

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

RAYANA LIMA OLIVEIRA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA À EDUCAÇÃO DE
QUALIDADE**

São Luís
2013

RAYANA LIMA OLIVEIRA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA À EDUCAÇÃO DE
QUALIDADE**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Valéria Pinheiro Montenegro.

São Luís
2013

Oliveira, Rayana Lima

A atuação do Ministério Público na garantia à educação de qualidade/ Rayana Lima Oliveira. -- 2013.

95 f.

Orientadora: Valeria Pinheiro Montenegro.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2013.

1. Direito humano à educação 2. Direitos fundamentais sociais 3. Educação- Padrão de qualidade 4. Educação- Atuação do Ministério público

CDU
347.963:37

RAYANA LIMA OLIVEIRA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA À EDUCAÇÃO DE
QUALIDADE**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Valéria Pinheiro Montenegro (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador(a)
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador(a)
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, pelos valores cultivados.

À amada Ranaja, irmã cuja alma singular, por si só, me desperta tamanha afeição.

Aos meus queridos irmãos, pelos laços fraternos.

À menina frágil que fui e que, *sei*, ainda vive n'algum lugar dentro de mim. Àquela pequena sonhadora para quem nem sempre fiz o melhor, mas para quem fiz tudo que *podia*.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me permitir a vida repleta de significado e aprendizado, por olhar por mim. Sei que, muitas vezes, meu coração aflito foi acalentado por Teu amor sublime e meu caminhar vacilante foi guiado por Ti.

Aos amigos espirituais, anjos da minha guarda, que caminham junto a mim, intuindo bons pensamentos e ofertando-me o bálsamo da resignação e da paciência.

À minha mãe, Maria José, pelas lições de humildade e cultivo de valores, por alicerçar nossa educação no *ser*, em detrimento das fugidias aparências. Ao meu pai, Luís Carlos, por orgulhar-se de mim, por ter lutado por nosso sustento e educação.

Aos irmãos - Aléssio, Cícero, Ciro e Ranaja -, pelo auxílio incondicional, pelos laços que nos une e é preservado por uma convivência sadia e amena.

Ao querido Lucas, pela amizade e preocupação, pelo caminho que foi construído junto até aqui. Por tantos momentos compartilhados, alegres e difíceis, os quais nunca serão esquecidos por me terem sido de valiosas lições. Por tudo que fez para tornar mais suave os meus dias.

À querida professora Valéria Montenegro, mestre de vida, por levar às aulas sua espiritualidade e suas lições brilhantes que, de tão grandes, não cabem nas salas de aula e vão seguindo seus alunos por suas jornadas pós academia.

A todos os professores da graduação que contribuíram para a minha formação, empreendendo esforços para nos moldar em bons operadores do direito.

À Turma de Direito Noturno 2009.1 por todos os momentos de alegria e de dificuldade que passamos juntos no decorrer destes 5 (cinco) anos da graduação. Às amigas especiais que nela construí.

Aos amigos dos estágios na Justiça Federal e no Ministério Público Federal, dos quais tenho muita saudade.

Aos colegas e amigos de trabalho do Fórum, por toda compreensão às minhas ausências nesse período de fim do curso, além da torcida pelo meu sucesso. Por comemorarem como seus os meus êxitos. Espero poder retribuir todo o carinho e atenção.

A todos os amigos e familiares que contribuíram para este momento, pelos sorrisos largos, abraços apertados, pela companhia e torcida sincera.

É no problema da educação que assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da humanidade.

Immanuel Kant

RESUMO

Os Direitos Humanos buscam a defesa universal dos direitos ínsitos ao indivíduo, nos quais se encontra inserido o direito à educação. Neste diapasão, a prestação efetiva do direito à educação com a garantia do seu padrão de qualidade é pressuposto para o exercício da cidadania e da realização da dignidade humana. O presente trabalho monográfico volta-se a uma análise da atuação do Ministério Público na garantia da realização de tão importante direito, qual seja o direito à educação, o qual foi institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental social. Através de pesquisas bibliográficas junto à doutrina especializada e na jurisprudência, bem como da análise da legislação pertinente ao direito em testilha, o presente trabalho tem por escopo verificar a atuação do Ministério Público, através dos instrumentos de atuação ministeriais, na salvaguarda dos direitos fundamentais sociais, notadamente no que diz respeito ao direito à educação de qualidade. Para tanto, será analisado, ainda, o relatório formulado pela Promotoria Especializada na Defesa da Educação no Maranhão referente ao ano de 2012. Ademais, o trabalho desenvolver-se-á com base na importância da atuação conjunta do órgão ministerial, da sociedade e da família, no sentido de exigir a atuação consistente e eficiente do Poder Público na realização de políticas públicas educacionais, o que é indispensável à consolidação plena do direito à educação e da garantia do seu padrão de qualidade tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Diante exposto, conclui-se que os instrumentos ministeriais são idôneos à tutela dos direitos sociais, em especial à tutela do direito à educação, objeto central deste trabalho, o qual, para além do simples acesso, deve ser realizado com seu padrão de qualidade.

Palavras-chave: Direito humano à educação. Direitos fundamentais sociais. Padrão de qualidade da educação. Atuação do Ministério Público.

ABSTRACT

The Human Rights seek the universal protection of the individual rights, in which the right to education is integrated. In this vein, the effective provision of the right to education with the guarantee of its quality standards is a prerequisite for the exercise of citizenship and human dignity. This paper turns to an analysis of the role of prosecutors in the guarantee of the realization of this important right, the right to education, which was institutionalized by the 1988 Federal Constitution as a fundamental social right. Through literature searches with the specialized doctrine and jurisprudence, as well as the analysis of the relevant legislation in this field of law, the present work has the purpose to verify the performance of the prosecution, through the instruments of ministerial action, in the protection of fundamental social rights, notably as regards the right to quality education. To do so it will be analyzed the report filed by the Attorney Specializing in Defense of Education in Maranhão for the year 2012. Moreover, the study will be developed with reference to the significance of the joint work of the ministerial body, society and family, to require the consistent and efficient performance of the Government in conducting public educational policies, which is essential for full consolidation of the right to education and ensuring its quality standards overseen by the Brazilian legal system. Given the above, it is concluded that the ministerial instruments are suitable for protection of social rights, in particular the protection of the right to education, the central object of this work, which, beyond the simple access, should be performed with its quality standards.

