a ideia de liberdade de ensino associada ao favorecimento da iniciativa privada. Instituições particulares de ensino de diferentes tipos floresceram no período imperial, especialmente para atender à demanda por ensino secundário. E, nas três últimas décadas desse breve século, as visões positivista e liberal reforçaram tal legado: a mentalidade cientificista de orientação positivista declarava-se adepta da completa 'desoficialização' do ensino e a mentalidade liberal, em nome do princípio de que o Estado não tem doutrina, chegava a advogar o seu afastamento do âmbito educativo. A Reforma Leôncio de Carvalho deu guarida legal a essa tendência. Em suma, o legado educacional do breve sáculo XIX comporta alguns aspectos positivos como a institucionalização da escola e da formação de professores; mas contém, também, aspectos negativos entre os quais avulta a tendência a desonerar o Estado de seus compromissos com a educação, gerando um discurso contraditório com a prática corrente, com consequências funestas que perduram até os dias de hoje. [...] esse legado negativo do século XIX atravessou todo o século XX e se faz presente ainda hoje. Para nos darmos conta disso, basta atentar para os discursos grandiloquentes que proclamam as sublimes virtudes da educação, considerada a chave sem a qual todas as portas se fecham! Sem ela os indivíduos ficam excluídos da "sociedade do conhecimento" e as organizações, até mesmo as empresas, perdendo em produtividade, acabam tragadas na voragem da competitividade! Esse é o discurso que está na boca da maioria das pessoas, com destaque para os empresários, os políticos e os próprios governantes, em contraste com uma prática que nega reiteradamente as palavras pronunciadas com tanta sonoridade. Sem romper com esse legado, corremos o risco de atravessar o século XXI ainda reféns de um problema que os principais países resolveram no século XIX:

> a construção de um sistema nacional de educação capaz de universalizar o ensino fundamental, erradicando o analfabetismo.

2.6.3 Educação na Primeira República

A Constituição republicana de 1891 silenciou a respeito de obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, fortalecendo o federalismo educacional e a autonomia dos estados. O art. 72, §6º dessa Constituição, contudo, afirmava a laicidade do ensino nos estabelecimentos públicos.

Nesse período, verificou-se preocupação com a formação de professores, tendo sido criada a Escola Normal, por Caetano de Campos, em 1890. Iniciava-se, também, a experiência das escolas organizadas por séries e dos grupos escolares, reunião de diversas escolas de determinada localidade em um só prédio, conforme disposição da Lei nº 169, de 7 de agosto de 1893.

Algumas experiências anarquistas e de influência socialista foram verificadas, como a criação de "escolas operárias" que, todavia, "duravam pouco tempo, porque, acusadas de propagar ideologia 'exótica' e perturbadora da 'ordem', eram fechadas pela polícia" (ARANHA, 2006, p. 301). Em tais escolas, fomentava-se o convívio entre meninos e meninas e entre crianças de origens sociais diversas.

Nos grupos escolares — ao menos em São Paulo, por força da Lei nº 88, de 8 de setembro de 1892, que tornava obrigatório o ensino primário para crianças de 7 a 12 anos —, ainda que em ambientes separados, ratificava-se pelo poder público o princípio da igualdade entre sexos, "ao estabelecer igual número de classes para meninas e meninos" (SOUZA, 2006, p. 65). A concentração de inúmeros alunos, em grandes prédios e para a prática do ensino simultâneo, "pôs na ordem do dia os problemas da disciplina na escola" (SOUZA, 2006, p. 79).

As mudanças implementadas durante a Velha República, contudo, não tiveram o condão de democratizar o acesso ao ensino público e reafirmaram, em grande medida, as desigualdades e as injustiças sociais historicamente construídas e perpetuadas em nosso país. Mesmo no estado de São Paulo, em que se afirmou a obrigatoriedade do ensino preliminar, afirmava-se a seletividade para ingresso aos estudos complementares.

> Desse modo reforçou o viés elitista, já que a educação elementar recebia menor atenção. O ensino secundário, privilégio das elites, permanecia

> acadêmico e propedêutico — voltado para a preparação ao curso superior — e humanístico, apesar de esforços dos positivistas para reverter este quadro. Persistia, portanto, o sistema dualista e tradicional de ensino (ARANHA, 2006, p. 298-299).

Em recenseamento escolar realizado em 1920, em São Paulo, constatou-se que quase 70% das crianças não frequentavam escolas e o percentual de analfabetos era de 74,2% (SOUZA, 2006, p. 78). Também persistia no cenário da expansão dos grupos escolares a exclusão das camadas mais pobres da população e dos negros.

> Pode-se dizer que os grupos escolares atenderam, nas primeiras décadas de sua implantação, a alunos provenientes das camadas populares, no entanto, daqueles setores mais bem integrados no trabalho urbano. Desse contingente estavam excluídos os pobres, os miseráveis e os negros. As fotografias da época revelam a pequena presença de crianças negras nas classes dos grupos escolares, e isso se explica pelas péssimas condições sociais em que se encontrava a população negra nessa época (SOUZA, 2006, p. 78).

Outra característica marcante de tal período histórico e, aliás, ainda atual, refere-se à distância entre as promessas normativas e o investimento público efetivamente realizado para a concretização de educação de qualidade para todos, à época, nos então denominados “grupos escolares”.

> Considerados superiores às escolas isoladas, tais estabelecimentos padeciam de problemas crônicos: más condições dos edifícios, dificuldades de manutenção dos prédios e inadequação dos prédios alugados, precariedade de recursos materiais, má formação e baixos salários do corpo docente, dificuldades de padronização e uniformização do ensino tendo em vista a diversidade de tipos de escola primária e de efetivação dos métodos e programas e, mais grave, a ineficácia da educação popular cujos altos índices de seletividade revelavam a face obscura da exclusão escolar e a impossibilidade de a escola pública cumprir os ideais de democratização do ensino (SOUZA, 2006, p. 80).

O modelo dos grupos escolares espalhou-se pelo país e, se de um lado apostava em maior eficiência na divisão do trabalho escolar, ao formar classes homogêneas, “conduzia, também, a mais refinados mecanismos de seleção” (SAVIANI, 2013, p. 175). O autor acrescenta: “No fundo, era uma escola mais eficiente para o objetivo de seleção e formação das elites” (SAVIANI, 2013, p. 175).

Entendemos importante a descrição, ainda que breve, de características essenciais do modelo dos grupos escolares, pois foram mantidos até meados da década de

1970 e ainda influenciam boa parte da organização dos anos iniciais do ensino fundamental. Ademais, como dissemos, a readequação intencional do desenho institucional do Ministério Público e o planejamento e execução de ações eficazes no âmbito do direito educacional exigem conhecimento razoável das possíveis origens históricas de problemas que ainda continuam a existir, das estruturas institucionais dos sistemas educacionais e das escolas, além dos contextos nos quais ocorre, ao final, o processo de ensino e aprendizagem.

Na década de 1920, surgem as primeiras reformas com preocupação de alfabetização das massas populares, apontando-se, como pioneira, a proposta paulista de Sampaio Dória. Tal reforma instituiu obrigatoriedade e gratuidade dos dois primeiros anos da escola primária, mas o projeto não foi plenamente concretizado.[16]

É também na década de 1920 que se observa, entre os liberais, a influência da denominada "Escola Nova", crítica da pedagogia tradicional e defensora de escola única, obrigatória, gratuita e com objetivos de transformação social. Vale citar a importância, na ocasião, das contribuições de Anísio Teixeira, entusiasta do pragmatismo de John Dewey, de Fernando de Azevedo e Lourenço Filho.[17]

Organiza-se, na mesma época, a Igreja Católica em resistência à escola laica e liberal.

> No conflito acirrado entre católicos e escolanovistas, com frequência estes últimos eram acusados de "ateus e comunistas". Talvez com exceção de Paschoal Lemme e Hermes Lima, nenhum deles era comunista, mas, bem ao contrário, eles representavam o liberalismo democrático e os anseios da burguesia capitalista em ascensão. Faziam oposição aos valores ultrapassados da velha oligarquia, mas não questionavam o sistema capitalista como tal (ARANHA, 2006, p. 303).

2.6.4 Do Governo Provisório ao Estado Novo, a educação entre escolanovistas e a Igreja Católica

Com a assunção da Junta Governativa Provisória, em outubro de 1930, criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, pasta assumida por Francisco Campos, também integrante do movimento da Escola Nova.

---

[16] Sobre esta e reformas semelhantes em outros estados brasileiros, ver Saviani (2013, p. 175-177).
[17] Para maior compreensão da produção teórica de referidos autores, ver Saviani (2013).

Interessante notar que, nada obstante a liderança de um adepto da Escola Nova, com o Decreto nº 19.941, de 30 de abril de 1931, restabeleceu-se o ensino religioso nas escolas oficiais. Esclarece Saviani (2013, p. 196) que a aliança entre Igreja Católica e governo explicava-se pelo "temor do avanço do movimento operário"; citando Roberto Simonsen, ideólogo da burguesia industrial, o autor acrescenta:

> Para ele a Igreja estava destinada a desempenhar um grande papel de esclarecimento sobre as necessidades do país, "explicando à massa sofredora que o seu estado atual não decorre dos casos, da compressão exercida pelas classes mais favorecidas" (SAVIANI, 2013, p. 197).

A ruptura efetiva entre católicos e escolanovistas se daria, efetivamente, com a publicação do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", em 1932. Neste documento, indicava-se o objetivo de reconstrução da educação no Brasil, elevando-se a questão educacional ao principal problema da nação. Por sua importância histórica e triste atualidade, transcrevemos o trecho inicial de referido Manifesto:

> Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (MANIFESTO DOS PIONEIROS da Educação Nova, 1932).

No tópico destinado às responsabilidades do Estado, o Manifesto sublinha que a educação é função essencialmente pública e que esta deve ser laica, gratuita, obrigatória e unificada para ambos os sexos.

Estas ideias irão marcar fortemente o processo constituinte de 1933 e 1934, culminando por positivar na Constituição de 1934 algumas importantes conquistas, “como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação” (CURY, 2014, p. 34).

No embate com a Igreja Católica — que defendia o direito dos pais à educação dos filhos e a atuação subsidiária do Estado em relação às crianças abandonadas, resulta norma de conciliação, positivada no artigo 149:

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

Outro importante avanço foi a constitucional obrigação de aplicação de recursos públicos em educação:

> Art. 156 — A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.
> Parágrafo único — Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

A Constituição, reforçando as reformas educacionais de Francisco Campos, de 1931, oficializou os estabelecimentos privados de ensino secundário e superior, o que, na prática, acabou por favorecer a expansão destes em detrimento do investimento público.

> A política de equiparação entre escolas públicas e escolas privadas, pela oficialização e equivalência de ambas, promovida agora de forma não mais restrita, favoreceu o grande “boom” de expansão do ensino secundário de caráter privado nas décadas de 1930 e 1940. Chegou-se, assim, à formação de um empresariado de ensino, que já no início dos anos de 1940 começa a agir como um ator político específico. (No período anterior, o ator educacional privado confundia-se fundamental com a organização eclesiástica católica). O crescimento do setor privado foi um fator inibidor da iniciativa pública, restringindo-se o ensino público àquele tempo a algumas escolas de grande porte e de caráter modelar. A dimensão pública ficou, assim, restrita em grande medida, no ensino secundário, às funções de regulamentação e fiscalização, contrariamente à vontade dos renovadores que a queriam mais fundamentalmente financeira e técnica (ROCHA, 2014, p.148).

Com o golpe de 1937 e instalada a Ditadura do Estado Novo, reforçou-se a ideia de educação como papel prioritário da família e da iniciativa privada, o que pode ser constatado com a leitura do art. 125 da Constituição outorgada:

> Art. 125 — A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Gustavo Capanema foi nomeado para o Ministério da Educação e baixou uma série de Decretos que ficaram conhecidos como disciplinadores das Reformas Capanema. Previu-se o ensino primário elementar de quatro anos com um ano complementar. O ensino médio, dividido em ginasial — com duração de quatro anos — e o colegial, com três, separados em secundário ou técnico-profissional. Nesse período também foi criado o Instituto Nacional de Pedagogia, hoje denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O conjunto de reformas promovidas por Capanema mantinha o sistema seletivo de exames admissionais ao ensino secundário e recomendava a matrícula de mulheres em estabelecimentos exclusivamente femininos.

> Do ponto de vista da concepção, o conjunto das reformas tinha caráter centralista, fortemente burocratizado; dualista, separando o ensino secundário, destinado às elites condutoras, do ensino profissional, destinado ao povo conduzido e concedendo apenas ao ramo secundário a prerrogativa de acesso a qualquer carreira de nível superior; corporativista, pois vinculava estreitamente cada ramo ou tipo de ensino às profissões e aos ofícios requeridos pela organização social (SAVIANI, 2013, p. 270).

Referidas reformas foram bastante influenciadas por pacto político estabelecido entre o governo Vargas e a Igreja Católica. As disputas entre os educadores católicos, adeptos da Escola Nova dentre outros grupos que defendiam a escola pública, universal e gratuita atravessarão décadas, tratando-se de objeto de litígio ainda hoje.[18]

---

[18] Nesse sentido, a ADI 4.439, recentemente julgada no Supremo Tribunal Federal, que versa exatamente sobre o ensino religioso em escolas públicas.

2.6.5 Constituição de 1946, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a disputa entre o público e o privado na educação

Superada a ditadura do Estado Novo, iniciam-se os trabalhos da constituinte em 1946. A Carta que viria a ser promulgada restabeleceria formalmente um regime democrático, marcado, como adverte Reis, "pelas tradições autoritárias da ditadura que o antecedera" (REIS, 2014, p. 17).

> O autoritarismo era evidente na exclusão do jogo político de amplas camadas populares, por analfabetas; no estrito controle estatal das estruturas corporativas sindicais, herança intocada da ditadura varguista; no domínio incontrastado dos monopólios latifundiários — e do poder dos senhores de terra sobre a maioria da população, ainda vivendo no campo, onde a lei mal chegava, ou não chegava; na repressão intermitente dos movimentos populares; na tutela militar, onipresente, característica da República brasileira desde sua fundação (REIS, 2014, p. 17).

Os debates sobre educação na constituinte mais uma vez estarão concentrados no papel do Estado e da família, no público contra o privado, na questão do ensino religioso, no pacto federativo e no financiamento.

Retoma-se a vinculação de impostos para financiamento da educação, disposição que, aliás, é historicamente suprimida em períodos de fragilidade democrática em nosso país.

A gratuidade é garantida apenas no ensino primário oficial e a educação, direito de todos, deveria ser dada no lar e na escola. O ensino religioso permaneceu como disciplina do horário regular de aulas, de matrícula facultativa e de acordo com a confissão religiosa do aluno.

O período de 1946 a 1961, contudo, foi marcado no campo educacional pela discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, acirrando os ânimos entre os defensores do ensino público e os do ensino privado e entre os que lutavam por uma escola laica e os adeptos do ensino religioso.

O ápice do conflito entre escola pública e particular se dá com a apresentação de um substitutivo ao projeto de lei em tramitação pelo deputado Carlos Lacerda, em novembro de 1958, defendendo os interesses das escolas privadas.

Em aliança, empresários e Igreja Católica sustentam a "precedência da Igreja e da família e o caráter supletivo do Estado em matéria de Educação" (SAVIANI, 2013, p. 289). Em defesa da escola pública, apresentam-se as correntes liberal-idealista, liberal-

pragmatista — esta representada por Anísio Teixeira e educadores do movimento renovador —, e a de tendência socialista, que teve como expoente o professor Florestan Fernandes (SAVIANI, 2013, p. 289-290).

Em 1959, estes publicam novo manifesto, com o título “Mais uma vez convocados”. Em sua parte introdutória, o texto revela o fracasso do projeto republicano (ou da falta dele) para a educação. Citam, dentre outros dados, os seguintes a revelar a situação da educação brasileira:

> A organização do ensino é má, arcaica e, além de antiquada, deficiente a tantos respeitos, todos o afirmam; que a educação primária, em dois, três ou quatro turnos, se reduziu a pouco mais do que nada, que são em número extremamente reduzido as escolas técnicas e baixou o nível do ensino secundário, ninguém o contesta; que se agravaram desmedidamente os problemas de edificações e instalações escolares, é outra afirmação que caiu no domínio comum e já não precisa, por sua evidência, nem de pesquisas para pô-la à prova dos fatos nem do reforço de pareceres de autoridades na matéria. O professorado de ensino primário (e mesmo o do grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural quer do ponto de vista pedagógico, é constituído, na sua maioria, por leigos (2/3 ou 3/4 conforme os Estados); não tem salário condizente com a alta responsabilidade de seu papel social nem dispõe de quaisquer meios para a revisão periódica de seus conhecimentos. Com a proliferação desordenada, sem planejamento e sem critério algum (a não ser o eleitoral), de escolas superiores e, particularmente, de Faculdades de Filosofia, já se podem calcular as ameaças que pesam sobre esse nível de ensino, outrora com as poucas escolas tradicionais que o constituíam, e apesar de suas deficiências, um dos raros motivos de desvanecimento da educação nacional. Se se considerar ainda que ultrapassa de 50% da população geral o número de analfabetos no país e que, de uma população em idade escolar (isto é, de 7 a 14 anos) de 12 milhões de crianças, não frequentam escola senão menos da metade ou, mais precisamente, 5.775.246, nada será preciso acrescentar, pois já se terá, com isso, um quadro sombrio demais para lhe carregarmos as cores e desolador demais para nos determos na indagação melancólica de outros fatos e detalhes (AZEVEDO, 2010, p. 71-72).

O novo manifesto reafirmava a necessidade de universalização da escola pública e laica, obrigatória e gratuita e respondia com veemência aos partidários da escola privada:

> A tudo isso, como a qualquer plano de organização, em bases mais sólidas e democráticas, da educação nacional, opõem-se abertamente as forças reacionárias, e nós sabemos muito bem onde elas se encontram e quais são os seus maiores redutos de resistência. Na luta que agora se desfechou e para a qual interesses de vária ordem, ideológicos e econômicos, empurraram os grupos empenhados em sustentá-la, o que disputam afinal, em nome e sob a capa de liberdade, é a reconquista da direção ideológica

> da sociedade, — uma espécie de retorno à Idade Média, e os recursos do erário público para manterem instituições privadas, que, no entanto, custeadas, na hipótese, pelo Estado, mas não fiscalizadas, ainda se reservariam o direito de cobrar o ensino, até a mais desenvolta mercantilização das escolas (AZEVEDO, 2010, p. 95).

O exame da evolução histórica da educação no Brasil e a leitura dos manifestos de 1932 e 1959 nos permitem traçar certo paralelo entre as instituições, escola pública e Ministério Público, no sentido de se verificar um permanente estado de crise, de busca de identidade e de obra inconclusa. Ambas, ademais, em 1988, serão profundamente reformuladas no texto Constitucional e lançadas ao desafio de efetiva reinvenção.

Freitas, analisando os manifestos de 1932 e 1959, aliás, aponta nos textos sinais claros da própria incompletude da República prometida nos textos constitucionais.

> O Manifesto, em sua primeira versão, fazia coro com uma argumentação convencida do caráter inconcluso da República e, ainda que com contradições, sinalizava que a disseminação da escola pública deveria ser considerada o dado ausente, a lacuna a ser preenchida. Em sua segunda versão a proclamação ainda mais veemente das obrigações governamentais relacionadas à escola conservava o mesmo lamento diante das mesmas lacunas ainda não preenchidas. Os dois Manifestos, ainda que abrigassem uma retórica constitutiva de um grupo que não era grupo e de 'técnicos' que se aproximavam da técnica para fazer política, em seus 'subtextos' revelavam a vulnerabilidade com a qual o tema escola pública estava posicionado nas rubricas orçamentárias, nos parágrafos jurídicos normativos, nos púlpitos e palanques e nos 'chamamentos à nação'. Essa vulnerabilidade fez com que o mote da 'reconstrução' educacional, em relação ao passado, se convertesse em denúncia, e, em relação ao futuro, se convertesse em profecia. O estudioso da educação deve ler atentamente os dois documentos (FREITAS, 2011, p. 178).

A advertência cabe também ao Ministério Público e a seus membros, pois, na defesa de referido direito social, há que se compreender as disputas e entraves históricos ao desenvolvimento de educação pública de qualidade, observando-se os percalços que se repetem, as forças do atraso que insistem em impedir a concretização do projeto republicano — com objetivos redimensionados em 1988 — e buscar organização e forma de agir que permitam a superação de verdadeiro círculo vicioso facilmente constatado no breve relato histórico feito até o momento.

O promotor de justiça incumbido da defesa do direito à educação tem a obrigação, inclusive, de escapar a um senso comum que atribui ao passado a imagem de suposta existência de uma boa escola pública. Em meio à disputa entre igreja e defensores do Estado laico e entre iniciativa privada e responsabilidade pública pela educação de todos,

o que se via, em 1960, era um retrato de realidade desalentador, no qual, por exemplo, o número médio de tempo de estudo do brasileiro era de dois anos, não chegando a um ano na população negra (INEP, 1996).

> Em 1964, dos 107.411 prédios escolares que ofereciam ensino primário, apenas 49.024 haviam sido especialmente construídos com essa finalidade 65.414 não eram prédios próprios (8.974 eram alugados e 56.440 eram cedidos). [...] Contrariando o aspecto glamoroso que marca boa parte das representações da escola da década de 1960, especialmente na mídia, cujas expressões mais conhecidas são o Colégio Militar e o Instituto de Educação, no Rio de Janeiro, as escolas brasileiras formavam um quadro bem diverso. Metade dos prédios escolares era ainda de adobe, madeira, taipa ou material similar; 13.946 tinham piso de terra; 79.604 não tinham qualquer tipo de abastecimento de água (nem mesmo poço ou nascente, indicativo de que prédios com postos ou nascentes nas cercanias eram considerados com abastecimento); 61.324 não tinham instalações sanitárias; e 52.136 não tinham área para recreio. [...] A persistência de práticas como essa parecia sinalizar que nossa capacidade de produzir desigualdades era inesgotável (ALGEBAILE, 2009, p. 136-137).

Veremos, adiante, que, desgraçadamente, apesar da democratização do acesso à escola pública a partir, especialmente, dos anos de 1980, tal processo não teve o condão de enfrentar a questão da desigualdade.

Retomando a evolução cronológica de nossa exposição, temos, em 1962, a entrada em vigor da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal lei, até pela demora na tramitação do projeto, nasce envelhecida e não avança substancialmente na construção de um sistema público de ensino. Mantinha-se até a destinação de recursos públicos para escolas particulares.

Surgiram, todavia, nesta época, os movimentos de educação popular, destacando-se o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Movimento Paulo Freire de Educação de Adultos.

> A mobilização que toma vulto na primeira metade dos anos de 1960 assume outra significação. Em seu centro emerge a preocupação com a participação política das massas a partir da tomada de consciência da realidade brasileira. E a educação passa a ser vista como instrumento de conscientização. A expressão “educação popular” assume, então, o sentido de uma educação do povo, pelo povo e para o povo, pretendendo-se superar o sentido anterior, criticado como sendo uma educação das elites, dos grupos dirigentes e dominantes, para o povo, visando a controlá-lo, manipulá-lo, ajustá-lo à ordem existente (SAVIANI, 2013, p. 317).

Ainda no período anterior ao golpe militar de 1964, algumas experiências de ensino público inovadoras ocorreram, tais como os ginásios e colégios vocacionais e o Colégio de Aplicação da Universidade de São Paulo. Os primeiros, que se recusaram, por exemplo, a incluir a disciplina de Educação Moral e Cívica, "para manter o trabalho de formação do cidadão crítico, lúcido, engajado, consciente de seus direitos e deveres para um regime democrático" (SILVA, 1999, p. 100-101) foram fechados durante a ditadura militar, acusados de subversão.

Em Angicos, Rio Grande do Norte, 1963, trezentos trabalhadores foram alfabetizados em aproximadamente 45 dias sob a supervisão de Paulo Freire. O projeto de ampliação de tal sistema de alfabetização em escala nacional, contudo, em confirmação à tese de nossa inexperiência democrática (FREIRE, 1967) e sob o discurso sempre presente da ameaça comunista, foi interrompido pelo golpe militar de 1964.

2.6.6 Educação e ditadura militar

Os anos de chumbo evidentemente ceifaram a possibilidade de uma educação popular e crítica, aprofundando práticas autoritárias e concepções produtivistas e tecnicistas de educação.

Sob a influência da doutrina de segurança nacional ou de interdependência, admitia-se a necessidade de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, "líder do bloco ocidental" (SAVIANI, 2013, p. 359). Lembra Saviani que o Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, pronunciou frases emblemáticas e que tiveram grande repercussão, dentre as quais: "o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil" (SAVIANI, 2013, p. 360).

Nesse contexto, estabelecem-se acordos entre o Ministério da Educação e a United States Agency for International Development (MEC-Usaid), nos quais o Brasil receberia "assistência técnica e cooperação financeira para a implantação da reforma" (ARANHA, 2006, p. 316) educacional. Empresários de São Paulo e Rio de Janeiro, articulados com multinacionais e com a Escola Superior de Guerra, que haviam fundado em 1961 o Instituto de Estudos Políticos e Sociais (Ipes), também passarão a influenciar a elaboração das reformas educacionais.

A política educacional do regime militar será pautada pela teoria do capital humano e do "máximo resultado com o mínimo de dispêndio" (SAVIANI, 2013, p. 365). Para Germano, referida política se desenvolveu em torno dos eixos de controle político e

ideológico da educação escolar, em todos os níveis, estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a 'teoria do capital humano', entre educação e produção capitalista, incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital e descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita (GERMANO, 2011, p. 105-106).

A Constituição de 1967, promulgada após processo constituinte disciplinado por atos institucionais e bem controlado pelo Executivo, teve origem em projeto "autoritário e centralizador, sob o ponto de vista político; liberal e privatizante, sob o ponto de vista econômico" (HORTA, 2014, p. 221).

No que se refere à educação, suprimiu-se a vinculação de receitas para seu financiamento e, embora se tenha fixado a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos de idade, a gratuidade era assegurada apenas nos estabelecimentos oficiais de ensino primário.

Horta (2014, p. 221), em análise aos anais da Constituição de 1967, ressalta o debate sobre a relação entre obrigatoriedade e gratuidade e faz referência a interessante aparte do deputado Alde Sampaio (Arena) ao deputado José Barbosa (MDB), a seguir transcrito:

> "Vossa Excelência está pregando, como aliás já consta na Constituição, o ensino primário obrigatório. Mas perguntaria: a quem se quer obrigar? Aos pais que não têm possibilidade de mandar os filhos porque não há escolas, ou aos poderes públicos para que não faltem escolas no Brasil e os meninos possam realmente estudar? O que vejo no Brasil não é o problema de obrigação dos pais, mas o de escassez de escolas" (BRASIL, *Anais da Constituição de 1967*, vol. 4, tomo I, p. 330).

A falta de obrigatoriedade de aplicação de recursos mínimos em educação acarretou a redução dos investimentos de 11,8% da receita de impostos em 1967, para 7,0% em 1976.

> Esses dados permitem constatar igualmente que o decréscimo do investimento em educação começou a se intensificar num momento em que a economia brasileira alcançava notável expansão — na época do 'milagre' 1968-1973 — e, ao mesmo tempo, se verificava um aumento intenso da arrecadação da receita de impostos (GERMANO, 2011, p.197-198).

Em tal cenário de redução de recursos para a educação, deu-se "arrocho nos salários dos professores, uma censura nos currículos e o índice de evasão e repetência subiu, atingindo especialmente as populações urbanas das periferias" (CURY, 2014, p. 42).

O Ipes organizou e realizou, em 1964 e 1968, respectivamente, o simpósio sobre a reforma da educação e o fórum “A educação que nos convém”. Esclarece Saviani (2013, p.344-345) o sentido geral das reformas propostas por tais forças e que foram explicitadas neste último fórum:

> Esse sentido geral é traduzido pela ênfase nos elementos dispostos pela teoria do capital humano; na educação como formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista; na função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho atribuída ao primeiro grau de ensino; no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão de obra técnica requerida pelo mercado de trabalho; na diversificação do ensino superior, introduzindo-se cursos de curta duração voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados; no destaque conferido à utilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias como recursos pedagógicos; na valorização do planejamento como caminho para a racionalização dos investimentos e aumento de sua produtividade; na proposta de criação de um amplo programa de alfabetização centrado nas ações de comunidades locais. Eis aí a concepção pedagógica articulada pelo IPES, que veio a ser incorporada nas reformas educativas instituídas pela lei da reforma universitária, pela lei relativa ao ensino de 1º e 2º graus e pela criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

O governo militar, portanto, promoveu reformas no ensino superior e, posteriormente, na educação básica. A primeira, baseada em relatório elaborado pelo teórico norte-americano, Rudolph Atcon, extinguia a cátedra, unificou o vestibular, instituiu o curso básico inicial nas faculdades, organizou os departamentos e os currículos em disciplinas e créditos, e institucionalizou a pós-graduação. O relatório Atcon preceituava a observância de uma administração de modelo privado, pois entendia ser “inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública” (GERMANO, 2011, p.123).

Em meio ao crescimento de protestos estudantis, especialmente em 1968, constituiu-se o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária que, em pouco mais de 30 dias, concluiu seus trabalhos e teve o projeto aprovado na Lei nº 5.540/68. Quinze dias depois foi editado o Ato Institucional nº 5, marco da escalada autoritária do regime de exceção, e, por consequência, a Lei nº 5.540/68 sofre os impactos do Decreto-Lei nº 464/69 e do Decreto-Lei nº 477/69, este último tipificando infrações disciplinares de docentes, alunos e funcionários de estabelecimentos de ensinos públicos ou privados, proibindo, em realidade, qualquer manifestação de caráter político.

Ainda sobre o ensino superior, cumpre destacar o Decreto nº 68.908/71, que criou o vestibular classificatório. À época, verificava-se uma pressão por acesso ao ensino

superior dos denominados “excedentes” — alunos que obtinham a nota para acesso ao ensino superior, mas que não conseguiam efetivar matrícula por falta de vagas —, razão pela qual alterou-se o critério de nota para ingresso na universidade, substituindo-o pelo critério classificatório a partir de vagas disponibilizadas.

Com relação ao 1º e 2º graus de ensino, a reforma foi delineada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Houve ampliação do ensino obrigatório dos 7 aos 14 anos de idade, suprimindo-se a distinção entre primário e ginasial e explicitando-se a opção governamental pelo ensino profissionalizante.

> As interações de primário e ginásio, secundário e técnico obedeceram aos princípios da continuidade e da terminalidade. A continuidade garantia a passagem de uma série para outra, desde o 1º até o 2º grau. Pelo princípio da terminalidade, esperava-se que, ao terminar cada um dos níveis, o aluno estivesse capacitado para ingressar no mercado de trabalho, caso necessário (ARANHA, 2006, p. 318).

O art. 76 da Lei nº 5.692/71, com clareza de propósitos e sintetizando o espírito da reforma, assim dispunha:

> Art. 76. A iniciação para o trabalho e a habilitação profissional poderão ser antecipadas:
> a) ao nível da série realmente alcançada pela gratuidade escolar em cada sistema, quando inferior à oitava;
> b) para a adequação às condições individuais, inclinações e idade dos alunos.

A análise conjunta das reformas educacionais de 1968 e 1971, bem como das reivindicações do movimento estudantil e de sua resistência ao regime ditatorial, permite vislumbrar que, com tal princípio de terminalidade, buscava-se alcançar o objetivo declarado de precoce inserção das camadas populares no mercado de trabalho, mas também a redução de demanda para o ensino superior.

Os resultados da repressão e das políticas educacionais desenvolvidas durante a ditadura militar revelam o agravamento do estado de precariedade da educação pública, fortalecimento da rede privada de ensino e marcas autoritárias que ainda se verificam em nossos sistemas de ensino.

Apesar de períodos de crescimento econômico durante o regime militar, não se deu prioridade no investimento para a universalização do ensino elementar e, não obstante

a significativa expansão nas matrículas, persistiam os problemas estruturais de falta de qualidade e desigualdade no acesso e permanência nos estabelecimentos de ensino.

> A ampliação de oferta de vagas nas escolas públicas, portanto, se revestiu de um caráter meramente quantitativo, através da diminuição da jornada escolar e do aumento de turnos que comprometeram a qualidade do ensino. [...] o próprio MEC revelou que em 1985 apenas 27% dos prédios escolares estavam em condições satisfatórias de uso [...] o número de professores leigos aumentou em 5,4% entre 1973 e 1983, fato que se apresenta de forma mais grave no Nordeste onde, em 1981, 36% do professorado tinha apenas o 1º grau. Os salários e as condições de trabalho dos professores sofreram um agudo processo de deterioração. As escolas se degradaram. Este quadro revela que, muito embora significativos contingentes das camadas populares tenham tido acesso à escola, na verdade foi proporcionada a esses contingentes uma educação de segunda categoria, de baixa qualidade. Tanto é assim que as taxas de evasão e repetência mantiveram-se em níveis elevados. Nessa perspectiva, a retenção de alunos nas séries iniciais aumentou ao longo da década de 1973-1983. Assim, a taxa de repetência na 1ª Série do 1º grau saltou de 27,2% em 1973 para 34,2% em 1983. Somando-se as taxas de repetência e evasão, constatamos, em 1985, uma perda da ordem de 42,6% na 1ª Série e de 35,2% na 2ª Série, o que significa a preservação de taxas praticamente idênticas às existentes doze anos atrás (GERMANO, 2011, p. 169-170).

Bastante negativa é também a avaliação de Aranha (2006, p. 319-320) a respeito do legado educacional do regime militar:

> Os efeitos das reformas de ensino no período da ditadura foram desastrosos para a educação brasileira. [...] a reforma não só foi um fracasso como provocou prejuízos inestimáveis. Vejamos alguns aspectos. A profissionalização não se efetivou. Faltavam professores especializados, as escolas não ofereciam infraestrutura adequada aos cursos (oficinas, laboratórios, material), sobretudo nas áreas de agricultura e indústria. Daí o subterfúgio do recurso à área terciária, de instalação menos onerosa. Sem a adequada preparação para o trabalho, era lançado no mercado um ‘exército de reserva’ de mão de obra desqualificada e barata, o que fez manter nossa dependência para com os países desenvolvidos. Por outro lado, as escolas particulares, sobretudo as destinadas à formação da elite, não se submeteram à letra da lei, mas apresentavam um ‘programa oficial’ que atendia apenas formalmente às exigências legais. Na realidade, o trabalho efetivo em sala de aula continuava voltado para a formação geral e preparação do vestibular. [...] Portanto, a escola da elite continuava propedêutica, enquanto as oficiais aligeiravam seus programas com disciplinas mal ministradas, descuidando-se da formação geral. De maneira mais grave ainda persistia a seletividade, já que a elite, bem preparada, ocupava as vagas das melhores universidades. Como consequência, a reforma não conseguiu desfazer o dualismo escolar.

Todos esses dados ruins somaram-se a restrições de liberdade, de possibilidades de desenvolvimento de uma formação plural, reflexiva e crítica, com a inserção de doutrina oficial do regime por intermédio das disciplinas sobre civismo.

No ensino superior, ainda segundo Aranha (2006, p. 320), ocorreu "processo sem precedentes de privatização e a expansão de cursos superiores de baixo custo e com "superlotação de classes".

Germano (2011, p. 170), valendo-se de dados do IBGE e de outras fontes acadêmicas de pesquisa, relata que em 1986, "cerca de 32,3% da população nacional vivia em estado de pobreza", que, em 1987, 59% da população analfabeta era constituída de negros e pardos e que 39% destes, com 7 anos ou mais, tinham menos de 1 ano de estudo, sendo que somente 6% ultrapassavam o 1º grau.

No repositório do Ipea, encontramos também indicadores alarmantes sobre a educação brasileira na retomada do período democrático.