Keywords: Human right to education. Fundamental social rights. Quality standard of education. Role of the Public Ministry.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| art. | Artigo |
| ACP | Ação Civil Pública |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AgR | Agravo Regimental |
| CF | Constituição Federal |
| CPMPMA | Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão |
| CAOP | Centro de Apoio Operacional |
| CEE | Conselho Estadual de Educação |
| CPMP | Colégio de Procuradores do Ministério Público |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| ENEM | Exame Nacional do Ensino Médio |
| EPT | Educação para Todos |
| GPGJ | Procuradoria Geral de Justiça |
| IC | Inquérito Civil |
| IDE | Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LACP | Lei da Ação Civil Pública |
| LC | Lei Complementar |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases |
| LONMP | Lei Orgânica Nacional do Ministério Público |
| MP | Ministério Público |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAES | Programa de Avaliação Seriada para Acesso ao Ensino Superior |
| PJEDE | Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SINAES | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Demanda de usuários da PJEDE – Janeiro a Dezembro de 2012..... | 82 |
| Quadro 2 - Procedimentos Administrativos instaurados em 2012 (Janeiro a Dezembro) | 83 |
| Quadro 3 - Pedidos de Providência registrados no 1º Semestre de 2012 (Janeiro a Junho)..... | 83 |
| Quadro 4 - Pedidos de Providência instaurados no 2º Semestre de 2012 (Julho a Dezembro) | 84 |
| Quadro 5 - Índice de Pedidos de Providência registrados no ano de 2012 acerca da qualidade da educação..... | 85 |
| Quadro 6 - Representações instauradas – Janeiro/Dezembro de 2012 | 86 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 13 |
| 2.1 | Direitos humanos e o direito fundamental social à educação | 13 |
| 2.2 | Evolução histórica do direito à educação no Brasil | 25 |
| 2.3 | A tutela do direito humano à educação no atual ordenamento jurídico brasileiro | 29 |
| 2.3.1 | Fundamentação constitucional ao direito fundamental social à educação | 30 |
| 2.3.2 | Normas infraconstitucionais disciplinadoras da educação | 35 |
| 2.4 | O padrão de qualidade do direito fundamental social à educação: a qualidade educacional prevista na CF/88 e na legislação infraconstitucional | 38 |
| 2.5 | Direito à educação de qualidade: políticas públicas e reserva do possível | 45 |
| 3 | O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS MECANISMOS DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS | 50 |
| 3.1 | O Ministério Público no Brasil: das origens históricas à Constituição de 1988 | 50 |
| 3.2 | Legitimidade do Ministério Público para atuar na garantia dos direitos sociais | 59 |
| 3.3 | Instrumentos de defesa dos direitos sociais no exercício das atribuições ministeriais | 62 |
| 4 | A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE | 73 |
| 4.1 | Organização do Ministério Público estadual para a defesa do direito à educação | 73 |
| 4.2 | Atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão na defesa do direito à educação de qualidade | 78 |
| 5 | CONCLUSÃO | 88 |
| | REFERÊNCIAS | 91 |

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (IBGE, 2012) divulgada em 2012, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 8,7%, o que correspondeu ao contingente de 13,2 milhões de analfabetos. Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2011), apontou o índice de 3,9 e 3,4 no 5º e no 9º ano do ensino fundamental, respectivamente, numa escala de 0 a 10, no biênio 2010/2011, no Estado do Maranhão.

Proclamado em 1948 na Declaração dos Direitos Humanos e há 25 (vinte e cinco) anos na Constituição Cidadã, o direito à educação é garantido *a todos*, com padrão de qualidade (CF/88, arts. 205 e 206, VII). Todavia, muito ainda há que ser feito para a realização do direito fundamental social à educação. Em que pese os notórios avanços legislativos e no plano material, os indicadores sociais ainda demonstram uma realidade de exclusão ou de prestação precária de serviços educacionais.

É diante desta perspectiva de realização de um direito social que o Ministério Público é inserido. É que a Constituição encarregou-se de engajar o Ministério Público na tarefa de promoção dos direitos sociais, concebendo-o como “[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, no qual foi incumbido a defesa jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Dessa forma, o Ministério Público é uma instituição que propicia o acesso aos direitos e à justiça, fomentando o fortalecimento da democracia.

Para a elaboração do presente trabalho monográfico foi utilizado o método de abordagem dedutivo, outrossim, a pesquisa utilizou-se do método monográfico, empregando-se também o método histórico. Dessa forma, a pesquisa envolveu a consulta e análise à bibliografia específica e pesquisas na internet, bem como foram analisadas a legislação interna afeta à temática, tratados internacionais e apanhados jurisprudenciais no âmbito nacional. Ademais, a monografia desenvolveu-se com a análise de documentos e relatórios pertinentes à atuação da Promotoria Especializada na Defesa da Educação de São Luís, realizando-se dessa maneira a análise quantitativa e qualitativa de dados.

No primeiro capítulo, o presente trabalho remonta às origens do reconhecimento do direito à educação enquanto direito natural do homem e, após, sua institucionalização enquanto direito fundamental social, reconhecendo-o enquanto relevante aspecto da dignidade humana. Expõe-se, ademais, a forma pelo qual o direito educacional está disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro, bem como destaca-se a disciplina acerca de qualidade

educacional. Finaliza-se com a concepção da educação como dever do Estado, posto que se refere a um direito social, o que impõe ao Poder Público uma atuação prestacional, bem como a formulação de políticas públicas efetivas tendentes à sua realização.

Em seguimento, discorre-se sobre a propagação das tutelas coletivas, nas quais o Ministério Público figura como legitimado pela CF/88, incumbindo-lhe, entre outras atribuições, o zelo dos mais graves interesses sociais, seja de modo indeterminado a toda coletividade, seja a pessoas determinadas, observada a compatibilidade social. Outrossim, expõe-se os instrumentos de atuação ministerial previstos na Constituição e esmiuçados na legislação infraconstitucional, os quais se constituem em importantes ferramentas para a realização dos direitos sociais.

No capítulo último, analisa-se a atuação ministerial desenvolvida pela Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação (PJEDE), através de seus principais mecanismos de intervenção, verificando relatórios de atividades, a fim de constatar sua organização e ações na implementação da educação de qualidade no município de São Luís.

Note-se, por oportuno, que o objetivo aqui proposto não é o de esgotar o tema em discussão, tampouco estabelecer conclusões definitivas acerca da matéria, antes propõe-se a demonstrar a evolução legislativa do direito à educação, compreendo-o enquanto direito humano e, posteriormente, direito fundamental social protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive sob o princípio do padrão de qualidade, e explicitar a atuação do órgão ministerial para sua garantia.

Ressalte-se, ademais, que o tema específico ora desenvolvido, qual seja a garantia à educação de qualidade, não possui fartas fontes de pesquisa, mesmo porque este não é contemplado de forma direta e específica pela doutrina. Em razão disso, buscou-se setorizar o assunto, construindo-o em bases Constitucionais e na legislação e doutrina esparsa sobre a temática educacional, bem como àquela pertinente às atribuições do Ministério Público na garantia dos direitos sociais em geral, destacando dentre eles a educação.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à educação revela seu caráter fundamental na medida em que se afigura como “[...] um direito social proeminente, como um pressuposto para a o exercício adequado dos demais direitos sociais, civis e políticos” (MACHADO, 2007), intrínseco ao ser humano e à sua realização como tal, permite seu desenvolvimento na seara social e promove sua dignidade. Nessa esteira, a proteção à educação enquanto direito da pessoa humana é firmada por documentos internacionais, acompanhando a própria evolução da proteção aos direitos do homem (DIAS, 2007).

Diante da hialina importância do direito à educação para a formação do ser humano e seu desenvolvimento na sociedade e para o desenvolvimento da própria sociedade, a Constituição Federal de 1988 o alicerçou como direito fundamental social, vez que se encontra inserto no capítulo destinado aos “Direitos Sociais”, sob o título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o que evidencia o relevo do tratamento a ele dispensado no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Direitos humanos e o direito fundamental social à educação

O reconhecimento dos direitos naturais do indivíduo, os denominados direitos do homem, passou por um processo de estruturação doutrinária, partindo de uma concepção filosófica, culminando com a positivação nas primeiras declarações do século XVIII. Acerca da concepção ideológica dos direitos naturais, Ingo Wolfgang Sarlet (2012), leciona:

[...] o mundo antigo, por meio da religião e da filosofia, nos legou algumas idéias-chave que, posteriormente, vieram a influenciar diretamente o pensamento jusnaturalista e a sua concepção de que o ser humano, pelo simples fato de existir, é titular de alguns direitos naturais e inalienáveis, de tal sorte que esta fase costuma também ser denominada, consoante já ressaltado, de “pré-história” dos direitos fundamentais.

Insta mencionar que as doutrinas jusnaturalistas exerceram influência nos processos revolucionários do século XVIII (influência esta que remonta ao século XVI), os quais possibilitaram o reconhecimento dos direitos fundamentais. Outrossim, há que se ressaltar que à tradição jusnaturalista encontra-se incorporado o valor fundamental da dignidade humana, considerando-a enquanto valor inato (SARLET, 2012).

Ainda sobre a temática, para fins de averiguar a adequação terminológica e conceitual empregada no tratamento do assunto, é importante destacar que acerca do uso das expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos” há certa divergência, posto que muitas vezes são usadas indistintamente, podendo gerar equívocos de ordem prática, notadamente no que diz respeito à aplicação. Nesse sentido é que são as orientações de Sarlet (2012, p. 35):

Em que pese sejam ambos os termos [...] comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “diretos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal [...].

Pontuada esta distinção terminológico-didática, temos que dos direitos naturais do homem, entendidos como aqueles direitos inerentes à natureza humana e que precedem a própria natureza do Estado (MARTINS, 2004, p. 64), até os direitos fundamentais presentes nas constituições, após o processo de positivação, várias dimensões ou gerações de direitos destacam-se, acompanhando os acontecimentos históricos e a dinâmica social que paulatinamente ensejaram a institucionalização desses direitos e seus conteúdos. Ressalte-se, contudo, no que tange à educação, a relação indissociável entre o direito natural do homem ao “querer saber” e o direito fundamental positivo à educação, numa relação de antecedente e consequente. É nesse sentido que leciona Rosilene Maria Solon Fernandes Martins (2004, p. 65):

O direito natural deve ser considerado em sua dimensão deontológica e axiológica, isto é, como um parâmetro de moralização e de valorização do direito positivo. Deve servir de base ao direito positivo, de modo que, no processo de elaboração de leis que visem garantir ao homem o direito à educação, o legislador não deve perder de vista o direito natural, pois os princípios que o norteiam estão acima do poder do Estado. A finalidade do direito positivo é estabelecer garantias necessárias para que o homem realize-se de modo a obter a plenitude temporal e espiritual. Temporal, quando lhe garante o direito à saúde, à moradia, ao trabalho; espiritual, quando lhe permite desenvolver todo o seu potencial através de uma educação integral e solidária.

Acerca das gerações dos direitos fundamentais e dos movimentos históricos que lhes serviu de gênese, passa-se, pois, a uma análise mais apurada, partindo do que leciona Paulo Bonavides (2011), ao apontar os três princípios que compõem os direitos fundamentais, os quais se confundem com o brocardo revolucionário francês:

Em rigor, o lema revolucionário do século XVIII, esculpido pelo gênio político francês, exprimiu em três princípios cardeais todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade.

Nesse contexto, as Revoluções Burguesas do século XVIII foram responsáveis pela implantação do pensamento liberal e, com tal ideologia, do Estado Liberal ou formal de Direito, o qual se assentava na visão formal da Constituição, preocupando-se exclusivamente com as liberdades públicas em detrimento da isonomia material (PORTO, 2006, p. 67). Nestes termos, o Constitucionalismo clássico liberal-burguês capitaneava a idéia da separação da Sociedade do Estado, conforme as lições de Pedro Rui da Fontoura Porto (2006, p. 67):

O Constitucionalismo clássico liberal [...] reduz a Constituição a um instrumento jurídico de organização dos três Poderes e a texto sagrado das liberdades individuais, cuja finalidade é limitar o poder estatal. No paradigma liberal, Constituição e Direito Constitucional são coincidentes, de modo que a Teoria Constitucional se limita ao estudo escolástico do texto. Divorciados, a Sociedade e o Estado, a Constituição assegura o compromisso do Poder com a liberdade e do Estado com o indivíduo. Era o positivismo liberal constitucional que, confiante na abstração dos textos legais, dispensava os elementos sociológicos e filosóficos da realidade.

Sob esta perspectiva, desenvolveu-se a primeira dimensão dos direitos humanos, com ênfase na proteção das liberdades individuais, ocorrendo a separação do Estado da Sociedade Civil, não cabendo àquele qualquer iniciativa de fomento social, antes, apenas a proteção dos interesses individuais, propiciando segurança pública e deixando livre o comércio. Nessa esteira, é também protegida a propriedade e preconizada a divisão entre Política e Economia, o que refletiu um modelo de Estado omissivo e limitado, marcado pela não-intervenção. Contudo, há de ser ressaltado que muitos desses direitos parecem ser obviedades (tais como a liberdade de ir e vir, liberdade de expressão e o sufrágio universal), todavia, são evoluções pertinentes à prática democrática, o que é completamente ausente em regimes ditatoriais ou totalitários (PORTO, 2006, p. 54-55). Os referidos direitos tem como titular o indivíduo, revelando-se como atributos da pessoa com a subjetividade como marco característico, bem como são direitos de resistência e oposição em face do Estado (BONAVIDES, 2011).

Em decorrência da lógica liberal, o capitalismo emerge e traz consigo o proletariado urbano-industrial, a acumulação do capital, o desemprego crescente e as péssimas condições de trabalho. Surgia uma nova tensão no seio social, evidenciada pela dicotomia entre os que possuíam os meios de produção e os detentores da força de trabalho. É a Revolução Industrial do Século XIX evidenciando as lacunas entre a igualdade e liberdade formal, apregoadas pelas declarações de direitos, e a realidade social (PORTO, 2006, p. 56) .