> Em 1988, quase um quinto da população de 15 anos ou mais era constituída de analfabetos. Na zona rural, a taxa alcançava 37% e na região Nordeste, índice semelhante era registrado. Pesava o contingente da população adulta, que não contara com oportunidades de escolarização, mas também era elevada a taxa entre jovens de 15 a 24 anos (10%). Da população de 7 a 14 anos, 80% frequentavam o ensino fundamental — então denominado primeiro grau. A parcela desta população que se encontrava fora da escola perfazia cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes. Na região Nordeste, a taxa de frequência era 14 pontos percentuais (p.p.) menor que a do Sudeste, enquanto na zona rural a exclusão do acesso a este nível de ensino atingia um terço de sua população. Entre os fatores que contribuíam para configuração deste quadro educacional, cita-se ausência de oferta, em muitas escolas, de todas as oito séries que compunham a escolarização obrigatória, especialmente naquelas localizadas na área rural. Dos jovens de 15 a 17 anos, faixa etária própria ao ensino médio — então segundo grau –, apenas 15% cursavam este nível de ensino. Apesar de as diferenças regionais serem acentuadas, mesmo no Sudeste, que ostentava a maior taxa, somente um quinto dos jovens desta faixa etária cursavam o ensino médio. Esta situação era decorrente, principalmente, dos graves problemas de fluxo escolar, que acarretavam retenção dos alunos no ensino fundamental, especialmente nas primeiras séries. No limite, as sucessivas reprovações redundavam em abandono definitivo da escola. O acesso ao ensino superior estava, em 1988, restrito a 5% da população de 18 a 24 anos. No Nordeste, o percentual era apenas 2,7%. [...] Portanto, encontravam-se matriculados no ensino regular, em 1988, aproximadamente 36 milhões de estudantes, sendo 27,6 milhões no ensino fundamental. O ensino de segundo grau compreendia 3,5 milhões de estudantes e a pré-escola outros 3,4 milhões. No ensino superior havia 1,5 milhão de graduandos. A oferta pública era maior em todos os níveis, com exceção do ensino superior, em que perfazia 38,9%. Representava 87,6% no ensino fundamental e pouco mais de 69% na educação pré-escolar e no segundo grau. A presença dos municípios era cada vez maior na educação

> pré-escolar (41,9%) e no ensino fundamental (29,9%). Ainda assim, era expressiva a dimensão da rede de ensino privada, da ordem de 6,4 milhões de alunos, dos quais 3,4 milhões somente no ensino fundamental. Era significativa a incidência de professores não habilitados, assim como eram baixas as remunerações percebidas pela categoria. No ensino de primeiro grau, estas perfaziam em média US$ 193,00 mensais, em 1987, mostrando-se inferiores a outras categorias ocupacionais também predominantemente femininas, como caixa (US$ 232,00) e secretária (US$ 264,00), a despeito de os professores terem maior grau de escolaridade que o apresentado por estas categorias profissionais (CORBUCCI, 2009).

Importante destacar e fixar alguns dados sobre a realidade socioeconômica e educacional brasileira ao final do regime ditatorial e da transição para o regime democrático para futura comparação com a situação pós 1988, já com o reconhecimento da educação como direito social e dever do Estado e com a atribuição de responsabilidades e instrumentos ao Ministério Público para cobrar sua concretização.

2.6.7 Redemocratização e a educação na Constituição de 1988

A transição do período ditatorial para a democracia se dá em meio a grave crise econômica e as forças oposicionistas, inclusive no campo educacional, reforçam sua mobilização. Seminários e conferências sobre educação foram realizados e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) adota, a partir de 1974, em suas reuniões anuais, posicionamento aberto de oposição ao regime.

Registre-se que em 1977 o governo inviabilizou a reunião da SBPC, tendo esta sido realizada em espaço cedido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. “Em seguida, no mesmo ano, a referida universidade foi invadida por tropas policiais sob o comando do coronel Erasmo Dias” (GERMANO, 2011, p. 243).

Nessa fase de transição, a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, retoma a determinação de aplicação compulsória de percentuais mínimos da receita de impostos pela União, estados, Distrito Federal e municípios.[19]

Nada obstante a derrota do movimento por eleições diretas, o país passa a ter novamente governo civil em 1985. Neste mesmo ano, a Lei nº 7.395 reconhece a legalidade

---

[19] Assim dispôs a referida Emenda: “Artigo único — O art. 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: ‘§4º — Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.’”

da União Nacional dos Estudantes e da representação estudantil dos estados e das instituições de ensino superior.

Retomam-se as discussões entre educação pública e privada, laicidade e ensino religioso e nessa disputa, segundo Cunha, a ditadura militar teria sido "vitoriosa na própria ideologia que nasceu para combatê-la: o antiestatismo" (CUNHA, 2009, p. 377). Supostamente para combater o autoritarismo de Estado, pregava-se o fortalecimento da sociedade civil e das comunidades.

Para Cunha (2009), ao identificar qualquer Estado com o governo militar, com as forças do mal, em oposição ao bem representado pela sociedade civil, reforçava, inclusive a esquerda, a ideologia neoliberal e os interesses da igreja.

> Tal maniqueísmo, que não disfarçava sua origem religiosa, foi absorvido e reelaborado conforme os interesses e as ideologias das forças que integravam a frente de oposições do regime militar: liberais, socialistas, comunistas, católicos. Esquecia-se (ou não se conseguia ver) que a sociedade civil, por vezes chamada de "comunidade", era constituída também por instituições bastante autoritárias, como a família, as sociedades religiosas e as empresas, entre outras. Como o adjetivo civil era entendido em oposição a militar, esvaziado de seu significado mais amplo, o maniqueísmo se encaixava na realidade representada pelos opositores à ditadura. Com efeito, o autoritarismo, ao invés de ser um atributo exclusivo do Estado, permeava toda a cultura brasileira, contraditoriamente articulada com práticas e valores democráticos (CUNHA, 2009, p. 377-378).

Referida advertência tem especial importância para um Ministério Público que pretenda de fato se renovar nos moldes do que restou proclamado na Constituição de 1988. Uma instituição acostumada aos instrumentos inquisitoriais e da acusação penal, ao controle dos desvios de conduta alheios e, especialmente, ao exercício individual de poder, sob o mantra da convicção pessoal e do respeito à lei, corre, permanentemente, o risco de reprodução da cultura autoritária referida pelo autor, prática absolutamente incompatível com os deveres constitucionais de defesa do regime democrático e dos interesses sociais.

No mesmo período, todavia, houve intensa mobilização social e as discussões sobre urgente projeto para recuperação da escola pública que já vinham sendo realizadas nas Conferências Brasileiras de Educação e em inúmeros outros fóruns e artigos, vão desaguar na Assembleia Nacional Constituinte.

De 1980 a 1988, foram realizadas cinco conferências nacionais de educação, tendo sido a quarta, realizada em setembro de 1986, em Goiânia, destinada à discussão central a respeito da educação e constituinte. Nesta IV Conferência Brasileira de Educação,

os participantes — representantes do campo educacional — produziram a Carta de Goiânia, consignando dispositivos que deveriam integrar a nova Constituição.[20]

Em apertado resumo, os participantes da IV Conferência reivindicavam a educação como direito de todos, dever do estado, laica, gratuita e ofertada em estabelecimentos públicos, vedando-se a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada de qualquer natureza.

Instalada a Assembleia Constituinte, três blocos sustentaram projetos bem distintos para a educação brasileira.

De um lado, defendendo basicamente as ideias da Carta de Goiânia, o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, formado pelas seguintes entidades:

> Associação Nacional de Educação (Ande); a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe); a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes); a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf); a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação dos Professores do Brasil (CPB); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a União Nacional dos Estudantes (UNE); e a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra) (PINHEIRO, 2014, p. 280-281).

A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen) e a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) mobilizaram-se para a defesa do ensino particular, leigo e/ou confessional. A primeira atuou prioritariamente como “porta-voz do grupo leigo empresarial” (PINHEIRO, 2014, p. 282).

Os embates no processo constituinte, como dito, mais uma vez serão marcados pelas oposições entre público e privado — e os recursos públicos historicamente utilizados indistintamente para estabelecimentos estatais e particulares — laicidade e ensino religioso.

Na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, observadas as emendas populares e os intensos debates ocorridos em audiências públicas, sobreveio texto que representava predominância das ideias de fortalecimento da escola pública.

---

[20] Para a leitura de todos os dispositivos sugeridos, ver Cunha (2009, p. 96-98).

> Submetido a uma série de emendas, o texto finalmente aprovado pela subcomissão mantinha o ensino religioso facultativo, mas proibia o repasse de verbas públicas para a criação e manutenção de entidades privadas de ensino. Na linha do Fórum, estipulava que os recursos provenientes da contribuição das empresas para o salário-educação se destinassem à expansão da oferta do ensino fundamental. [...] O texto aprovado na subcomissão foi festejado como uma expressiva vitória das forças progressistas no campo educacional, no primeiro embate que se travou. O confronto seguinte resultou, senão numa derrota, pelo menos num recuo (CUNHA, 2009, p. 437-438).

Na Comissão Temática da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, segundo Pinheiro, "as questões mais polêmicas foram: a reserva de mercado, a destinação dos recursos públicos da educação e a criação do Conselho Nacional de Educação" (PINHEIRO, 2014, p. 293).

Diante da impossibilidade de consenso mínimo, a Comissão Temática não logrou aprovar anteprojeto, seguindo as propostas para a Comissão de Sistematização. Nesta fase da tramitação, foram poucas as mudanças, se considerado o texto do relator da Comissão Temática, mas houve intensa mobilização das forças mais retrógradas da Assembleia — o denominado Centrão — até para a mudança do regimento da Constituinte, o que, de fato, ocorreu em plenário.

Tal como aconteceu com a tramitação da disciplina do Ministério Público na Constituição, o Centrão, valendo-se da alteração do regimento e ampliação das hipóteses de emendas, apresentou em plenário propostas para modificar o capítulo destinado à educação. Em síntese, essa bancada pretendeu facilitar a destinação de recursos públicos às instituições privadas de ensino, a restrição do ensino em língua portuguesa apenas ao fundamental, substituição da gestão democrática pela "função participativa dos mestres, dos pais e da comunidade", e "tudo isso, revestido pela mitologia da família, ressuscitada dos textos religiosos com que se procurou influir na elaboração da lei de diretrizes e bases da educação nacional, de 1961" (CUNHA, 2009, p. 441).

Houve, então, necessidade de novas negociações e composições entre diversos e contraditórios interesses. Ainda que com inegáveis avanços, observou-se mais uma vez no processo constituinte a histórica tendência conciliatória entre forças desiguais, a respeito de interesses nem sempre de fato conciliáveis, resultando em instrumental normativo propício ao litígio.

O próprio embate a respeito do conceito do que seja público para fins educacionais — ainda hoje presente — é bom indicativo das dificuldades que ainda seriam

observadas para interpretação e aplicação do texto constitucional na execução de políticas públicas e no âmbito do sistema de justiça.

> No processo de argumentação na Constituinte, todos os grupos em conflito se autodefiniam como públicos, em virtude dos serviços educacionais prestados à sociedade. Porém, o uso que faziam do termo público para justificar suas reivindicações era diferente em cada caso. Três foram as conceituações de *público* utilizadas na Constituinte: o público mantido pelo Estado; o público não Estatal; e o público como serviço público. [...] A cada uma dessas conceituações correspondeu a defesa de uma proposta concreta. A do *público Estatal* continha a reivindicação da exclusividade de recursos para a escola pública; a do *público não estatal* a de recursos para a escola do Estado e a escola comunitária, confessional ou filantrópica; e a do *público como serviço público* a de recursos para a educação em geral (PINHEIRO, 2014, p. 308-309).

Na disputa entre público e privado na educação e diante das composições feitas no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, parece haver consenso entre os analistas do campo educacional que apenas a Igreja Católica foi indiscutivelmente vitoriosa.

Para Cunha (2009, p. 441), a Igreja Católica foi "a grande vencedora nessa luta político-ideológica, pelo menos no que diz respeito à questão educacional", posição compartilhada por Pinheiro (2014, p. 307-308):

> No segmento privado, se forem consideradas apenas as escolas confessionais, pode-se dizer, sem nenhuma restrição, que estas saíram plenamente vitoriosas. Garantiram o ensino religioso na escola pública e o recebimento de verbas públicas.

As demais correntes que lutavam por exclusividade de recursos públicos, fortalecimento de sistema estatal de ensino ou por manutenção e fortalecimento de investimento de recursos públicos para estabelecimentos privados de ensino obtiveram ganhos parciais.

Os defensores da educação pública tiveram suas principais vitórias no reconhecimento do direito social à educação e na garantia da gratuidade do ensino público. Houve clara atribuição dos deveres do Estado com a educação, positivando-se o direito público subjetivo à educação obrigatória. A garantia de autonomia universitária no texto constitucional foi inovação festejada por esta ala. Foram estabelecidos, também, princípios importantes para a construção de um novo projeto educacional para o Brasil, destacando-se a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar,

pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, garantia de padrão de qualidade, gestão democrática, dentre outros.

A previsão de Plano decenal de Educação — reivindicação presente desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova — com objetivos de articulação e desenvolvimento do ensino também fortaleceu a ideia de educação como política de estado, construção coletiva e responsabilidade dos poderes públicos que, de forma articulada, devem adotar ações que conduzam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do país, estabelecendo metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214 de Constituição Federal).

Os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, como veremos mais adiante, são normas de singular importância também para a reflexão e para a organização institucional do Ministério Público, pois são estruturantes de um verdadeiro sistema nacional de educação, devem ser construídos democraticamente, com intenções claras, disciplinando articulação de esforços, integração dos entes federados, com pretensão de impulsionar a continuidade de ações e de promover avanços nas políticas públicas educacionais para além dos interesses e projetos de determinados governantes.

Podemos apontar como ganhos daqueles que buscavam fortalecer a iniciativa privada no campo educacional a transferência de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, bem como a possibilidade de destinação de tais valores a bolsas de estudos no ensino fundamental e médio no caso de falta de vagas em estabelecimentos estatais. Previu-se, ainda, a possibilidade de aplicação de recursos públicos em atividades universitárias de pesquisa e extensão (art. 213, §2º, da Constituição Federal).[21]

Optamos por interromper este escorço histórico com o advento da Constituição de 1988, para fixar no tempo a situação de fato vivida pelo Ministério Público e pela educação brasileira, traçando paralelo entre as inovações normativas postas naquele momento e os desafios decorrentes dos dados de realidade de então.

Pensando, todavia, na pretensão básica deste trabalho, é importante consignar desde logo que o texto constitucional previu a organização dos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em regime de colaboração, sendo certo que a Emenda Constitucional nº 59, de 2009 — explicitando luta antiga do campo

[21] Gastos públicos foram ampliados para as instituições de educação profissional e tecnológica a partir da Emenda Constitucional nº 85, de 2015.

educacional — atribuiu ao Plano Nacional de Educação o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração.

Essa ressalva — avançando no tempo — é importante, porque a ausência de um Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração é identificada historicamente como causa importante da ausência de adequada assunção de responsabilidades pelo financiamento da educação pelos entes federados e descontinuidade das políticas educativas.

Esclarece Saviani (2012, p. 75) que, no momento em que "educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolvendo-se uma ação educativa intencional, então tem-se a educação sistematizada". E acrescenta:

> Assim, a educação sistematizada, para ser tal, deverá preencher os requisitos apontados em relação à atividade sistematizadora em geral. Portanto, o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando toma consciência da situação (estrutura) educacional (a), capta os seus problemas (b), reflete sobre eles (c), formula-os em termos de objetivos realizáveis (d), organiza meios para alcançar os objetivos (e), instaura um processo concreto que os realiza (f) e mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (g) (SAVIANI, 2012, p. 75).

O mesmo autor, analisando a legislação de diretrizes e bases da educação vigente quando da promulgação da Constituição de 1988, apontando descompasso entre a norma e a tomada de consciência sobre os problemas nacionais da educação e sobre a realidade nacional e suas necessidades na área educacional, conclui que sequer poder-se-ia cogitar a existência de um sistema educacional brasileiro, mas apenas de estrutura.

Cury (2010, p. 25-26), corroborando a importância da concretização do sistema nacional de educação em regime de colaboração, destaca a necessidade e complexidade de sua construção:

> A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e até decisão. [...] No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-lo foi o de colaboração recíproca. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 26 Estados, mais de 5.600 Municípios e o Distrito Federal. Esse sistema de repartição de atribuições está também presente na organização da educação nacional. Contudo, sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atenda, de fato, ao pacto federativo, o alcance das

> políticas torna-se minimizado, pois o conjunto dessas opções implica uma nova cultura em ser federativo.

O conhecimento a respeito de um Sistema Nacional de Educação a ser construído e da necessária organização em regime de colaboração, impacta diretamente a forma de agir do Ministério Público, indicando, por exemplo, inadequada a pulverização de promotorias de justiça em divisão espacial de comarcas, fato que analisaremos posteriormente.

Retomando, em conclusão, a narrativa sobre o processo constituinte, temos que a disciplina do direito à educação no texto constitucional de 1988 resulta, na feliz síntese de Ximenes (2014, p. 50), já citada neste trabalho, de um arranjo "assimétrico e conflitivo". Vieira (2013, p. 18-19), também referido por Ximenes (2014), assim descreve o processo e o documento final:

> [...] a Constituição de 1988 foi produto de um intenso processo de conciliação entre as forças políticas que moldaram a transição brasileira (sem ruptura) e as arraigadas estruturas de poder. Por conciliação não se deve compreender, no entanto, um processo de negociação entre forças razoavelmente igualitárias na sociedade para firmar um pacto simétrico de mútuo interesse. Trata-se de uma estratégia de estabilização de certa ordem assimétrica, pela qual as novas instituições buscam simultaneamente preservar o poder e os interesses dos mais poderosos e ceder "benevolentemente" a demandas sociais, em troca de lealdade ao novo pacto político. A Constituição de 1988 não foi um pacto social entre iguais, mas também não pode ser confundida com uma simples carta de fachada ou simbólica, voltada a encobrir um rústico modelo de dominação. Temos um pacto assimétrico. Isso gerou um documento igualmente assimétrico no reconhecimento de direitos, na proteção de interesses e mesmo na preservação de esferas de poder. A constituição estabelece direitos que devem ser respeitados, esferas de participação a serem preenchidas e metas que devem ser alcançadas. Prevê também mecanismos orçamentários que buscam assegurar a eficácia de algumas de suas promessas. Essas previsões que fazem a Constituição contraditória permitem que vários setores da sociedade exerçam pressão, juridicamente justificada, para concretizá-las. Em resumo: *a Constituição brasileira procurou satisfazer os diversos setores organizados da sociedade, ainda que de forma não simétrica, transferido para o sistema político e para o Judiciário a responsabilidade de sua concretização ao longo do tempo*.

A compreensão dos conflitos assimétricos e dos arranjos surgidos das contradições e projetos em disputa na assembleia constituinte é essencial para que o Ministério Pública defina seus posicionamentos e possa organizar-se institucionalmente para agir, intencionalmente, de forma a garantir a efetividade integral da Lei Maior. Fundamental, do mesmo modo, que o Ministério Público tenha em conta a evolução, os saberes

acumulados, os debates e as lutas históricas da população e do campo educacional, não desconsiderando tais aspectos no momento de decidir sobre a intervenção ou não ou sobre o modo de intervenção em determinadas questões relacionadas às políticas educacionais.

2.7 Juridificação, judicialização ou novas modalidades democráticas de mediação? Um Ministério Público para a defesa do direito à educação

Estudados os aspectos centrais a respeito da teoria do Estado Democrático de Direito, das dificuldades de concretização de suas promessas de bem-estar social em período de hegemonia neoliberal e globalização, bem como identificado o objeto central de nossa preocupação — o direito à educação — em sua evolução histórica até a Constituição de 1988, passaremos a discorrer a respeito das críticas à intervenção do Ministério Público em políticas públicas educacionais e sobre possibilidades teóricas e práticas a respeito das funções e das características desejáveis para que o Ministério Público possa realizar com legitimidade e eficiência a defesa de tal direito.

Inicialmente, dado o percurso até aqui transcorrido, entendemos ser possível afirmar que o Ministério Público é instituição pública com enorme gama de atribuições, essenciais para fazer valer o texto constitucional em sua inteireza, aliando-se às classes submetidas a processos de exclusão e apoiando, sob perspectiva democrática e emancipatória, extrajudicial e judicialmente, esta população em busca da satisfação de seus direitos fundamentais.

O Ministério Público, portanto, precisa avançar em termos de arranjo institucional — inclusive no que diz respeito à seleção e formação de pessoal — de maneira que seja capaz de internalizar, em seus membros e servidores, as ideias diretrizes positivadas nos primeiros artigos da Constituição, em seus fundamentos, objetivos e princípios.

A instituição — também de acordo com os argumentos até o momento expendidos e dados colacionados -, há que buscar arranjo que reequilibre suas estruturas em razão de suas diversas e inseparáveis missões, bem como das reais necessidades da sociedade brasileira, garantindo, inclusive, convergência de fins entre os órgãos responsáveis pela persecução penal e aqueles incumbidos da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Considerando as inúmeras tarefas constitucionais atribuídas ao Ministério Público e a diversidade de objetos e especializações exigidas, parece-nos haver necessidade

de maior flexibilidade na organização institucional e adequação das promotorias de justiça a seus objetivos constitucionais e legais específicos.

A partir das críticas mais comuns ao processo de juridificação e judicialização da política, das relações sociais e, por consequência, do direito à educação, parece-nos importante analisar — para além da legitimidade decorrente da norma constitucional — de que forma e em que medida se justifica a intervenção do Ministério Público em políticas públicas, considerando a consolidação constitucional do direito educacional e a proliferação de normas a regulamentar o funcionamento dos sistemas de ensino, instituições escolares e, até mesmo, o processo de ensino e aprendizagem.

Além de apresentar algumas respostas às críticas que acabam por englobar em um mesmo fenômeno a judicialização da política pública educacional e a atuação do Ministério Público na defesa do direito educacional, trataremos também da questão da representação de parcela da vontade popular exercida pela instituição quando atua no plano das políticas públicas para efetivação dos direitos sociais e sua legitimidade democrática para tanto.

A opção pelos dois últimos aspectos referidos no parágrafo anterior decorre justamente das frequentes objeções à intervenção do Ministério Público em ampla gama de temas afetos aos interesses da população, a partir de iniciativas independentes e majoritariamente individuais de seus membros, sem que tenham mandato eletivo ou que estejam sujeitos a canais efetivos de *accountability*.

De início, cumpre afirmar que a atuação do Ministério Público, para nós, só será substancialmente legítima na defesa do direito à educação se interpretadas, conjunta e indissociavelmente, as regras de defesa do regime democrático, dos interesses sociais e aquelas atinentes aos objetivos fundamentais da República, postas no art. 3º da Constituição.

Assim, qualquer intervenção ministerial que, à guisa de defesa do direito à educação, fragilize a essência do regime democrático — soberania popular, portanto — e/ou os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de garantia do desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, será ilegítima e, a rigor, violadora da Constituição.

Uma segunda premissa necessária diz respeito ao fato de que a concretização de direitos sociais se dá, precipuamente, por intermédio da implementação de políticas públicas, assim definidas no campo do direito:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Algum grau de influência do Ministério Público no chamado ciclo das políticas públicas é, portanto, inevitável e decorre de imposição constitucional para que defenda os direitos sociais. Essa peculiar característica deve, aliás, ser levada em conta ao se conceberem arranjos e estruturas institucionais apropriadas para a defesa do direito à educação.

Nesta seara, não basta ao membro do Ministério Público habilidade para operações de subsunção de fatos à norma, competindo-lhe compreender os possíveis efeitos desejados e colaterais na indução, cobrança e controle de políticas públicas educacionais, bem como capacidade de manejar instrumentos judiciais e extrajudiciais atento aos dados de realidade e às consequências práticas de sua atuação.

> Intervenções estatais devem ser vistas como fatos complexos, dinâmicos e multifocais, impossíveis de serem reduzidos ao momento imediatamente "administrativo". Mais do que isso, a política pública passa a ser tratada como uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

A complexidade dos programas governamentais, das intervenções estatais e privadas de diversos níveis, o entrelaçamento de fatores econômicos, sociais, políticos culturais, etc., para a implementação de políticas públicas, nos dão pistas, desde logo, a respeito das dificuldades (impossibilidades?) para a satisfação dos direitos sociais pela via do processo judicial e do "sistema do direito", notadamente nas demandas com pedidos de

obrigação de fazer, considerando a tendência de referido sistema à simplificação das nuances do litígio e sua redução à codificação binária lícito *versus* ilícito, direito *versus* não direito (LUHMANN, 2016, p. 81).

Um terceiro ponto a ser fixado refere-se à melhor compreensão das funções e responsabilidades do Ministério Público, inserido em uma Constituição aberta, dirigente, numa perspectiva democrática de constitucionalismo.

2.7.1 Ministério Público: considerações sobre suas funções e responsabilidades constitucionais

Iniciando o desenvolvimento de nossos argumentos a partir do último ponto acima referido, há que se observar que o Ministério Público tem sua disciplina constitucional delineada em capítulo da Lei Maior que trata das "Funções Essenciais à Justiça", ao lado da Advocacia Pública, da Advocacia e da Defensoria Pública.

Não seria lógico — e a leitura dos arts. 127 a 135 da Constituição descarta tal hipótese — que, no âmbito da criação das instituições referidas, o constituinte atribuísse funções redundantes ou idênticas a cada uma delas, parecendo-nos que, para a correta apreensão da essência ou razão constitucional de existir de tais instituições, há que se buscar o que as diferencia.

No que tange à advocacia e à advocacia pública, não há maiores dificuldades em distinguir tais atividades daquelas conferidas ao Ministério Público. O advogado exerce ministério privado e postula, em juízo ou fora dele, no interesse de seus clientes.[22] A Advocacia Pública, por seu turno, assumiu funções de representação dos entes federados antes exercidas pelo Ministério Público, mas hoje incompatíveis com suas atribuições.

A Defensoria Pública tem, por incumbência fundamental, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, comprovando estes, insuficiência de recursos.

Ainda que coincidentes os objetivos de concretização dos valores da Justiça e de promoção dos direitos humanos e mesmo desejáveis atuações conjuntas, articuladas

[22] Preferimos a expressão "cliente" em detrimento de "constituinte", tal como positivada no art. 2º da Lei nº 8.906/94, para evitar maior confusão com a utilização frequente no texto de "constituinte" como "representante popular no processo de elaboração da Constituição".

e/ou complementares entre as instituições, a análise atenta da parte final dos arts. 127 e 134 da Constituição parece apontar os traços essencialmente distintivos das funções precípuas do Ministério Público e da Defensoria Pública em matéria não criminal.[23]

Para facilitar a compreensão da linha de raciocínio que procuramos desenvolver, segue a transcrição dos artigos em exame, com destaque à parte final dos dispositivos:

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado**,** *incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.* [...]
> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e *a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal* (grifos nossos).

Nota-se, nos textos grifados, que a razão de ser do Ministério Público — suas obrigações fundamentais — é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. À Defensoria Pública, a Constituição atribuiu incumbência fundamental de defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, assim entendidos aqueles que comprovem insuficiência de recursos para a contratação de assistência jurídica particular.

Na descrição das missões do Ministério Público não há, portanto, relação direta de patrocínio jurídico de interesses pessoais, a sujeitos determinados — mesmo quando da referência aos direitos individuais indisponíveis. Mazzilli (2013, p. 127) afirma que já está superado o "enfoque não apenas prioritário, mas exclusivo, ao zelo ao interesse indisponível por parte do Ministério Público", não se podendo "centrar, exclusivamente, a destinação institucional do Ministério Público na defesa dos interesses indisponíveis". Para nós, mais do que uma relação hierárquica de interesses ou de prioridades, a norma constitucional aponta um novo olhar, um novo viés e um novo modo de agir institucional.

O que queremos dizer é que a interpretação do art. 127, tal como redigido e em comparação com as atribuições das demais instituições essenciais à Justiça, indica que ao Ministério Público não basta a tutela do interesse individual indisponível no caso concreto

[23] Inequívoca a diferença de funções das instituições no campo penal, em que o Ministério Público é titular exclusivo da ação penal pública.

— como advogado da parte — mas a defesa dos direitos indisponíveis e sociais a partir da identificação e do combate às causas de violação ou de ameaça de violação a tais direitos. Em outras palavras, a atuação do Ministério Público há que transitar da tutela de direitos subjetivos para a defesa dos direitos fundamentais do ser humano.

> Com efeito, recusando a concepção de direitos públicos subjetivos, que constituíram um conceito técnico-jurídico do Estado liberal preso à concepção individualista do homem, os constitucionalistas democráticos preferem adotar a expressão direitos fundamentais do homem, que designa, no âmbito do direito positivo, as prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas (CITTADINO, 2003, p. 30).

Se tradicionalmente o Ministério Público tutelaria interesses individuais indisponíveis promovendo ação em favor, por exemplo, de uma criança para a obtenção de vaga escolar, ou oferecendo parecer em processo de adoção, a partir do texto constitucional haverá que perquirir das causas da violação dos direitos fundamentais à educação infantil ou à convivência familiar e se preocupar também com as consequências de sua intervenção para além do fato concreto que, ao final, é sintoma de omissões e/ou infrações às normas constitucionais.

2.7.2 Judicialização e Ministério Público

A segunda questão que queremos analisar, com o objetivo de aclarar as reais funções do Ministério Público na defesa do direito educacional, diz respeito à judicialização do tema.

Parece-nos que boa parte das ressalvas feitas à atuação do Ministério Público na seara das políticas públicas decorre de sua insistência em se espelhar no desenho institucional do Poder Judiciário, espelhamento que acaba por contaminar, inclusive, o olhar do pesquisador que se debruça sobre o exame da instituição, naturalizando semelhanças que, na realidade, não mais existem.

Com efeito, ainda que a Constituição tenha atribuído a promotores e procuradores de justiça garantias paritárias às dos magistrados — diante da relevância das atribuições constitucionalmente recebidas e das graves responsabilidades daí decorrentes, entendemos que, no mais, as instituições — Poder Judiciário e Ministério Público — são significativamente diversas.

Importante relembrar, neste ponto, que, diferentemente das Constituições anteriores e do disposto na Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, não mais constou da Carta de 1988 que a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses sociais dar-se-ia exclusivamente "perante o Judiciário" (conforme dicção do art. 1º da Lei Complementar nº 40/81), ampliando as possibilidades de solução não jurisdicional de conflitos e a defesa de direitos também fora do processo judicial.

Considerando, todavia, que a doutrina costuma dirigir críticas ao que denomina de "judicialização" da política e das relações sociais, não apenas ao Judiciário, mas a todo o sistema de justiça e seus operadores, parece-nos importante tratar da questão.

Em obra essencial sobre a ampliação dos espaços de atuação e dos poderes do Judiciário, Vallinder (1995, p. 27) conceitua "judicialização" como a expansão do campo de atuação de juízes e tribunais, em detrimento dos políticos e/ou administradores, com a transferência do direito de decisão do legislativo e/ou do executivo, para o judiciário. A judicialização acarretaria, ainda, a difusão de métodos de decisão próprios do sistema de justiça para outras esferas.[24] Assim, teríamos, por exemplo, o deslocamento do campo de decisão de políticas públicas para o judiciário e/ou a utilização de procedimentos tipicamente judiciais para a tomada de decisões políticas ou para a solução de conflitos fora da arena judiciária.

Para Barroso (2017, p. 425), no Brasil, "o exercício amplo da jurisdição constitucional", a "constitucionalização, aumento da demanda por justiça e ascensão institucional do Judiciário", acabaram por acarretar uma "expressiva *judicialização* de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final".

Estudiosos dividem-se entre os benefícios e malefícios de tal fenômeno, não sendo objeto de nosso estudo completa análise de tal polêmica, mas algumas considerações que nos auxiliem a compreender em que medida o Ministério Público está, ou não, contribuindo para o fomento de aspectos negativos da judicialização.

Eisenberg (2003, p. 43-61) indica a existência de um eixo analítico procedimentalista, que designa por "Habermas-Garapon", que valorizaria o recurso ao Judiciário apenas como "indicador de conquistas sociais consolidadas", mas que aponta

---

[24] No original: "Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process" (VALLINDER, 1995, p. 27).

diversos riscos daí decorrentes, destacados por Vianna (2014) especialmente na formação de um "cidadão-cliente, dependente do Estado"; nesse sentido, a "igualdade, ao reclamar mais Estado em nome de uma Justiça distributiva, não somente enredara a sociedade civil na malha burocrática, como favorecera a privatização da cidadania" (VIANNA, 2014, p. 24).

Ainda nessa linha teórica, seria necessária a "reorganização e fortalecimento de uma cidadania ativa no âmbito da sociedade civil", recuperando-se o "sentido original de soberania popular que está na base do modelo democrático constitucional" que hoje estaria sendo substituído por uma ação "paliativa dos atores do Judiciário" (EISENBERG, 2003, p. 45).

Garapon (1998, p. 74-75), em importante reflexão a respeito da ampliação dos poderes do Judiciário e sobre a democracia, enuncia:

> O juiz torna-se o novo anjo da democracia, que reclama um estatuto privilegiado do qual já expulsou os homens políticos. Sente-se investido de uma missão redentora em relação à democracia, coloca-se numa posição de destaque, inacessível à crítica popular. Alimenta-se do descrédito do Estado, da decepção em relação ao político. A justiça concluiria, assim, o processo de despolitização da democracia... Eis a promessa ambígua da justiça moderna: os pequenos juízes livrar-nos-ão dos políticos corruptos e os grandes juízes, da própria política. A justiça participa neste recalcamento do político, tanto através do desvio aristocrático, como através da tentação populista.

Acrescentando outras ressalvas ao processo de judicialização da política, Cittadino (2003, p. 17) destaca que o protagonismo dos tribunais constitucionais

> não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos poderes e da neutralidade do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas.

Alerta a autora sobre a fundamental importância de se buscar compatibilização entre atuação judicial e constitucionalismo democrático, salientando que as principais e mais contundentes críticas à judicialização — especialmente no âmbito da teoria constitucional alemã — referem-se hoje à "restrição da soberania popular e dos direitos fundamentais" (CITTADINO, 2003, p. 19).

Maus (2000, p. 183-201), em severa crítica ao domínio da Justiça no âmbito da política e das relações sociais, afirma que o crescimento do "Terceiro Poder" no século XX se dá ao custo do "infantilismo dos sujeitos" e tem como um de seus efeitos "uma

representação da Justiça por parte da população que ganha contornos de veneração religiosa". Preocupada com o agigantamento de um poder sem voto e sem mandato popular e com o que observa como inclusão da moral no direito a partir da interpretação judicial, acrescenta:

> Quando a Justiça ascende ela própria à condição de mais alta instância moral da sociedade, passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social — controle ao qual normalmente se deve subordinar toda instituição do Estado em uma forma de organização política democrática (MAUS, 2000, p. 187).

Em outra chave de análise, denominada por Eisenberg (2003) como "eixo Cappelletti-Dworkin", estariam pensadores mais otimistas a respeito da judicialização, destacando a função contramajoritária da atuação de juízes e tribunais.

> Defensores da Constituição, símbolo máximo do contrato original que estabelece o horizonte normativo da ordem política democrática, os juízes são capazes (e têm, até mesmo, a responsabilidade) de intervir ativamente nos processos políticos no sentido de assegurar a estabilidade e a coerência dessa ordem, bem como a sua extensão aos setores menos integrados da sociedade (EISENBERG, 2003, p. 45).

No contexto nacional, Vianna e Burgos (2003) parecem ver com otimismo a superação do monismo representativo na sociedade complexa. A manifestação da vontade popular não encontraria apenas representação no legislativo e no executivo, por intermédio de mandatários eleitos, mas também em outras instituições.

> Paralelamente, verifica-se que a pluralização da soberania tem coincidido com a ampliação dos níveis de representação, que passam a compreender, além dos representantes do povo por designação eleitoral, os que falam, agem e decidem em seu nome, como a magistratura e as diversas instâncias legitimadas pela lei a fim de exercer funções de regulação. Pode-se, portanto, falar com Rosanvallon em uma dupla representatividade: a funcional, derivada das leis, sobretudo da Constituição; e a procedural, emanada diretamente do corpo eleitoral, a única conhecida pela visão monista do político. [...] A *soberania complexa*, ao combinar essas duas formas de representação, expande, e não contrai a participação e a influência da sociedade no processo político, e no contexto da modernidade, se tem afirmado, em um processo que parece não admitir retorno, no sentido de favorecer a autoinstituição do social pelas vias institucionalmente disponíveis, entre as quais, decerto, as da democracia representativa (VIANNA; BURGOS, 2003, p. 371).

Em síntese, poderíamos estabelecer divergência essencial a respeito do processo de judicialização visto, por alguns, como patologia da democracia representativa e participativa ou, de outro lado, como expansão de arenas de representação funcional "da sociedade e de exercício de cidadania" (MOTTA, 2011, p. 50-75).

Interessa-nos, como dito, verificar em que medida as críticas ao processo de judicialização — boa parte realizadas em contextos estrangeiros — aplicar-se-iam à atuação do Ministério Público brasileiro e, em caso afirmativo, como novos arranjos e práticas institucionais poderiam solucionar ou minimizar os problemas apontados. Para tanto, vamos nos valer das valiosas análises de Badin (2013) a respeito do controle judicial de políticas públicas.

Em exaustiva análise da doutrina sobre o tema, o autor colaciona diversos argumentos contrários e favoráveis à maior participação do judiciário no controle das políticas públicas.[25] Partindo das posições contrárias à maior participação dos juízes em tal seara, faremos o exercício de confrontá-las com as funções do Ministério Público e suas possibilidades de atuação na defesa do direito à educação.[26]

Em um primeiro bloco de objeções à atuação judicial em políticas públicas destacadas por Badin (2013), podemos reunir: 1) a falta de conhecimento a respeito da complexidade técnica das questões relacionadas às políticas públicas; 2) a ausência de exame consequencialista das decisões; 3) a bipolaridade das partes processuais, a possibilidade de captura do Judiciário por minorias organizadas e: 4) a inércia e consequente formulação errática de políticas públicas.