Esse processo de transformação na realidade social é abordado por Cláudia Maria da Costa Gonçalves (2006, p. 47) da seguinte forma:

O trabalho fabril, a produção em larga escala e o próprio desenvolvimento tecnológico encarregaram-se, no século XIX, de explicitar o antagonismo entre trabalho e capital, assim como as indignas condições a que eram submetidos, a um só tempo, empregados e desempregados. Tal evidência fática repercutiu, como não poderia deixar de ser, no plano jurídico, fragilizando a liberdade enquanto um princípio conducente apenas à concretização da autonomia privada.

Ressalte-se que, muito embora a luta pelos direitos sociais tenha seu nascedouro em cidades em que imperavam o liberalismo econômico, como nos países europeus, os referidos direitos não nasceram por benevolência do Estado, antes foram, muitas vezes, frutos de reivindicações sociais que almejavam a institucionalização de direitos e sua materialização em ações governamentais a serem empreendidas através de serviços públicos como os de saúde, educação e políticas de pleno emprego (GONÇALVES, 2013, p. 47).

Se, por um lado, já eram reconhecidas e institucionalizadas as denominadas liberdades individuais, havia a crescente necessidade de institucionalização dos direitos sociais, o que não cria uma atmosfera excludente com relação às dimensões ora correlacionadas, posto que no âmbito de abrangência dos direitos de segunda dimensão estão inseridas as “liberdades sociais”, dentre as quais pode-se mencionar a liberdade de sindicalização, o direito de greve e o reconhecimento dos direitos fundamentais dos trabalhadores. No mesmo sentido, repise-se que a segunda dimensão dos direitos fundamentais abrange mais aspectos do que os direitos de cunho prestacional, embora o cunho “positivo” possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais (SARLET, 2002).

Sob este prisma, a organização da classe trabalhadora em sindicatos e a universalização do sufrágio possibilitaram a quebra da hegemonia burguesa no Estado Liberal, ensejando o nascimento do Estado Social ou *Welfare State*, tendendo a realização da liberdade material. Neste contexto, o padrão de Estado omissivo é ultrapassado e a intervenção torna-se frequente, ocasião em que os direitos sociais são positivados: eis a configuração do Estado Social, trazendo em seu bojo os direitos de segunda dimensão.

Evidenciando este entendimento, preconiza Sarlet (2012, p. 55):

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social [...]. Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e

perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Esses direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1984, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas [...].

Note-se, contudo, que a garantia dos direitos sociais em sua plenitude não pode ser entendida como caridade, albergada pelo ideal de fraternidade de outrora, como fora tratado na idade média e reproduzida pelas Revoluções liberais burguesas quando o mercado não foi capaz de realizar a inclusão social pretendida pela ideologia do *laissez-faire*. Frise-se, ainda, que os direitos sociais devem ser institucionalizados e reconhecidos como direitos conquistados que ensejam o dever da prestação Estatal, fortalecendo os laços de solidariedade e rompendo com a ideia de filantropia, reafirmando o pertencimento dos destinatários das prestações estatais (GONÇALVES, 2013, p. 50).

No que diz respeito à titularidade dos direitos sociais, tem-se que os titulares são todas as pessoas que precisam de prestações referentes à educação, saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, dentre outros, em que a própria Constituição Federal não fez distinção, no qual se referindo aos titulares de tais direitos, utilizou expressões universais, como foi em relação ao direito à educação: “todos” (art. 205 CF/88), por exemplo.

Em que pese os avanços propiciados, o crescimento da complexidade social traz novos anseios e demandas. Não é suficiente o Estado redistribuidor, antes é preciso forjar um Estado produtor de políticas públicas cujas bases estejam voltadas ao interesse geral. Com isso, surge o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Evidenciando este entendimento, anota Porto (2006, p. 56):

Trata-se do novo paradigma do *Estado Democrático de Direito*, que incorpora ao Estado de Direito o adjetivo “democrático” e toda a carga significativa que a esta palavra se possa atribuir, especialmente, o conteúdo das conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a transformação da realidade social para um modelo incluyente e universalizante das riquezas e dos benefícios tecnológicos, científicos e culturais.

De um Estado Democrático e de Direito, portanto, emergem os direitos humanos de terceira dimensão, aqueles direitos relativos ao gênero humano, a exemplo do direito à qualidade de vida, ao meio ambiente equilibrado e à proteção do patrimônio cultural. Outrossim, neste tipo de Estado, o Direito volta-se ao propósito de transformar positivamente a sociedade, tendente à igualdade de oportunidades e realizações individuais e coletivas. Posto isso, a realização do equilíbrio social se valerá da força normativa da Constituição, a qual

deve atentar para as igualdades substanciais.

Sobre os direitos de terceira dimensão, Sarlet (2012, p. 57) pondera:

Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

Ressalte-se que esses direitos embora passíveis de titularidade individual tomaram contornos de uma proteção coletiva, sendo titularizados por um grupo, categoria ou classe de pessoas e defendidos por entes associativos ou de forma difusa por toda a sociedade. Acrescente-se, ainda, que todas as dimensões encontram-se correlacionadas, de modo que a proteção de uma delas importa em proteção das demais, ao mesmo tempo em que a violação de qualquer direito fundamental pode causar lesão aos demais (SARLET, 2012, p. 60).

Essas dimensões fazem com que a universalização dos direitos humanos ganhe relevo, com a criação de uma sociedade internacional cujos direitos básicos são respeitados de maneira homogênea, evitando o surgimento de guerras e holocaustos, fomentando a paz (SARLET, 2012, p. 63).

Acerca de uma nova universalidade dos direitos humanos, em que figuram como possuidores de alto grau de juridicidade, concretude, positividade e eficácia, Paulo Bonavides (2011, p. 592) leciona:

A nova universalidade procura, enfim, subjetivar de forma concreta e positiva os direitos da tríplice geração na titularidade de um indivíduo que antes de ser homem deste ou daquele país, de uma sociedade desenvolvida ou subdesenvolvida, é pela sua condição de pessoa um ente qualificado por sua pertinência ao gênero humano, objeto daquela universalidade.

Os direitos humanos possuem, portanto, o condão da universalização, a qual é implementada através das declarações e tratados internacionais, nascidos em períodos históricos cujas preocupações voltaram-se à proteção do homem em face da interdependência entre as nações. A exemplo disto, o período pós-guerras exigiu uma ordem internacional de direitos humanos, ocasião em que é elaborada a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1948, com afirmação de direitos universal e positiva (PORTO, 2006).

A respeito do assunto, Sarlet (2012, p. 65) preconiza:

Verifica-se, nesta fase, que se encontra em pleno processo de maturação, a gradativa e intensa aproximação dos direitos humanos (considerados como os reconhecidos a todos os homens pelo Direito Internacional) e dos direitos fundamentais, mediante a construção, a exemplo do que já foi referido alhures, do que vem sendo denominado de um direito constitucional internacional.

Noberto Bobbio, em lições destacadas por Porto (2006), esclareceu que o processo de positivação e universalização dos direitos humanos ensejaram outro desdobramento, qual seja o *processo de especialização*, propondo-se a atuação focada em diversos setores da sociedade e concretizados em diferentes atores sociais, quais sejam as crianças e os adolescentes, os idosos, os portadores de necessidades especiais, entre outros. Igualmente, a especialização pode ter pertinente às questões ambientais, ao direito do consumidor e a repressão à tortura, p. ex. Esse processo de especialização nos permite destacar o direito humano fundamental à educação, objeto desse trabalho monográfico.

Quanto ao direito ora em testilha, César Pereira da Silva Machado Junior (2003, p. 103), considerando sua relevância, o conceitua da seguinte forma:

A educação é um direito da personalidade, decorrente da simples existência do ser humano, que tem início com seu nascimento e apenas termina com sua morte. Esse direito não se refere tão somente a uma liberdade de aprendizagem (liberdade de pensamento, de expressão e de acesso à informação), mas se caracteriza como direito social, pois todos devem exigir do Estado a criação de serviços públicos para atendê-lo, tendo características de direito absoluto, intransmissível, irrenunciável e inextinguível.

Corroborando o entendimento acima exposto, Martins (2004, p. 71) assevera:

A educação, como um dos direitos humanos, tendo origem no direito natural, deve ser assegurada de maneira primordial. Considerada como um direito social, deve ser mais que isso. Ínsita no direito à vida, é instrumento fundamental para que o homem possa se realizar como homem. Recordando Santo Tomás de Aquino, o homem tem sede de saber. Seu potencial para aprender só se transformará em ato no momento em que lhe forem propiciadas todas as condições necessárias para tal. E isso só se torna possível através da educação. É a consagração desse direito.

Como bem observaram os autores, o direito à educação ganha relevo enquanto viabilizador do desenvolvimento pleno da pessoa humana, englobando-se aí o próprio exercício da cidadania (MARTINS, 2004, p. 71). Ainda nesta seara, observe-se que a temática do direito à educação esteve presente durante a evolução dos direitos humanos, sendo defendido enquanto “um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis”, como ressaltado por Machado e Oliveira, (apud Dias, 2007, p. 443).

No que diz respeito aos direitos humanos na seara internacional, num breve apanhado, insta ressaltar que estes tiveram início com a Magna Carta da Inglaterra, de 1215, onde foram fixados princípios norteadores das constituições que lhe sucederam. Contudo, com a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, de 1776, nos Estados Unidos da América do Norte, é que foram positivados esses direitos como fundamentais constitucionais. Por sua vez, no bojo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 também

figuravam os direitos naturais do homem, servindo de diretriz às declarações posteriores no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais (MARTINS, 2004).

Sob esta ótica, na ordem internacional, há de se analisar o contexto em que se afirmou o direito humano à educação, o qual se vislumbra ao longo da história em vários documentos, movimentos e campanhas que pretendiam a afirmação dos direitos da pessoa humana. A primeira delas está inserida no contexto da Revolução Francesa, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, no seu Art. XXII, com a seguinte afirmação: “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar ao alcance de todos os cidadãos.” (DIAS, 2007, p. 441).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e em face das barbaridades ocorridas em razão dela, retomaram-se as discussões acerca dos direitos do homem, com a conseqüente organização dos Estados para a paz no mundo. Em decorrência dessa reorganização no cenário mundial, em 10 de dezembro de 1948, foi proclamada pela ONU – Assembléia das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem com o ideal comum a todos os povos de que indivíduos e órgãos da sociedade, através do ensino e da educação, respeitassem e assegurassem os direitos dos cidadãos, tudo através de medidas eficazes na ordem nacional e internacional (MARTINS, 2004. p. 68).

Tendo em vista os ideais almejados pela comunidade global, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 é o principal documento norteador e disciplinador de direitos fundamentais, proclamando direitos como a segurança social, direitos de ordem econômica e sociais, sendo ressaltado na declaração em comento o direito à educação como fundamental para o perfeito desenvolvimento da personalidade do homem (MARTINS, 2008, p. 68). Assim, no seu art. XXVI, a Declaração de 1948 proclama o direito à educação, acrescentando o caráter da gratuidade:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

Como já mencionado, o direito à educação encontra-se no bojo da segunda dimensão dos direitos fundamentais e, em razão desta inserção, é classificado pela doutrina majoritária como direito social a prestações materiais, o qual possui o condão da utilidade prática. Acerca do assunto, Dimoulis Dimitri (2009, p. 57) preleciona:

A categoria dos direitos de *status positivus*, também chamados de direitos ‘sociais’ ou prestações, engloba os direitos que permitem aos indivíduos exigir determinada atuação do Estado, no intuito de melhorar suas condições de vida, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, incluindo as liberdades de *status negativus*. O Estado deve agir no sentido indicado pela Constituição (E deve interferir na esfera I). De forma simétrica, o indivíduo tem o direito (positivo) de receber algo, que pode ser material ou imaterial (E deve entrar na I). O termo "direitos sociais" se justifica porque seu objetivo é a melhoria de vida de vastas categorias da população, mediante políticas públicas e medidas concretas de política social. Mas isso não o torna um direito coletivo. Enquanto direitos públicos subjetivos, os direitos fundamentais não só individualizáveis como, em primeira instância, direitos individuais (dimensão subjetiva).

À contramão de das afirmações internacionais acerca da educação, infelizmente, o que se verifica ainda é um quadro de exclusão e desigualdades, em que os direito à prestação tem sido negligenciado, como pontuado por Dias (2007, p. 443):

É inegável que a assinatura de protocolos de intenções, declarações e acordos firmados internacionalmente, referentes à ampliação e garantia do direito à educação, representa um importante avanço na perspectiva de reafirmar o anúncio dos direitos da pessoa humana à educação. Todavia, não podemos esquecer que, no Brasil, a educação tem a marca histórica da exclusão, consubstanciada pela enorme desigualdade social que grassa no país, desde a época de sua colonização até os dias atuais.

Por outro lado, a esperança de que os movimentos nacionais e internacionais sejam capazes de ampliar o reconhecimento aos direitos do homem, destacando-se o direito à educação, é expresso da seguinte forma por Dias (2007, p. 444):

Todavia, paralelo ao perigo eminente da permanente exclusão continuada de direitos básicos do ser humano, cresce a organização de movimentos internacionais e nacionais que visam ao reconhecimento dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais. À medida que assistimos ao recrudescimento da violência no campo e nas cidades, à intensificação dos conflitos entre nações e ao aumento da intolerância mundial, vemos surgir, em direção oposta, o aumento do contingente dos movimentos sociais e ações governamentais que visam a ampliar o reconhecimento dos direitos humanos, entre eles, o direito a educação.

No plano fático, a fim de melhor verificar-se a realidade, transformações e evoluções sofridas pelo direito à educação tanto no que se refere à comunidade global quando ao âmbito interno do Brasil, podemos fazer uma sintética verificação acerca dos progressos e entraves sofridos para a universalização deste direito.