Pertinentes em relação a limites e ritos do processo judicial, referidas impugnações não deveriam se aplicar a um Ministério Público devidamente redesenhado para atuação resolutiva na defesa dos direitos sociais.

Em primeiro lugar, há que se observar que o promotor de justiça não é inerte, a ele não se aplica o princípio do *non liquet* e sequer — no âmbito da defesa dos interesses sociais — da estrita obrigatoriedade de agir. Ademais, o Ministério Público possui ampla

[25] Referido panorama é esmiuçado no capítulo 2 da mencionada obra e consolidado em tabela que se encontra nas páginas 57-67.

[26] A síntese dos argumentos consignados na obra referida não será transcrita ou considerada literalmente, mas reinterpretada na medida em que interesse e para o âmbito da discussão das atribuições próprias do Ministério Público.

margem de atuação extrajudicial ou "sociomediadora", na feliz expressão de Goulart (2013).[27]

O Ministério Público, em sede de procedimentos administrativos diversos,[28] não inquisitoriais, pode valer-se de equipes técnicas multidisciplinares da própria instituição, articular-se com universidades e outros organismos com expertise nas questões debatidas, superando as dificuldades de conhecimento técnico referidas. Pode, ainda, garantir a participação dos diversos grupos de interesses em debates horizontais em que deve, inclusive, reequilibrar o poder de manifestação dos setores menos organizados e influentes da população, além de avaliar benefícios, prejuízos e consequências econômicas, sociais, ambientais, etc. de suas iniciativas.

Ao contrário do Judiciário, pode o Ministério Público, inclusive, analisar a pertinência de abordagens individualizadas, coletivas ou difusas, em busca da "maximização do bem-estar", evitando-se, como lembra Badin (2013, p. 58), que a "Justiça no varejo" possa se tornar "injustiça no atacado".

Importante observar que nessa atuação sociomediadora ou de efetiva expansão de canais emancipatórios de participação da sociedade civil, a atuação ministerial pode ser até inibidora da judicialização de políticas públicas, induzindo a abertura de diálogo entre os titulares dos direitos sociais violados e os responsáveis por sua satisfação.

Para fugir da captura institucional por "minorias elitizadas" (BADIN, 2013, p. 58), o Ministério Público, em promotorias de justiça responsáveis pela defesa do direito à educação, deve inverter a lógica de resposta obrigatória a demandas por atuação planejada — como, aliás, recomenda a recente Carta de Brasília, documento que assenta as diretrizes de acordo público firmado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos estados e da União.[29]

Os temas do planejamento estratégico e do princípio da obrigatoriedade serão retomados mais detidamente no próximo capítulo, bastando neste tópico apontar que há diferenças fundamentais entre decisão judicial — resposta binária e obrigatória nos limites

---

[27] Referido conceito foi sugerido por Marcelo Pedroso Goulart em reunião de estudos da qual tive oportunidade de participar, pretendendo assim distinguir essa função de interlocução com a sociedade civil e vocalização das demandas aos poderes públicos, daquelas meramente fiscalizatórias em seara também extrajudicial.

[28] Em boa hora foi editado o Ato Normativo nº 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, disciplinando, no Ministério Público do Estado de São Paulo, o procedimento administrativo para acompanhamento, dentre outras coisas, de políticas públicas.

[29] Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

do pedido —, submissão de políticas públicas ao processo judicial e atuação do Ministério Público para a defesa de interesses sociais.

Antes de passar ao segundo conjunto de impugnações compiladas por Badin (2013), trago ao debate — pois relacionadas — contribuições de autores brasileiros que vêm se dedicando mais detidamente aos temas de judicialização e Ministério Público.

Nesta seara, Arantes e Kerche fazem importantes considerações críticas a respeito do Ministério Público brasileiro. Kerche, em análise comparada com Ministérios Públicos de outros países, ressalta a originalidade do nacional, preocupando-se, especialmente, com a combinação de ampla autonomia e baixa responsabilização pessoal dos membros da instituição.

> O que diferencia o Ministério Público brasileiro é que, paralelamente à sua autonomia, os constituintes garantiram razoáveis graus de discricionariedade a estes atores não-eleitos do Estado. Assim, o argumento de que os promotores e procuradores somente cumprem a lei, não precisando, por esse motivo, de instrumentos de *accountability*, não se sustenta. É a possibilidade de exercer a discricionariedade, somada à autonomia, aos instrumentos de ação e ao amplo leque de atribuições, que transformam o Ministério Público em uma organização pouco comum à democracia (KERCHE, 2009, p. 70).

Arantes entende que o Ministério Público pós-1988 estaria permeado por ideologia que denominou de “voluntarismo político” e que, a partir de pesquisa e entrevistas realizadas com membros da instituição, teria as seguintes características principais:

> a) uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil de se defender autonomamente (hipossuficiente, no jargão jurídico); b) uma avaliação pessimista dos poderes político-representativos, que estariam corrompidos e/ou incapazes de cumprir suas funções; e c) em face dessa contradição, uma idealização do papel político do MP, de representar essa sociedade incapaz (embora sem mandato explícito e sem mecanismos de accountability), perante governos ineptos, que não garantem o enforcement da lei (ARANTES, 2007, p. 330).

Faço parêntese para consignar que Maciel e Koerner (2002), em trabalho no qual realizam análise comparativa e crítica das obras de Arantes e Werneck Vianna sobre judicialização e atuação do Ministério Público, alertam para o fato de que os autores partem de modelos de constituição e república divergentes.

> Na abordagem de Arantes, o modelo de uma república constitucional com marcada separação dos poderes, cujo equilíbrio mantém o predomínio das

> instâncias eleitorais-majoritárias de representação. O modelo da Constituição é o liberal e o do Judiciário, de órgãos técnicos voltados predominantemente à aplicação da lei aos casos individuais e com limitada interferência nas decisões legislativas e governamentais. Werneck Vianna toma como modelo uma república constitucional, em que há cooperação e complementaridade entre os poderes na produção de decisões políticas, para as quais concorrem formas de representação eleitorais e funcionais. As dimensões da participação política e a deliberação pública são enfatizadas. O modelo da Constituição é o democrático-comunitário, no qual o Judiciário tem o papel de formular, segundo determinados procedimentos de que participa a comunidade de intérpretes, os valores compartilhados, bem como o de servir de canal de expressão para grupos que demandem a promoção dos objetivos comuns expressos pelos direitos fundamentais. Assim, amplia-se o escopo, a visibilidade e as ocasiões em que os seus agentes atuam em relação às autoridades governamentais, à burocracia e outros espaços sociais (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 130).

Longe de querer apontar a razão em uma ou outra análise, parece-nos que em ambas há críticas pertinentes e possibilidades de caminhos a serem trilhados pelo Ministério Público a partir de seus próprios ajustes institucionais e modo de agir. Na sociedade complexa, a rígida ideia de separação de poderes vem sendo desafiada por dados de realidade e pelo próprio desenvolvimento histórico do Estado. Habermas (2012, p. 239) observa que as palavras “legislador, ‘justiça’ e ‘administração sugerem uma compreensão demasiado concreta”.

> Então a lógica de divisão dos poderes precisa ser realizada em estruturas modificadas — por exemplo, através da introdução de formas de comunicação e participação correspondentes ou através do estabelecimento de processos judiciais ou parlamentares, de processos de formação de compromissos etc. (HABERMAS, 2012, p. 240).

Embora este autor não tenha dedicado seus estudos à realidade brasileira, poderíamos considerar que o Ministério Público original e inovador estaria inserido no âmbito do que denominou de “experimentação cuidadosa”.

> [...] é necessário perguntar se tal democratização da administração — que ultrapassa o simples dever de informar e que complementou o controle parlamentar e judicial da administração a partir de dentro — implica apenas a participação decisória de envolvidos, a ativação de *ombudsmen*, de processos análogos ao tribunal, de interrogatórios, etc., ou se implica, além disso, outros tipos de arranjo num domínio tão suscetível a estorvos e onde a eficiência conta tanto. Tudo isso é questão de um jogo que envolve tanto a fantasia institucional, como a experimentação cuidadosa (HABERMAS, 2011, p. 184).

Habermas (2011, p. 183) admite também como legitimadora da aplicação do direito a "institucionalização de uma esfera pública jurídica capaz de ultrapassar a atual cultura de especialistas e suficientemente sensível para transformar as decisões problemáticas em foco de controvérsias públicas".

A legitimidade de tal instância, contudo, depende de sua conformação aos programas legislados e de "uma esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada, que exerce influência no complexo parlamentar e insiste nas *condições da gênese do direito legítimo"* (HABERMAS, 2011, p. 185).

Para superação, portanto, dos riscos apontados especialmente por Kerche e Arantes, o Ministério Público — na defesa do direito à educação — precisa abandonar os conceitos de hipossuficiência e ação tutelar, paternalista.

A ausência de estruturas especializadas na instituição para o direito e políticas públicas educacionais e a destinação das demandas de referida área majoritariamente para Promotorias de Infância e Juventude e, onde existem, de defesa das pessoas com deficiência — no caso da educação especial -, acabaram por reforçar essa relação "protetiva", identificando o promotor, nesses públicos — crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, com base inclusive em paradigmas tutelares ultrapassados — incapacidade para participação e deliberação a respeito de seus direitos.

Trazendo à baila, novamente em diálogo, ensinamentos do campo educacional, cabe aqui a lição de Anísio Teixeira:

> A forma democrática de vida funda-se no pressuposto de que ninguém é tão desprovido de inteligência que não tenha contribuição a fazer às instituições e à sociedade a que pertence; e a forma aristocrática, no pressuposto inverso de que a inteligência está limitada a alguns que, devidamente cultivados, poderão suportar o ônus e o privilégio da responsabilidade social, subordinados os demais aos seus propósitos e aos seus interesses. Esta última forma social, em todas as suas modalidades oligárquicas, foi a que prevaleceu em um sem-número de relações sociais, na família, na igreja, na escola, na indústria, no comércio e mesmo no Estado (TEIXEIRA, 2009, p. 29).

E, como vimos insistindo, faz-se necessário institucionalizar procedimentos obrigatórios de participação no planejamento e processos decisórios das promotorias de justiça especializadas na defesa do direito à educação, bem como na fiscalização do cumprimento de metas democraticamente fixadas.

> A inserção dos excluídos em processo discursivo é, realmente, um desafio e o grande objetivo de propostas emancipatórias, tal qual a defendida por Habermas. Nessa linha, tal autor demonstra que, mesmo em contextos precários, políticas assistencialistas devem ser analisadas criticamente e submetidas a constante (re)avaliação, sob pena de servirem apenas a propósitos eleitoreiros e consolidarem o estado de hipossuficiência que pretendem combater (COURA; FONSECA, 2015, p. 130).

A atuação do Ministério Público no processo de transformação da realidade brasileira, tal como exigido no texto constitucional, não pode se dar de maneira tutelar, de ação para ou em nome da sociedade. Sua atuação deve ocorrer com a sociedade e, especialmente, com as camadas excluídas, em perspectiva de fortalecimento da cidadania. Tal preocupação é essencial, considerando aspectos históricos de nosso país:

> [...] onde uma percepção liberal-individualista-egoística dos direitos sociais ainda parece predominar, muitas vezes em "perfeita" harmonia com estratégias políticas de "clientelização fidelizada" da cidadania, oriundos de uma tradição patrimonialista e autoritária, onde a "concessão" de direitos vai de encontro a um projeto de construção de cidadania, muito em voga na história política latino-americana [...] A história político-institucional brasileira parece ilustrar bem esta assertiva. Da independência à república, da velha à nova república, do Estado novo à ditadura militar de 1964 e desta à transição "negociada" à (re)democratização presenciou-se uma sucessão de "mudanças para ficar tudo como está(ava)", onde o cidadão foi sempre um coadjuvante (MORAIS, 2010, p. 103).

A defesa do regime democrático, por seu turno, é incompatível com uma postura de fomento do descrédito que conjunturalmente abata os poderes de representação política — Executivo e Legislativo — exigindo por parte do Ministério Público, ao contrário, atuação complementar, não substitutiva, de mediação entre demandas sociais e as esferas representativas, utilizando-se de seu instrumental extrajudicial e judicial para cobrar que estas explicitem as razões de suas ações ou omissões, devolvendo-lhes a possibilidade de elaboração e implementação das políticas públicas ao invés de substitui-las por pleitos judiciais.

Exemplo de tal possibilidade de atuação pode-se verificar na participação do Geduc em litígio para garantia de 150 mil novas vagas em educação infantil em São Paulo (SP).[30]

---

[30] A iniciativa foi mencionada, em recente relatório da Unesco, nos seguintes termos: "In 2013, the São Paulo state appeals court in Brazil reversed a lower court ruling and concluded that the government had not met its obligation to fulfil the right to education. After hearing from public officials, experts and civil society members, it ruled that the municipality must draft a plan that would provide at least 150,000 new child care and primary school places by 2016 and must provide a monitoring report to the court every six months, with the support of

Com efeito, ao menos desde a década de 1990, o Ministério Público adotou diversas medidas judiciais — individuais, coletivas, difusas — buscando garantir o acesso de crianças de zero a 5 anos e 11 meses de idade a estabelecimentos públicos de educação infantil. Somaram-se às ações judiciais propostas outras tantas promovidas pelos próprios interessados, pela Defensoria Pública e por organizações não governamentais.

Diante da enorme demanda, da falta de priorização e capacidade do Poder Executivo em garantir referido direito, constatou-se que também a maciça judicialização do tema — tradicionalmente reduzida a pedidos de obrigação de fazer consistente em garantia de vaga em estabelecimento de ensino — apresentava baixa efetividade e, em alguma medida, acarretava problemas não controlados pelos atores do sistema de justiça, como superlotação de espaços escolares e o atendimento de famílias mais informadas e mobilizadas, em detrimento de outras crianças em pior situação de vulnerabilidade social.

Em regra, o descumprimento das decisões judiciais gerava a imposição e execução de multas, onerando o erário público sem a realização prática e urgente do direito pleiteado.

Diante de tal cenário, em 2012, o Ministério Público de São Paulo, representado pelo Geduc, a organização Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Rubens Naves Santos Jr Advogados, Hesketh Advogados e o Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo formaram o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil (GTIEI), com o objetivo central de debater as estratégias para garantia do direito à educação infantil até então utilizadas e a possibilidade de alternativas, especialmente em ações articuladas.

Valendo-se de duas ações civis públicas propostas por entidades da sociedade civil organizada e que aguardavam julgamento de recursos na Câmara Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo,[31] os autores e os integrantes do GTIEI postularam a realização de uma audiência pública, para ampla discussão do problema e busca de soluções efetivas.

Note-se que, a rigor, em uma perspectiva tradicional e correspondente ao Ministério Público anterior a 1988, a intervenção da instituição limitar-se-ia à função parecerista de *custos legis*. No caso, todavia, muito além do "fiscal da lei", o Ministério Público integrou-se em estratégia participativa, com diversas atividades realizadas fora dos

---

CSOs, the Public Prosecutor's Office and the Public Attorney's Office (ActionAid International, 2017; Figueiredo and Gerber, 2014; Vieira, 2014)" (UNESCO, 2017, p. 35). Para uma análise completa dos processos, ver, entre outros: Corrêa (2014); Passos (2016); Rizzi e Ximenes (2014).

[31] Autos nº 0150735-64.2008.8.26.0002 e nº 0018645-21.2010.8.26.0003.

autos do processo, em busca de resolutividade em espaço de mediação entre esferas políticas e jurídicas, em processo de engajamento e corresponsabilização de todos os envolvidos.

A audiência pública, realizada em agosto de 2013 no Tribunal de Justiça de São Paulo, contou com ampla participação e, na oportunidade, foram ouvidos diversos especialistas e organizações diretamente envolvidos no tema, além de se ter conferido oportunidade para que a administração pública apresentasse seus projetos e dificuldades.

Frustrada a posterior tentativa de conciliação, sobreveio, em dezembro de 2013, decisão do Tribunal de Justiça com padrão inovador, decorrente, sobretudo, do cuidado na realização dos pedidos por autores profundamente inseridos em lógica interdisciplinar do tema e do processo dialógico estabelecido — especialmente — em audiência pública e de tentativa de conciliação.

Tomando por base, em termos quantitativos de ampliação de vagas, o plano plurianual e o plano de metas da própria gestão municipal, a decisão transformou-os em obrigação judicial. Devolvendo a responsabilidade pela política pública ao Executivo, o Judiciário determinou a apresentação de plano de expansão de vagas em educação infantil e, por fim, instituiu o monitoramento do cumprimento das obrigações por órgãos públicos — Ministério Público, Defensoria Pública — e por entidades representativas da sociedade civil, tudo sob a supervisão da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça.

Tal modelo persistiu e, mesmo diante da mudança de governo em São Paulo, realizou-se nova audiência pública e a repactuação do que antes havia sido decidido, com novas metas de ampliação quantitativa de vagas e melhoria em padrões de qualidade no atendimento às crianças de zero a 3 anos e 11 meses (JUSTIÇA HOMOLOGA..., 2017).

Em referidos processos, verifica-se uma combinação interessante de articulação interinstitucional, interdisciplinar e consequente qualificação da atuação do Ministério Público pelo diálogo direto com educadores, movimentos populares atingidos pela falta de acesso e permanência com qualidade em estabelecimentos públicos de educação infantil, bem como com profissionais do direito com teorias e práticas inovadoras no campo da concretização de direitos sociais.

A união de esforços culminou com a própria democratização do processo judicial, registrando-se pela primeira vez no Tribunal de Justiça de São Paulo a realização de audiências públicas. A decisão judicial também incorporou instrumentos legislativos e de políticas estabelecidas pelo Executivo municipal, compelindo-o a apenas dedicar efetiva prioridade e seriedade aos compromissos assumidos com a população.

Em última análise, em tal litígio estratégico o Judiciário e as instituições envolvidas no processo judicial não substituem as esferas de representação política na elaboração da política pública, mas impõem mecanismos de *enforcement*, transparência e controle social em ambiente — judiciário — até então fechado a esse tipo de participação.

Retomando, agora, o segundo bloco de objeções à atuação dos juízes em políticas públicas e recorrendo novamente à pesquisa de Badin (2013), destacaríamos: 1) a substituição da vontade popular — ou dos representantes eleitos — pela vontade do julgador, ainda que amparada em argumentação jurídica amplamente acessível em ordenamento constitucional aberto e analítico; 2) discricionariedade, decisão baseada em valores pessoais e ausência de legitimidade democrática, por se tratar o juiz de autoridade não eleita; 3) a irresponsabilidade política ou falta de *accountability* dos magistrados por suas decisões e: 4) a somatória de decisões atomizadas e, por vezes, contraditórias a respeito de questões semelhantes.

Neste acervo de críticas compiladas da obra de Badin, de fato encontramos maiores similitudes entre o que se verifica no Judiciário e no atual modo de agir do Ministério Público. Mais uma vez, a superação de ações atomizadas e/ou solipsistas, baseadas em uma ideia de independência funcional que corresponda ao dogma do "agir conforme a lei e sua consciência", depende de reengenharia que atribua ao Ministério Público conformação de efetiva instituição, reequilibrando-se as relações entre independência funcional e unidade institucional, por intermédio da criação de espaços permanentes e fortalecidos de planejamento, exposição de divergências, debates e formação de consensos possíveis.

A consolidação de promotorias regionalizadas e especializadas no direito à educação, diminuindo o número de agentes com poder de decisão, mas estimulando a discussão e a busca de soluções coletivas e articuladas para problemas educacionais que no mais das vezes extrapolam os limites da comarca, é também providência importante para a coexistência mais harmoniosa e responsável entre independência e unidade institucional.

A respeito da legitimidade democrática, Pires (2016, p. 73) leciona que o Ministério Público a tem, formalmente, a partir do próprio texto constitucional e extrai sua justificativa:

> Do republicano e democrático processo de escolha a que se submetem seus membros (o concurso público);

> Das características intrínsecas de suas funções precípuas, as quais visam fazer atuar o direito vigente, por consequência, fazendo agir a vontade expressa no texto constitucional;
> De sua designação constitucional como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais.

Acrescenta o autor que a "legitimidade real" adviria da "utilização reiterada de boas práticas pela instituição" (PIRES, 2016, p. 76).

Entendemos, contudo, que não bastam referidas justificativas. Se é certo que a instituição recebeu legitimação para a representação funcional do texto constitucional, não é menos certo que deva formalizar procedimentos que tornem a atuação de promotores, procuradores e servidores permeadas por práticas efetivamente democráticas. Agendas periódicas e obrigatórias de escutas sociais e audiências públicas, ouvidoria híbrida ou externa, taxonomia adequada para os temas de direitos sociais e transparência na divulgação de teses institucionais, planos, projetos e programas de atuação de promotorias são algumas das iniciativas institucionais que podem legitimar substancialmente a atuação do Ministério Público.

Nesse sentido e também na perspectiva de *accountability*, transcrevemos algumas das diretrizes da já referida Carta de Brasília:

> [...] b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;
> c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988);
> d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade; [...]
> l) Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;
> m) Aprimoramento da transparência da atuação institucional e fomento ao controle social;
> n) Aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados.[32]

Em linhas gerais, para além da legitimação formal, oriunda da Constituição e do modo de investidura dos membros no cargo, o Ministério Público precisa buscar

[32] Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

legitimação social, a partir de estruturas e procedimentos que vinculem a forma de agir institucional aos anseios, às necessidades prementes e ao controle da sociedade. Legitimidade, destarte, intrinsecamente ligada às funções para as quais recebeu representação constitucional e legal e a procedimentos que garantam — em suas estruturas institucionais permanentes — participação e fiscalização popular de suas atividades.

No terceiro grupo de argumentos contrários a maior intervenção de juízes em políticas públicas, apontam-se: 1) a incapacidade do judiciário em pensar em termos de prioridade, pois atua em resposta ao interesse posto em juízo; 2) a partir da demanda, o juiz trabalharia com a lógica de imputação e da justiça retributiva, com limitados mecanismos para lidar com a "barganha em plano coletivo", própria da deliberação política; 3) o sistema judiciário brasileiro seria moroso, ineficiente e insuficientemente aparelhado para decisões nos casos difíceis; 4) a coisa julgada impediria a revisão de políticas que se tornariam cristalizadas e, ao longo do tempo, inadequadas aos propósitos inicialmente almejados.

Referidas questões apenas seriam pertinentes ao Ministério Público se este fosse órgão de advocacia e exclusiva postulação judicial. Demonstram, aliás, a correção dos caminhos apontados pela Corregedoria Nacional no sentido de intensificação e aprimoramento dos mecanismos de solução não judicial de tais problemas.

A partir da diretriz de planejamento institucional estratégico e no âmbito dos procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas há condições de estabelecimento de prioridades, devolução dos conflitos às instâncias comunicativas, políticas e participativas de origem e busca de acordos mais céleres, a partir de informações completas sobre o problema e suas possíveis soluções (não apenas aquelas apresentadas pelas partes).

A instrução prévia, a promoção de reuniões e debates públicos, a escuta dos diversos interesses e análise, inclusive, das dificuldades orçamentárias e/ou operacionais da administração pública permitem, além do mais, formulação de pedidos mais adequados e qualificados, na eventual necessidade de efetiva judicialização, atentando-se, inclusive, para os riscos de pedidos genéricos, baseados em senso comum ou impressões pessoais, inexequíveis ou que possam, com o decurso do tempo, perpetuar políticas ultrapassadas.

Ainda com base nas categorias apresentadas por Badin (2013), os críticos consideram que os juízes são escolhidos dentre integrantes das classes sociais mais favorecidas, que tenderiam a perpetuar os interesses da elite e a julgar a enorme quantidade e variedade de processos que lhe são submetidos a análise influenciados por senso comum e visão majoritária (BADIN, 2016, p. 66).

Em um país com imensas desigualdades sociais e educacionais, não seria de se esperar que carreiras públicas, com exigência de formação em nível superior, experiência profissional em área específica e concursos extremamente concorridos, fossem ocupadas pelas classes populares e sem acesso a referidos direitos que, negados à maioria, tornam-se, de fato, privilégios.

Na já mencionada pesquisa realizada pelo CESeC, verificou-se que 76% dos membros do Ministério Público são brancos e 70%, do sexo masculino. Constatou-se, ainda, que 60% dos pais e 47% das mães de promotores e procuradores tinham curso superior completo, sendo certo que, na população brasileira com idade superior a 50 anos, tal percentual gira em torno de 9% (LEMGRUBER et al., 2016, p. 15).

É fato, portanto, que os membros da instituição são oriundos majoritariamente das classes sociais privilegiadas. Embora tal fato não seja embaraço direto e absoluto a uma atuação voltada para os interesses dos excluídos — especialmente se consideradas todas as atribuições constitucionais conferidas ao Ministério Público — trata-se de obstáculo a ser considerado na seleção, formação inicial e continuada de seus membros, por apresentar riscos de sério distanciamento das agruras e desejos das classes subalternas e de ausência de empatia também necessária para uma atuação efetivamente dirigida à transformação social.

O Conselho Nacional do Ministério Público deu importante passo na democratização do acesso à carreira do Ministério Público ao estabelecer, por meio da Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017, reserva de 20% das vagas oferecidas nos respectivos concursos públicos a candidatos negros.

Importantes, no mesmo sentido, as orientações da Corregedoria Nacional do Ministério Público para estreitamento das relações entre membros e sociedade civil:

> i) Valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar;
> j) Fomento à qualificação acadêmica voltada às áreas temáticas de interesse institucional e ao estabelecimento de mecanismos seguros para: 1) a democratização do acesso às qualificações e potencialização de expertises ao maior número possível de membros e servidores; 2) a garantia da difusão e da aplicação do conhecimento adquirido pelo membro nas áreas de atuação do Ministério Público;
> k) Estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, de maneira regulamentada e com monitoramento para verificar a sua efetividade;
> l) Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;

> m) Aprimoramento da transparência da atuação institucional e fomento ao controle social;
> n) Aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados.

Por fim, a intervenção qualificada, não calcada em senso comum, dependerá da especialização das promotorias de justiça de educação, com a criação de estrutura multidisciplinar e apta a compreender a realidade, o direito e as políticas públicas educacionais, buscando atuação mediadora, extrajudicial ou judicial embasada nos avanços científicos, possibilidades e consequências econômicas e administrativas e atenta aos interesses e anseios políticos em disputa.

2.7.3 Juridificação e justiciabilidade do direito à educação

Um outro elemento a ser considerado quando da reflexão sobre o papel e projeção de organização institucional adequada para que o Ministério Público realize a defesa do direito à educação diz respeito à juridificação.

Vale fazer parêntese e reforçar o argumento de que ao agir na defesa do direito à educação o Ministério Público velará, especialmente, pelos direitos, deveres e princípios estabelecidos nos arts. 205 e seguintes da Constituição Federal e legislação correlata ou, em linhas gerais, no âmbito da educação formal, políticas públicas educacionais, sistemas de ensinos, oferta e qualidade da educação desenvolvida em estabelecimentos oficiais de ensino.

Nesse complexo sistema é que deverá estar alerta ao processo de juridificação e ao delicado equilíbrio entre máxima garantia dos princípios constitucionais e mínima intervenção nos ambientes de autonomia da escola e de ensino e aprendizagem. A justiciabilidade — entendida como a adoção de medidas judiciais ou “quase-judiciais” para salvaguarda do direito à educação — necessita encontrar limites nos espaços próprios dos saberes e práticas educacionais.

O direito à educação é direito humano e goza de ampla proteção normativa internacional, destacando-se as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

O direito à educação está vinculado aos objetivos das Nações Unidas de "promoção dos direitos humanos, [...] promoção da paz e da afirmação de sociedades livres e democráticas" (RANIERI, 2013b, p. 57).

Tratando das diversas normas de direito internacional, explica esta autora:

> Na maioria das convenções, declarações e programas de ação das Nações Unidas, os princípios insertos na DUDH e no PIDESC foram reafirmados e ganharam substância concreta, ademais de instituírem obrigações específicas para os Estados, com exigência de permanente atualização, aumentando o seu grau de exigibilidade (RANIERI, 2013b, p. 66).

O Estado Social e Democrático de Direito, como já vimos, desloca para o Judiciário maior poder na idealizada estrutura de tripartição e a Constituição analítica destina ao direito à educação uma série de princípios, direitos e deveres aos alunos, responsáveis legais, poderes públicos e às instituições privadas de ensino. Ganham especial relevância os planos Decenais de Educação, também previstos constitucionalmente. Somam-se normas redundantes e complementares em constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Sobrevém em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e multiplicam-se atos normativos dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, normas produzidas pelos Legislativos estaduais e municipais a respeito da educação, resoluções, portarias e instruções ministeriais e de secretarias estaduais e municipais de Educação, regimentos universitários, escolares, etc.

De um lado, portanto, fortalecem-se arcabouços normativos importantes para a garantia do direito fundamental à educação; de outro, amplia-se o risco de colonização dos espaços de autonomia escolar por atores e procedimentos prejudiciais aos processos educacionais.

O direito universal à educação, que valoriza o acesso e permanência de todos, sem discriminação, a escola de qualidade, ao acolher e valorizar a diversidade, rompendo com o paradigma secular de salas de aulas homogeneizadas e controladas sob disciplina hierárquica, lança novos desafios aos sistemas educacionais e aos profissionais da educação.

Em tal contexto, surgem os apelos à psicologização, medicalização e à juridificação dos ambientes educacionais.

> A regulamentação da vida se efetua amparada em discursos cientifcistas, e nesse percurso a medicalização se insinua como um dispositivo biopolítico de governo da vida, de controle dos modos de existência. Ao processo de medicalização da vida escolar vemos acoplar-se um outro dispositivo que

> tem se espraiado no Brasil, a judicialização de questões escolares. Esta judicialização tem se caracterizado pela expansão da ação da justiça no território da escola, com o aparato jurídico sendo acionado para intervir em conflitos que emergem no chão da escola e/ou para esclarecer dúvidas, muito mais quanto aos deveres não cumpridos do que com relação aos direitos sociais não garantidos. A lógica judicial passa a permear o cotidiano escolar, ofertada e requisitada, principalmente, para manter a ordem. Utilizando-se de ameaças de punição, intensifica-se a criminalização de ações que interrogam as práticas instituídas, forjando-se políticas do medo e do controle do suposto risco social. Neste processo de judicialização vemos que o foco das ações tem incidido em ações consideradas como da ordem da indisciplina e da violência. O que chama atenção neste cenário é que no lugar de tomar tais tensionamentos como analisadores dos modos de formar e gerir a escola, o afrontamento à ordem estabelecida tem sido tratado como problema médico, jurídico ou problema de polícia. Tem se tornado comum a presença de policiais nas portas e pátios das escolas, o acionamento dos Conselhos Tutelares para intervir em conflitos escolares, a solicitação de presença do Ministério Público para regulamentar as condutas. Neste cenário o *bullying* emerge como fenômeno social a ser erradicado, conforme inscrito no Conselho Nacional de Justiça (2010), configurando-se como expressão emblemática da forma como a judicialização vem se efetuando no campo educacional. O *bullying* é apresentado em Cartilha dirigida aos profissionais da educação como termo "utilizado para qualificar comportamentos agressivos no âmbito escolar" (CNJ, 2010, p. 7). No fenômeno nomeado como *bullying*, o estudante é constituído como agressor, e os conflitos relacionais são atribuídos a fatores de ordem comportamental. Nessas cartilhas podemos perceber a intensificação de processos de culpabilização e patologização dos sujeitos envolvidos em ações consideradas como violentas, atribuindo causalidades que envolvem: a família que não soube impor limite aos seus filhos, a transgressão como traço de personalidade, o modelo de educação vigente. Da mesma maneira que ocorre no processo de medicalização do aprender, em que a escola e seus profissionais são investidos no lugar de auxiliares na elaboração do diagnóstico dos problemas ocorridos, os materiais produzidos pelo campo jurídico são dirigidos à escola na condição de responsáveis em detectar os casos de *bullying* e tomar providências, acionando os pais, os Conselhos Tutelares ou até mesmo com a responsabilidade de registrar a ocorrência policial (CNJ, 2010). (HECKERT; ROCHA, 2012. p. 90).

Ao lado, portanto, dos riscos do processo de judicialização, soma-se no campo educacional o fenômeno da juridificação, correspondente, segundo Habermas, à "tendência à multiplicação do direito escrito, difundida nas sociedades modernas" e, consequentemente, à intervenção do sistema de justiça e dos aparatos burocráticos de segurança, assistência, etc., em espaços e tempos nos quais o protagonismo deveria ser de educadores e alunos (HABERMAS, 2012b, p. 641).

O espaço educacional, escolar, é espaço da atividade política e pedagógica. É espaço de saberes e métodos específicos, espaço de educadores, alunos e comunidade escolar. É, ainda, ambiente destinado à construção coletiva e fundado pelo diálogo.

Habermas (2012b, p. 663-664) já nos alertava sobre tais riscos ao observar o sistema escolar alemão:

> [...] quanto mais a escola assume concretamente a função de distribuir chances de vida e oportunidades profissionais, tanto mais as tendências de juridificação de esferas do mundo da vida, reguladas informalmente, impõem-se em amplas frentes. Nos parágrafos do direito que se referem a escola e no direito de família, a estrutura de juridificação gera ambivalências semelhantes. [...] Aos olhos dos participantes, a formalização das relações na família e na escola significa uma objetivação da convivência familiar e escolar, regulada formalmente. Enquanto sujeitos de direitos, eles adotam, uns em relação aos outros, um enfoque objetivador orientado pelo sucesso. Simitis descreve o papel complementar que o direito desempenha em esferas da ação integrados por meio da sociedade: "O direito de família complementa um sistema de regras do comportamento social apoiadas na moral; por isso, sua função é meramente subsidiária." O mesmo vale para a escola: aqui o processo pedagógico do ensino constitui algo que, de certa forma, vem antes das normas jurídicas. Os processos de formação na escola e na família, que se desenrolam mediante atividade comunicativa, têm de poder funcionar independentemente das regulações jurídicas. Por isso, quando a estrutura de juridificação passa a exigir controles administrativos e judiciais que não somente *complementam* contextos integrados socialmente por meio de instituições jurídicas mas também os *transferem* para o meio do direito, surgem desequilíbrios funcionais. Essa é a explicação dos efeitos negativos da juridificação, do ponto de vista da teoria da ação.

Considerando especificamente o que diz respeito à educação básica, deve-se observar que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, ao disciplinar as medidas protetivas em favor de crianças e adolescente, positiva o princípio da intervenção mínima, exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente.

Habermas (2012b, p. 666) nos previne, ainda, do risco de substituição da "desjusticialização" dos conflitos e sua substituição pelo "terapeuta; o assistente social é apenas um especialista a mais, que não liberta o cliente da burocracia do Estado benfeitor de sua condição de objeto". E conclui:

> [...] a juridificação de esferas de ação estruturadas comunicativamente não deve ir além da implantação de princípios do Estado de direito e da institucionalização jurídica da constituição exterior, seja da família, seja da escola (HABERMAS, 2012b, p. 666).

Ximenes (2014, p. 80), ao tratar do direito à qualidade na educação básica, assevera:

> A ideia habermasiana de limitação da institucionalização jurídica às estruturas externas da escola significa, de um lado, assegurar condições de acesso e igualdade de base, em termos de infraestrutura, conhecimentos e capacidades adquiridas; e, de outro lado, estabelecer limites negativos à atuação burocrática do Estado, através da realização dos princípios da liberdade educativa, do pluralismo, da autonomia relativa e da gestão democrática das escolas.

Referidos marcos teóricos apresentam balizamento útil para a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação. A educação é construção coletiva, dialógica e a Constituição fixa os citados princípios de liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e de gestão democrática, todos eles emancipadores dos indivíduos e da coletividade diretamente envolvida no processo educacional e inibidores das interferências burocráticas externas.

Acrescentaria aos mencionados princípios, a previsão constitucional de elaboração de planos decenais, construídos a partir de conferências com importante participação popular, da sociedade civil organizada e que, portanto, merece especial atenção das estruturas do Ministério Público quando de sua organização e atuação.

Em conclusão, ao refletir sobre novos desenhos institucionais para promotorias de justiça com atuação na defesa do direito à educação, apontaria como diretrizes a intervenção mínima nos processos comunicativos do chão da escola — com reforço aos espaços e colegiados de gestão democrática — o *enforcement* dos princípios constitucionais e dos planos decenais de educação, a cobrança de atuação prioritária e eficiente dos poderes públicos no cumprimento de seus deveres, bem como ação contramajoritária quando de eventual decisão de maioria numérica em afronta aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais do ensino.

O Ministério Público tem, de fato, potencial para exercer representação funcional, em uma perspectiva expansiva dos espaços democráticos de discussão pública e deliberação a respeito do direito à educação.