Para tanto, pode-se voltar as atenções para o ano de 2000, reconhecido como um marco no reconhecimento do direito de todos à educação e à aprendizagem. Neste ano, na cidade de Dacar, no Senegal, com a reunião de 164 governos para avaliar os progressos realizados desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, organizada pela UNESCO em Jomtien, em 1990, foi firmado um acordo de expansão das oportunidades educacionais para todos, que deveria ser realizado até 2015, com o cumprimento de seis objetivos no que

foi denominado Marco de Ação de Educação para Todos (EPT), abrangendo as seguintes metas:

- a) Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência;
- b) Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade;
- c) Assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida;
- d) Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos;
- e) Eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade;
- f) Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida. Desde então, a cada ano são editados relatórios de acompanhamento do cumprimento pelos países dos objetivos de EPT – o Relatório Global de Monitoramento de EPT, os quais são publicados anualmente pela UNESCO destacando um dos objetivos. (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO..., 2008).

O Relatório de Monitoramento Global de EPT (2012), cujo objetivo específico é “Juventude e habilidades: Colocando a educação em ação”, será ressaltado neste trabalho monográfico, a fim de que se verifiquem os últimos dados consolidados acerca da temática em sede do monitoramento realizado.

A título introdutório, destaca-se do Relatório de Monitoramento Global de EPT (2012, p. 6), o seguinte:

O progresso realizado rumo ao cumprimento dos seis objetivos de EPT é inquestionável – incluindo a expansão da educação e dos cuidados na primeira

infância, assim como avanços na paridade de gênero na educação primária. Contudo, faltando apenas três anos para o prazo de 2015, o mundo ainda não entrou nos eixos. O progresso em direção a algumas metas está perdendo força. O número de crianças fora da escola estagnou pela primeira vez desde 2000. Nas áreas de alfabetização de adultos e qualidade da educação, o ritmo de progresso tem que acelerar.

Em termos quantitativos e qualitativos o Relatório de Monitoramento Global de EPT (2012, p. 5) destacou os seguintes dados, correlacionando-os com os objetivos já mencionados:

Objetivo 1: Os avanços na educação e nos cuidados durante a primeira infância têm sido lentos demais. Em 2010, em torno de 28% das crianças de até cinco anos de idade apresentavam baixa estatura, e menos da metade das crianças tinha acesso à educação infantil. Objetivo 2: O ritmo de progresso em direção à universalização da educação primária está desacelerando. O número de crianças fora da escola estagnou em 61 milhões em 2010. De cada 100 crianças fora da escola, 47 provavelmente nunca vão frequentá-la. Objetivo 3: Muitos jovens carecem de habilidades básicas. Em 123 países de renda baixa e média baixa, cerca de 200 milhões de pessoas entre os 15 e 24 anos de idade não concluíram a educação primária, o que equivale a um em cada cinco jovens. Objetivo 4: A alfabetização de adultos continua sendo um objetivo difícil de ser alcançado. O número de adultos analfabetos caiu apenas 12% entre 1990 e 2010. Em 2010, o número de adultos analfabetos era de cerca de 775 milhões, dois terços dos quais eram mulheres. Objetivo 5: As disparidades de gênero se materializam em várias dimensões. Em 2010, ainda havia dezessete países com menos de nove meninas para cada dez meninos na educação primária. Em mais da metade dos noventa e seis países que não alcançaram a paridade de gênero no ensino secundário, os rapazes estão em desvantagem. Objetivo 6: A desigualdade em termos de resultados de aprendizagem continua implacável pelo mundo afora. O número de crianças que não sabem ler ou escrever na idade em que deveriam entrar na quarta série pode chegar a 250 milhões.

Por outro lado, destaquem-se os avanços experimentados em direção aos objetivos de 2015, os quais foram sintetizados pelo Relatório de Monitoramento Global de EPT (2011), notadamente no que diz respeito aos países pobres:

A última década testemunhou progresso extraordinário quanto aos objetivos de Educação para Todos em alguns dos países mais pobres do mundo. O bem-estar na primeira infância está melhorando. A mortalidade entre crianças menores de 5 anos, por exemplo, caiu de 12,5 milhões em 1990 para 8,8 milhões em 2008. De 1999 a 2008, um adicional de 52 milhões de crianças foi matriculado na escola primária. O número de crianças fora da escola caiu pela metade no sul e no oeste da Ásia. Na África subsaariana, a taxa de matrícula subiu em um terço, apesar do grande aumento na população em idade escolar primária. A paridade de gênero nas matrículas na educação primária melhorou significativamente em regiões que começaram a década com maiores disparidades de gênero.

No âmbito nacional, também são elaborados relatórios com o fim de analisar o atendimento das metas estabelecidas, verificando os prognósticos quanto ao atendimento das metas e a situação do país no que lhes diz respeito. Dos riquíssimos dados elencados pelo Relatório de monitoramento... (2008, p. 12) destaquem-se os seguintes dados de avaliação geral, baseado no o Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos (IDE):

Na avaliação do cumprimento das metas de Dacar, segundo o IDE, o Brasil encontra-se entre os 53 países que ocupam posição intermediária no alcance dos objetivos. Situado em 76º lugar, o valor do índice do Brasil mostrado no Relatório de Monitoramento Global é 0,901. Esse valor resulta de índice de 0,964 na universalização da educação primária, 0,892 na taxa de alfabetização, 0,805 na taxa de sobrevivência na quinta série e de 0,943 no índice de paridade de gênero para EPT. Todos esses valores referem-se a 2005. O Brasil está entre os países que ainda não atingiram nem estão perto de atingir o conjunto das metas, porém não se encontra entre os que estão muito longe de fazê-lo. [...] O Brasil está perto de atingir o objetivo de universalização da educação compulsória, quando se leva em conta apenas o acesso. No indicador de qualidade, a taxa de sobrevivência na 5ª série, está sua pior situação: entre os 129 países avaliados no Relatório de Monitoramento Global, o Brasil ocupa a 93ª posição. Além disso, encontra-se em risco de não reduzir pela metade a taxa de analfabetismo e de não alcançar a paridade de gêneros nos ensinos fundamental e médio.

Do site encarregado pela representação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2008) no Brasil, em análise pertinente ao atendimento dos objetivos da Educação para Todos no Brasil, consta o seguinte prognóstico, o qual sintetizou os dados do relatório mencionado anteriormente:

Objetivo 1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência Existe uma grande chance de o Brasil atingir o Objetivo 1.

Objetivo 2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade. O Brasil se situa entre o grupo de país países que contam com alta probabilidade de atingir o Objetivo 2. No entanto, o progresso alcançado nas condições de acesso não é igualmente verificado quando são consideradas as taxas de repetência e abandono e os baixos índices de desempenho escolar deste nível de ensino: a universalização da educação primária não tem significado a universalização do acesso aos conhecimentos básicos. [...]

Objetivo 3. Assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida. A desigualdade entre as condições de acesso e os aproveitamentos escolares entre os jovens e adultos brasileiros pode prejudicar o alcance do Objetivo 3. [...]

Objetivo 4. Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos. É alta a probabilidade de que o progresso alcançado pelo país não seja suficiente para atingir a redução desejada no Objetivo 4. [...]

Objetivo 5. Eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade. A paridade e a igualdade de gêneros, preconizadas no Objetivo 5, não devem ser alcançadas pelo Brasil até 2015. [...]

Objetivo 6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma a que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização lingüística e matemática e na capacitação essencial para a vida. [...] O Brasil tem pouca chance de alcançar o Objetivo 6 até 2015. É nesse cenário que a UNESCO pretende fortalecer sua cooperação para o desenvolvimento da educação no Brasil, com base em seu mandato, em sua competência institucional, nas prioridades estabelecidas pelo país e na percepção segundo a qual a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável não podem ser alcançados sem o investimento em toda a agenda do Programa Educação para Todos.

Diante dos dados acima expostos, é possível verificar que muito ainda há que se fazer em prol da concretização do direito humano fundamental à educação, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito nacional. A luta pela afirmação do direito à educação é também a luta por sua realização na vida dos indivíduos, posto que, como pontuado alhures pela doutrina e firmado pelas declarações internacionais de direitos, é o direito à educação imprescindível à personalidade humana e exigência precípua para o exercício integral dos demais direitos, restando ínsito à própria dignidade humana.

2.2 Evolução histórica do direito à educação no Brasil

As origens do direito à educação no Brasil remontam aos instrumentos jurídicos que previam a atuação do ensino jesuíta na fase de colonização, os quais regulavam o ensino no Brasil, com normas que emanavam de Portugal. Nesse sentido são as lições de Teófilo Bacha Filho (2009, p. 10):

Durante os séculos XVI, XVII e XVIII, a educação brasileira foi entregue, basicamente, aos religiosos. Privilegiava-se o ensino da mesma fé e da mesma língua, que foram as bases da unidade nacional. [...] Durante toda a fase da colonização, as normas emanavam de Portugal.

Contudo, com a crise do antigo regime no século XVIII e o declínio Português, é implantada uma nova política econômica por Dom José I, o Marquês de Pombal, na qual valoriza-se o trabalho e a indústria, com o controle do Estado sobre a Igreja, ocasião em que há a expulsão dos jesuítas e a proibição de que dirijam os estudos. A direção dos estudos pela Coroa, entretanto, ocasionou graves prejuízos à qualidade do ensino e retrocessos (BACHA FILHO, 2009, p. 10).

Em 1808, com a vinda da Família Real portuguesa para o Brasil e toda a mudança econômica implementada na sociedade brasileira em razão disso, foram construídas inúmeras academias, formados institutos e implantados cursos de formação. Esses avanços, contudo, ficaram adstritos à pequena parcela elitista e aristocrática de então, conforme pontua Bacha Filho (2009, p. 10):

Apesar das mudanças, mantém-se o caráter elitista e aristocrático do ensino, com ênfase na Educação Superior destinada a formar letrados e eruditos, ou seja, para cumprir a função de “enobrecimento” através do diploma. O ensino é clássico e retórico, com desprezo pelas ciências e pela atividade manual. O bacharelismo, o viés pelas carreiras burocráticas e pelas profissões liberais são características marcantes, simbolizadas pelo anel de doutor e pelo discurso empolado.

A primeira Carta Magna brasileira, qual seja a Constituição Imperial de 1824, proclamada por D. Pedro I, determina que a instrução primária fosse gratuita a todos os cidadãos. Todavia, o reconhecimento restava adstrito à esfera formal, posto que, nesse período, a educação não correspondia às necessidades da sociedade brasileira, reservada aos mais abastados que tinham condições de chegar até ela e encontrando-se atrelada aos interesses de Portugal, conforme pontua Martins (2004, p. 86):

Os direitos e garantias, especificamente os direitos à educação, atendiam diretamente às reivindicações dos liberais de Portugal. D. Pedro empenhava-se em manter o direito à educação primária, genericamente proclamado e candidamente outorgado na constituição, não derivado de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto mais como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado.

Corroborando este entendimento, Bacha Filho (2009, p. 11) aduz:

A Carta Constitucional de 1824 é considerada a “*alma mater*” do Direito Educacional brasileiro porque estabeleceu os primeiros direitos e deveres em relação à educação, dando aos cidadãos o direito de freqüentarem as escolas. No entanto, nada nela consta no sentido de estabelecer a educação como um dever ou atribuição do Estado.

Com a promulgação Carta Magna de 1891, primeira constituição Republicana, aspirava-se mudar o Brasil em busca da democracia, da federação e da eliminação das prerrogativas, objetivos estes baseados no modelo norte-americano. Em que pese tais anseios, no que diz respeito ao ensino, este não se encontrava no rol de prioridades, posto que esta se limitou a prevê-lo dissociado da Igreja Católica (MARTINS, 2004):

Art. 72 [...] § 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos. Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. (BRASIL, 1891).

Ainda acerca deste período, destaque-se o caráter descentralizado do regime, o qual agora previa a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre o ensino superior, incumbindo-lhe, de forma não privativa, animar no país o desenvolvimento pleno das letras, artes e ciências, cabendo-lhe, ainda, a criação de instituições de ensino superior e secundárias nos Estados. Note-se que a Constituição de 1891 não faz menção à gratuidade do ensino, deixando aos Estados a possibilidade de legislar sobre tal aspecto de maneira residual. (MARTINS, 2004).

Em que pese as previsões acerca do direito à educação nas constituições anteriores, estas se mostraram precárias e, somente com o advento da Constituição de 1934, a educação ganha visibilidade no cenário nacional. A referida Carta dispunha acerca do direito à

educação da seguinte maneira:

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. (BRASIL, 1891).

Dessa maneira, a Constituição de 1934 apresenta a idéia da educação como formação da personalidade, prevendo a gratuidade e frequência obrigatória ao ensino primário, além de traçar diretrizes para a educação nacional. Sobre os avanços da referida Constituição, Martins (2004, p. 89) leciona:

O direito à educação obteve considerável prestígio com a carta de 1934. Nesse sentido, a inserção de novos títulos no texto Constitucional, como os relativos à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura, enfim, à positivação de direitos sociais. [...] Outro aspecto importante a ser considerado é que, com a Constituição de 1934, o Governo Federal assumiu a tarefa de traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV). Em prol de um projeto de educação nacional, foi abandonado o caráter descentralizador da Constituição de 1981.

Por outro lado, o direito à educação proclamado pela Carta de 1934 carecia de efetividade, visto que alcançava apenas àqueles que tinham acesso à escola, não a todos em idade escolar (DIAS, 2007, p. 444). Outro aspecto a ser pontuado é que embora a Carta em comento tenha tratado com relevo o direito à educação em comparação às constituições anteriores, nada de efetivo ocorreu, vez que sua vigência foi de apenas três anos, ocorrendo tão logo a sua revogação pelo Estado Novo (MACHADO JÚNIOR, 2003).