Desde que reorganize suas práticas e arranjos institucionais, pode oferecer à população espaço protegido para veiculação de demandas, garantindo procedimentos que reequilibrem minimamente forças entre vozes subalternas e menos organizadas da sociedade, poder público e poder econômico, reduzindo os esforços que, em sociedade complexa e de massa, precisariam ser expendidos para aglutinação voluntária de milhares

ou milhões de pessoas em postulações — por exemplo — para fins de concretização de direitos sociais.

Não se trata, por certo, de substituição da necessária mobilização e permanente vigilância da sociedade em relação a seus direitos, mas de espaço adicional que, com o dispêndio de menor energia, para determinados fins constitucional e legalmente estabelecidos, possa assegurar procedimento racional e público de mediação e pressão para a concretização de tais direitos, inclusive sem a necessidade de judicialização.

Atento aos fenômenos de judicialização e juridificação, o Ministério Público deve buscar atuação predominantemente externa ao ambiente escolar, garantindo acesso e permanência em sistemas e estabelecimentos de ensino públicos de qualidade, evitando providências invasivas nas esferas dialógicas e valorizando os planos decenais de educação democraticamente discutidos.

Cabe, ainda, ao Ministério Público, a defesa dos direitos fundamentais eventualmente afrontados por maiorias de ocasião e a garantia do bom funcionamento dos colegiados de gestão democrática e controle social.

Ao final destes dois capítulos pretendemos ter retratado, portanto, características e correlações entre Estado Democrático de Direito, Ministério Público brasileiro e Educação, valendo notar que estes se assemelham na completa reconfiguração normativa constitucional e na ausência de correspondência do desenho normativo com a realidade atual.

Em outras palavras, o Estado Democrático de Direito, por sua própria característica de movimento e transformação, impõe reformas e, no caso do Ministério Público e da educação, ações efetivas para que o quadro normativo projetado na Constituição de 1988 se torne realidade.

A complexidade de um Estado Democrático de Direito, como já dito, com "pretensões tardias de bem-estar social" (XIMENES, 2014, p. 34), conjuntura de hegemonia de ideologia e de práticas econômicas neoliberais, somadas à histórica omissão dos poderes públicos na oferta de educação gratuita e de qualidade para todos e à promessa de progressiva superação de tal estado de coisas dão, em resumo, a dimensão dos desafios postos à frente de instituição que, também nascida das contradições anteriormente descritas, vê-se alçada à condição de garantidora — não exclusiva, mas indispensável - de tal direito social.

> É importante que os membros do *Parquet* tenham consciência das condicionantes históricas que determinam o âmbito, a natureza e o sentido de suas atribuições institucionais. Acompanhar a evolução do Direito e as

> mudanças sociais e conhecer a realidade brasileira — marcada pela pobreza e pelas desigualdades sociais — são pressupostos para a compreensão do atual papel político do Ministério Público, pois assim como "não se organiza uma Justiça para uma sociedade abstrata, e sim para um país de determinadas características sociais, políticas, econômicas e culturais", da mesma forma não se pode conceber um Ministério Público desvinculado dos problemas nacionais (FERRAZ, 1997, p. 33).

No primeiro capítulo, concentramos esforços para a compreensão da origem e evolução do Ministério Público até a Constituição de 1988 (De onde viemos?) e, no segundo, pretendendo a posterior apresentação de subsídios específicos para reorganização institucional na defesa do direito à educação, selecionamos e discorremos sobre temas da conjuntura histórica em que Ministério Público e Educação estão inseridos (Onde estamos?).

No próximo capítulo, analisaremos como o Ministério Público se organizou e vem agindo — a partir de 1988 — para realizar suas funções constitucionais no campo do direito à educação, fornecendo, por fim, alguns subsídios para mudanças que, segundo nossa experiência profissional e em razão de todo o empreendimento realizado ao longo desta pesquisa, podem ser úteis para o necessário aprimoramento institucional.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: DADOS DE REALIDADE E SUBSÍDIOS PARA O NECESSÁRIO APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

Dados de pesquisas realizadas pela Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, a respeito do índice de Confiança na Justiça e instituições brasileiras, revelam que o Ministério Público vem perdendo a confiança da sociedade. Se em 2014 tinha manifestações de confiança da ordem de 50% de amostra social significativa, no primeiro semestre de 2017 tal índice despencou para 28% (FGV, 2017).

Macedo Júnior (1999b, p. 88) advertia que "uma instituição não tem seu lugar ou relevância naturais. Assim como crescem, as instituições perdem importância, relevância ou eficácia".

> Este Ministério Público de hoje não tem assegurado um futuro evolutivo, de expansão ou "aperfeiçoamento". É certo, contudo, que as instituições têm uma certa inércia que lhes garante certa permanência. Mesmo num cenário de decadência, é difícil imaginar que o Ministério Público volte a ser o que era há 500 anos atrás. A sua eventual decadência poderá ser gerada pelo surgimento de novas instituições (estatais ou não-governamentais), mais modernas e aptas a atender as demandas de seu tempo. Em outras palavras, e esta a segunda lição a reter, uma instituição decai não apenas por seu enrijecimento e burocratização, mas também pelo surgimento de novas instituições que lhe tomam o lugar, desempenhando novas e antigas funções com maior eficácia e adequação. A história do Ministério Público nestes 500 anos é um exemplo disto. Os riscos que hoje corre, também (MACEDO JÚNIOR, 1999b, p. 88).

Também António Pedro Barbas Homem afirma que não basta mais se inquirir "a razão de ser moral das instituições" (HOMEM. 2006, p. 65), mas sua eficiência, como funciona e quanto custa. Acrescenta o ilustre professor:

> A identidade das instituições é construída pela acção, isto é, não decorre naturalmente apenas do seu estatuto e regimento. Daí a importância de conhecer a administração e a justiça por dentro, de acordo com o dinamismo que lhes é conferido pelos seus agentes e que, por isso, variável ao longo do tempo. As instituições têm identidade própria, forjada pelos homens e pelo tempo. Identidade que decorre da jurisdição e da competência, e de outros elementos que não resultam da lei nem são estritamente jurídicos: missão clara; normatividade das regras internas; simbolismo próprio. A interiorização destas regras pelos funcionários é um elemento indispensável da ética e disciplina dos ofícios (HOMEM, 2006, p. 237).

Autocrítica, pesquisa e reflexões permanentes, acompanhadas de flexibilidade e coragem para enfrentar dogmas e tradições cristalizadas são fundamentais para que o Ministério Público cumpra suas obrigações constitucionais, legitimando-se socialmente.

Se quando da Constituinte as lideranças ministeriais previam dificuldades para tornar realidade o projeto constitucional de Ministério Público, estas mesmas lideranças constatam, ainda na atualidade, que "alguns pontos primordiais ainda não foram bem resolvidos" (MAZZILLI, 2010, p. 134).

> Faz-se óbvia a afirmação de que as atribuições legais do Ministério Público cresceram vertiginosamente nas duas últimas décadas. O fenômeno é visível. Mas é imperioso admitir que, ao lado desse crescimento, alargou-se o abismo entre ou "legal" e o "real", ou seja, entre aquilo que o ordenamento jurídico, explícita ou implicitamente, preconiza como atribuição do Ministério Público e aquilo que a instituição efetivamente produz em termos de resultados concretos, prestáveis ao resgate de seu múnus constitucional. Pode impressionar, estatisticamente, o número de pareceres e de processos cíveis e criminais deflagrados. Mas, senão insuficiente, tem se mostrado ineficaz para, no plano real, impedir, por exemplo, o aumento da violência e da corrupção, garantir a dignidade e a presteza dos serviços públicos e proteger o meio ambiente. O abismo persiste. Logo, o Ministério Público está em débito com a sociedade brasileira — política e juridicamente (ALBERTON, 2014).

Estudiosos da instituição, dentre os quais membros destacados do próprio Ministério Público, revelam preocupação com o não cumprimento da promessa constitucional ao longo das últimas quase três décadas e nos dão indicativos para compreender os possíveis obstáculos enfrentados nessa caminhada.

Ferraz, em tese aprovada no II Congresso Estadual do Ministério Público de São Paulo, em 1997, asseverava que o Ministério Público vivia "aguda mas positiva crise decorrente da necessidade de implementação do seu novo perfil constitucional" (FERRAZ, 1997, p. 129).

Dentre os motivos elencados para a citada crise, destacava o caráter inovador e sem paralelo do Ministério Público brasileiro no mundo, as enormes desigualdades sociais e demandas reprimidas no campo dos direitos sociais, mas também a resistência de parte de seus quadros em assumir as graves e desafiadoras atribuições decorrentes desse novo perfil. Advogava, com ênfase, desde aquela época, a necessidade de novos arranjos:

> As instituições existem para cumprirem um determinado papel no contexto social. Sua engenharia jurídica e administrativa, portanto, será uma ou outra, segundo a missão que lhe for confiada, e esta, por sua vez, será uma, ou outra, segundo os objetivos maiores traçados por uma dada sociedade numa certa etapa de sua evolução. Isso significa que as instituições, ainda quando comunguem de uma mesma origem histórica, serão necessariamente diferentes ao longo do tempo, ou em países diversos (FERRAZ, 1997, p. 133).

Arthur Pinto Filho, outro importante quadro da instituição paulista, à mesma época, assinalava a inadequação da organização institucional do Ministério Público para corresponder aos ditames da Constituição e aos anseios da população menos favorecida.

> Nossa estrutura ainda está formatada para atuar sob o perfil da Constituição de 1969. Não nos demos conta de nossa tarefa mais importante, a de manter o equilíbrio estabelecido na Constituição, fazendo valer seu texto em toda a sua inteireza, inclusive, e principalmente, no que pertine aos interesses e direitos das classes dominadas (PINTO FILHO, 1997, p. 88).

Guimarães Júnior, em 2001, também se inquietava com a possibilidade de perda de relevância da instituição, diante da crescente organização da sociedade civil e da diminuição da necessidade de um tutor. Dentre os diversos problemas por ele diagnosticados, destacavam-se a multiplicação das atribuições e o gigantismo estrutural, a ausência de planejamento, diretrizes claras, eleições de prioridades e atuação mais racional e eficiente.

> Como esperar eficiência de um órgão público com muitas atribuições? Como diferenciar as atribuições mais relevantes daquelas que beiram a superfluidade? Como obter resultados concretos e palpáveis sem diretrizes, objetivos e estratégias traçadas por critérios racionais? Corre o MP o grave risco de tornar-se um órgão pesado e burocrático, com a ineficiência que, com preconceito (mas, às vezes, com bastante razão) atribuímos às "repartições públicas". Vejo, angustiado, que hoje caminhamos para esse modelo. O formato do MP não é determinado por nenhuma estratégia definida. Vivemos o *laissez faire*, dormindo em berço esplêndido. Basta verificar quantos cargos foram criados nos últimos anos sem debate prévio sobre o modelo que deveríamos buscar. A falta de definição de um formato ideal para a Instituição, eleito a partir da consciência de seu papel político e do acompanhamento das mudanças na sociedade, poderá comprometer sua importância nos próximos anos (GUIMARÃES JÚNIOR, 2008).

Em 2003, Ferraz e outro grupo de membros do Ministério Público paulista retomaram a discussão sobre a necessidade de reengenharia institucional. Citando pesquisa em que promotores e procuradores tendem a identificar os problemas do funcionamento da

Justiça fora do Ministério Público, destacaram — àquela época — algumas circunstâncias que conspirariam contra a edificação da nova instituição projetada em 1988.

> 1) Tradição do "parecerismo", isto é, da atuação de cunho jurídico-formal, menos comprometida com resultados socialmente relevantes [...]
> 2) A existência de compromissos, no que diz respeito à Instituição como um todo, com resultados processuais apenas, consistentes em manifestações tempestivas nos feitos a seu cargo;
> 3) Falta de transparência no tocante às metas institucionais, aos critérios de atuação e aos resultados alcançados;
> 4) A inexistência, por um lado, de mecanismos eficientes de estímulo ao merecimento e, por outro, de um sistema que permita a imposição de responsabilidades individuais e coletivas, próprias de verdadeiros agentes políticos (FERRAZ, 2003, p. 56).

Mazzilli (2013, p. 61), do mesmo modo, apresenta visão crítica a respeito dos rumos da instituição:

> À vista do contato profissional direto com os membros da instituição em mais de quatro décadas, é possível afirmar que, descontados os extremos, que sempre são raros, a média da atuação do Ministério Público é muito mais modesta do que seria desejável, tanto em primeira como em segunda instância.

Ao lado de referidos problemas de organização institucional incompatível com o novo perfil constitucional, no âmbito da concretização dos direitos sociais o Ministério Público enfrentou também as frustrações decorrentes das promessas não cumpridas das ações coletivas. Com efeito, a expectativa de utilização das ações civis públicas como instrumentos capazes de, via Poder Judiciário, tornar realidade uma educação para todos, pública e de qualidade, não se efetivou.

Arantes (2002, p. 89), embora crítico da atuação extrajudicial do Ministério Público, constatava, no ano 2000, que:

> Passados pouco mais de dez anos da Carta de 1988, a lentidão do método judiciário e os parcos resultados processuais das ações coletivas comprometeram decisivamente o êxito do novo modelo constitucional e têm levado o Ministério Público a um sinuoso movimento de privilegiar a fase pré-processual.

Bucci (2013, p. 195) também observa que após uma primeira fase de euforia e promoção em ampla escala de ações civis públicas para a defesa de direitos sociais,

constatou-se que “as vitórias têm sido relativamente modestas, em comparação com a expectativa criada”.

Em alentada pesquisa sobre julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo a respeito do direito à educação no período de 1991 a 2008, Silveira (2010, p. 221) constatou a intensa participação do Ministério Público como autor das demandas judiciais, mas observou a preferência do Judiciário por um padrão tradicional e individual de litígio.

> Quanto à aceitação das demandas, observou-se que as concernentes a pedidos individuais ou para um número definido de interessados apresentaram tendência majoritariamente favorável entre os membros do TJ-SP, ao contrário das que abrangiam interesses coletivos, com argumentos de pedidos genéricos e indeterminados e, sobretudo, com o fundamento de impossibilidade de interferência do Judiciário no planejamento municipal e na questão orçamentária.

Em pesquisa referente às ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público paulista no período de 1996 a 2005, Graciano, Marinho e Fernandes (2006, p. 166) verificaram que, de 65 ações relacionadas à educação infantil, 16 haviam sido decididas com trânsito em julgado “e não obtiveram decisão favorável do Poder Judiciário”.

O Conselho Nacional do Ministério Público, em relatório sobre dados compilados dos Ministério Públicos estaduais e do Distrito Federal em 2016, revela que, de 201.346 procedimentos instaurados — inquéritos civis e procedimentos preparatórios de inquéritos civis —, apenas 28.475 originaram petições iniciais de processos judiciais. Foram arquivados 87.243 expedientes, celebrados 25.031 termos de ajustamento de conduta e expedidas 8.507 recomendações. A soma, portanto, das tentativas de resolução extrajudicial dos problemas apurados em inquéritos civis e procedimentos preparatórios de inquéritos civis já supera as iniciativas de judicialização (CNMP, 2017).

O relatório revela, ainda, que a educação é apenas o nono, entre os dez principais temas considerados nos procedimentos de investigação referidos. Apenas 3,3% dos inquéritos civis referem-se ao tema educação,[33] superado até mesmo pela atuação do *parquet* na área do consumidor. A atuação nas áreas de improbidade administrativa e patrimônio público, somadas, representa 23,7% das atenções do Ministério Público nos estados e no Distrito Federal, seguida pela questão do meio ambiente (14,8%).

[33] Há que se fazer a ressalva de que as Tabelas Unificadas do CNMP ainda não foram integralmente implementadas e que a taxonomia, no que diz respeito aos direitos sociais e ao direito à educação, é bastante falha.

Referidos dados corroboram a hipótese de persistência do perfil repressivo, de controle e de melhor desempenho, na defesa dos interesses difusos, em áreas tradicionais, positivadas em normas anteriores à Constituição de 1988, tais como meio ambiente e consumidor.

Como já havíamos destacado no tópico sobre a evolução institucional do Ministério Público, não há qualquer correspondência entre ação punitiva e práticas construtivas de direitos sociais. É evidente que a fiscalização da correta aplicação de recursos públicos é importante, mas não é pela via prioritariamente repressiva que se dará melhoria nas políticas públicas educacionais. A tradição institucional de promoção da ação penal e de responsabilização subjetiva, individual de condutas "desviantes" pode, no campo educacional, inclusive, trazer resultados prejudiciais ao direito que se pretende defender.

Tal alerta, diga-se, vem consignado em recente relatório de monitoramento global da educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

> O Relatório GEM 2017/8 avalia o papel da responsabilização nos sistemas educacionais globais no que diz respeito a atingir a visão do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 da ONU: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. [...] Igualmente importante: nenhuma abordagem de responsabilização pode ser bem-sucedida se os atores não tiverem um ambiente favorável ou se forem despreparados para cumprir suas responsabilidades. Sem informações claras, nem recursos ou capacidades suficientes, seus esforços serão frustrados. Políticas para melhorar práticas existentes centradas na construção, em vez de na acusação, têm mais chances de produzir sistemas educacionais equitativos, inclusivos e de qualidade.[34]

Espera-se do Ministério Público, portanto, em seu novo perfil constitucional, para a defesa do direito à educação, capacidade de desenvolver consciência institucional e práticas que substituam a ideia de repressão e punição pela de responsabilidade coletiva e responsabilização construída.

---

[34] UNESCO, *Relatório de monitoramento global da educação — Resumo, 2017/8.* Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos (disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>; acesso em 7 nov. 2017.

3.1 A tardia preocupação com estruturas específicas para a defesa do direito à educação

A Constituição de 1988 confiou ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e a missão de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, esta última positivada em seu art. 129, II.

Não cabem aqui maiores debates a respeito de possíveis distinções entre interesses e direitos, pois, como bem percebe Leonel (2017, p. 93), o legislador "não teve maior preocupação com a diversificação de tratamento" entre os termos no texto constitucional. A utilização dos conceitos "interesses" e "direitos" sociais e/ou supraindividuais evidencia a ampliação da proteção jurisdicional e a busca de maior efetividade para garantia de referidos interesses e direitos.

> Entendimento diverso levaria à menor eficácia possível do texto constitucional, conferindo às suas normas protetivas de interesses supraindividuais cunho simplesmente programático, vinculando sua efetividade concreta à edição de legislação complementar e transformando importantes conquistas sociais em letra morta (LEONEL, 2017, p. 93-94).

Não há dúvida, de qualquer modo, a respeito do dever de o Ministério Público defender os direitos sociais e assegurar o respeito a tais direitos, a teor do que dispõem os arts. 127 e 129, II, da Constituição.

Diz o art. 6º da Constituição Federal:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Em sua função não criminal, portanto, o Ministério Público tem compromisso prioritário com a efetivação de referidos direitos.

Ocorre, todavia e, em especial no campo educacional, que referido compromisso não se revelou em novos arranjos institucionais intencionalmente e especificamente pensados para tal fim.

A Lei nº 8.625/93 transferiu às leis orgânicas de cada uma das unidades do Ministério Público as normas específicas de organização e atribuições. A Lei Complementar nº 75/93 faz referência genérica a um procurador dos Direitos do Cidadão. O Ministério Público Federal tem, efetivamente, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão, com ampla gama de atribuições, "na defesa de direitos constitucionais como a liberdade, igualdade, dignidade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, segurança pública, o direito à informação e à livre expressão, entre outros".[35]

Conforme temos sustentado ao longo deste trabalho e de acordo com as críticas da doutrina especializada anteriormente destacada, não nos parece possível desempenho eficiente nessa enormidade de atribuições, máxime em se considerando o caráter aberto e analítico do texto constitucional.

Ademais, também tendo em conta as especificidades transdisciplinares dos diversos direitos positivados na Constituição, revela-se inadequada estrutura única para lidar com políticas públicas absolutamente complexas e distintas — educação, saúde e assistência social, por exemplo —, assim como serão profundamente diversas as demandas e possíveis soluções para a proteção da liberdade, da dignidade, livre expressão, educação, saúde, etc.

A Lei Complementar nº 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo) sequer faz menção à palavra educação em seu texto. Sobre os cargos especializados e respectivas atribuições, merece transcrição o texto original com alterações posteriores para análise:

> Artigo 295 — Aos cargos especializados de promotor de Justiça, respeitadas as disposições especiais desta lei complementar, são atribuídas as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público, nas seguintes áreas de atuação:
> I — Promotor de Justiça de Falências: falências e concordatas, insolvência e liquidação de instituições financeiras, de crédito, de distribuição de títulos ou valores mobiliários no mercado de capitais, sejam situações jurídicas de natureza civil ou criminal;
> II — Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho: relações jurídicas de natureza acidentária, inclusive para defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o meio ambiente do trabalho;
> III — Promotor de Justiça de Família: relações jurídicas de direito de família e das sucessões;
> IV — Promotor de Justiça da Infância e Juventude: proteção integral da criança e do adolescente, bem como as relações jurídicas decorrentes de

[35] Consoante informações prestadas na página oficial do Ministério Público Federal. Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/sobre/apresentacao>. Acesso em: 2 nov. 2017.

seu regime jurídico especial, desde que de competência da Justiça da Infância e da Juventude;
V — Promotor de Justiça de Registros Públicos: relações jurídicas de natureza preponderantemente registrária e nos feitos de usucapião e de habilitação de casamento;
VI — Promotor de Justiça do Meio Ambiente: defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o meio ambiente e outros valores artísticos, históricos, estéticos, turísticos e paisagísticos;
VII — Promotor de Justiça do Consumidor: defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o consumidor;
VIII — Promotor de Justiça de Mandados de Segurança: mandados de segurança, ações populares, "habeas data" e mandados de injunção ajuizados na primeira instância;
~~IX — Promotor de Justiça da Cidadania: 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;~~
IX — Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social: defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social; (NR)
— *Inciso IX com redação dada pela Lei Complementar nº 1.083, de 17/12/2008.*
X — Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo: defesa de interesses difusos ou coletivos nas relações jurídicas relativas a desmembramento, loteamento e uso do solo para fins urbanos;
X**I** — Promotor de Justiça de Execuções Criminais: a execução penal e a fiscalização de estabelecimentos prisionais;
XII — Promotor de Justiça dos Tribunais do Júri: procedimentos e processos de competência do órgão jurisdicional respectivo;
XIII — Promotor de Justiça Militar: procedimentos e processos de competência do órgão jurisdicional respectivo.
~~XIV — Promotor de Justiça de Direitos Humanos: garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, e, notadamente, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos, das pessoas com deficiência, e da saúde pública; (NR)~~
XIV — Promotor de Justiça de Direitos Humanos: garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, e, notadamente, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos e das pessoas com deficiência; (NR)
— *Inciso XIV com redação dada pela Lei Complementar nº 1.279, de 11/1/2016.*
XV — Promotor de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal: crimes contra a ordem tributária, bem como a promoção de ação civil tendo por objeto ato ou decisão administrativos atentatórios à ordem tributária. (NR)
— *Incisos XIV e XV acrescentados pela Lei Complementar nº 1.083, de 17/12/2008.*
XVI — Promotor de Justiça de Combate à Violência Doméstica: enfrentamento à violência doméstica. (NR)
— *Inciso XVI acrescentado pela Lei Complementar nº 1.268, de 21/7/2015.*
XVII — Promotor de Justiça de Saúde Pública: tutela dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e a fiscalização e acompanhamento de políticas públicas voltadas à implementação do direito à saúde. (NR)

> *— Inciso XVII acrescentado pela Lei Complementar nº 1.279, de 11/1/2016.*
> Parágrafo único — Ato do Procurador-Geral de Justiça, aprovado pelo Órgão Especial do Colégio de procuradores, poderá fixar, em relação às Promotorias de Justiça Regionais, cumulativamente ou não, atribuições especializadas indicadas no presente artigo, além de outras compatíveis com o disposto no art. 127 e no art. 129 e incisos, ambos da Constituição Federal, indispensáveis ao exercício das funções do Ministério Público. (NR)
> *— Parágrafo único acrescentado pela Lei Complementar nº 1.279, de 11/1/2016.*

Note-se que o texto manteve atribuições tradicionais como a de intervenção em habilitações de casamento, mas não previu estruturas especializadas na defesa do direito à educação. Originariamente, criou-se a Promotoria de Justiça de Cidadania, para 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.

Em 2008, o cargo tem seu nome modificado para Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social, com atribuições na defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social. Na mesma ocasião, parte das atribuições da Promotoria de Cidadania é transferida para o promotor de Direitos Humanos, que deverá também defender direitos das pessoas com deficiência e saúde pública.

Apenas em 2016 cria-se efetivamente uma Promotoria de Justiça de Saúde Pública para a tutela dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e a fiscalização e acompanhamento de políticas públicas voltadas à implementação do direito à saúde e, também em 2016, são previstas normativamente as primeiras Promotorias Regionais.

Em 2013, constatando a necessidade de aprimoramento institucional, da grave situação da educação brasileira em termos de acesso, qualidade e desigualdade, o Conselho Nacional dos procuradores-Gerais expediu recomendação para que

> todos os Órgãos do Ministério Público brasileiro instituam Promotorias Especializadas de Educação e Centros de Apoio Operacional Especializados em Educação, estimulando a participação de seus membros/titulares na Comissão Permanente de Educação (Copeduc), nas reuniões designadas pelo Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH). (CNPG, Ofício Circular nº 22/2013 e Recomendação).

Nada obstante, referida recomendação ainda não se tornou realidade em todos os Ministérios Públicos estaduais, mantendo-se, também no Ministério Público Federal, a organização de Procuradorias com atribuições cumulativas.

Apenas à guisa de exemplos, os Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro possuem Promotorias Regionais e Especializadas em Educação. No caso do Rio de Janeiro, em 2008 iniciou-se o processo de especialização, e atualmente são três as promotorias especializadas da Capital, três regionais em Duque de Caxias, São Gonçalo e Nova Iguaçu, além de um Grupo de Atuação Especial com atuação estadual. No Rio Grande do Sul, além da Capital, existem outras quatro regionais pelo interior do Estado.

Há Ministérios Públicos estaduais, como os do Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Ceará, que possuem Promotorias de Justiça especializadas em direito à educação na Capital, e outros, como os de São Paulo, Santa Catarina, Rondônia e Mato Grosso, que ainda não têm Promotorias de Justiça especializadas em educação.[36]

No caso do Ministério Público paulista, em 2010 criou-se e em 2011 foram iniciadas as atividades do Grupo de Atuação Especial de Educação (Geduc), núcleo da Capital.

3.2 O Grupo de Atuação Especial de Educação

Conforme dito na introdução desta dissertação, o interesse pela realização da pesquisa nasce das inquietações cotidianas e da necessidade de reflexão crítica e autocrítica a respeito da própria atuação profissional do autor e de suas relações internas — com outros membros do Ministério Público — e externas, interdisciplinares, na defesa do direito à educação.

Algumas considerações sobre a experiência vivida, portanto, parecem-nos úteis para reforço dos argumentos até aqui desenvolvidos e para continuidade da exposição.

O Geduc foi criado pelo Ato Normativo nº 672-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, e iniciou suas atividades em abril de 2011, contando com dois promotores de justiça. Foram necessários poucos dias de atividade para se verificar a inviabilidade de cumulação da defesa dos direitos educacionais em perspectiva transindividual e da tutela individual dos mesmos direitos. Por tal motivo, sobreveio o Ato Normativo nº 700-PGJ-CPJ, de 31 de maio de 2011, que, alterando o texto original, assim dispôs:

[36] Dados obtidos por intermédio de consulta feita à ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público.

> CONSIDERANDO que a intenção foi priorizar e concentrar no Geduc a atuação que revelasse transcendência e relevância social, nota característica dos interesses transindividuais próprios (difusos e coletivos), razão pela qual deve permanecer no âmbito das Promotorias de Justiça a tutela de interesses individuais homogêneos; [...]
> § 1º Não se incluem nas atribuições do Geduc lesões de natureza individual ou em que haja identificação dos lesados, hipóteses que continuarão no âmbito de atribuições das respectivas Promotorias de Justiça. (NR)

A alteração corresponde à interpretação que sustentamos em capítulo anterior sobre as novas funções e o novo modo de agir do Ministério Público na defesa dos direitos sociais, a partir da análise e busca de enfrentamento das causas de violação dos direitos sociais — com participação popular —, e não a partir da defesa de direitos subjetivos individualmente considerados.

A criação de um grupo especializado em educação evidenciou enorme demanda reprimida pela salvaguarda de tal direito. O Geduc recebeu acervo a respeito de procedimentos extrajudiciais e judiciais que tramitavam em outras promotorias:[37]

a) 122 da Promotoria da Infância e Juventude da Capital — área de interesses difusos e coletivos (62 em andamento);
b) 66 da Promotoria de Direitos Humanos — área das pessoas com deficiência (52 em andamento)
c) 12 de outras origens; Centro de Apoio Cível, Ministério Público Federal e demais Promotorias de Justiça (8 em andamento).

Se em diversas promotorias tramitavam 122 procedimentos relacionados ao direito à educação, ao final de um ano, depois de arquivados 100 procedimentos, o Geduc já contava com 265 procedimentos em andamento. Foram recebidos 2.496 documentos no período de abril de 2011 a abril de 2012 e foram expedidos 3.389 ofícios.

Foram realizadas, no mesmo período, mais de cem reuniões e várias visitas a escolas, considerando a ideia de soluções dialógicas, extrajudiciais e a partir do conhecimento da realidade dos sistemas e ambientes escolares, dos grupos interessados, da administração pública, concepções, projetos e políticas públicas em curso.

---

[37] Os dados mencionados neste tópico constam dos Relatórios anuais do Geduc referentes aos períodos de abril de 2011 a abril de 2012 e de abril de 2012 a abril de 2013; são públicos e podem ser solicitados à Secretaria do Órgão.

No ano seguinte, novamente deu-se aumento significativo da demanda, alcançando-se o número de 417 procedimentos em andamento, além de 41 ações civis públicas. Foram mais de 200 reuniões e novas visitas a estabelecimentos de ensino.

Em dois anos de existência, portanto, tramitaram no Grupo de Atuação Especial de Educação 679 procedimentos de investigação (inquéritos e procedimentos preparatórios de inquéritos civis), foram expedidos 7.817 ofícios e recebidos 5.736 documentos (ofícios e representações).

De 2011 a 2017, foram mais de 200 procedimentos instaurados por ano e, atualmente, há aproximadamente 600 em tramitação, quantidade bem superior àquela existente antes da criação de um espaço específico para a questão educacional no Ministério Público de São Paulo.

Importante fazer referência também à fundamental participação de psicólogos e assistentes sociais do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público nos trabalhos do Geduc, pois, como já dissemos, o olhar interdisciplinar, a apreciação dos problemas a partir de saberes diversos e a articulação de intervenções e possíveis soluções construídas a partir dessa rica troca certamente qualificaram as providências ao final adotadas.

O Geduc priorizou a atuação extrajudicial e articulada com outros membros da instituição, com outras instituições e organizações não governamentais, e com profissionais de outras áreas do conhecimento, em parcerias, inclusive, com universidades.

Ainda a título de simples exemplo da experiência vivida, merece menção o fato de que, logo em 2011, o Geduc, em articulação com a Promotoria de Direitos Humanos da Capital — área das pessoas com deficiência, com a Promotoria de Justiça de São Caetano — área da pessoa com deficiência e com o auxílio do Centro de Apoio Operacional Cível — área de educação, estabeleceu pauta comum e agenda contínua de reuniões de trabalho com a Secretaria Estadual de Educação.

Fixou-se como objetivo comum a indução e concretização de políticas públicas para educação especial inclusiva, de qualidade. Posteriormente, também a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Santo Amaro envolveu-se no trabalho e, a partir de tais esforços, foram celebrados dois termos de ajustamento de conduta, um para contratação de cuidadores para milhares de alunos com deficiência e sem autonomia para a realização das atividades da vida diária e outro para tornar acessíveis mais de cinco mil prédios escolares da rede estadual.

Esse brevíssimo relato sobre o início da experiência de um grupo especializado na defesa do direito à educação na Capital do estado de São Paulo revela, em primeiro lugar, a existência de uma demanda social por garantia de direitos educacionais que não encontrava ressonância no Ministério Público paulista.

Tal fato foi constatado na pesquisa de Graciano; Marinho; e Fernandes (2006, p. 156), realizada antes da instalação do Geduc:

> Ao contrário dos Estados do Maranhão e Rio Grande do Norte e do Distrito Federal, o Ministério Público de São Paulo não possui promotoria específica para atendimento das demandas por educação. Nesse estado a Promotoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude concentra as ações que visam garantir os direitos educativos. Ocorre, porém, que essa promotoria atua apenas na defesa dos direitos de crianças e adolescentes com até 18 anos de idade. Para maiores de 18 anos, independentemente do nível ou modalidade de ensino reivindicado, a atribuição seria de outras promotorias, nas quais não foram encontradas ações coletivas sobre educação na cidade de São Paulo.

Verificaram, ainda, uma concentração das ações promovidas pelo Ministério Público na educação infantil e no ensino fundamental, em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino, atribuindo tal falha, dentre outros aspectos, à inexistência de um setor específico para tratar da educação.

> Da mesma forma, isso pode ser notado no fato de o Ministério Público de São Paulo, capital, não possuir um grupo específico para recebimento de demandas por educação, como acontece nas capitais dos estados do Maranhão e Rio Grande do Norte e no Distrito Federal. É verdade que as demandas poderiam ser encaminhadas a outras promotorias, tal como a da cidadania, mas o fato, como demonstra esta pesquisa, é que não o são. O que, lamentavelmente, se acaba tornando mais um obstáculo à efetivação do direito à educação. Interessante observar que, em São Paulo, todas as demandas por educação estão localizadas na Promotoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude, o que demonstra que a educação ainda é socialmente reconhecida como um direito destinado apenas a crianças e adolescentes, e não universal, como preconiza a Constituição brasileira e as normas internacionais de direitos humanos. [...] O Ministério Público, como assinalado anteriormente, ressente-se da ausência de uma promotoria, ou grupo específico, que receba as demandas gerais por educação. Não apenas para contemplar os direitos educativos das pessoas com mais de 18 anos, mas também para embasar, do ponto de vista conceitual e pedagógico, as solicitações (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 165-166, 191).

Os números apresentados a respeito da movimentação de expedientes nos primeiros anos de funcionamento do Geduc confirmam que a abertura de canal especializado

para receber e analisar demandas educacionais acaba por fomentar a procura do Ministério Público para questões abrangentes relacionadas ao direito à educação.

O breve relato de experiência do Geduc, ademais, indica que a simples especialização e delimitação das atribuições na garantia de direitos transindividuais acaba por estimular outra dinâmica de atuação, dialógica, articulada, extraprocessual e interdisciplinar, o que não se consegue em rotina de promotorias de justiça com atividades cumulativas, responsáveis por cuidar de temas variados e de agir tanto na tutela individual como difusa.

Depois de seis anos de atividades, os quantitativos citados também demonstram que, pelo lado da população, estabelece-se uma referência institucional para a vocalização de interesses relacionados à educação em seus diversos níveis e modalidades, multiplicando-se as demandas, não só em números, mas também em complexidade.

Se, de 1996 a 2005, quando da realização da pesquisa de Graciano; Marinho; e Fernandes (2006), as demandas do campo educacional limitavam-se à educação infantil e ao ensino fundamental, concentradas em Promotoria de Infância e Juventude, com a criação de grupo especializado explicita-se por parte do Ministério Público a compreensão do direito educacional em toda a sua abrangência.

O próprio Ato Normativo de criação do Geduc indicava a ambiciosa tarefa a ser realizada:

> Art. 2º. Caberão ao Geduc as seguintes atribuições:
> I — promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses difusos e coletivos relacionados a todos os níveis e modalidades da educação básica e, no que couber, da educação superior, com todas as prerrogativas funcionais inerentes;
> II — expedir recomendações, especialmente para explicitar comandos normativos, objetivando garantir o efetivo respeito dos Poderes Públicos ao direito fundamental à educação;
> III — firmar compromissos de ajustamento de conduta às exigências contidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais leis e atos normativos federais, estaduais e municipais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial;
> IV — exercer a fiscalização dos sistemas estadual e municipal de ensino quanto ao cumprimento dos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação, garantidos mediante planos de carreira para e piso salarial nacional; gestão democrática do ensino público e garantia do padrão de qualidade, inclusive

> mediante instituição de sistemas municipal e estadual de avaliação da educação básica;
> V — exercer a fiscalização dos sistemas estadual e municipal quanto ao cumprimento das garantias de ensino fundamental obrigatório e gratuito; da progressiva universalização do ensino médio regular; do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, e da oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
> VI — exercer a fiscalização, no que couber, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
> VII — exercer a fiscalização da aplicação do percentual mínimo constitucional das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, dando notícia, quando necessário, ao promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social para as providências cabíveis no âmbito da defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social;
> VIII — exercer a fiscalização, no que couber, da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a fiscalização da receita e do correspondente repasse dos recursos do salário-educação, comunicando, quando o caso, o promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social para as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições;
> IX — exercer a fiscalização junto ao Poder Público quanto aos programas de combate à evasão escolar, notadamente do recenseamento no ensino fundamental, da chamada e da frequência à escola e da inclusão do adolescente em conflito com a lei no sistema escolar;
> X — acompanhar a elaboração e fiscalizar o cumprimento e a avaliação dos Planos Estadual e Municipal de Educação;
> XI — fiscalizar e contribuir para os programas de erradicação do analfabetismo;
> XII — fiscalizar a oferta, a qualidade e a segurança dos serviços de transporte escolar, de merenda escolar e de material didático;
> XIII — fiscalizar a criação, a implementação e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb;
> XIV — fiscalizar o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pelos respectivos sistemas estadual e municipal de ensino e quaisquer outros assuntos pertinentes ao direito fundamental à educação no plano difuso e coletivo;
> Art. 3º. Constitui missão institucional a ser atendida pelo Geduc a identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões capazes de corresponder à violação do direito à educação, em especial aos princípios assegurados na Constituição Federal.[38]

O mérito de tornar expressa a responsabilidade do Ministério Público em contribuir com tornar realidade o direito universal à educação da maneira em que foi posto na Constituição trouxe, como uma de suas consequências, expressivo aumento da demanda e infindável variedade de assuntos.

[38] Ato Normativo nº 672/2010-PJG-CPJ, alterado pelo Ato Normativo nº 700/2011-PGJ-CPJ.

Do acesso e permanência com qualidade na educação infantil a problemas de acessibilidade em universidades, da educação no sistema prisional a questões de indisciplina nas escolas, do absenteísmo docente a processo de fechamento de escolas, tentativa de reorganização do sistema estadual paulista e mobilização de estudantes secundaristas, da alimentação ao transporte escolar, em um repertório sem fim.

Assim, diante do invencível volume de reclamações e em razão de reflexões e discussões de toda a equipe que integra o Geduc e o Nat, concluiu-se que esta nova realidade também impõe mudanças no modo de organização e ação do grupo, evidenciando-se a inviabilidade de manutenção de dinâmica gerida por princípio de obrigatoriedade, de resposta automática a todas as demandas e ausência de planejamento e fixação de prioridades.[39]

Por fim, a existência de apenas um núcleo do Geduc, na Capital, restringiu as possibilidades de solução extrajudicial de questões relacionadas ao sistema estadual de ensino.[40]

Ainda que tenhamos conseguido — na área específica da educação especial inclusiva — desenvolver ações articuladas com outras promotorias de justiça, tal fato se deveu basicamente à voluntária adesão de poucos promotores de justiça em determinado momento, não representando efetiva unidade institucional, máxime em se considerando que apenas em São Paulo temos cerca de 2 mil promotores e procuradores de justiça, todos atuando com independência funcional.

3.3 Independência funcional, atomização e desarticulação no campo das políticas públicas educacionais

Diz o art. 127, §1, da Constituição que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. A independência funcional tem sido usualmente conceituada como a atuação do membro da instituição pautada exclusivamente pelo ordenamento jurídico e por sua consciência.

De início, vê-se novamente o empréstimo de aforismo — “decido de acordo com a lei e com minha consciência” — de prática judicante, assemelhando funções judiciais e funções ministeriais, reduzindo-se o espectro de ações de promotores de justiça à tomada

[39] Em 2017, o Geduc, núcleo da Capital, iniciou processo de planejamento participativo ainda em curso, com a realização de escutas sociais e audiências públicas para eleição de prioridades.
[40] Em 2016, foram criados os núcleos do Geduc nas regiões de Presidente Prudente e Ribeirão Preto.

de decisões em processos judiciais, olvidando-se de ampla possibilidade de intervenções extrajudiciais e das características e funções peculiares do Ministério Público na disciplina constitucional de 1988.

Importante destacar que, mesmo no âmbito da teoria da decisão ou da crítica hermenêutica do direito, colocam-se em cheque as bases filosóficas do "tribunal da razão", das sentenças fundadas em uma interpretação da lei a partir da consciência do julgador. Alertando para o risco de decisões judiciais discricionárias e/ou arbitrárias, adverte Streck (2015, p. 27) que "consciência, subjetividade, sistema inquisitório e poder discricionário passam a ser variações de um mesmo tema".

Explica este autor, que a ruptura com a filosofia da consciência e o giro linguístico no século XX, especialmente a partir das ideias de Heidegger, apontam para "nova possibilidade de constituição de sentido", que "não estará mais na consciência (de si do pensamento pensante), mas, sim, na linguagem, como algo que produzimos e que é condição de nossa possibilidade de estarmos no mundo" (STRECK, 2015, p. 16).

> Com efeito, o direito é algo bem mais complexo do que o produto da consciência-de-si-do-pensamento-pensante (*Selbstgewissheit des denkenden Denken*), que caracteriza a (ultrapassada) filosofia da consciência, como se o sujeito assujeitasse o objeto. O ato interpretativo não é produto nem da objetividade plenipotenciária do texto e tampouco de uma atividade solipsista do intérprete: o paradigma do Estado Democrático de Direito está assentado na intersubjetividade (STRECK, 2014, p. 274).

Não pretendemos aqui aprofundar referido debate, mas anotar, de início, que a repetição acrítica do aforismo citado longe está de representar sua aceitação — no campo da teoria da decisão judicial —, como verdade ou afirmação adequada ao papel jurisdicional no Estado Democrático de Direito.

Ocorre que as funções dos membros do Ministério Público não são idênticas às dos juízes, especialmente no âmbito de atuação extrajudicial ou sociomediadora.

É preciso confessar que a originalidade institucional do Ministério Público brasileiro impõe grandes dificuldades ao pesquisador e boa parte delas decorre da enorme gama de atribuições, judiciais e não judiciais, cíveis e criminais, exclusivas e compartilhadas. Assim, a crítica hermenêutica ou teorias a respeito da decisão parecem fazer mais sentido nas atividades em que o Ministério Público exerce parcela da soberania estatal e em ambiente jurisdicional. No caso da promoção privativa da ação penal pública — ao oferecer denúncia ou promover arquivamento — haver-se-ia de cotejar o princípio da

independência funcional com os modos de tomada de decisão e aplicação do direito, tendo em conta as discussões há pouco referidas.

No âmbito da atuação sociomediadora, extrajudicial, de defesa dos direitos sociais e concretização de políticas públicas, todavia, a mesma concepção de independência funcional — agir conforme a lei e sua consciência — e o contraponto hermenêutico, parecem não contribuir decisivamente para a elucidação do significado e alcance de tal princípio.

De fato, verificada a inexistência ou falhas em determinadas políticas públicas educacionais, apresenta-se ao Ministério Público — em uma perspectiva resolutiva e de não obrigatoriedade de judicialização de todo e qualquer problema — uma gama de possibilidades que não necessariamente demandarão a tomada de decisão em sentido estrito.

É possível, por exemplo, que o promotor de Justiça, em procedimento administrativo, apenas fomente o debate — em reuniões ou audiências públicas —, entre os movimentos sociais e a administração pública, surgindo de tal procedimento soluções consensuais ou racionalmente aceitas pelos envolvidos.

Note-se que a atuação extrajudicial do Ministério Público está no texto constitucional, no art. 127, que suprimiu a referência à atuação "perante o Judiciário", no art. 129, II, que consagra as funções de defensor do povo ou ombudsman e no art. 129, IX, que lhe atribui outras funções compatíveis com suas finalidades institucionais.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) prevê em seu art. 23, § 1º, a possibilidade de existência de promotorias de justiça extrajudiciais e em seu art. 27 dispõe sobre providências de caráter não judicial que podem ser adotadas na defesa dos direitos constitucionalmente positivados.

Importante consignar que unidade, indivisibilidade e independência funcional são princípios institucionais e não garantias referentes a seus membros, estas explicitadas no §5º do art. 128 da Constituição. A instituição, portanto, no exercício de suas funções, há que ter em conta referidos princípios.

Instituição, como temos sustentado, é organização que condiciona e estimula a ação coletiva de indivíduos em torno de propósitos, de ideia diretriz a ser realizada. No caso do Ministério Público, as ideias diretrizes estão dadas no texto constitucional e devem ser concretizadas em contextos comunicativos em sua atuação diária.

A independência funcional, portanto, compreendida em um sentido absoluto de decisão individual, fundada na lei e na consciência do sujeito isolado, acaba, a rigor, com a própria ideia de instituição.

Evidentemente que os princípios institucionais irradiam sua força aos membros da instituição. Não haveria instituição independente com promotores e procuradores sujeitos a indevidas ingerências internas e/ou externas.

Não há, de fato, hierarquia nas relações internas no que se refere à atividade finalística dos membros do Ministério Público. Isso não significa dizer, todavia, que o promotor possa agir ou deixar de agir quando e como bem entender, sem qualquer coordenação ou compromisso com a vontade institucional.

Levada ao extremo, como anota Martins Júnior (2015, p. 37), a independência funcional utilizada como justificativa para contrariar política institucional democraticamente sintetizada em planejamento estratégico "é sintoma da ineficiência da atuação, radicado num conceito pessoalista da função".

Não se pretende, por óbvio, buscar homogeneidade ou unanimidade institucional, sendo fundamental o espaço da divergência para o crescimento da própria instituição e para a permanente busca por soluções inovadoras para as graves questões a serem enfrentadas.

Em matéria de políticas públicas e, notadamente, na atuação extraprocessual, a desarticulação, atomização, o voluntarismo solipsista e a multiplicação de iniciativas não coordenadas e até mesmo divergentes, podem acarretar prejuízos à concretização do respectivo direito social, tratando-se, portanto, de falha no desempenho dos misteres constitucionais da instituição.

Importante advertir que tal concepção de independência absoluta acabaria por tornar o Ministério Público inacessível inclusive às interferências da sociedade, exercendo o promotor ou procurador uma espécie de representação funcional que desconsidera a soberana vontade do representado e a substitui pela soberana vontade individual do representante.

Marques Neto (2010, p. 156-157) denomina de neopatrimonialismo de acesso impessoal essa fragmentação da independência, não sujeita a qualquer condição.

> Aceita esta amplitude do princípio, teríamos que o Ministério Público passaria a ser um agregado de núcleos de competência, cada qual agindo a partir de sua consciência, sem se reportar a ninguém e, principalmente, sem se submeter aos processos de coordenação, supervisão e controle próprios de uma instituição. Ou seja, tal concepção leva a negação da ideia de instituição una e indivisível consagrada na constituição. Esse processo é sério e já tem sido objeto de crítica de destacados membros do próprio *parquet*. Esse processo de exacerbação da autonomia, de transformação de cada promotor num núcleo de exercício autônomo do poder atribuído à

> instituição, sem qualquer coordenação, supervisão ou controle das instâncias internas ao próprio MP, nos lega uma situação em que o agente passa a ser o dono da competência, porquanto tenderá a manejá-la ao seu alvedrio. Nessa situação, o poder-função cede espaço para o poder-vontade, integrante do acervo de direitos pessoais do seu titular.

Acertada a lição de Goulart (2013, p. 136) no sentido de que a independência funcional "é uma garantia da sociedade, pois instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência, imune às pressões do poder".

Bucci (2013, p. 195-196) também vê com apreensão a falta de articulação das ações ministeriais no campo das políticas públicas.

> Em virtude da 'captura política' que havia no passado, a Constituição de 1988 optou por um modelo de autonomia e independência funcional praticamente absoluta, por emulação direta das condições dos juízes. Não há hierarquia em relação a chefias, o que previne, até certo ponto, a manipulação política do direito de ação e intervenção ampliados com os novos instrumentos. Contudo, isso gerou um 'vácuo de coordenação' no âmbito interno do Ministério Público, com a pulverização de ações ancoradas muitas vezes exclusivamente na visão pessoal do autor-promotor, nem sempre relevantes ao que seria de se esperar em termos de controle de políticas públicas.

Mencionamos que o Grupo de Atuação Especial de Educação, núcleo da Capital paulista, tem atribuições para atuar apenas neste território. Na experiência prática, foi possível constatar atuações concorrentes, repetidas e até conflitantes entre este órgão e outras promotorias de justiça do estado de São Paulo.

Apenas para exemplificar, merecem consideração casos relacionados à acessibilidade arquitetônica de prédios escolares da rede estadual de ensino e ao denominado corte etário para ingresso no ensino fundamental.[41]

Não cabe aqui, evidentemente, análise crítica sobre os diversos posicionamentos adotados pelos promotores de justiça a respeito dos citados temas, mas apenas a descrição e constatação do empenho de energia de diversos órgãos do Ministério Público, sem articulação e sem prévios espaços internos e coletivos de deliberação, com

---

[41] Para organização dos sistemas de ensino, o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação fixam, em sua maioria, datas limite para que crianças possam ingressar no 1º ano do ensino fundamental. No estado de São Paulo, a Deliberação nº 73/08 do Conselho Estadual de Educação dispõe que serão matriculadas no 1º ano do ensino fundamental as crianças que completem 6 anos de até 30 de junho do ano corrente.

impactos nem sempre positivos na construção de política pública que de fato atenda aos interesses sociais tutelados.

O caso da data de corte para matrícula de crianças no 1º ano do ensino fundamental parece-nos significativa amostra da dificuldade de ação institucional do Ministério Público em assuntos que envolvem planejamento e execução de políticas públicas para garantia de direitos sociais.[42]

Em representação encaminhada à Promotoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos da Infância e Juventude da Capital paulista, queixava-se o interessado da fixação da data de corte para matrícula de criança no ensino fundamental, e a promotora de justiça natural à época, por entender não haver ilegalidade em normas que fixam critérios de idade para o ingresso em referida etapa da educação básica, arquivou o expediente, arquivamento homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público.[43]

Demanda de mesmo teor foi protocolada no Grupo de Atuação Especial de Educação, em março de 2012, e o promotor de justiça oficiante, do mesmo modo, por entender inexistir ilegalidade nas normas que estabelecem idade mínima para acesso ao ensino fundamental, indeferiu a representação, decisão também homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público.[44]

Todavia, a Promotoria de Justiça de Atibaia, também em 2012, sustentando tese jurídica contrária àquelas acima expostas, ingressou com ação civil pública, solicitando a declaração incidental de inconstitucionalidade da Deliberação nº 73/2008 do Conselho Estadual de Educação e a condenação do estado de São Paulo em obrigação de fazer consistente na matrícula de crianças no ensino fundamental, independentemente da data de aniversário ao longo do ano letivo.[45]

A Procuradoria Geral da República chegou a propor arguição de descumprimento de preceito fundamental contra os atos normativos do Conselho Nacional de Educação que fixavam as chamadas datas de corte etário.[46] Em parecer lançado nos autos da citada ADPF, contudo, o próprio procurador-geral da república manifestou-se pela improcedência da medida, aduzindo, em síntese, que os marcos regulatórios questionados

---

[42] Sobre a idade para ingresso na educação obrigatória, ver Silva (2011-2012).
[43] Representação nº 216/10 e expediente registrado no SISMPIntegrado sob o nº 43.0522.0000243/2010-8. O sistema de registro de expedientes do Ministério Público ainda não é de acesso irrestrito, e as informações foram extraídas da análise do procedimento físico no Cartório da Promotoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos da Capital.
[44] Expediente registrado no SISMPIntegrado nº43.0738.0000047/2012-1.
[45] Processo nº 0013403-72.2012.8.26.0048 da Vara da Infância e da Juventude da comarca de Atibaia.
[46] ADPF nº 292/DF.

em realidade organizavam e estruturavam os sistemas de ensino, garantindo acesso isonômico ao ensino fundamental, evitando competição espúria por matrículas.[47]

Ainda que sejam compreensíveis as divergências a respeito de questão jurídica e sejam tradicionalmente aceitas manifestações processuais díspares de membros da mesma instituição, no âmbito de uma atuação resolutiva, voltada a interferir em políticas públicas para concretização de direito educacional, a ausência de qualquer tentativa de formação de consensos institucionais prévios não é desejável e pode ter impactos negativos no direito que tinha obrigação de defender.

Com efeito, fixar ou não datas de corte para matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, para além da discussão do direito individual de determinada criança, implica em reordenar a escala de atendimento de milhares de alunos em uma ou outra etapa da educação básica, com reflexos de gestão que não são desprezíveis.

Ademais, a discussão a respeito da idade adequada para ingresso no ensino fundamental foi travada em âmbito legislativo, com intensa mobilização da sociedade civil organizada,[48] com a esperada disputa de interesses entre entidades de proteção da primeira infância, especialistas da educação infantil, instituições privadas de ensino, dentre outros atores, sendo certo que as intervenções do Ministério Público, indeferindo representações, arquivando inquéritos, propondo ações e apresentando manifestações processuais em diversos e conflitantes sentidos, não parece ter permitido, da mesma forma, que referidas pretensões fossem ouvidas e ponderadas em processos internos de deliberação.

Substituiu-se, portanto, debate em curso e repleto de conhecimentos próprios da área educacional, por judicialização redutora e desqualificadora dos processos democráticos em pleno andamento.

Em outros casos encaminhados por interessados ao Grupo de Atuação Especial de Educação (Geduc), verificava-se a ausência de plena acessibilidade arquitetônica em prédios da rede estadual de ensino de São Paulo, com evidente prejuízo ao direito de pessoas com deficiência.

Considerando a magnitude da rede estadual paulista de educação, iniciaram-se tratativas com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo para fixação de cronograma planejado e organizado, com base em critérios que atendessem com equidade

---

[47] Parecer disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/parecer%20pgr.pdf>.

[48] Projetos de lei e manifestações da sociedade civil foram compilados nos Cadernos da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, disponíveis em: <https://cordiolli.files.wordpress.com/2010/05/cec_caderno02_2010_o_direito_a_educacao_infantil_vers003.pdf>; acesso em: 20 jul. 2015.

municípios e regiões do Estado, buscando-se tornar plenamente acessíveis cerca de 5.300 escolas.

Ao cabo das negociações, firmou-se, em fevereiro de 2014, termo de ajustamento de conduta com tal escopo.[49]

Nada obstante a celebração de mencionado acordo, em razão de princípios de autonomia e independência funcionais, e em decorrência também da própria divisão territorial das promotorias de justiça, ações civis públicas continuaram a ser propostas pelo Ministério Público com o objetivo de condenar a Fazenda Estadual a tornar acessíveis escolas públicas situadas em determinadas comarcas, afetando, evidentemente, o planejamento e o cronograma de obras previsto no ajuste de condutas celebrado pela mesma instituição.[50]

Novamente ressaltamos que não se discute aqui a iniciativa mais acertada dentre aquelas adotadas pelos diversos órgãos do Ministério Público, mas o fato de que referida atuação se dá em decorrência de iniciativas individuais, desarticuladas, e impactam políticas públicas que, como visto nos conceitos anteriormente expostos, são complexas em sua formação, planejamento e execução.

Mazzilli (2010, p. 141) enxergou o problema e propôs nova forma de organização da instituição, apostando na redução do número de promotores de justiça em cada uma das comarcas.

> Em nossa visão, mesmo numa Capital, haveria, por exemplo, um único promotor de meio ambiente. Assim, surgiria uma orientação sobre a política ambiental unívoca do Ministério Público naquela comarca; o cidadão, a imprensa, as autoridades saberiam a quem recorrer para, em nome do Ministério Público, serem tomadas as providências que a Constituição e as leis cometem à instituição na área ambiental. Haveria uma filosofia, um plano de trabalho, uma linha de atuação previamente conhecida. É natural que esse membro do Ministério Público deveria dispor de uma Promotoria correspondente, com assessores, auxiliares, peritos, advogados e técnicos que iriam dar suporte material às suas decisões funcionais. Mas a lei deveria prever rodízio entre os membros da instituição e as respectivas funções, para evitar que alguns promotores se encastelassem em algumas atribuições, por dezenas de anos a fio, como se fossem feudos pessoais. Essa estrutura ideal está muito longe do que ocorre hoje nas Promotorias existentes. Hoje, ao contrário, uma comarca tem vários promotores, muitos deles trabalhando de forma superposta na mesma área de atuação, e sem que tenham verdadeira unidade de atuação.

[49] Autos de Inquérito Civil nº 182/11 do Geduc, com arquivamento devidamente homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público.

[50] Citemos, a título de exemplo, os autos do processo nº 0011514-97.2013.8.26.0032 que tramita na Vara da Fazenda Pública da comarca de Araçatuba, no qual, em primeira instância, a Fazenda Estadual foi condenada a tornar acessíveis diversos prédios escolares indicados na inicial.

> Mesmo com planos globais de atuação da instituição, que a nada efetivamente obrigam diante da independência funcional de cada promotor, não se pode falar haja uma política clara e única de atuação institucional em área alguma de interesse do Ministério Público.

Não nos parece que a solução proposta resolva os problemas até aqui expostos. A centralização do poder decisório em um agente, se torna conhecidas as posições institucionais naquela comarca específica, reforça a ideia de deliberações solitárias, pessoais, pouco democráticas.

Ademais, em estados como o de São Paulo, não minimizaria a profusão de "políticas institucionais", decididas individualmente, por mais de dois mil membros espalhados pelos mais de seiscentos municípios paulistas.

Concordamos que a redução dos núcleos decisórios pode facilitar a formação de unidade institucional, mas esta deve estar atrelada a uma nova divisão espacial das promotorias de justiça, especialização na defesa dos diversos direitos sociais constitucionalmente assegurados e mediante a regulamentação de procedimentos obrigatórios de debates e construção coletiva de soluções institucionais.

Especificamente na área do direito educacional, serviriam de diretriz para a ação dos promotores de justiça e procuradores, os planos decenais previstos na própria constituição e democraticamente construídos, pois, como dito, independência funcional não pode ser traduzida por independência contra a constituição e/ou contra a vontade popular soberana.

O art. 206, VI, da Constituição, afirma o princípio da gestão democrática do ensino público, evidenciando que, em matéria de organização e bom funcionamento dos sistemas de ensino, há que se considerar sempre a construção coletiva, participativa, com engajamento dos diretamente interessados e da sociedade.

Note-se que o princípio trata da gestão democrática do ensino, abrangendo a gestão escolar e os sistemas de ensino, ainda que até o momento tenha sido mais bem incorporado nos colegiados internos — conselhos escolares e grêmios estudantis, entre outros — restando necessária a expansão das práticas democráticas aos órgãos de gestão dos sistemas, com maior abertura à participação nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, por exemplo.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14) prevê em seu art. 9º que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública. Gestão

democrática da educação pública que submete, portanto, também a atuação dos membros do Ministério Público encarregados da defesa do direito educacional. Não cabe aqui, portanto, ação tutelar autoritária em suposta defesa do direito à educação que, por imperativo constitucional e força de lei, constrói-se coletiva e democraticamente.

Coura e Fonseca (2015, p. 150), em busca de harmonia entre unidade e independência, asseveram:

> O Ministério Público, como defensor do regime democrático, poderá transformar sua atuação, inclusive judicial, em procedimentos participativos, ao relegar o agir unilateral e solipsista. A valorização do ponto de vista dos afetados, em contexto eminentemente deliberativo, não significa simplesmente reproduzir a vontade da maioria ou as opiniões colhidas. O que se propõe, a rigor, é mudança de conduta com desiderato de que tais opiniões sejam levadas a sério para construção e fundamentação da decisão, inclusive na hipótese de serem refutadas. Essa posição favorecerá a democracia, a legitimidade e a efetividade do resultado a ser alcançado.

Tal forma de agir, acrescentamos, não pode ser mera faculdade de parte dos integrantes do Ministério Público, mas há que ser fixada em procedimentos obrigatórios, como métodos a serem seguidos na construção de planos e programas de atuação. Veja-se que a disciplina de ritos para a eleição de prioridades, elaboração de planejamento e prestação de contas, a rigor, dizem respeito aos meios e não à submissão de mérito do membro da instituição a uma decisão tomada pela administração superior.

A regulamentação de tais procedimentos participativos, aliás, deve ter em conta nuances das promotorias de justiça e contextos sociais em que estão inseridas, bem como as especificidades decorrentes de suas atribuições, criminais, defesa transindividual de direitos sociais, destinadas a públicos específicos, etc.

A harmonização dos princípios institucionais de unidade e independência, como visto, passa pela efetiva compreensão de Ministério Público como instituição, organização destinada à concretização de ideias diretrizes — no caso, em verdade, de normas constitucionais dirigentes —, por novos arranjos institucionais que induzam procedimentos democráticos de diálogo, deliberação e ação, e tem estreita relação com a mudança de paradigma da obrigatoriedade de reagir às demandas, para o de planejamento participativo.

3.4 Princípio da obrigatoriedade *versus* princípio do planejamento participativo

Os princípios institucionais do Ministério Público insculpidos na Constituição são os da unidade, indivisibilidade e independência funcional. Não há um princípio ou regra explicitamente positivada na Lei Maior que imponha, na seara civil, a obrigatoriedade de agir em toda e qualquer hipótese de lesão ou ameaça de lesão a interesses supraindividuais.

Já referimos que a originalidade e a enorme gama de atividades conferidas ao Ministério Público — cíveis e criminais, judiciais e extrajudiciais, exclusivas e compartilhadas — dificultam sobremaneira a busca de soluções únicas e homogêneas para os dilemas que se revelam no dia a dia da instituição.

Para parte da doutrina, o princípio da obrigatoriedade de agir seria decorrência do princípio da legalidade — escrito no art. 37 da Constituição — ou da ideia geral de indisponibilidade do interesse público.

Para nós, com o devido respeito às posições contrárias, inexiste um princípio geral de obrigatoriedade a reger toda e qualquer atividade do Ministério Público. Há, segundo nosso entendimento, hipóteses de atuação obrigatória e outras de atuação discricionária, ou melhor, de planejamento participativo e atuação socialmente controlada.

Em nosso Estado Democrático de Direito, pretende-se a superação do subdesenvolvimento e concretização dos demais objetivos da república (art. 3º da Carta), por intermédio de exercício permanente e emancipador de cidadania.

A ideia de uma instituição onipresente e de tutela paternalista de sociedade hipossuficiente, portanto, é incompatível com os propósitos constitucionais. As providências extrajudiciais ou judiciais para a concretização dos interesses sociais, considerando a incumbência cumulativa de defesa do regime democrático, não podem estar sujeitas a uma regra de resposta automática a demandas ou à ausência de reflexões sobre o potencial eventualmente desmobilizador da política e das esferas de participação cidadã.

A concretização de direitos sociais não decorre precípua e exclusivamente de decisões judiciais. Fosse assim e bastariam boas leis e sua aplicação literal para que todos os problemas estivessem resolvidos. Ao contrário, a satisfação de direitos sociais depende basicamente de políticas públicas e estas resultam de “uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos” (BERCOVICI, 2006, p. 143).

Os direitos sociais consagrados na Constituição, dentre os quais o educacional, embora tenham seus princípios e um conjunto de obrigações e regras de

financiamento e competências delineados no texto constitucional, dependem de planejamento e implementação de políticas públicas para progressiva concretização.

A rigor, enquanto não alcançados plenamente os objetivos da República, poder-se-ia afirmar a mora permanente dos poderes públicos ou, em outras palavras, uma situação permanente de ilegalidade, havendo, portanto, interesse público na superação de tal estado de coisas.

Dizer, todavia, que o Ministério Público não pode dispor do interesse público não é o mesmo que afirmar que o Ministério Público é o único ou principal responsável pela defesa desse interesse. Entendido assim, este princípio de obrigatoriedade implicaria não na defesa de interesses públicos indisponíveis, mas na substituição da soberania popular e dos fóruns participativos, dos verdadeiros protagonistas na conquista de direitos e na efetivação de direitos positivados.

Dito de outro modo, a obrigatoriedade de instauração de inquéritos civis e de propositura de ações civis públicas sempre que constatada a insuficiência na satisfação do direito à educação traria o risco de deslocar das esferas políticas e participativas, para instrumentos inquisitoriais ou processuais, deliberações sobre políticas públicas que extrapolam análises estritamente jurídicas, desmobilizando o exercício da cidadania.

Perez (2006, p. 171), destacando a essencial necessidade de participação social na construção de “políticas públicas do povo, pelo povo e para o povo”, explica:

> Na prática, o que ocorre é que derrubados os muros altos que separavam a administração pública da sociedade, esta passa a participar da concepção, da decisão e da implementação das políticas públicas. As audiências públicas, as consultas públicas são exemplos de como se dá na prática a participação na elaboração das políticas públicas; o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo exemplificam, por seu turno, a participação no próprio processo de decisão, as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública, e até mesmo a recente concessão de serviços públicos fornecem uma amostra de participação na própria execução das políticas públicas.

A conjugação de concepções tradicionais e absolutas de princípios de independência — decisões insuladas, fundadas em convicção de consciência a respeito do significado do texto legal — e obrigatoriedade — resposta de mérito a todas as demandas e hipóteses de violação legal ou não concretização absoluta do texto constitucional acabaria por acarretar a reconstrução dos muros referidos por Perez (2006), transformando cidadãos e cidadãs em expectadores-torcedores de uma instituição (de um agente) que tomaria para si

o poder de dizer o que é melhor para a sociedade, assumindo pretensões redentoras, absolutamente descabidas no Estado Democrático de Direito.

Habermas (2011, p. 149) traz importantes ponderações a respeito do tema:

> O instrumento de demanda em nome de uma associação ou de uma comunidade, bem como a criação de mediadores, de postos de arbitragem, etc., pode aliviar clientes impotentes e sobrecarregados; seria preciso, no entanto, que a proteção jurídica coletiva não se resumisse a aliviar o indivíduo através de uma representação competente, mas o engajasse na percepção organizada, na articulação e na imposição de seus próprios interesses. Se se quiser impedir que a tutela por parte do Estado social se alastre ainda mais por este caminho, é necessário que a pessoa envolvida experimente a organização da proteção do direito como um processo político e que ela mesma participe na construção do contrapoder articulando os interesses sociais. A colaboração no processo de realização do direito cria um laço entre o status positivo do direito, valorizado em termos coletivos, e o status de cidadão ativo.

Outro aspecto problemático diz respeito à absoluta impossibilidade prática de qualquer instituição dar conta de toda a inesgotável fonte de litígios, conflitos e reivindicações a respeito de direitos não plenamente assegurados.

> As novas atribuições cometidas à Instituição envolvem um volume teórico de casos rigorosamente ilimitado, infinito. Os promotores de justiça têm hoje sob sua responsabilidade o gravíssimo problema da criminalidade, inclusive a organizada, além de atuar diretamente em relação às questões da infância e juventude, do idoso, do portador de deficiência e do acidentado do trabalho, do combate à corrupção, do controle da Administração Pública, do meio ambiente e do consumidor, da afirmação de direitos sociais em áreas como da educação, saúde, moradia e trabalho. Tudo isso ao lado do exercício das atribuições cíveis tradicionais (FERRAZ, 2003, p. 75).

Guimarães Júnior (2008, p. 4) preocupa-se com o avolumar de atribuições e a tentativa de fazer frente a elas com o agigantamento estrutural da instituição:

> Podemos pensar em dois modelos básicos de Ministério Público. A Instituição pode continuar num crescimento contínuo, aumentando sempre o rol de suas atribuições sem abandonar funções tradicionais. Pode aumentar seus quadros e sua estrutura. O caminho do gigantismo, embora a princípio pareça atraente para muitos, será sem dúvida o mais arriscado. Uma Instituição agigantada, cheia de atribuições, sem prioridades claras e onerosa financeiramente para o Estado, deverá rapidamente perder sua credibilidade.

A solução vislumbrada pelo autor passa por diagnósticos de realidade e eleição de prioridades, abandono de funções de fiscal da lei, atuação coletiva, fortalecimento das funções de ombudsman e da iniciativa de ofício dos membros da instituição, como órgãos agentes:

> Não há, do mesmo modo, uma opção clara da Instituição pela tutela preferencial dos direitos da população mais debilitada economicamente. Em regra, o MP limita-se a reagir a provocações externas, revelando assim falta de iniciativa própria para conhecer os problemas e buscar soluções. Esse ponto me parece fundamental. Não pode se contentar o promotor de Justiça, tanto no cível, como no crime, em ter sua atuação limitada às representações ou aos inquéritos policiais que chegam à sua mesa. Essa passividade implica na renúncia daquilo que creio ser prerrogativa fundamental do promotor, a possibilidade de agir de ofício. Não se deve esperar a provocação de terceiros, mas sim sair da inércia, tomar a iniciativa por conta própria para investigar fatos e procurar providências em prol de direitos sociais, seja instaurando inquéritos civis de ofício, seja requisitando e acompanhando inquéritos policiais. Mas, insisto, sem diagnosticar os principais problemas sociais em cada área de atuação institucional será impossível estabelecer estratégias prioritárias para atuar *ex officio*. E não se vê esse trabalho de diagnóstico, que deveria ser coordenado pelos órgãos de administração superior (GUIMARÃES JÚNIOR, 2008, p. 7).

Mazzilli (2010, p. 140) também propõe certa relativização da obrigatoriedade de agir e aposta em ampliação da margem de discricionariedade de promotores e procuradores:

> Ainda dentro do espírito de mitigar, de *lege ferenda*, o princípio da obrigatoriedade, cremos que seria o caso de conferir maior discricionariedade ao Ministério Público em sua atuação, para que pudesse melhor escolher seus caminhos e sua forma de atuação. Afinal, investido como está hoje na defesa de todos os interesses públicos e transindividuais, o que acaba acontecendo é que ele não pode eleger reais prioridades. Assim, seria possível que, em casos determinados na lei, pudéssemos cogitar de conferir maior liberdade ao Ministério Público para a defesa dos interesses sociais. Naturalmente, para que o Ministério Público possa gozar de maior discricionariedade, incluindo maior poder de transação, será, mais uma vez, indispensável detenha maior legitimidade social para tomar essas decisões, o que só será possível aumentando o respaldo democrático para a atuação ministerial.

Leonel (2017, p. 231-232), em análise de aspectos controvertidos do processo coletivo, afirma que ao Ministério Público confere-se um “poder-dever de agir”, mas transfere ao Ministério Público, caso a caso, a análise de pertinência de propositura de ação coletiva ou assunção das demandas abandonadas por quem tenha tomado a iniciativa.

> Esta é a correta interpretação do princípio da obrigatoriedade para o Ministério Público: não significa impossibilidade de avaliação e imperatividade da propositura de toda e qualquer ação, mas, sim, obrigatoriedade da iniciativa processual, desde que identificados os fundamentos de razoabilidade para a veiculação da demanda coletiva.

Para Ferraresi (2008, p. 36), o aventado princípio de obrigatoriedade não só não se aplica no âmbito da decisão sobre propositura de ações coletivas, como colidiria com sua "natureza política": "Um dos pilares dos modelos processuais coletivos reside na conveniência e oportunidade de sua utilização. Os interesses em jogo não permitem a atuação cega e burocrática do autor coletivo."

O mesmo autor, em contundente crítica à intrínseca relação entre obrigatoriedade e paternalismo, afirma que a tese de incapacidade do brasileiro para defender os próprios interesses em ações coletivas é autoritária e decorreria de "manipulação ideológica e reserva de mercado" (FERRARESI, 2011, p. 501).

E conclui:

> O Ministério Público, se pretende continuar na vanguarda no que se refere à tutela dos direitos de grupo, precisa eleger prioridades, aumentando, assim, a eficácia de sua atuação. E, sem dúvida, o caminho inicial para essa mudança passa pelas audiências públicas, oportunidade em que se permitirá esclarecer a população sobre as ações coletivas, os termos de ajustamento de conduta e os próprios limites da atuação ministerial. Se não for afastada a orientação burocrática da obrigatoriedade das ações coletivas e se o Ministério Público não orientar a população a caminhar com as próprias pernas, evitando que as ações coletivas continuem envoltas num saber incompreensível e místico, toda a conquista desses 20 anos de Constituição Federal estará fadada ao esquecimento (FERRARESI, 2011, p. 502).

Acrescentaria aqui o argumento de que tal princípio de obrigatoriedade de agir — judicial ou extrajudicialmente — tende também a submeter as estruturas e capacidades limitadas do Ministério Público à captura dos interesses de grupos mais organizados, em detrimento das camadas mais desfavorecidas da população, justamente aquelas para as quais se justificaria a razão de existir de uma instituição defensora de interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao agir precipuamente em resposta a demandas que lhe são encaminhadas por indivíduos e grupos de interesse, corre o risco de — em razão da obrigatoriedade de agir — tutelar direitos que nem sempre são os de fato prioritários ou fixados em uma agenda

democraticamente construída, atuação que, inclusive, pode interferir de maneira indesejada nos conflitos distributivos no âmbito do orçamento público.

Referido problema também não passou despercebido nas análises de Bucci (2006, p. 36) em seus escritos sobre direito e políticas públicas:

> A pulverização dos conflitos na arena judicial, mesmo quando agregados os interesses coletivos sob a representação processual do Ministério Público, não impede que ocorra, de modo desordenado e sem uma racionalidade explícita e consciente, uma seleção de prioridades, segundo as condições concretas de cada grupo de interesse de se fazer defender perante o Poder Judiciário. O efeito indesejado que pode decorrer desse fato é o deslocamento (e desorganização) do processo de seleção de prioridades e reserva de meios, cerne da construção de qualquer política pública, dos Poderes Executivo e Legislativo, onde se elabora o planejamento e se define, como consequência, o orçamento público, segundo uma ótica global, para o contexto isolado de cada demanda judicial, cuja perspectiva, mesmo nas ações coletivas, é do indivíduo ou do grupo de indivíduos (ou talvez de uma comunidade, mas nunca ou quase nunca com a mesma abrangência das leis orçamentárias, de âmbito municipal, estadual ou federal).

O mesmo risco de deslocamento na seleção de prioridades se dá na atuação extrajudicial do Ministério Público, sendo fundamental que, a partir da sistematização de dados a respeito das demandas e do estabelecimento de processos internos de debate e escuta da população, tenha condições de eleger de forma racional suas prioridades de atuação.

Não se pretende que o Ministério Público siga, sem qualquer avaliação crítica, as agendas do Executivo ou do Legislativo, mas que, embasado em dados mais organizados, tenha condições de avaliar, de fato e com racionalidade, os interesses prioritários, os grupos mais vulneráveis e as melhores estratégias de atuação, inclusive para o eventual empoderamento de causas não majoritárias.

No campo do direito à educação, diante da magnitude dos problemas e da diversidade de questões, é essencial análise mais aprofundada das demandas e planejamento de atuação com eleição de prioridades. Com efeito, do acesso à educação infantil, passando pela falta de qualidade no ensino fundamental, pela enorme evasão no ensino médio, dos inúmeros problemas do ensino superior, até a educação inclusiva, são incontáveis as necessidades e possibilidades de intervenção do Ministério Público. Perde-se, porém, eficiência, quando a intervenção se dá na intenção de resolver todos os problemas ao mesmo tempo ou a partir de respostas automáticas a demandas de indivíduos e grupos com maior capacidade de acesso à instituição.

Não apenas razões de renda pessoal ou familiar, mas especialmente as decorrentes do privilégio de informação e de formação educacional revelam-se essenciais para a ciência de se ser detentor de direitos, de que existem instituições de advocacia pública gratuita e de defesa de interesses sociais e dos meandros para alcançar o atendimento no sistema de justiça.

Indivíduos submetidos a situação de extrema pobreza e exclusão, privados de acesso a informações básicas de cidadania, terão grande dificuldades em compreender seus direitos e em identificar o Ministério Público, Defensoria Pública, dentre outras instituições e entidades, como possíveis canais para solução de problemas decorrentes da violação de tais direitos.

Terrazas (2010, p. 110-111), em interessante pesquisa sobre o perfil das pessoas beneficiadas com decisões judiciais para a obtenção de medicamentos, relata os seguintes resultados:

> [...] destaca-se que, independentemente de qualquer variável, aqueles que obtêm uma decisão judicial favorável ao fornecimento de medicamentos são cidadãos privilegiados. Isso porque eles têm acesso a bens diferenciados e a um tratamento distinto daqueles normalmente oferecidos aos usuários do SUS. Recebem frequentemente os medicamentos considerados mais modernos e a falta dos medicamentos, quando ocorre, é prontamente sanada. Outro filtro a selecionar esse público diferenciado é o acesso à informação. Isso porque para chegar até o Poder Judiciário e conseguir uma decisão favorável, além de poder pagar por um advogado ou ter assistência judiciária gratuita — acesso à Justiça —, é preciso antes saber que existe esse caminho. Sendo assim, quem vai até um juiz para conseguir medicamentos, normalmente possui um nível de instrução ou renda que lhe permite ter a informação de que por meio de uma ação judicial é possível obter medicamentos gratuitamente do SUS. [...] Assim, as pessoas com melhores condições socioeconômicas, com maior acesso à informação e, portanto, com maiores possibilidades de acesso à Justiça, frequentemente não usuárias do Sistema Único de Saúde, são as principais beneficiadas por essa intervenção do Poder Judiciário na política pública de assistência farmacêutica (fornecimento de medicamentos). A judicialização dos direitos sociais pelo menos nesse caso, ao contrário do que se afirma, não seria um meio de democratização do acesso às políticas públicas, de dar voz aos desconsiderados no processo político de decisão, de garantir a proteção dos seus direitos fundamentais — a voz institucional dos pobres. Na verdade, ela serve aos interesses de grupos incluídos e bem representados no processo democrático, que utilizam o Judiciário como mais um locus onde conseguem impor seus interesses e vê-los concretizados, em detrimento daqueles a quem supostamente o Judiciário deveria dar mais visibilidade e proteção. Dessa forma, o Judiciário, ao forçar o deslocamento de recursos das políticas públicas universais para a satisfação de alguns poucos interesses individuais, acaba contribuindo para um acesso desigual aos bens públicos que, conforme a premissa que motivou essa pesquisa, era o que ele deveria atenuar.

Embora não tenhamos localizado dados específicos sobre o perfil socioeconômico da população atendida pelo Ministério Público na defesa do direito à educação, parece-nos que a lógica de relação entre melhores condições sociais e de obtenção de informações e maior facilidade de acesso ao sistema de justiça como um todo é válida.

Os dados de acesso ao sistema educacional e suas enormes desigualdades indicam a presença de tal dinâmica. Basta dizer que apenas 21,9% da população mais pobre do Brasil, na faixa de 0 a 3 anos de idade, frequenta creches, índice que sobe para 52,3% do quartil mais rico dos brasileiros (CRUZ; MONTEIRO, 2017).

Ora, considerando que a frequência à educação infantil, dos 0 aos 3 anos de idade, não é obrigatória, mas que ambientes de cuidado e estímulos de qualidade são fundamentais na primeira infância, apenas uma atuação planejada, com eleição de prioridades e tendo por base diagnósticos de vulnerabilidade social, concentração de esforços em busca ativa, orientação, mobilização e inclusão das camadas mais excluídas na disputa por bens e serviços públicos, corresponderia à efetiva missão constitucional do Ministério Público.

Os dados do Conselho Nacional do Ministério Público, referentes a 2016, aliás, apontam que foram instaurados mais inquéritos civis na área do Direito do Consumidor do que em defesa do direito à educação (CNPM, 2017, p. 52, 57).

Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, membro do Ministério Público com direta participação na Assembleia Constituinte e procurador-geral de justiça em São Paulo de 1990 a 1994, traz informações e posicionamento bastante elucidativos sobre o projeto constitucional e sobre a ideia de planejamento e vontade institucional em oposição a uma obrigatoriedade reativa a demandas não selecionadas. Inicialmente, explica que para "redesenhar o Ministério Público era necessário o seu expresso reconhecimento normativo como instituição" (DAL POZZO, 2010, p. 307).

Valendo-se das ideias de Hauriou, afirma que a ideia a realizar corresponderia à defesa da sociedade e:

> [...] para realmente adquirir o status de Instituição, emergir de uma atuação eminentemente burocrática, de uma atitude de reação aos estímulos provocados pelos inquéritos policiais e pelos autos dos processos, para ganhar a estatura, a dimensão e a dignidade de um agir, de um atuar de maneira decisiva na vida real da comunidade (DAL POZZO, 2010, p. 309-310).

Para este autor, o Ministério Público imaginado por aqueles que defenderam sua conformação jurídica na Constituição de 1988 deveria ser agente, prevenir lesões e atacar as causas dos danos a direitos diversos, livrando-se dos inquéritos e processos como fim em si mesmos. Apostando na atuação extrajudicial como estratégia privilegiada para a defesa dos interesses sociais, constatava a necessidade de estrutura adequada e da construção de objetivos institucionais, a partir de planejamento.

Por tais razões, quando do encaminhamento do Projeto de Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo previa-se a instalação de promotorias com serviços auxiliares ao desempenho das funções (art. 46 da Lei Complementar nº 734/93) e vinculava-se a atuação dos membros da instituição ao planejamento geral:

> Art. 46 — As Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração do Ministério Público com um ou mais cargos de promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas na forma desta lei complementar.
> Parágrafo único — As Promotorias de Justiça serão integradas por Promotores de Justiça encarregados de exercer as funções institucionais de 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.

A Lei Orgânica paulista previu, a partir do Plano Geral de Atuação, outros instrumentos de ação coordenada, os programas de atuação das promotorias de justiça, os projetos especiais e os programas de atuação integrada de promotorias de justiça.

Em Dal Pozzo (2010, p. 314, 316) há, também, a defesa da discricionariedade na atuação do Ministério Público:

> Com efeito, não se pode falar em Instituição e em agentes políticos se não existir uma vontade institucional a ser cumprida. [...] o poder discricionário institucional se manifesta exatamente na sua atuação extrajudicial. Tenho para mim que sem essa face discricionária o Ministério Público deixa de ser Instituição e passa a ser um mero órgão do Estado, com atribuições apenas vinculadas. [...] O Ministério Público pode e deve agir extrajudicialmente, segundo a sua vontade institucional discricionária, sempre atento às peculiaridades locais, das quais o seu representante é o melhor conhecedor.

Em linhas gerais, estamos de acordo com o diagnóstico e parte das proposições feitas por Ferraz, Guimarães Júnior, Mazzilli e Dal Pozzo, com algumas ressalvas.

De um lado, um princípio de obrigatoriedade compreendido de maneira ampla e rígida, como atuação automática e necessária em toda e qualquer hipótese de lesão ou ameaça de lesão a interesses transindividuais, não encontra previsão constitucional, pode fragilizar a correspondente obrigação de defesa do regime democrático e, na prática, torna inviável a eficiente intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses sociais. De outro, concordamos que a saída para tal dilema passa por planejamento estratégico e eleição de prioridades. Parece-nos, todavia, que as propostas apresentadas depositam inteira confiança — sem parâmetros claros — em uma discricionariedade individual do promotor de justiça e restringem a elaboração dos Planos de Atuação também a órgãos internos da instituição.

Faremos, portanto, algumas proposições para um possível balizamento da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses sociais e, em especial, do direito à educação.

Conforme sustentamos, não há no texto constitucional norma expressa que obrigue o promotor de justiça a instaurar inquérito civil ou a promover ação coletiva a partir de qualquer demanda que em tese indique pretensão à tutela de interesses difusos.

A intervenção processual civil do Ministério Público decorrerá, portanto, da lei, desde que a imposição se mostre compatível com as funções constitucionais da instituição. É o que ocorre, por exemplo, no caso do art. 178 do Código de Processo Civil[51] ou do art. 202 do Estatuto da Criança e do adolescente.[52]

Será imperativa também sua atuação nos casos de legitimidade exclusiva, como no exercício da persecução penal ou da ação para aplicação de medidas socioeducativas.

Nos demais casos, levar-se-á em conta a existência mais ou menos ampla de rol de outros legitimados, a relação dos interesses violados com as camadas mais desfavorecidas da população e sua correspondência a prioridades democraticamente estabelecidas em planos e programas de atuação.

---

[51] "Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:
I — interesse público ou social;
II — interesse de incapaz;
III — litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.
Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público."

[52] "Art. 202. Nos processos e procedimentos em que não for parte, atuará obrigatoriamente o Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que cuida esta Lei, hipótese em que terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos e requerer diligências, usando os recursos cabíveis."

Temos insistido ao longo do texto a respeito da necessidade de se disciplinarem procedimentos participativos obrigatórios para elaboração do Plano Geral de Atuação do Ministério Público, dos Programas de Promotorias de Justiça e dos Programas Integrados.

O estabelecimento de calendários nacional, estaduais e regionais — obrigatórios — para escutas sociais, audiências públicas e fóruns de participação diversos para a construção do planejamento participativo do Ministério Público e das promotorias, fortaleceria o espírito democrático no interior da instituição, induziria o debate e deliberações coletivas, permitiria controle social sobre a instituição e maior legitimação social, notadamente a partir da prestação de contas dos resultados alcançados.

No caso particular das promotorias de justiça de educação, temos responsabilidades internacionais e constitucionais que apontam planejamento a ser desenvolvido, diretrizes e metas a serem alcançadas.

Em âmbito internacional, o Brasil assumiu o compromisso de implementar plano consignado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas.[53]

> Nossos princípios e compromissos compartilhados
>
> 10. A nova Agenda é guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito pelo direito internacional. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio e os resultados da Cúpula Mundial de 2005. Ela é informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.
> 11. Reafirmamos os resultados de todas as grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova Agenda. Estas incluem a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Plataforma de Ação de Pequim; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Reafirmamos também a continuidade dada a estas conferências, incluindo os resultados da Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, a Terceira Conferência Internacional sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Países em Desenvolvimento Sem Litoral; e da Terceira Conferência Mundial da ONU sobre a Redução do Risco de Desastres.

[53] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2017.

> 12. Reafirmamos todos os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, incluindo, entre outros, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, tal como estabelecido no princípio 7º desta Declaração.
> 13. Os desafios e compromissos contidos nestas grandes conferências e cúpulas são inter-relacionados e exigem soluções integradas. Para resolvê-los de forma eficaz, é necessária uma nova abordagem. O desenvolvimento sustentável reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades dentro dos e entre os países, a preservação do planeta, a criação do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e a promoção da inclusão social estão vinculados uns aos outros e são interdependentes (ONU, 2015, p. 5).

Dentre os objetivos de desenvolvimento sustentável integrantes de mencionado compromisso internacional, temos o de assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidade de aprendizagem ao longo da vida para todos. Foram pactuadas as seguintes metas:

> Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
>
> 4.1 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
> 4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário
> 4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade
> 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo
> 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade
> 4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática
> 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável
> 4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem

> ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos
> 4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento
> 4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento (ONU, 2015, p. 23).

A exigência de observância de planejamento e gestão democrática está positivada também na Constituição, nos arts. 206, VI e 214. A própria Lei Maior conferiu norte para a concretização do direito educacional de qualidade, gratuito e para todos e estabeleceu prioridades que devem condicionar também a atuação do Ministério Público. Diz o art. 214:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
> I — erradicação do analfabetismo;
> II — universalização do atendimento escolar;
> III — melhoria da qualidade do ensino;
> IV — formação para o trabalho;
> V — promoção humanística, científica e tecnológica do País;
> VI — estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Ora, se a própria Constituição exige ação planejada e articulada de longo prazo, não pode o Ministério Público, a critério de cada um de seus membros, eleger prioridades outras ou adotar medidas que, desviando a Administração das metas dos planos decenais de educação, acabem por fragilizá-los.

Esse tipo de atuação desvinculada dos compromissos fixados nos Planos Decenais desconsidera, a rigor, diretrizes de colaboração e cooperação também presentes na Constituição e em referidas normas, como se vê, atualmente, no artigo 7º e parágrafos da Lei nº 13.005/2014.

> Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
> § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.
> § 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.
> § 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.
> § 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.
> § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
> § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.
> § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Evidentemente, o Ministério Público na área de educação há que zelar para que os planos sejam democraticamente construídos e para que não violem as normas constitucionais e os objetivos da República.

Do universal para o local, observando-se as diretrizes de planejamento e união de propósitos, impõe-se ao Ministério Público dar racionalidade à sua atuação no campo educacional, articulando-se aos esforços internacionais e às metas prioritariamente estabelecidas em âmbito nacional, para que seja um dos parceiros na construção de educação de qualidade para todos.

A partir dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, portanto, o Ministério Público deverá realizar diagnósticos, estabelecer diálogos nacionais, estaduais, regionais e locais e identificar as prioridades a serem fixadas em seu plano de atuação.

Com efeito, nem todas as metas estabelecidas no plano serão prioritárias em determinada região ou localidade e nem toda meta demandará intervenção ministerial. Para que seja possível tal modelo de atuação, contudo, será fundamental a criação e estruturação de promotorias de justiça regionais e especializadas na defesa do direito à educação.

Fundamental que se incorpore, institucionalmente, a ideia de responsabilidades compartilhadas e de construção coletiva do direito à educação, premissas que não se coadunam com ações individuais, desconectadas dos planos democraticamente estabelecidos e com respostas automáticas, fragmentadas e que não dialoguem com as metas referidas em citados planos.

> A responsabilização não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos, porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes, compartilhadas. Como demonstra este Relatório, alcançar o ODS 4 e garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade é, muitas vezes, uma empreitada coletiva, na qual todos os atores realizam um esforço conjunto para cumprir suas responsabilidades [...]. Para que isso aconteça, os interesses políticos e econômicos necessitam estar alinhados. As políticas e os atores educacionais não estão isolados do mundo à sua volta.[54]

Poder-se-ia objetar que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dispõe que toda representação ou petição dirigida ao *parquet* será distribuída e que, recebidas notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, a instituição deverá dar a elas andamento, no prazo de 30 dias (art. 27 da Lei nº 8.625/93).

Referidas normas, todavia, não obrigam promotores e procuradores a necessariamente instaurarem inquérito civil ou a promoverem a solução judicial ou extrajudicial de todas as questões de fundo relatadas nessas representações. Com efeito, a partir da elaboração dos planos participativos de ação — publicizadas as prioridades e metas estabelecidas e havendo outros legitimados à defesa de interesses não contemplados nos planos e programas naquele período, o encaminhamento adequado poderia ser, inclusive, orientação ou mediação dos interessados com grupos, instituições ou entidades da sociedade civil engajadas na defesa de referidos direitos.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) informam que, em 2014, o Brasil contava com mais de 390 mil organizações da sociedade civil e ao menos 16 mil relacionadas à educação (IPEA, 2017).

O papel de fortalecimento da cidadania — de defesa do regime democrático — caminha inseparavelmente ao lado da defesa dos interesses sociais.

> Parece-me muito claro que, ao invés da proteção de uma figura (indivíduo, grupo, instituição etc.) forte, o que o povo brasileiro precisa é ser

[54] UNESCO, *Relatório de monitoramento global da educação — Resumo, 2017/8.* Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos (disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>; acesso em 7 nov. 2017.

> fortalecido. Ele é quem deve ser forte. Nenhuma missão institucional é mais fundamental para o Ministério Público que a de fortalecer a cidadania, fortalecer aquele que é o titular do poder e cujos direitos justificam qualquer exercício de poder no contexto republicano, conforme ressaltado já no primeiro art. da nossa constituição (GUIMARÃES, 2017).

Não são pequenos, como se vê, os desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público na progressiva construção de sua complexa função constitucional.

Planejamento participativo ao invés de obrigatoriedade de agir, independência funcional a serviço do interesse social e com parâmetros fixados em compromissos internacionais, na Constituição e nos Planos Educacionais nela previstos são algumas das possibilidades para aprimoramento de uma atuação em defesa do direito à educação em perspectiva republicana e de emancipação popular.

A concretização de referidas mudanças no seio da instituição certamente demanda muitos outros estudos e mais aprofundadas reflexões. Gostaríamos, ainda no escopo e nos limites desta contribuição, tratar de quatro ideias para o almejado aperfeiçoamento. São elas: a) adequada taxonomia; b) organização e publicidade de repertório de casos relevantes; c) regionalização; e d) especialização de promotorias de direito à educação.

3.5 Taxonomia e repertório público e organizado de casos relevantes

Para que seja possível uma atuação planejada e eficiente do Ministério Público na defesa dos direitos educacionais e sua articulação com políticas públicas, é fundamental a organização de dados e a memória de iniciativas já adotadas — com sucesso ou não.

Transparência e clareza de dados são também essenciais para democratização da instituição e controle social de suas ações e resultados alcançados. Na defesa de direitos sociais e sua inter-relação com as respectivas políticas públicas, uma adequada taxonomia permite ao público em geral e também aos legisladores e administradores maior clareza sobre os principais temas de intervenção do Ministério Público e posicionamentos institucionais sobre eles.

Bucci (2013, p. 197-198) ressalta que, em matéria de políticas públicas, o Ministério Público deveria priorizar a abordagem indutiva de referidas ações governamentais, por intermédio de construção coletiva e conjunta dos membros da

instituição, “em instâncias de coordenação ou articulação”. Para tanto, afirma a importância da construção de um “acervo de casos, a partir de uma metodologia controlada”.

O Ministério Público brasileiro e também o do estado de São Paulo apenas recentemente passaram a tratar de forma mais cuidadosa, com o uso das tecnologias disponíveis, a organização e compilação de seus dados sobre a atuação da instituição. Ao que parece, em razão de longa tradição de atuação bastante vinculada aos processos e estruturas judiciais, não se preocupou a instituição com a organização de seu acervo de peças processuais, termos de ajustamento de conduta, recomendações e manifestações extrajudiciais diversas.

O Conselho Nacional do Ministério Público, com a Resolução nº 63, de 1º de dezembro de 2010, criou as Tabelas Unificadas da instituição, “objetivando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processual judicial/extrajudicial, nas unidades do Ministério Público da União e dos Estados” (art. 1º da Resolução nº 63/2010 do CNMP).[55]

A criação das Tabelas Unificadas representa, sem dúvida, enorme avanço na compilação de dados a respeito das atividades do Ministério Público.

O portal das Tabelas Unificadas do Ministério Público[56] consigna que, dentre seus objetivos, estão:

> - Permitir a coleta de dados uniformes, em nível nacional, das diversas formas de atuação de todo o Ministério Público;
> - Gerar dados estatísticos confiáveis, necessários à elaboração do planejamento estratégico nacional e de cada um dos diversos ramos do Ministério Público;
> - Subsidiar a implementação de projetos voltados à resolução dos problemas e questões sociais de alta relevância;
> - Racionalizar e uniformizar o fluxo dos procedimentos extrajudiciais, facilitando e agilizando a movimentação dos feitos;
> - Melhorar o controle da movimentação processual e do tempo de duração dos procedimentos, permitindo a identificação dos principais obstáculos à sua rápida conclusão, bem como a adoção de medidas que busquem a celeridade processual;
> - Facilitar, com a padronização, o acesso e uso das informações relativas à atuação dos membros do Ministério Público em processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, por usuários internos e externos;
> - Identificar os principais temas submetidos à investigação e atuação do Ministério Público, permitindo a adoção de medidas que previnam novos conflitos e novas demandas judiciais.

---

[55] Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/tabelasunificadas/images/stories/legislacao/resolucao-n-63-10-taxonomia.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.
[56] Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/tabelasunificadas/apresentacao>. Acesso em: 11 nov. 2017.

Referido instrumento de taxonomia é formado por quatro tabelas, merecendo destaque a criação de uma destinada a atividades não procedimentais, comuns e necessárias para aqueles que têm as políticas públicas como objeto de trabalho.

Com efeito, reuniões, participação em debates, em audiências públicas não promovidas pelo Ministério Público, em eventos diversos e manifestações públicas sobre temas de interesse social, visitas, dentre tantas outras atividades não consideradas como efetivo trabalho dos órgãos de execução, careciam de registro, seja para fins de prestação de contas, seja para aferição dos resultados de tais providências.

Parece-nos, todavia, que a tabela de assuntos ainda não espelha a fundamental importância da atuação do Ministério Público no âmbito do direito social e das políticas públicas, especialmente no que se refere ao direito à educação.

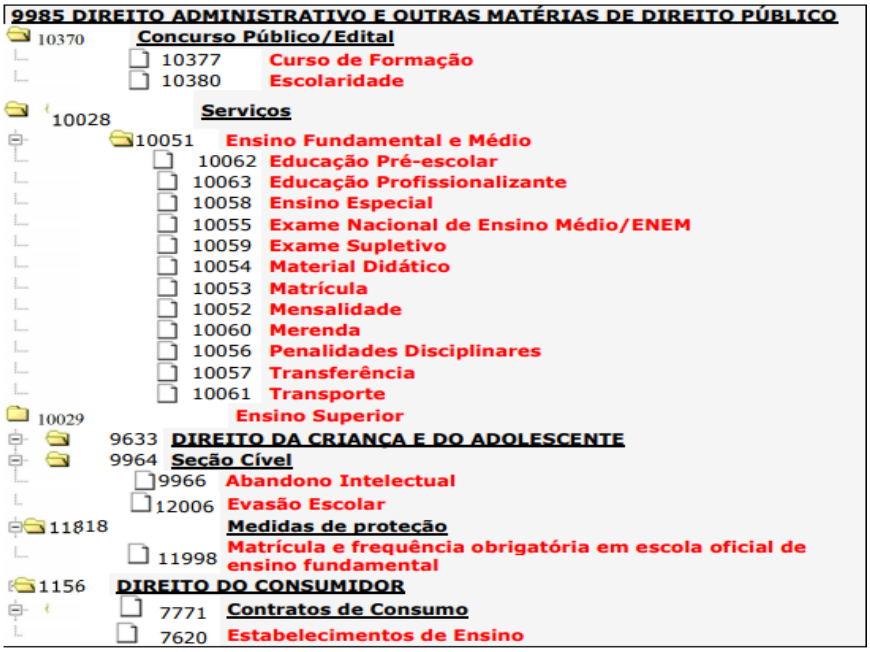
Com efeito, no Manual das Tabelas Unificadas (CNMP, 2013),[57] informa-se que os assuntos espelham matérias do conhecimento jurídico e foram estruturados hierarquicamente de acordo com as várias áreas do direito, em "similitude com a Tabela de Assuntos Processuais do Poder Judiciário" (CNMP, 2013, p. 17).

Temas relacionados ao direito educacional, por exemplo, estão localizados na tabela de assuntos em uma subdivisão da categoria "serviços" e esta, por sua vez, em uma subdivisão da categoria "direito administrativo e outras matérias de direito público".

Gotti (2016, p. 80), em pesquisa sobre o processo de judicialização de diversos temas relativos ao direito à educação, consignou as dificuldades na obtenção de dados jurisprudenciais, mas apontou avanços com o advento das Tabelas Unificadas do Judiciário e do Ministério Público:

> Em processo convergente ao do Poder Judiciário, o CNMP criou, por meio da Resolução nº 63/2010, suas Tabelas Unificadas, que estão em processo de implantação nas unidades da federação. Essas tabelas foram concebidas para a integração com o Poder Judiciário, de modo a possibilitar a unificação e construção das Tabelas Nacionais do Sistema de Justiça, utilizando as mesmas nomenclaturas e estrutura de tabelas taxonômicas. Quando a padronização estiver totalmente implementada, haverá um significativo avanço no tocante: (a) à segurança e à facilidade para realização de pesquisas jurisprudências; (b) à melhoria dos serviços que a Justiça presta aos cidadãos já que será possível identificar os pontos de estrangulamento; (c) ao planejamento estratégico das atividades do Poder Judiciário. É oportuno notar que o aprimoramento da gestão da informação processual no Judiciário traz benefícios ao Poder Público de forma geral. Isso porque os dados estatísticos das demandas judiciais podem (e devem)

[57] As Tabelas Unificadas estão disponíveis em: http://www.cnmp.gov.br/tabelasunificadas/tabelas-unificadas. Acesso em: 11 nov. 2017.



[81] Foram excluídos os tópicos não relacionados à educação para facilitar a visualização.

> ser utilizados como um "termômetro" para examinar as políticas públicas e normativas quanto à sua razoabilidade e eficácia, eficiência e efetividade, avaliando-se, de modo estratégico, as questões submetidas ao Poder Judiciário para o aperfeiçoamento dessas políticas e redução da litigância. Não se pode olvidar que é, da mesma forma, vantajoso para as instituições de modo geral, sejam públicas ou privadas, pois haverá maior confiabilidade no levantamento do posicionamento jurisprudencial acerca de determinado tema.

A classificação por assuntos, todavia, em referidas tabelas, não nos parece adequada para dar o devido destaque e a melhor organização a respeito da atuação do Ministério Público e do sistema de justiça em tema de educação.

Com efeito, ao tentar localizar por assunto questões afetas ao direito à educação, o pesquisador terá que localizar o assunto "direito administrativo", o subtema "serviços" e, dentro deste, alguns itens sobre educação. Outros assuntos de educação estão ainda dispersos nas Tabelas Unificadas, por exemplo, no interior do campo "direito tributário".

Gotti (2016, p. 82) também assinalou tais problemas na mencionada pesquisa e elaborou quadro consolidado, com exclusão dos tópicos não relacionados à educação, para ilustrar o atual estágio da taxonomia e a evidente necessidade de aperfeiçoamento:

> Além dos temas acima mencionados, há, em “Direito Tributário”, no item relativo às “Contribuições Especiais”, a inclusão do assunto “FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” e, finalmente, em “Contribuições sociais”, o assunto “Salário-Educação”:

> Duas ponderações merecerem ser feitas.
> Em primeiro lugar, é fundamental que os assuntos estejam alinhados ao conceito de educação básica tal qual disposto pela Emenda Constitucional nº 59/2009, bem como às etapas e modalidades de educação previstas na LDB e detalhadas nos Pareceres e Resoluções do CNE/CEB.
> Em segundo lugar, constata-se que o grau de agregação das Tabelas Processuais Unificadas, no tocante aos assuntos da educação básica, é muito elevado e torna árdua e pouco segura a análise dos temas judicializados. A título exemplificativo, a pesquisa das demandas existentes no tocante às creches, primeira etapa do ensino infantil, é dificultada pelo fato dessa etapa não vir destacada das demais, a despeito de possuir posição de destaque no ranking das demandas relacionadas à educação.

As Tabelas Unificadas ainda estão em construção, são mutáveis e sujeitas a constante revisão e aprimoramento, mas são instrumentos fundamentais para que o Ministério Público transite da busca de soluções particulares a cada caso concreto para uma atuação articulada que melhor corresponda às características próprias das políticas públicas.

> Sem questionar as situações postas, é forçoso admitir a necessidade do trabalho em escala quando se trata da “política jurídica”, isto é, de formação do direito, para a composição das novas situações jurídicas. Esse trabalho jurídico em escala é indispensável para as demandas da democracia de massa. O trabalho jurídico com políticas públicas, em diálogo com outras áreas que se ocupam do tema, deverá ser desenvolvido a partir da construção de um acervo ou repertório de casos (BUCCI, 2013, p. 299).

Inaceitável que a classificação de assuntos levados ao sistema de justiça não dê o necessário destaque aos direitos sociais positivados no art. 6º da Constituição Federal. Direito à educação, saúde, etc., portanto, deveriam estar no topo da hierarquia das categorias classificatórias e, a partir de cada um deles, a classificação mais específica e desagregada em subníveis.

As categorias de assuntos específicos na área de educação poderiam ser, por exemplo, organizadas em níveis, etapas e modalidades, princípios constitucionais, planos decenais e programas suplementares, mas em uma classificação específica para o direito à educação.

Para além de uma taxonomia adequada, que permita ampla visão da atuação do Ministério Público na defesa do direito educacional, entendemos que, notadamente diante das especificidades da atuação extrajudicial da instituição, autônoma em relação ao Judiciário e distinta inclusive no que se refere aos procedimentos e possibilidade de classificação, seria preciso avançar na construção de um acervo organizado e específico de intervenções em casos relevantes.

Melhor explicando: em tema de políticas públicas, são diversas as iniciativas do Ministério Público que podem gerar bons resultados. Uma simples reunião com gestores, alertando para problemas verificados em visitas de inspeção ou surgidos em audiência pública, pode desencadear ações resolutivas da administração pública. No atual sistema de registros, teríamos, apenas, a anotação de um procedimento arquivado.

É possível que no curso de um inquérito civil ou procedimento administrativo de acompanhamento de políticas públicas, o promotor tenha realizado diversas reuniões, audiências públicas, diagnósticos, estudos interdisciplinares, e que estas providências tenham sido suficientes para aprimoramento de uma política pública educacional. De novo, teríamos hoje, genericamente, a anotação de um procedimento arquivado.

A título de exemplo, cito dois casos que tramitaram no Geduc, núcleo da Capital, do Ministério Público de São Paulo.

Em julho de 2012, diversas entidades da sociedade civil, atuantes no campo educacional, noticiaram ao Ministério Público que, embora se tivesse iniciado o processo de construção do Plano Municipal de Educação em 2008, com a realização de inúmeras reuniões e da conferência municipal para elaboração do respectivo projeto de lei, este

permanecia aparentemente estagnado, desde 2010, na burocracia da administração municipal, sem o necessário envio para a Câmara de Vereadores.[58]

Instaurado o inquérito civil, em 10 de julho de 2012, foram solicitadas informações preliminares à Prefeitura e, na sequência, agendada reunião com os secretários municipais de Governo e de Educação. Antes mesmo da realização da audiência, a Secretaria do Governo Municipal informou a remessa do projeto de lei referente ao Plano Municipal de Educação para a Câmara Municipal, em 24 de setembro daquele ano, para regular tramitação. Dois meses depois de instaurado o procedimento e, basicamente, com a expedição de um ofício requisitando informações e a designação de reunião com os secretários municipais responsáveis, deu-se a solução do problema, com o envio de projeto de lei que aguardara dois anos por fundamental e democrática discussão.

No sistema de registros do Ministério Público, todavia, referido expediente corresponde, apenas, a um inquérito civil arquivado, sem qualquer publicidade dos resultados alcançados e das providências adotadas para alcançá-los.

Em outra situação, o Grupo de Atuação Especial de Educação e profissionais do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público paulista observaram, em visitas a escolas da rede pública estadual, que algumas mantinham em funcionamento as denominadas "classes regidas por professores especialistas", salas de aula exclusivas para alunos com deficiência, no interior de prédios escolares que atendiam, em outras salas de aula, os demais alunos. Considerando o entendimento de que tais classes não corresponderiam às normas de educação especial vigentes, foram realizadas reuniões com os técnicos da Secretaria Estadual de Educação, inicialmente para melhor compreensão das razões pedagógicas e administrativas para a manutenção de tal modelo, mesmo após avanços importantes nos saberes educacionais e no arcabouço jurídico que impõe a plena inclusão de alunos com deficiência.

Instaurado em outubro de 2013 o inquérito civil,[59] verificou-se que havia na rede estadual de ensino 74 daquelas classes, com cerca de 800 alunos. O Ministério Público solicitou, então, avaliação multidisciplinar de todos os alunos e elaboração de planos para sua transição para salas de aula comuns, transformando-se, gradativamente, os espaços segregados em salas de recursos multifuncionais para atendimento educacional especializado no contraturno escolar. A Secretaria Estadual de Educação, em resposta, elaborou um projeto para realinhamento das classes regidas por professores especialistas,

[58] Dados constantes dos autos de Inquérito Civil nº MP: 14.0738.0000140/2012-9.
[59] Autos nº MP: 14.0738.0000203/2013-4, Grupo de Atuação Especial de Educação, Núcleo da Capital.

apresentando cronograma para reavaliação de todos os estudantes com deficiência nelas matriculados.

A partir de tal trabalho da própria administração, mediante provocação e fiscalização do Ministério Público, verificou-se, já em 2014, a redução do número das referidas classes para 45, e um total de 173 alunos matriculados. Todos os outros foram encaminhados para atividades efetivamente inclusivas, tendo-se em conta idade e características individuais. O inquérito segue tramitando, acompanhando as reavaliações periódicas e buscando garantir, a médio prazo, a plena inclusão de todos os estudantes e a desativação de classes organizadas em paradigma ultrapassado de educação especial.

São apenas dois casos para ilustrar a necessidade de traduzir tais iniciativas em acervo que possa servir de parâmetro para outros membros da instituição, gestores públicos e para toda a sociedade.

A análise do Anuário de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público é elucidativa sobre o ponto em discussão. Há no relatório a informação de que o Ministério Público instaurou, em 2016, 201.346 inquéritos civis e procedimentos preparatórios e mais 187.509 procedimentos administrativos. Nos primeiros, foram realizadas 551.925 diligências; nos últimos, outras 418.163. Mas o que significa isso em termos de resolutividade e impactos sociais positivos?

Ainda que estivessem completos e disponíveis os dados nas Tabelas Unificadas, restaria a tarefa hercúlea de análise de cada um dos procedimentos e de suas diligências para que se pudesse colher alguma análise qualitativa. A proposta do acervo paradigmático de casos em políticas públicas educacionais e demais direitos sociais poderia ser útil para desvendar o que de fato faz o Ministério Público, como age e em que circunstâncias determinadas providências se mostraram mais efetivas do que outras.

A partir da coleção de informações sobre a atuação do Ministério Público em procedimentos extrajudiciais, ações judiciais e em atividades não procedimentais, organizadas em banco de dados e com o uso das tecnologias disponíveis, entendemos que o passo seguinte seria, de fato, o refinamento de tais informações, buscando-se, tal como proposto por Bucci (2013), a apreensão de ensinamentos de atuações passadas, a comparação de experiências, o intercâmbio de análises a respeito de um objeto determinado, tudo em proveito de uma ação institucional mais eficiente.

A ideia de “casotecas” guarda relação com o instituto da jurisprudência. Magistrados também atuam com independência funcional, e, no entanto, com base em um conjunto uniforme e reiterado de decisões judiciais, permite-se certa previsibilidade de como

decidirá o Judiciário em casos análogos, garantindo-se, assim, ambiente de maior segurança jurídica.

Previsibilidade, capacidade de antever eventuais resistências e oposições dos órgãos de controle são elementos importantes para o gestor legitimado a planejar e implementar políticas públicas. No caso das políticas públicas educacionais, são evidentes os males da descontinuidade de práticas bem-sucedidas, assim como são absolutamente necessários planejamento e execução de verdadeiro programa de Estado para que, a médio e longo prazos, os resultados desejados sejam alcançados.

Assim, a ausência de acervos organizados que permitam ao menos o conhecimento do posicionamento mais uniforme e reiterado do Ministério Público em matéria de direito educacional acaba por dificultar a implementação de políticas públicas com maior chance de sucesso.

Por outro lado, a existência do repertório organizado de casos em que tenha atuado o Ministério Público tem potencial para induzir o governante a agir ou não agir em determinado sentido, evitando-se litígios desnecessários.

A organização do acervo de casos, ademais, permitiria ao Ministério Público melhor conhecer a origem de suas demandas e dos grupos de pressão, identificando eventuais distorções em seu agir e correções em seu planejamento. Para que possa servir de instrumento de análise comparada, de planejamento e articulação institucional, deve ter em vista a noção de política pública como campo multidisciplinar, parecendo-nos útil a sistematização das informações em categorias que permitam diálogo entre termos e conceitos próprios do Direito com outros costumeiramente usados notadamente nas ciências sociais.

A lógica, portanto, de construção dos repertórios de casos difere, como dissemos, daquela utilizada nas Tabelas Unificadas, pois organizadas de acordo com matérias do conhecimento jurídico e áreas do Direito.

A organização dos repertórios utiliza-se da taxonomia, mas complementa e aprofunda o exame qualitativo da atuação institucional e almeja permitir, com maior transparência e segurança, o conhecimento das práticas do Ministério Público em relação à política pública educacional, os resultados alcançados e a formulação de propostas e projetos de aperfeiçoamento da atuação de seus membros.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União previu a existência das Câmaras de Coordenação e Revisão, com objetivos, dentre outros, de promover a integração

e a coordenação dos órgãos institucionais, observado o princípio da independência funcional, e de manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins.

Na Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, atividades similares de articulação, divulgação de informações técnico-jurídicas e de intercâmbio foram conferidas ao Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, integrante do gabinete do Procurador-Geral de Justiça.

Referidos órgãos, com a devida adequação de estrutura, poderiam organizar o repositório de casos e se valer da eficiente divulgação deste como forma de articulação e integração entre os membros da instituição, multiplicando práticas exitosas e evitando a repetição de iniciativas já adotadas e fracassadas.

Uma "casoteca" de ações[60] do Ministério Público referente a políticas públicas educacionais deve emprestar, para que seja funcional e de fácil compreensão, algumas das categorias relacionadas ao próprio ciclo de políticas públicas, "esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes" (SECCHI, 2012, p. 33).

Assim, a organização do repertório deveria ter como primeiro critério ou variável para futura comparação o "problema identificado". A situação social problemática, nessas condições, seria enquadrada ou relacionada a categorias ou temas extraídos dos princípios, direitos e deveres constitucionalmente previstos e afetos ao direito à educação.

Supondo-se que a demanda diga respeito à ausência de vagas em estabelecimento de educação infantil, teríamos, portanto, a situação problemática ou objeto de apuração de fato aí identificada — ausência de vagas — e esta, vinculada às normas que disciplinam o princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e que obrigam o poder público a garantir educação infantil a todas as crianças com até 5 anos de idade, conforme prescrevem os arts. 206, I, e 208, IV, da Constituição Federal.

Detectado o problema e a correspondente norma violada, seguir-se-ia campo para registro das providências adotadas, parecendo-nos aqui suficiente a distinção entre ações judiciais, procedimentos extrajudiciais e atividades não procedimentais, com o respectivo detalhamento (tipo de ação, procedimento preparatório, inquérito civil, celebração de termo de ajustamento de conduta, audiência pública, reuniões, etc.).

A compilação de casos há que trazer, também, o resultado prático das medidas adotadas. Com efeito, a celebração de termo de ajustamento de conduta ou a procedência de

---

[60] O termo ação é aqui utilizado em sentido amplo, correspondendo a qualquer agir, judicial, extrajudicial, formalizado em procedimentos ou não, do Ministério Público.

ação judicial não garantem, por si sós, o cumprimento das obrigações avençadas e a efetiva implementação da política pública que solucione o problema inicialmente identificado.

As ideias aqui lançadas são preliminares e a operacionalização dos acervos de casos demandará estudo minucioso, discussão e testes. Acreditamos, todavia, que a implementação de mencionado instrumento contribuirá para que o Ministério Público aperfeiçoe sua ação como instituição, em harmonia com o novo perfil constitucionalmente delineado.

Em síntese, na área do direito educacional, a compilação de casos, organizados por situações problemáticas, princípios e normas constitucionais violadas, medidas adotadas e resultados concretos constatados, contribuiria significativamente para uma ação mais coordenada dos promotores de justiça. A publicação do acervo de casos, ademais, em similitude com a jurisprudência, favoreceria a ação mais uniforme do Ministério Público, além de oferecer parâmetros para induzir ou coibir determinadas ações do gestor em matéria de políticas públicas, reduzindo o potencial de litigiosidade.

Adequada taxonomia e organização de repertório de casos relevantes guardam também afinidade com as incumbências típicas de ombudsman ou defensor do povo, responsáveis por tornar públicas as principais violações a direitos fundamentais.[61]

Tais providências, contudo, precisam estar articuladas com a especialização e a regionalização de Promotorias de Educação, uma vez que seria praticamente inviável a identificação e organização de acervo a partir da atuação individual e desarticulada de milhares de promotores de justiça.

A construção de repertórios organizados de casos de atuação em defesa de direitos sociais pressupõe a existência de estruturas institucionais especializadas nas respectivas matérias, capazes de realizar intervenções qualificadas e que, exatamente em razão da qualidade e sólida fundamentação, possam servir de parâmetro para a instituição, para a população, para os poderes, instituições e entidades com as quais se relaciona.

A reorganização regional e especializada reduziria também o número de núcleos institucionais de decisão, facilitando a operacionalização dos acervos de casos relevantes.

São esses os temas que detalharemos a seguir.

---

[61] Nesse sentido, ver Calabich (2014).

3.6 Especialização e regionalização

Nada obstante as profundas alterações consignadas no texto constitucional, manteve-se, em regra, a vinculação territorial do promotor de justiça à comarca, divisão correspondente à área de jurisdição de determinado juiz, o que, segundo nossa compreensão, não faz sentido e não contribui para a atuação eficiente na tutela do direito educacional.

Atuando nos limites restritos de determinada comarca, o promotor de justiça, no mais das vezes com atribuições cumulativas (direito penal, direito de família, infância e juventude, etc.), vinculado às competências do juiz ao qual realiza as postulações processuais, terá enormes dificuldades em compreender as especificidades do sistema educacional e poucas chances de agir, com efetividade, ao verificar falhas ou ausência de políticas públicas e consequentes lesões ao direito à educação.

É dizer: como o promotor de justiça de determinada comarca terá condições de realizar diagnóstico a respeito de eventuais irregularidades em políticas públicas regionais de educação (colaboração horizontal, entre municípios), ou na relação de cooperação entre municípios diversos, estado e união? Como fiscalizará e cobrará o aperfeiçoamento de política educacional que se organiza e se estrutura por meio de arranjos que vão além dos limites da comarca?

Ainda que a prestação final se dê na escola situada em determinado município, não se garante o direito à educação sem a ampliação da análise e das eventuais intervenções em política pública muito mais complexa, que extrapola as fronteiras da comarca.

A inexistência de Promotorias Regionais de Educação favorece a multiplicação de iniciativas desarticuladas e, por vezes, contraditórias. Não serão incomuns postulações distintas sobre fatos similares e até mesmo conflitantes entre promotores de justiça de comarcas vizinhas, gerando incompreensão a respeito do posicionamento institucional do Ministério Público, insegurança para as comunidades escolares atingidas e dificuldades para o planejamento e execução das necessárias políticas públicas.

Não é raro que, no território de uma comarca, convivam estabelecimentos de ensino vinculados às redes municipal e estadual, para mencionar apenas a educação básica. Muitas vezes, há compartilhamento de sistemas de matrícula e transferência entre redes, docentes que atuam em ambas, dentre outras possibilidades de cooperação.

Suponha-se, então, a atuação de determinado órgão do Ministério Público que, em referido território, respondendo a demanda de determinada pessoa, insurja-se quanto

à organização das escolas do sistema estadual em ciclos, por entender que avaliações apontam que tal modelo não tem sido recomendável para a qualidade do processo de aprendizagem. Imagine-se que, na mesma comarca, o Ministério Público postule critérios da chamada meritocracia para ingresso no ensino fundamental, independentemente da idade da criança ou ainda que promova ação para garantir a ampliação de matrícula de alunos com deficiência em escolas especiais, segregadas.

Imagine-se agora que, na comarca vizinha — que não raro terá relações de colaboração com a da cidade anteriormente mencionada —, submetida eventualmente à mesma Diretoria Regional de Ensino, outro órgão do Ministério Público adote posições diametralmente opostas, cobrando o fortalecimento da organização escolar em ciclos, sustentando o corte etário para ingresso no ensino fundamental e a avaliação e encaminhamento de alunos com deficiência para escolas comuns, na perspectiva da educação inclusiva.

As situações hipotéticas acima sugeridas são perfeitamente passíveis de acontecer na realidade, considerando-se a atual forma de organização e atuação do Ministério Público, e claramente interferem no desenvolvimento da política educacional, nem sempre de forma a contribuir para que ela assegure o direito à educação de qualidade.

Ainda como exemplo: exigir aporte de recursos públicos em escolas de uma comarca, sem a análise do sistema como um todo e sem articulação com os demais promotores de justiça, ainda que seja medida amparada na Lei, pode significar simplesmente o remanejamento de valores que originariamente seriam investidos em estabelecimentos de ensino de outros municípios que, por sua vez, restarão em situação ainda mais precária.

Em síntese, a atuação isolada em matéria de política educacional e de institutos juspedagógicos tende a gerar quebra de isonomia entre crianças e adolescentes de comarcas distintas e dificuldades no planejamento e execução de programas de âmbito regional, estadual ou nacional.

Há quem possa sustentar a existência de mecanismos internos no Ministério Público e/ou jurisdicionais para correção de tais conflitos, mas, certamente, em matéria de garantia de direitos sociais, fundamentais e urgentes, não nos parece que a atuação descrita seja a mais eficiente ou que o Ministério Público, como instituição, não tenha responsabilidades em relação a problemas causados na progressiva concretização de políticas públicas educacionais em razão de ações desarticuladas e até mesmo conflitantes.

Já mencionamos que especialistas alertam para os males da descontinuidade em políticas públicas educacionais, ressaltando a importância de planejamento e progressiva

expansão das boas práticas para que sejam alcançados os resultados almejados. Assim, toda intervenção em matéria de direito educacional há que ser planejada e profundamente refletida, sob pena de se correr o risco de provocar retrocessos.

Ademais, ao contrário do que alguns possam argumentar, não haveria suposta centralização de atribuições nas mãos de poucos promotores, pois se estaria forçando, em verdade, trabalho coletivo e articulado — seja entre os integrantes da Promotoria de Educação de determinada região, seja entre as Promotorias Regionais, seja, ainda, entre referidas promotorias especializadas e as demais, uma vez que fatalmente haverá estreita e permanente relação entre a tutela de direitos individuais indisponíveis, aspectos de probidade administrativa, criminais, defesa de direitos de crianças e adolescentes, dentre outros, e a garantia difusa do direito à educação.

No atual sistema de organização territorial e generalista, aliás, é que observamos a atuação solitária, ilhada, que sobrecarrega promotores e procuradores, não favorece o debate e a elaboração de teses institucionais, além de não promover a busca articulada e coletiva para a solução de tantos graves problemas submetidos à responsabilidade de ação do Ministério Público.

A falta de promotorias regionais dificulta, especialmente nos Ministérios Públicos estaduais com maior número de agentes, a construção de planejamento estratégico, definição de prioridades, elaboração de diagnósticos, compreensão das especificidades das políticas públicas educacionais, intervenções mais racionais e, na medida do possível, resultantes de discussões prévias e consensos transformados em teses institucionais.

O Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público do Estado de São Paulo, aliás, elaborou importante estudo e proposta para nova organização espacial das promotorias de justiça: [62]

> Ao reunir menor número de promotores de justiça para cada área específica de atuação, com especialização real, a regionalização facilita o estabelecimento de consensos internos, materializando a unidade institucional e, consequentemente, os ganhos de efetividade.

A regionalização, com adequada estrutura que permita ao membro do Ministério Público mobilidade e divulgação de suas atribuições e atividades, tende ainda a

---

[62] Proposta que resultou na Lei Complementar nº 1.279, de 11 de janeiro de 2016. Estudo e proposta disponíveis em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_Politicas_Publicas/Producao_do_NPP/exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20motivos%20-%2017%20de%20maio%20de%202013.pdf. Acesso em: 13 nov. 2017.

facilitar a identificação, por gestores e comunidades escolares, das estruturas do Ministério Público responsáveis pelo recebimento de representações e pela interlocução em busca de soluções para os inúmeros desafios a serem enfrentados.

O art. 211 da Constituição da República Federativa do Brasil diz que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. A Carta também atribui competências legislativas e materiais a todos os entes federados em matéria de educação, consoante o que se vê dos seus arts. 22, 23 e 24, sendo comum a responsabilidade para proporcionar os meios de acesso à educação.

Embora a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação apontem competências prioritárias de cada um dos entes federados, o Sistema Nacional de Educação não prescinde de cooperação para que sejam alcançados os fins constitucionais no que diz respeito ao direito educacional.

Saviani (2014, p. 55) alerta para o fato de que em um verdadeiro Sistema Nacional de Educação — englobando todos os níveis e modalidades educacionais, portanto — os munícipes "atuam simultaneamente nas três instâncias que, obviamente, se fortalecem reciprocamente na medida em que se estreitam os laços de articulação que as unem em torno de propósitos e interesses comuns".

Esclarece, por exemplo, que municípios terão, em regra, enorme dificuldade em trabalhar na formação inicial e continuada de professores, que se dá preponderantemente em estabelecimentos de nível superior. Estes, todavia, precisariam estar em permanente inter-relação com as escolas, estaduais ou municipais. Prega, o autor, o abandono de uma ideia hierarquizada de responsabilidades, distribuindo-as horizontalmente, fazendo com que "cada ente federativo" assuma, "em relação ao sistema como um todo, responsabilidades consentâneas com suas capacidades e experiência consolidada" (SAVIANI, 2014, p. 63).

O financiamento e os programas suplementares como os de transporte e alimentação escolar, dentre tantas outras atividades necessárias para a implementação de políticas públicas que garantam, com equidade, educação de qualidade, demandam esforços articulados, organizados em sistema nacional e que, portanto, não podem ser fiscalizados ou contar com participação efetiva do Ministério Público em iniciativas fragmentadas, limitadas pelas fronteiras espaciais da comarca.

O Conselho Nacional de Educação, no Parecer nº 9, de 2011, ressalta a indissociável relação entre educação de qualidade e a organização de sistema nacional de educação em regime de colaboração, destacando, para além da articulação entre União, Estados e Municípios, a possibilidade e a utilidade da colaboração horizontal:

> Isto significa trabalhar em rede, onde um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os estados e a União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica.[63]

Destarte, se há imposição constitucional para o desenvolvimento de sistema nacional e promoção de educação de qualidade em regime de colaboração, cabe ao Ministério Público encontrar organização estratégica mais harmoniosa e próxima da realidade dos envolvidos na discussão, planejamento e execução das respectivas políticas públicas.

Se é fato que parte do processo de ensino e aprendizagem se dá em determinada escola, em determinado município, não é menos verdadeiro que para que tal se dê, observados padrões de qualidade, há que se cuidar de eficiente e harmonioso sistema que, como visto, extrapola os acontecimentos locais, e de política pública federativa muito mais ampla.

Mencionamos em tópico anterior que alguns Ministérios Públicos estaduais já adotam tal modo de organização e, no curso deste trabalho, também a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo enviou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 49/2015[64] com tal desiderato e sob a seguinte justificativa:

> O Projeto de Lei Complementar ora apresentado pretende aprimorar a Lei Orgânica do Ministério Público paulista à nova realidade emergente dos temas próprios da atuação institucional que, sem prejuízo da organização tradicional de desempenho das tarefas de Promotorias de Justiça em comarcas, deve contemplar, para maior eficiência de seus serviços, a atuação regionalizada exatamente para o adequado tratamento de questões cuja dimensão não se confina aos limites geográficos de uma comarca. A proposta decorre da própria experiência do Ministério Público paulista que, num primeiro momento, organizou Grupos de Atuação Especial, com atuação regionalizada.[65]

---

[63] CNE, Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 9/2001*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16368&Itemid=866>. Acesso em: 12 nov. 2017.

[64] Transformado na Lei Complementar nº 1.279/2016.

[65] Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1276115>; acesso em: 12 nov. 2017.

A criação de promotorias regionais, todavia, só fará sentido se acompanhada da especialização das respectivas estruturas e dos agentes encarregados de lidar com o direito à educação e suas específicas políticas públicas.

Ao propugnarmos a criação de promotorias de justiça especializadas em educação não o fazemos em uma perspectiva de mera especialização técnica para o domínio de um determinado conjunto de normas e princípios, mas principalmente em razão da necessidade de se proporcionar condições para atuação ministerial que leve em consideração e dialogue com saberes interdisciplinares.

> A interação entre democracia, direito à educação e políticas públicas de educação envolve múltiplas questões; seu estudo exige a mobilização de competências teóricas de diferentes áreas do conhecimento (ciência política, ciências sociais, educação, direito, etc.) e a análise simultânea de diferentes perspectivas (RANIERI, 2013, p. 380).

O modelo de promotorias de justiça cumulativas,[66] paradoxalmente, acaba por transformar o membro do Ministério Público em um especialista em operações de subsunção de fatos à norma e em procedimentos padronizados nos quais, muitas vezes, inquéritos e processos tornam-se, eles mesmos, o problema a ser vencido.

É fato que o fenômeno educacional, além de exigir do profissional do direito interlocução com outros ramos do conhecimento, demanda estudo e compreensão de vasto e específico arcabouço normativo.

Mesmo nos trabalhos precursores do direito educacional como ramo específico do direito, já se apontavam a interdisciplinaridade e a especialização como desejáveis. Em conceito anterior à Constituição de 1988, afirmava Di Dio (1982, p. 31,45):

> direito educacional é o conjunto de normas, princípios, leis, regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem. [...] A formação de especialistas de direito educacional que se aprofundem na fenomenologia da educação só poderá ser benéfica para uma melhor compreensão e um melhor equacionamento das relações jurídicas que se formam no âmbito do ensino.

Paiva (2010, p. 71) aduz que no âmbito do direito educacional há enorme gama de institutos jurídicos e de conceitos muito específicos:

---

[66] Organização da maioria das Promotorias de Justiça, nas quais o membro do Ministério Público atua em diversas matérias, criminais, civis, infância e juventude, interesses difusos genericamente considerados, etc.

> São conceitos relativos aos fins da educação, à ação educativa, às teorias de ensino-aprendizagem, à seleção e à organização de conteúdos curriculares, à metodologia, a objetivos, à avaliação, a propostas curriculares, ao planejamento educacional.

Concordamos com a referida estudiosa ao advertir: "Somente um jurista inserido no contexto educacional poderá ter a sensibilidade para discernir o justo do injusto nas questões decorrentes da educação e, em especial, das surgidas do processo ensino-aprendizagem" (PAIVA, 2010, p. 67).

A evolução histórica do direito educacional, contudo, além de fixá-lo como ramo autônomo do Direito, ultrapassa a compreensão de mero conjunto de regras e princípios disciplinadores dos processos de ensino e aprendizagem, passando a englobar complexo acervo teórico e normativo comprometido com uma abordagem estrutural que de fato torne real o projeto educacional a partir da "opção política positivada na Constituição" (RANIERI, 2013, p. 381).

O art. 206 da Constituição Federal traz rol de princípios que regem o ensino e cujo conteúdo jurídico não se extrai por analogia ou à semelhança de conceitos usados em outros ramos do direito.

Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade são princípios constitucionais cuja correta compreensão demanda conhecimentos que extrapolam a formação regular dos operadores do direito.

Em *Position Paper on Education Post-2015*, a UNESCO, além de fixar novas estratégias e metas, destaca as intrínsecas relações entre o direito à educação e desenvolvimento social e ressalta a necessidade de compreensão holística do direito educacional:

> A Unesco reafirma uma visão de educação humanista e holística como um direito humano fundamental e essencial ao desenvolvimento pessoal e socioeconômico. O objetivo de tal educação deve ser contemplado em uma perspectiva de aprendizagem ampla ao longo da vida, que objetiva capacitar e empoderar as pessoas a alcançar seus direitos à educação, preencher suas expectativas pessoais por uma vida e trabalho decentes e contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento socioeconômico de suas sociedades. Além da aquisição de conhecimentos básicos e habilidades cognitivas, o conteúdo da aprendizagem deve promover a habilidade de solução de problemas e o pensamento criativo; a

> compreensão e o respeito aos direitos humanos; inclusão e equidade; diversidade cultural; ela também deve promover o desejo e capacidade para a aprendizagem ao longo da vida e a aprendizagem de conviver, todos essenciais à melhoria do mundo e à realização da paz, da cidadania responsável e do desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2014, p. 3; nossa tradução).[67]

Ainda no âmbito dos organismos internacionais, documento elaborado pelo Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre a justiciabilidade do direito à educação (UN, 11 May 2012), além de fazer referência à atuação do Ministério Público de São Paulo na tutela de tal direito,[68] recomenda, dentre outras medidas, o treinamento e especialização dos profissionais do direito que atuam na defesa do direito à educação.[69]

De fato, apenas um profissional dedicado ao permanente exercício de diálogo interdisciplinar, interinstitucional e atento aos riscos dos processos de juridificação e excessiva judicialização dos ambientes e relações educacionais, poderá — ao dominar os instrumentos jurídicos específicos desta área do direito, manejá-los em doses adequadas, garantindo que as comunidades escolares sejam protagonistas e que a construção de educação de qualidade para todos se dê nos espaços políticos apropriados, reservando-se os instrumentos judiciais para os casos excepcionais de ilegalidade e/ou de desrespeito aos processos democráticos já referidos.

Sem profundo conhecimento de nosso intrincado sistema federativo, do sistema nacional de educação, do preconizado regime de colaboração, das complexas estruturas dos sistemas estaduais e municipais de educação, do funcionamento das escolas, das carreiras docentes e de apoio aos serviços escolares, dos direitos e deveres relacionados

---

[67] No original: "UNESCO reaffirms a humanistic and holistic vision of education as a fundamental human right and essential to personal and socio-economic development. The objective of such education must be envisaged in a broad lifelong learning perspective that aims at enabling and empowering people to realize their rights to education, fulfil their personal expectations for a decent life and work, and contribute to the achievement of their societies' socio-economic development objectives. In addition to the acquisition of basic knowledge and cognitive skills, the content of learning must promote problem solving and creative thinking; understanding and respect for human rights; inclusion and equity; cultural diversity; it must also foster a desire and capacity for lifelong learning and learning to live together, all of which are essential to the betterment of the world and the realization of peace, responsible citizenship and sustainable development."

[68] No original: "[...] even as the Public Prosecutors in São Paulo (Brazil) take up such violations with public authorities, as well as in courts for the enforcement" (UN, 11 May 2012, p. 11).

[69] No original: "Training legal professionals (f) The right to education-based litigation can be complex, drawing upon constitutional, domestic and international law. Adjudicating disputes based on the right to education requires specialized training for lawyers and judges, which must be supported by law schools, bar associations and continuing legal education requirements. Particularly where legislation on the right to education is vague or underdeveloped, guidance and training is necessary to assist courts and quasi-judicial mechanisms in enforcing the right. (g) States must ensure that adequate training is provided on the application and interpretation of the right to education-based laws, including international human rights law, for lawyers, courts and particularly quasi-judicial mechanisms. Law societies, civil society organizations and academic institutions can be invaluable partners in this regard" (UN, 11 May 2012, p. 21).

ao processo de ensino e aprendizagem, dentre tantas outras especificidades da organização educacional brasileira, o promotor de justiça terá pouca condição de se desincumbir com sucesso de suas responsabilidades.

A atuação do promotor de justiça na defesa do direito à educação incorpora, também, aquelas características usualmente conferidas ao ombudsman ou defensor do povo que, como vimos, foram absorvidas pelo Ministério Público quando do processo constituinte.

É característica do instituto do ombudsman o exercício da denominada "magistratura moral" (FARENA, 2014), ou de persuasão, fundada no prestígio moral, na *auctoritas* (FARENA, 2014, p. 76) de quem exerce a função.

Na América Latina, inspiradas na Constituição espanhola de 1978, as Defensorias diferem do padrão original sueco, "por promoverem a defesa dos direitos humanos de uma forma bastante ampla, não estando restritas às violações ante a administração estatal" (OLÍMPIO, 2014, p. 197).

As Defensorias são órgãos unipessoais e a escolha de seu titular recai, em regra, sobre pessoa que tenha trajetória reconhecida na defesa dos direitos humanos e a legitimidade democrática decorre também de nomeação feita pelo parlamento. No caso brasileiro, a opção por entregar ao Ministério Público tais atribuições e, portanto, a uma instituição regida pelo princípio da impessoalidade, a especialização de Promotorias de Justiça de defesa dos Direitos Sociais poderia contribuir para a construção da *auctoritas*.

Com efeito, em vez do prestígio moral, as promotorias especializadas, com estruturas adequadas e suporte de profissionais de outras áreas do conhecimento aos promotores, possibilitariam a obtenção de reconhecimento social em razão da produção qualificada de diagnósticos e relatórios a respeito de violações aos direitos educacionais, além da interlocução de membros do Ministério Público profundamente conhecedores do direito à educação, mas também dos desafios de fato a serem enfrentados e vencidos. São estruturas especializadas do Ministério Público que, portanto, além de contar com a respeitabilidade da instituição e dos instrumentos e garantias constitucionalmente assegurados, poderiam se manifestar e intervir com propriedade nas questões relacionadas à efetivação do direito à educação.

Essa mesma especialização permitiria o desenvolvimento de atividades próprias do ombudsman no direito comparado, mas pouco utilizadas pelo Ministério Público, como a produção de relatórios sobre as principais violações do direito à educação em determinado período e região, notas públicas de posicionamento institucional, produção de

materiais informativos e de conscientização sobre os direitos educacionais, participação em atividades de formação e capacitação de outros atores envolvidos na garantia e execução de tais direitos, dentre outras.

> Além disso, é preciso que se confira ao Ministério Público a possibilidade de informar ao Congresso Nacional as suas atividades e a situação em que se encontram as políticas de direitos humanos no País. Tal atribuição tornaria o Ministério Público, no âmbito interno, porta-voz abalizado da defesa dos direitos humanos e ente ativo na representação democrática dos cidadãos, uma vez que os informes serviriam à revelação de avanços, assim como ao esclarecimento das omissões governamentais, fatos que deveriam ser considerados pelos legisladores na formulação de novas políticas públicas. Outra importante atribuição da Defensoría del Pueblo que merece ser agregada às do Ministério Público é a de promoção dos direitos humanos, por meio de atividades de formação e capacitação de agentes públicos em direitos humanos e de informação à população em geral sobre os seus direitos fundamentais, bem como das possibilidades de atuação do próprio Ministério Público. A difusão dos direitos humanos desempenhada pelo Ministério Público revelar-se-ia ótimo meio de educação da população brasileira sobre os seus direitos e os modos de concretizá-los, o que contribuiria, por certo, para o fortalecimento da consciência cidadã (OLIVEIRA, 2014, p. 147-148).

Referidas sugestões aplicam-se, em âmbito mais específico, ao direito à educação, direito humano que é.

A organização do Ministério Público em promotorias regionalizadas e especializadas na defesa dos direitos sociais, com a produção de conhecimento, teses e ações qualificadas nessa seara, com resultados transformadores concretos e visíveis, certamente contribuiria para a progressiva introjeção desse "'espírito' das Defensorías" (OLÍMPIO, 2014, p. 229) do povo na instituição, consolidando e ampliando a defesa dos direitos sociais tal como prevista na Constituição, reequilibrando o exercício das inúmeras atribuições do *Parquet* e harmonizando-as, em perspectiva transformadora, de irrestrita defesa e promoção dos direitos humanos e das medidas necessárias para que possa cumprir seu quinhão de responsabilidade em busca dos objetivos essenciais da república.

3.7 Trinta anos depois

Lá se vão quase 30 anos da afirmação constitucional de um novo Ministério Público, defensor do regime democrático e dos interesses sociais. Lá se vão quase 30 anos desde a positivação constitucional do direito de todos à educação pública e gratuita de

qualidade. Educação inclusiva, democrática, emancipadora. Segue distante a concretização dos objetivos fundamentais da república.

Ministério Público e instituições educacionais foram profundamente renovados no texto constitucional e receberam graves responsabilidades, atribuições complexas e compromisso transformador, em busca de uma sociedade menos desigual, mais solidária, inclusiva e desenvolvida.

Ao longo do trabalho, vimos que ainda são muitos os obstáculos a serem ultrapassados para que o Ministério Público corresponda, de fato, àquela instituição comprometida com o Estado Democrático de Direito e com os fundamentos e objetivos republicanos positivados na Constituição.

Ainda que não fosse responsabilidade direta e exclusiva do Ministério Público a plena realização do direito educacional da maneira como constitucionalmente previsto, os dados de realidade nos permitem concluir que poderia ter contribuído de maneira mais efetiva.

A já mencionada pesquisa realizada por Gotti (2016) indica que temas educacionais intensamente veiculados em litígios judiciais pouca relação guardam com metas estabelecidas nos Planos Decenais de Educação ou com os princípios constitucionais do direito à educação.

Demandas a respeito do corte etário para ingresso na pré-escola, no ensino fundamental e para certificação do ensino médio antes da idade constitucionalmente prevista revelam que o sistema de justiça é inundado, no campo educacional, por demandas que, mesmo quando coletivamente propostas, dizem respeito a interesses individuais ou de grupos em busca de “vantagens” pessoais.

Ainda que legítimos os referidos interesses pessoais, observamos, de outro lado, que a maior parte das metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 foi descumprida, sem que o Ministério Público tenha conseguido atuar de maneira efetiva para fazer valer a Lei nº 10.172/2001. O Plano Nacional de Educação atualmente em vigor também não vem sendo cumprido de acordo com o cronograma estipulado,[70] e, nada obstante algumas iniciativas individuais de membros do Ministério Público, não se vê empenho institucional, articulado e eficiente, para dar visibilidade a tal problema e buscar corrigi-lo ou minimizá-lo.

---

[70] Para acompanhamento das metas, <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>, acesso em: 15 nov. 2017.

Ainda que tenham sido verificados significativos avanços no acesso à educação formal desde a Constituição de 1988, persistem dados alarmantes sobre a desigualdade no atendimento e a padrões de qualidade.

Verifica-se no *Anuário brasileiro de educação básica 2017* (CRUZ; MONTEIRO, 2017) que apenas 40,7% das creches e 26,1% das pré-escolas da rede pública dispõem de parque infantil. Só 45,6% das creches e 27,7% das pré-escolas contam com banheiro adequado às respectivas idades. Ainda temos 430 mil crianças e adolescente de 6 a 14 anos de idade fora do ensino fundamental, a maioria delas oriundas do extrato mais pobre da população.

As desigualdades regionais seguem também gritantes. Apenas 65,9% dos jovens de 16 anos concluíram o ensino fundamental na Região Nordeste, enquanto 83,5% do mesmo público alcançou tal objetivo na Região Sudeste.

Apenas 46,4% das escolas públicas de ensino fundamental possuem biblioteca ou sala de leitura, 55,8% acesso à rede mundial de computadores e 8,6% disponibilizam aos alunos laboratório de ciências. Somente 24% dos prédios escolares públicos de ensino fundamental são acessíveis arquitetonicamente e 35,2% possuem quadra de esportes.

No ensino médio, a taxa líquida de matrícula não chega aos 63% dos adolescentes entre 15 e 17 anos. Aqui também a desigualdade social deixa sua marca. Enquanto 86,6% do quartil mais rico da população são atendidos no ensino médio, 52,5% dos 25% mais pobres frequentam a mesma etapa da educação. Entre os jovens brancos, 71% estão no ensino médio, número que cai para 56,8% dos pretos. Um milhão, quinhentos e quarenta e três mil e setecentos e treze adolescentes, de 15 a 17 anos, não estudam e não concluíram o ensino médio.

No que diz respeito à alfabetização, dentre as crianças com nível socioeconômico muito baixo, apenas “45,4% apresentam proficiência em leitura no 3º ano do ensino fundamental da rede pública” (CRUZ; MONTEIRO, 2017, p. 48), contra 98,3% daquelas com nível socioeconômico mais elevado.

Desigualdade de renda, desigualdades regionais e desigual oportunidade de acesso e permanência na escola são, portanto, realidades que resistem, que afrontam o texto constitucional e revelam a necessidade de redobrado esforço, novos arranjos e novas estratégias por parte do Ministério Público, diante das responsabilidades — compartilhadas, é verdade — assumidas com a constituição de 1988.

Com efeito, se não podem ser exclusivamente atribuídos ao Ministério Público os fracassos na concretização das metas do Plano Nacional de Educação de 2001-2010, na concretização de educação pública, gratuita e de qualidade para todos e na superação dos enormes problemas de qualidade e equidade revelados pela pesquisa apenas em parte destacada neste trabalho (CRUZ; MONTEIRO, 2017), também não há motivos consistentes para comemorações ou para que a instituição se dê por satisfeita, cristalizando arranjos e práticas que não se mostraram suficientes para, ao menos de modo mais célere e eficaz, contribuir para que tivéssemos, 30 anos depois da Constituição Cidadã, indicadores educacionais menos desiguais e mais auspiciosos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público brasileiro, forjado nos debates da Assembleia Constituinte de 1987-1988, concebido em clima de euforia própria de período de reconquista da liberdade e de redemocratização do País, foi depositário de esperanças de concretização de direitos sociais historicamente negados e, em síntese, da realização dos objetivos fundamentais da República.

O texto constitucional de 1988 projetou instituição nova, singular até mesmo quando comparada com suas congêneres em âmbito internacional. Transformou referida instituição — historicamente autora da ação penal, interveniente em determinados processos judiciais e advogada do Estado — em organização independente, defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Recebeu o Ministério Público enorme gama de atribuições, parte das quais — segundo nossa compreensão — estranhas àquelas até então afetas à instituição. A defesa dos interesses sociais e o consequente envolvimento com as respectivas políticas públicas, a desvinculação do agir "perante o Judiciário" e a acumulação das funções de defensor do povo ou ombudsman são exemplos de referidas novidades.

Ao novo desenho normativo, portanto, haveria de corresponder novo arranjo institucional.

De fato, instituições — no caso, compreendidas como organizações destinadas à realização de determinados fins — são construções sociais e, assim como dependem da ação das pessoas que as integram, precisam construir estruturas e procedimentos que induzam e estimulem seus integrantes a perseguirem de maneira eficaz os objetivos para os quais foram criadas, sob pena de se deslegitimarem perante a sociedade e, no limite, perderem sua própria razão de existir.

Após duas décadas atuando em diversas funções no Ministério Público paulista e em razão da experiência nos últimos anos em grupo especialmente criado para a defesa do direito à educação, entendemos que era momento de reflexão crítica e autocrítica a respeito de tais questões que, no desenvolvimento do presente trabalho, foram consolidadas em uma indagação principal: estaria o Ministério Público institucionalmente organizado para, no âmbito do direito à educação, desincumbir-se, com legitimidade democrática e eficiência, das obrigações que lhe foram constitucionalmente atribuídas?

A prática indicava-nos resposta ao menos parcialmente negativa à mencionada pergunta. Consignamos em capítulo introdutório a vivência de certo esgotamento do modelo de judicialização de políticas públicas educacionais, sendo certo que, mesmo quando conquistadas importantes vitórias no campo jurisprudencial, nem sempre estas correspondiam à efetiva concretização do direito em caráter universal e de acordo com as normas e princípios constitucionalmente fixados.

Há certa organização cronológica das ideias consignadas ao longo dos capítulos, como que sintetizadas em três perguntas sobre o passado, o presente e o futuro da instituição. De onde veio o Ministério Público brasileiro? Onde está? Para onde vai?

A análise da evolução histórica do Ministério Público brasileiro permitiu identificar sua origem profundamente relacionada aos interesses da Coroa e à promoção da ação penal. Discordando de grande parte da doutrina, não identificamos na legislação anterior à Constituição de 1988 ou nos documentos de referência à atuação de promotores e procuradores uma vocação natural ou histórica para a defesa dos interesses sociais ou das classes subalternas, especialmente quando violados pelo Estado, por governantes e/ou pelas classes dominantes.

Verificamos, ademais, que foi tardia sua concepção normativa como efetiva instituição e que, durante a maior parte de sua existência, o Ministério Público brasileiro organizou-se de maneira a que promotores estivessem mais atrelados às estruturas judiciais das comarcas onde atuavam do que àquelas de uma instituição ministerial, articulada em torno de uma ideia-diretriz, com planejamento e metas claras a serem perseguidas.

Até 1988, portanto, o esboço de desenho institucional estimulou atividade quase que exclusiva em processos judiciais, atividade individual, isolada, restrita ao território da comarca, em um exercício solitário de subsunção de fatos às normas.

No seio da instituição, contudo, surgiram vozes críticas e, como sói acontecer em organizações em contínuo e conflituoso desenvolvimento, estas se fizeram ouvir em momento de redemocratização do país, sobretudo nos trabalhos da Constituinte.

A Constituição de 1988, portanto, não consolidou instituição ministerial que na prática já se revelava defensora dos interesses sociais e do regime democrático, tendo, em verdade, criado nova instituição ou, ao menos, remodelado profundamente o Ministério Público, conferindo-lhe, no campo normativo, perfil e fins singulares.

O grande desafio, admitido inclusive por aqueles que participaram efetivamente de tal refundação, seria o de transformar o texto constitucional em realidade, o que, como verificamos ao longo do trabalho, não seria tarefa fácil. Tradicionalmente

dedicado a funções repressivas do Estado, de intervenção em processos judiciais e na defesa de indivíduos considerados hipossuficientes, o Ministério Público passaria em 1988 a ser instituição independente, com a obrigação de contribuir para a construção e a manutenção de regime substancialmente democrático, com a necessária e consequente efetivação dos direitos sociais constitucionalmente protegidos.

Instituições, todavia, como dissemos, são construções sociais que modelam os que as integram e são por estes influenciadas, razões que explicam, ao menos em parte, as dificuldades e contradições ainda hoje enfrentadas pelo Ministério Público, especialmente no que diz respeito à consolidação de estrutura institucional de fato comprometida com prioritária e intransigente defesa dos direitos sociais.

Nos limites deste estudo, procuramos então analisar em que contexto histórico, jurídico, social, político e econômico se coloca o desafio de concretização desta instituição projetada, dentre outras coisas, para a defesa do direito à educação.

Em primeiro lugar, temos que o Brasil é, constitucionalmente, Estado Democrático de Direito, comprometendo-se e comprometendo todas as instituições com a execução de agenda transformadora, estabelecida pela soberania popular, com os objetivos de construir sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Conservadorismo e distanciamento das camadas da população cujos direitos sociais são histórica e permanentemente negados são atitudes absolutamente incompatíveis com o perfil constitucional e missões do Ministério Público. Este, ao contrário, tem por obrigação, nos limites de suas atribuições, contribuir para a transformação social em busca dos objetivos positivados no art. 3º da Constituição.

Para tanto, a instituição há de ter clareza que se insere em conjuntura de crise do Estado Nacional, de predomínio do neoliberalismo e de globalização, circunstâncias que fragilizam e submetem os países em desenvolvimento a interesses econômicos sem qualquer compromisso com a soberania popular constitucionalmente manifestada e com a democracia.

O Ministério Público, defensor dos direitos sociais, necessita de arranjo institucional que tenha em conta, inclusive, que mencionado contexto tem acarretado retrocessos em conquistas de direitos fundamentais e a própria negação da categoria “direito social”, observando-se tendências de substituição desta afirmação jurídica por simples

estratégias econômicas de focalização dirigidas aos segmentos pobres e excluídos, considerados não funcionais para o mercado globalizado.

Concentração de riqueza e desigualdade social, livre trânsito do capital e o confinamento espacial máximo dos setores inassimiláveis e problemáticos da população são também consequências da ordem global vigente, no dizer de Bauman (1999, 2005, 2013), citado ao longo do texto. Observa este autor o crescimento de um absolutismo econômico global em detrimento das esferas democráticas locais, incapazes de enfrentá-lo.

O Ministério Público, titular da ação penal, defensor dos direitos sociais e do regime democrático, precisa reequilibrar suas estruturas e redirecionar suas ações com maior ênfase para estas duas últimas áreas, sob pena de se tornar mais um agente a reforçar tal estado de coisas, absolutamente contrário aos ditames constitucionais e aos objetivos da República.

Para fazer valer integralmente a Constituição — resultado de arranjo assimétrico e conflitivo em cenário de concentração de riquezas e ampliação de desigualdades —, o Ministério Público precisa organizar suas estruturas e emprestar sua força institucional para fortalecer a democracia substancial e defender os direitos sociais, posicionando-se ao lado das classes dominadas.

A organização institucional para a defesa do direito à educação, ademais, não pode prescindir da análise também da construção histórica de tal direito entre nós, o que foi objeto de exame no segundo capítulo do trabalho.

Assim como ocorreu com o Ministério Público, foi tardia a positivação de política pública educacional e a estruturação de instituições escolares de caráter universal, com alcance popular.

Ao longo de toda a República, as Constituintes e os Parlamentos tiveram suas discussões legislativas sobre o direito à educação pautadas por disputas entre defensores da escola pública e da escola particular, entre aqueles que pregavam e pregam a precedência da família e da igreja em relação ao Estado e aqueles que lutavam e lutam por espaço público e laico de compartilhamento da cultura e de formação para a cidadania.

Compreender a evolução, os saberes acumulados, o teor dos debates e lutas históricas do campo educacional é também essencial para que o Ministério Público, ao se organizar e atuar, tenha condições de fazê-lo com maior competência e em respeito aos atores e espaços democráticos de deliberação e execução das necessárias políticas públicas.

Uma organização institucional que desconsidere tais aspectos e um modo de agir que siga apostando na juridificação e na judicialização das políticas e relações

educacionais contrariará a missão do Ministério Público de zelar pelo regime democrático e, especialmente no âmbito educacional, violará princípios de gestão democrática, descuidando-se da noção básica de que educação é, por essência, construção coletiva.

É preciso ressalvar, todavia, que boa parte da crítica a respeito do papel do Ministério Público em suposta excessiva judicialização das políticas públicas decorre de análises que equiparam as funções desta instituição às do Poder Judiciário, equívoco, em parte, causado pela insistência do Ministério Público em ainda espelhar seu desenho institucional naquele próprio da atividade judicante.

Ainda que não tenhamos fincado as fundações de nosso trabalho em uma teoria ou linha de pensamento específica, encontramos em Habermas (2011, 2012a, 2012b) apontamentos importantes para um Ministério Público que, fortalecendo o regime democrático, atue em procedimentos dialógicos, participativos e extrajudiciais na defesa dos direitos educacionais.

Superando o conceito de hipossuficiência da sociedade e o modo de ação tutelar, paternalista, o Ministério Público, em experimentação cuidadosa de novos arranjos e práticas institucionais, pode e deve estabelecer procedimentos garantidores da participação dos excluídos em processos comunicacionais e decisórios, garantindo reequilíbrio para vocalização de demandas de parcela da população que, em sociedade complexa e de massa, encontra dificuldades de mobilização e acesso aos centros de representação política.

Especialmente em suas funções de defensor do povo e de sociomediador, o Ministério Público pode contribuir para o restabelecimento de pontes entre demandas sociais e as esferas de representação política, cobrando destas, por intermédio de seu instrumental extrajudicial e judicial, que explicitem as razões de suas omissões, justifiquem a eventual impossibilidade de atendimento aos pleitos ou, ao final, que, cientes destes, tenham nova possibilidade de elaboração e implementação das políticas públicas correlatas.

Para que tenha legitimidade democrática para exercer tais funções, não bastam a investidura constitucional de representação funcional, o acesso à carreira por concurso público ou a reiteração de boas práticas. A instituição há que se organizar internamente de forma democrática e estabelecer procedimentos que impliquem sua abertura efetiva às demandas populares e ao controle social.

Agendas periódicas e obrigatórias de escutas sociais e audiências públicas, ouvidoria híbrida ou externa, taxonomia adequada para os temas de direitos sociais e transparência na divulgação de teses institucionais, planos, projetos e programas de atuação

de promotorias são algumas das medidas institucionais que poderiam legitimar substancialmente a atuação do Ministério Público.

Especificamente no campo do direito à educação, será tanto mais legítima a atuação do Ministério Público quanto maior for sua capacidade de garantir os princípios educacionais constitucionalmente positivados, sem se imiscuir no campo de autonomia da escola e nos processos de ensino e aprendizagem. A intervenção ministerial — firme para a defesa do direito fundamental à educação, fazendo valer a normativa de direito internacional e constitucional, servindo de *enforcement* dos planos decenais de educação e cobrando políticas públicas de quem tem o dever de elaborá-las e realizá-las —, deve encontrar limites no chão da escola, nos espaços próprios dos saberes e práticas educacionais.

Em busca de resposta à pergunta central de nossa pesquisa e de subsídios para o necessário aperfeiçoamento institucional, constatamos, em informações estatísticas, em normas sobre a organização ministerial e em pesquisas disponíveis sobre a instituição, a ausência de dados consistentes que pudessem revelar atuação prioritária e eficiente na defesa do direito à educação.

Apenas em 2011 o Ministério Público do estado de São Paulo criou um Grupo Especial de Atuação de Direito à Educação (Geduc) e somente em 2013 o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais expediu recomendação para a criação de promotorias especializadas de educação.

Relatório de atividades elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público revela que a educação é o nono, entre os dez principais temas considerados nos procedimentos de investigação instaurados, superado até pelas questões consumeristas. Prevalecem as atividades de caráter repressivo, de controle e, na defesa dos interesses difusos, em temas também tradicionais, positivados inclusive em normas anteriores à Constituição de 1988, como no caso do meio ambiente.

Feitas algumas considerações sobre a experiência prática do Geduc e sobre a importância do trabalho interdisciplinar no campo do direito e das políticas públicas educacionais, destacamos a importância das vias extrajudiciais e comunicacionais para a garantia do direito à educação.

Salientamos, ainda, os problemas decorrentes da ideia de obrigatoriedade de resposta a toda e qualquer representação que em tese corresponda a lesão ou ameaça de lesão a direito educacional, defendendo alternativa de responsabilidade interinstitucional e social compartilhada, com adoção de planejamento participativo e eleição de prioridades para a atuação das promotorias de justiça de direitos sociais.

Independência funcional vinculada a procedimentos coletivos de discussão, de construção de consensos possíveis e de deliberação, associada à especialização de promotorias de justiça de educação em divisão espacial regionalizada são conclusões — em forma de propostas de aprimoramento institucional — que decorrem do desenvolvimento das reflexões e dados coletados na pesquisa.

Para finalizar, é preciso consignar que o trabalho de pesquisa feito a partir do olhar de quem, em certa medida, é também parte do objeto da investigação, traz vantagens e desvantagens.

A vivência diária das dificuldades e avanços institucionais, assim como a experimentação, por décadas, dos instrumentos processuais e extrajudiciais disponíveis para a defesa do direito à educação, garantem alguma segurança a respeito do que é dito.

A constante procura do distanciamento necessário para evitar que o trabalho acadêmico seja excessivamente marcado por impressões pessoais do promotor de justiça e para a identificação de evidências que demonstrem que, ao contrário, a observação diária encontra respaldo na pesquisa, é tarefa árdua.

Esperamos ter alcançado o equilíbrio necessário, em um encontro de teoria e práxis que seja socialmente útil.

Evidentemente, ao término deste trabalho não pretendíamos apresentar um projeto completo e acabado de novo desenho institucional de Ministério Público defensor do regime democrático e do direito à educação. Como diz o título, o estudo realizado limitou-se a apresentar alguns subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento da instituição no desempenho de tais funções.

Da indagação inicial, acreditamos ter confirmado resposta em parte negativa. Há, segundo nossas conclusões, amplo espaço de aperfeiçoamento institucional para que o Ministério Público brasileiro possa desincumbir-se, com legitimidade democrática e eficiência, de suas obrigações constitucionais de defesa do direito à educação.

Outras perguntas, contudo, surgiram enquanto procurávamos respostas para a primeira. A mais angustiante para quem integra a instituição e se dedica à defesa do direito à educação é a seguinte: teria sido a mais acertada — quando da Assembleia Constituinte — a escolha do Ministério Público, diante de sua tradição de Procurador da Coroa e titular da ação penal, como instituição defensora do povo e dos direitos sociais?

Tal resposta apenas a própria instituição dará. Para que seja positiva, além da radicalização das práticas democráticas em seu interior, em seus procedimentos e em suas

relações interinstitucionais e com a sociedade, parece-nos que muitas mudanças, além daquelas sugeridas neste trabalho, serão necessárias.

Qual o perfil de profissional desejado para uma instituição que acumula inúmeras atribuições, mas comprometida com a defesa dos direitos fundamentais e com os objetivos da república positivados no art. 3º da Constituição? Como aperfeiçoar o processo seletivo e de formação de todos os integrantes da instituição para que tenham clareza e comunguem de sua ideia diretriz? Qual o papel das Escolas do Ministério Público na formação inicial e continuada de promotores e procuradores, de forma a que estejam em permanente reflexão a respeito de suas ações? Qual o papel das corregedorias — para além da fiscalização de produtividade em procedimentos que, no mais das vezes, resumem-se a controle de prazos e número de ações propostas e inquéritos instaurados —, em termos de indução de planejamento e ações articuladas com resultados sociais aferíveis?

Não há como negar que o Ministério Público cresceu, conquistou respeito e participou de importantes batalhas, seja no combate ao crime organizado e à improbidade administrativa, seja na defesa do direito ambiental, entre outros.

Há, todavia, inúmeras questões institucionais que mereceriam atenção e estudo acadêmico, preferencialmente aplicado à prática, permitindo-nos, assim, avançar na concretização daquele Ministério Público projetado na norma constitucional, ainda hoje em construção.

O Ministério Público, instituição criada no seio do Estado Democrático de Direito, para, em cooperação com outros atores, tornar reais os objetivos da república, não tem o direito de se acomodar. Para realizar sua função transformadora, há que ter humildade para receber críticas e se submeter ao controle social, tendo-os em alta consideração, e sabedoria para exercer permanente reflexão e autocrítica, além de coragem para assumir os riscos inevitáveis de sua própria transformação. Riscos maiores, todavia, estão no imobilismo e na cristalização de práticas e arranjos institucionais anteriores à Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ALBERTON, J. G. Parâmetros de atuação do Ministério Público no processo civil em face da nova ordem constitucional. *CONAMP* [online]. Brasília, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), 25 nov. 2014. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/404-parametros-da-atuacao-do ministerio-publico-no-processo-civil-em-face-da-nova-ordem constitucional.html>. Acesso em: 13 ago. 2017.

ALENCASTRO, L. F. Parecer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA (ANPUH), XXVI, 17-22 jul. 2011, São Paulo. *Anais*... São Paulo, Anpuh, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300915614_ARQUIVO_parecerSTF alencastro.pdf>. Acesso em: 2 out. 2017.

ALGEBAILE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil:* a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina; Faperj, 2009.

ALKMIN, J. G. R. A instituição do Ministério Público. *Justitia – 60 Anos*, Ministério Público de São Paulo, número especial, p. 561-569, 1999. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/bzccd9.pdf>. Acesso em:

ARANHA, M. L. A. *História da educação e da pedagogia, geral e Brasil.* 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.

ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil.* São Paulo: Educ; Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

_____. Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. *Justitia*, Ministério Público de São Paulo, v. 64, n. 197, p. 325-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/26016>. Acesso em: 27 out. 2017.

ARAUJO JÚNIOR, J. J.; MEDEIROS, J. L. R. O Ministério Público dos humanos direitos: análise sobre a desidratação de um modelo de MP comprometido com uma sociedade justa. *JOTA*, 4 out. 2017a. Disponível em: <https://jota.info/artigos/o-ministerio-publico-dos-humanos-direitos-04102017>. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. O Ministério Público monocular: combate à corrupção é importante, mas não representa integralmente o papel da instituição. *JOTA*, 5 fev. 2017b. Disponível em: <https://jota.info/artigos/o-ministerio-publico-monocular-05022017>. Acesso em: 19 outubro 2017.

AZEVEDO, F. et al. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

AZEVEDO, T. P. Ministério Público e defensor do Povo. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 7º, 22-25 de abril de 1987, Belo Horizonte. *Teses*: 7º Congresso Nacional do Ministério Público. Volume 1. Belo Horizonte: Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), 1987, p. 97-102.

BADIN, A. S. *Controle judicial das políticas públicas:* contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo:* os conceitos fundamentais e a Constituição do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BAUMAN, Z. *Danos colaterais:* desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. *Globalização:* as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *Vidas desperdiçadas.* Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BERCOVICI, G. Desenvolvimento e políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

_____. *Soberania e Constituição:* para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BERCOVICI; G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRANDÃO, C. R. *O que é educação*. 33. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. Constituição (1967). *Anais da Constituição de 1967*. Volume 4, Tomo I. Brasília: Senado Federal, p. 330.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a justiça no Districto Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1030-14-novembro-1890-505536-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.835, de 1º de dezembro de 1871. Approva o Regulamento para a matricula especial dos escravos e dos filhos livres de mulher escrava. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4835-1-dezembro-1871-552265-publicacaooriginal-69374-pe.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.135, de 13 de novembro de 1872. Approva o regulamento geral para a execução da lei nº 2040 de 28 de Setembro de 1871. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5135-13-novembro-1872-551577-publicacaooriginal-68112-pe.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Império. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Decreto nº 16.273, de 20 de dezembro de 1923. Reorganiza a Justiça do Districto Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16273.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/ legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 1.608. de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm>. 12 jun. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.

_____. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp40.htm>. Acesso em: 2 jul. 2017.

_____. Lei de 29 de Novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisoria acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de fevereiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Dezembro 2014.* Brasília: Depen; Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>. Acesso em: 23 out. 2017.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.* São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BURLE FILHO, J. E.; DAL POZZO, A. A. F.; SABELLA, W. P. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: BURLE FILHO, J. E.; DAL POZZO, A. A. F.; SABELLA, W. P. *Ministério Público:* vinte e cinco anos do novo perfil constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 21-181.

CABRAL NETTO, J. *O Ministério Público na Europa Latina.* Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1974.

CALABRICH, B. (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo.* Vol. 3: Defensorías del Pueblo. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), 2014.

CAMPILONGO, C. F. *O Direito na sociedade complexa.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPOS, B. *A questão da Constituinte:* uma análise marxista. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1985.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 4. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2000.

CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2014.

CLUNY, A. *Pensar o Ministério Público hoje*. Lisboa: Edições Cosmos, 1997 (Cadernos da Revista do Ministério Público, 8).

CNE (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO). Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 9/2001*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ index.php?option=com_content&view=article&id=16368&Itemid=866>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). *Panorama Nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação*. Brasília: CNJ, 2012 (Programa Justiça ao Jovem). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO). *Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público.* Brasília: CNMP, 2013.

_____. *Ministério Público, um retrato*: volume 6, dados 2016, ano 2017. Brasília: CNPM, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/ portal/images/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2017_internet.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. *Tabelas Unificadas do Ministério Público brasileiro* [online]. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/tabelasunificadas/apresentacao>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CNPG (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS). Ofício Circular nº 22/2013 e Recomendação. Disponível em: <http://www.comunicacao.mppr.mp.br /modules/noticias/article.php?storyid=11637#oficio>. Acesso em: 2 nov. 2017.

COMPARATO, F. K. *A civilização capitalista.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CORBUCCI, P. R. et al. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988:* avanços e desafios na educação brasileira. 2009. In: Repositório de Conhecimento do IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4332>. Acesso em: 24 set. 2017.

CORRÊA, L. A. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014. 236 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/jp/Downloads/Dissertacao_Luiza_Andrade_Correa_USP.pdf>. Acesso em: 28 out 2017.

COURA, A. C.; FONSECA, B. G. B. F. *Ministério Público brasileiro, entre unidade e independência.* São Paulo: LTr, 2015.

COUTO, C. G. Instituições políticas. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 486-490.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Orgs.). *Anuário brasileiro de educação básica 2017*. São Paulo: Todos pela Educação; Editora Moderna, 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CUNHA, E. S. M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (Orgs.). *Desenho institucional, democracia e participação:* conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. p. 19-40.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil.* 6. ed., São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: Flacso, 2009.

CURY, C. R. J. *Educação e direito à educação no Brasil:* um histórico pelas Constituições. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

_____. *Por um sistema nacional de educação.* São Paulo: Moderna, 2010.

DAL POZZO, A. A. Atuação extrajudicial do Ministério Público: dever ou faculdade de agir? In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público:* reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010, p. 305-316.

DALLARI, D. A. *Elementos de Teoria Geral do Estado.* 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, A. G. Ministério Público e "ombudsman". *Justitia*, Ministério Público do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 47, n. 131, p. 303-314, set. 1985.

DI DIO, R. A. T. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté: Editora Universitária, 1982.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

DINAMARCO, C. R. O Ministério Público na sistemática do Direito brasileiro. *Justitia – 60 Anos*, Ministério Público de São Paulo, número especial, p. 394-403, 1999. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/26y67x.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

DURKHEIM, E. *Educação e sociologia.* Lisboa: Edições 70, 2011.

EISENBERG, J. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: VIANNA, Luiz W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2003, p. 43-61.

FARENA, D. V. M. A Defensoria do Povo na Colômbia. In: CALABRICH, B. (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo*. Vol. 3: Defensorías del Pueblo. Brasília: ESMPU, 2014, p. 75-111.

FARIA, J. E. *O Estado e o direito depois da crise.* São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Sociologia jurídica:* direito e conjuntura. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAJOLI, L. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, P.; ZOLO, D. *O Estado de Direito:* história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 417-464.

FERRARESI, E. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (Coords.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2011, p. 489-503.

_____. Princípio da não-obrigatoriedade da ação coletiva. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, v. 3, p. 35-37, jan./mar. 2008, edição especial.

FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público:* bases de uma reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003.

_____. A compreensão do atual modelo constitucional do Ministério Público brasileiro como condição para o aprimoramento de seus serviços — 1997. In: FERRAZ, A. A. M. C. *Ministério Público e afirmação da cidadania.* São Paulo: ed. Pelo autor, 1997, p. 129-136.

FERRAZ, A. A. M. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). *Ministério Público, instituição e processo:* perfil constitucional, independência, garantias, atuação processual civil e criminal, legitimidade, ação civil pública, questões agrárias. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 26-35.

FGV (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS). *Relatório ICJ Brasil. 1º semestre/2017*. São Paulo: Escola da Direito de São Paulo (FGV), 2017. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREITAG, B. *Escola, Estado e sociedade.* 6. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FREITAS, M. C. Educação brasileira: dilemas republicanos nas entrelinhas de seus manifestos. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Vol. III: século XX. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 165-181.

GARAPON, A. *O guardador de promessas:* justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GARCIA, E. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GEORGES, R. *A distância que nos une:* um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985*). 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOES, A. Percentual de adolescentes grávidas em Marsilac é 26 vezes maior que em Moema. *REDE NOSSA SÃO PAULO*, São Paulo, Instituto São Paulo Sustentável, 24 out. 2017. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/percentual-de-adolescentes-gravidas-em-marsilac-e-26-vezes-maior-que-em-moema-0>. Acesso em: 24 out. 2017.

GOTTI, A. *A qualidade social da educação brasileira nos referenciais de compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação.* São Paulo: Unesco; CNE, 2016. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_qualidade_social_da_educacao_brasileira_projeto_914brz1009.2_cne_unesco.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. *Direitos sociais:* fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Um salto quântico na defesa dos direitos sociais: garantia dos direitos sociais, com saúde e educação, é relegada a uma posição secundária. *JOTA*, 25 out. 2017. Disponível em: <https://jota.info/artigos/um-salto-quantico-na-defesa-dos-direitos-sociais-25102017>. Acesso em: 25 out. 2017.

GOULART, M. P. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GRACIANO, M.; MARINHO, C.; FERNANDES, F. As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos.* Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006, p. 155-196.

GUIMARÃES, D. S. A. Ministério Público: desafios para o resgate de sua legitimidade pós-golpe de 2016. *GGN*, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/coletivo-mp/ministerio-publico-desafios-para-o-resgate-de-sua-legitimidade-pos-golpe-de-2016-por-daniel-serra-azul-guimarae>. Acesso em: 7 nov. 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. O futuro do Ministério Público: o desafio da profissionalização. *Justitia*, 2008. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3cb7cb.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017.

HABERMAS, J. *Direito e democracia:* entre a facticidade e a validade. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012a.

_____. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

_____. *Teoria do agir comunicativo:* sobre a crítica da razão funcionalista. Vol. 2. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.

HAURIOU. M. *A Teoria da Instituição e da Fundação:* ensaio de vitalismo social. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.

HECKERT, A. L. C.; ROCHA, M. L. A maquinaria escolar e os processos de regulamentação da vida. *Psicologia & Sociedade*, n. 24 (especial), p. 85-93, 2012.

HOMEM. A. P. B. *O espírito das instituições:* um estudo de história do estado. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

HORTA, J. S. B. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 201-239.

INEP (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA). *Estatísticas da Educação Básica no Brasil.* Brasília: Inep, 1996. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>. Acesso em: 6 set. 2017.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). *Mapa das organizações da sociedade civil*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/index.html>. Acesso em 7 nov. 2017.

JUSTEN FILHO, M. Conceito de interesse público e a "personalização" do Direito Administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros Editores, n. 26, p. 115-136, 1999.

JUSTIÇA HOMOLOGA acordo sobre vagas em creches na cidade de São Paulo. *TJSP* [online], São Paulo, 14 set. 2017. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=48767>. Acesso em: 28 out. 2017.

KERCHE, F. *Virtude e limites:* autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

LASSALLE. F. *O que é uma Constituição?* São Paulo: Editora Pilares, 2015.

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *Ministério Público:* guardião da democracia brasileira? Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), 2016.

LEONEL, R. B. *Manual do processo coletivo.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

LOPES, J. A. V. *Democracia e cidadania:* o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LOPES NETO, A. Ministério Público e direitos humanos. *Justitia*, Ministério Público do Estado de São Paulo, v. 131. p. 325-334, set. 1985.

LUHMANN, N. *O direito da sociedade.* São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LYRA, R. *Theoria e prática da Promotoria Pública.* Rio de Janeiro: Livraria Editora Jacintho, 1937.

MACEDO, F. "Corrupção não diminuiu na Itália", diz juiz da Mãos Limpas. *Estadão*, São Paulo, O Estado de S. Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corrupcao-nao-diminuiu-na-italia-diz-juiz-da-maos-limpas/>. Acesso em: 24 out. 2017.

MACEDO JÚNIOR, R. P. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). *Ministério Público, instituição e processo:* perfil constitucional, independência, garantias, atuação processual civil e criminal, legitimidade, ação civil pública, questões agrárias. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999a. p. 36-65.

_____. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. In: IDEC (Instituto de Direito e Cidadania). *500 anos e o Direito no Brasil*. São Paulo: Artchip Editora, 1999b (Cadernos de Direito e Cidadania, II). p. 73-78.

MACIEL, D.A.; KOERNER, A. *Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova[online]*. 2002, n.57, pp.113-133. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf>. Acesso em: 27 out 2017.

MARQUES, J. B. A. *Direito e democracia:* o papel do Ministério Público. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1990.

MARQUES NETO, F. A. Entre independência institucional e neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do "Promotor natural". In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público:* reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010, p. 135-163.

MARREY, L. A. G.; PAULA, P. A.; LIMA, P. F. T. Ministério Público e a tutela das liberdades públicas. *Justitia*, Ministério Público do Estado de São Paulo, v. 131, p. 317-324, set. 1985.

MARTINS JUNIOR, W. P. *Ministério Público, a Constituição e as Leis Orgânicas*. São Paulo: Atlas, 2015.

MAUS, I. Judiciário como superego da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã". *Novos Estudos*, São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), n. 58, 2000, p. 183-201. Disponível em: <http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

MAZZILLI, H. N. A Carta de Curitiba e a Constituinte. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 7º, 22-25 de abril de 1987, Belo Horizonte. *Anais*... Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), 1987, p. 227-243.

_____. *Introdução ao Ministério Público.* 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Propostas de um novo Ministério Público. In: CHAVES, C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público:* a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 133-143.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, A. G. C. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional.* 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MONTESQUIEU, barão de, C.-L. de Secondat. *Do espírito das leis.* Bauru: Edipro, 2004.

MORAIS, J. L. B. A atualidade dos direitos sociais e a sua realização estatal em um contexto complexo e em transformação. In: STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2010, p. 101-120.

MOTTA, L. E. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular? In: MOTTA, L. E.; MOTA, M. (Orgs.). *O Estado Democrático de Direito em questão:* teorias críticas da judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 50-75.

NERY, R. M. B. B. A. Notas sobre a justiça e o Ministério Público no direito da Alemanha Ocidental. *JUSTITIA*, Ministério Público de São Paulo, v. 48, n. 136, p. 42-105, out./dez., 1986. Disponível em:<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/3y53b1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

NEVES, M. *Entre Têmis e Leviatã:* uma relação difícil — o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhman e Habermas. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

NOGUEIRA, M. A. Processos formativos permanentes: estratégia para a consolidação do Ministério Público de que se necessita. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, Escola Superior do Ministério Público (ESMP), v. 8, p. 295-300, jul./dez. 2015.

_____. *Um Estado para a sociedade civil:* temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLÍMPIO, E. O. Defensorías del Pueblo sul-americanas — Peru. In: CALABRICH, B. (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo.* Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), 2014, p. 195-231.

OLIVEIRA, J. F. B. O Ministério Público e os direitos humanos. *Justitia*, Ministério Público do Estado de São Paulo, v. 131, p. 335-351, set. 1985.

OLIVEIRA, L. L. A Defensoría del Pueblo equatoriana: lições para o Brasil In: CALABRICH, B. (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías del Pueblo.* Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), 2014, p. 113-151.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo:* a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 13 out.2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2017.

PACHUKANIS, E. B. *Teoria geral do direito e marxismo.* São Paulo: Boitempo, 2017.

PAIVA, R. G. Direito educacional: do fato ao direito. In: TRINDADE, A. (Coord.). *Direito educacional em uma ótica sistêmica*. Curitiba: Juruá, 2010, p.63-96.

PASSOS, J. A. *A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo: um estudo de caso sobre as decisões do GTIEI.* São Paulo: 2016, Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/303_monografia_2016_JuliaAdib.pdf>. Acesso em: 28 out 2017.

PEREZ, M. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163-176.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2014, p. 255-291.

PINTO FILHO, A. Constituição, classes sociais e Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Coord.). *Ministério Público:* instituição e processo. São Paulo: Atlas, 1997, p. 66-89.

PORTUGAL. *Codigo Philipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal Recopiladas por Mandado D'El-Rey Philippe I.* 14ª. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional. 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PORTUGAL. *Ordenaçoens do Senhor Rey D. Manuel*. Livro I. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1797. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17841>. Acesso em: 7 jun. 2017.

RANIERI, N. B. S. A Cátedra Unesco de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, cidadania e direito à educação. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 108, p. 375-396, nov. 2013a. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67990>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. *O direito educacional no sistema jurídico brasileiro.* In: ABMP, Todos Pela Educação (Org.). *Justiça pela Qualidade na Educação.* São Paulo: Saraiva, 2013b, p. 55-103.

_____. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito.* Barueri: Manole, 2013c.

RASSAT, M.-L. *Le Ministère Public, entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da desigualdade 2017.* São Paulo: Instituto São Paulo Sustentável, 2017. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/mapa-da-desigualdade-2017.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. *Percentual de adolescentes grávidas em Marsilac é 26 vezes maior que em Moema.* Disponivel em:< http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/percentual-de-adolescentes-gravidas-em-marsilac-e-26-vezes-maior-que-em-moema>. Acesso em: 24 out. 2017.

REINERT, E. S. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REIS, D. A. *Ditadura e democracia no Brasil:* do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público, reflexões sobre princípios e funções institucionais.* São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, L. L. G. *Direito educacional, educação básica e federalismo.* São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RIZZI, E.; XIMENES, S. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (ANDHEP), 8, 28-30 abr. 2014, São Paulo. *Anais*... Brasília: Andhep, 2014. p. 2471-2492. Disponível em: <http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

ROCHA, A. F. O. O Judiciário e a concretização dos direitos fundamentais sociais: jurisdição e políticas públicas. In: STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. (Orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: Unisinos, 2010, p. 17-30.

ROCHA, M. B. M. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988.* Campinas: Autores Associados, 2014, p.132-152.

ROSENVALD, N. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: CHAVES, C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público:* a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.

SADEK. M. T. *A construção de um novo Ministério Público resolutivo*. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8 set. 2008. Disponível em <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 nov. 2015.

SANTANA, M. A atuação do Ministério Público na vigência da Lei do Ventre Livre na província do Rio de Janeiro (1871-1888). *Dia-Logos: Revista dos alunos de Pós-Graduação em História da UERJ*, n. 7, p. 158-171, nov. 2013.

_____. Ministério Público. De defensor dos direitos do Rei a defensor dos direitos do povo: uma evolução histórica no Rio de Janeiro. *Revista do Ministério Público,* Ministério Público do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 1995.

SAUWEN FILHO, J. F. *Ministério Público brasileiro e o Estado Democrático de Direito.* Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SAVIANI, D. *Educação brasileira:* estrutura e sistema. Campinas: Autores Associados, 2012.

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil.* 4.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

_____. O legado educacional do "breve século XIX" brasileiro. In: SAVIANI. D. *et al*. *O legado educacional do século XIX*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 9-32.

_____. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.* Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. *Brasil:* uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, L. *Políticas públicas:* conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, M. *Revisitando o Ginásio Vocacional: um "locus" de formação continuada,* 1999. Tese (Doutorado em Psicologia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SILVA. J. P. F. Corte etário: em defesa da infância e da educação infantil. *Justitia*, Ministério Público de São Paulo, n. 68-69, v. 202/203), p. 159-204, jan./dez. 2011-2012. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/688a04.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SILVEIRA, A. A. D. *O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008).* 2010. 304 p. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/pt-br.php>. Acesso em: 31 out. 2017.

SIQUEIRA NETTO, C.; DUARTE, P. T. B. Ministério Público: uma nova estratégia para seu aperfeiçoamento. *Justitia – 60 Anos*, Ministério Público de São Paulo, número especial, p. 709-717, 1999. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/640zw9.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

SOUZA, R. F. Espaço da educação e da civilização: origens dos grupos escolares no Brasil. In: SAVIANI, D. *et al*. *O legado educacional do século XIX*. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 33-84.

STRECK, L. L. E que o texto constitucional não se transforme em um latifúndio improdutivo... — uma crítica à ineficácia do Direito. In: SARLET, I. W. (Org.). *O direito público em tempos de crise:* estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 175-188.

_____. *O que é isto – decido conforme minha consciência?* 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

_____. *Verdade e consenso:* Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. *Ciência política e Teoria do Estado.* 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2014.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988.* Campinas: Autores Associados, 2014, p. 55-68.

SZNICK, V. Ombudsman e Ministério Público defensor público na Constituição. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 7º, 22-25 de abril de 1987, Belo Horizonte. *Teses:* 7º Congresso Nacional do Ministério Público. Volume 1. Belo Horizonte: Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), 1987, p. 181-190.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995.

TEIXEIRA, A. *Educação é um direito.* 4. ed. Rio de Janeiro: Editora URFJ, 2009.

TERRAZAS, F. V. O Poder Judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais de medicamentos. ***Revista de Direito Administrativo***, Rio de Janeiro, v. 253, p. 79-115, jan. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8047>. Acesso em: 10 nov. 2017.

UN (UNITED NATIONS). *Report of the Special Rapporteur on The Right to Education, Kishore Singh*. 11 May 2013. Disponível em: <www.http://repository.un.org/handle/11176/304241>. Acesso em: 21 maio 2016.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). *Human development report 2016.* New York: UNDP, 2016. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf. Acesso em: 22 out. 2017.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). *Accountability in Education:* Meeting our Commitments. Global Education Monitoring Report 2017/8. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. *Position Paper on Education Post-2015.* Feb. 2014. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002273/227336E.pdf>. Acesso em: 21.04.2016.

_____. *Responsabilização na educação:* cumprir nossos compromissos. Relatório de monitoramento global da educação. Resumo, 2017/8. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>. Acesso em 7 nov. 2017.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; IUPERJ/FAPERJ, 2003, p. 337-482.

VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; IUPERJ/FAPERJ, 2003.

VIANNA, L. W. *et al*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

VIEIRA, O. V. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: DIMOULIS, D. *et.al*. *Resiliência constitucional:* compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: DIREITO GV, 2013 (Série Pesquisa Direito GV), p. 18-24.

XIMENES, S. B. *Direito à qualidade na educação básica:* teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ZOLO, D. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: ZOLO, D.; COSTA, P. (Orgs.). *O Estado de Direito:* história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 1-95.