A Carta de 1937, surgida no bojo de um regime ditatorial, assim previu acerca do direito à educação, referindo-se a uma educação obrigatória e solidária, incumbindo aos pais o dever de ministrá-la, ficando ao Estado o encargo de colaborar e complementar deficiências do âmbito particular (MARTINS, 2004, p. 90):

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.

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

A referida Constituição trouxe excessiva preocupação com o ensino profissional, como dever do Estado, prevendo uma educação diferenciada e adequada à infância e à juventude pobres segundo suas aptidões (MACHADO JUNIOR, 2003):

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

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

A crítica ao tratamento dispensado à educação no referido período é expressada por Machado Junior (2003, p. 62-63) da seguinte forma:

Nessa disposição verifica-se toda a discriminação por parte da ditadura Vargas, ao referir-se a uma educação destinada às classes menos favorecidas e ao incentivo de um ensino tecnicista, em prejuízo ao ensino de cultura geral e formadora dos indivíduos.

Do espírito antidemocrático, pois fruto do Estado Novo, nem de longe a educação foi conceituada como direito de todos. Aqui, a educação tinha um conteúdo disciplinar e de obediência à ordem e às instituições, pois foi declarada a obrigatoriedade da educação física, do ensino cívico e dos trabalhos manuais nas escolas primárias, secundárias e normais.

No tocante à Carta Magna de 1946, promulgada após o fim do Estado Novo, tendeu-se a reestruturação da educação, com adoção de uma lei geral sobre o assunto, e a descentralização. É o que observa Martins (2004, p. 90):

A Constituição de 1946 preceitua em seu artigo 166: ‘ A educação é direito de todos e será dada no lar e nas escolas. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideias de solidariedade humana. ’ Um capítulo sobre educação ficou consagrado em bases constitucionais e é a partir de então que principia a ter algo sistemático sobre educação e direitos sociais na Constituição. Com ela começa o ciclo das leis de diretrizes e bases. A Lei nº 4.024, de 1966, primeira lei geral sobre educação, permitiu a descentralização da educação na esfera federal para a estadual com a institucionalização dos sistemas de educação e recreação dos Conselhos de Educação com funções normativas. Ainda na vigência desta [Lei de Diretrizes e Bases] LDB, forma instituídos o salário-educação e a pós-graduação.

Ainda sob a sistemática supramencionada, foi mantida a gratuidade do ensino primário para todos e, além do ensino primário, a gratuidade restava adstrita àqueles que provassem não terem recursos financeiros.

Na Constituição de 1967, a educação foi vista como um sistema mais estruturado com relação às anteriores, com a solidariedade figurando como fator característico do processo educacional (MARTINS, 2004, p. 91). Segue transcrito o art. 168 da referida Constituição:

Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo. § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior [...]. (BRASIL. 1967).

A Emenda Constitucional de 1969, contudo, em alteração considerável o direito à educação, suprimiu o termo “igualdade de oportunidades” do art. 168 da Constituição de 1967, demonstrando, com isso, o reflexo da repressão instaurada no país após o golpe de 64 (MARTINS, 2004).

A Constituição Cidadã de 1988, por fim, prevê os objetivos e diretrizes do sistema educacional nacional (Arts. 205 a 214), com o escopo de tutelar o direito social fundamental à educação, o qual é devido a todos os indivíduos e é compreendido enquanto direito subjetivo, sendo a prestação estatal obrigatória e gratuita, devendo o Estado fomentar políticas públicas efetivas para sua realização.

Vê-se, portanto, que foram estabelecidas muitas novidades e realizada evolução significativa com relação aos textos das Constituições anteriores, evidenciando-se o tratamento ampliado tanto na indicação dos direitos e garantias individuais, assegurando-se os direitos da personalidade, quanto na definição da educação como direito social (Art. 6º) (MACHADO JÚNIOR, 2003).

Diante dos aspectos pontuados acerca da evolução histórica do direito à educação nas no Brasil, pode-se observar que as transformações e evoluções por que passou o tratamento dispensado ao direito à educação acompanharam os fluxos históricos e a dinâmica social até atingir o relevo dos moldes atuais, cujos aspectos pormenorizados serão tratados no próximo tópico, o qual abordará o tratamento dispensado ao direito à educação sob a égide da Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional.

2.3 A tutela do direito humano à educação no atual ordenamento jurídico brasileiro

No que diz respeito ao ordenamento jurídico nacional em sua configuração atual, tem-se o princípio constitucional fundamental da dignidade humana enquanto núcleo central e

imutável, de onde irradiam os direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais, conforme Sarlet (2012 apud GOMES, 2013). Ao lado deste princípio, estão elencados outros princípios fundamentais nucleares, como o Estado Democrático de Direito, a cidadania, a justiça social, a não discriminação e a prevalência dos direitos humanos, entre outros. Corolários a estes princípios fundamentais e em correlação a eles tem-se o rol dos Direitos Sociais, os quais constam no Título II da Constituição Federal, (art. 6º, Capítulo II da CF/88), dentre os quais encontra-se o direito à educação:

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

Dessa forma, temos institucionalizado o direito humano à educação no ordenamento jurídico pátrio, conforme leciona Gomes (2009, p. 147):

A institucionalização dos direitos humanos, pela Constituição Federal através de um regime político democrático, representa indiscutível avanço na consolidação de garantias e direitos fundamentais e insere a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos adotados no Brasil. Os direitos humanos institucionalizados pela Constituição Federal passam a ser chamados de direitos fundamentais. Caso estejam elencados no capítulo que trata dos direitos sociais, como é o caso da educação e da saúde, são chamados de direitos fundamentais sociais.

2.3.1 Fundamentação constitucional ao direito fundamental social à educação

A Carta Política de 1988 inseriu, pela primeira vez, a educação no capítulo dos direitos sociais e no título dos direitos e garantias fundamentais, o que gerou consequências na ordem jurídica (GOMES, 2009, p. 179), tal como a elevação à categoria de serviço público essencial, conforme explicitou José Afonso da Silva sobre a concepção da educação como direito de todos e dever do estado, pelo que assegurou que “tal concepção importa [...] em elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos [...]” (SILVA, 2009, p. 839), incumbindo ao Poder Público o dever de prestá-lo.

Da inserção da educação no rol dos direitos sociais e no título destinado aos direitos e garantias fundamentais, Gomes (2009, p. 179) aponta, ainda, várias outras consequências jurídicas, das quais se destacam, por ora, as seguintes:

a) subordinação à regra da auto-aplicabilidade prevista no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que preconiza: “as normas definidoras dos direitos e garantias

fundamentais têm aplicação imediata”; b) suscetibilidade do ajuizamento do mandado de injunção, na hipótese de omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social, como, por exemplo, a regulamentação de normas que digam respeito à educação e que inviabilize o seu exercício, em razão do que dispõe o art. 5º, inc. LXXI; c) os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais, em que a República Federativa do Brasil for parte, por força do que dispõe o art. 5º, §2º, da Constituição Federal; d) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais, desde que sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, na forma do art. 5º, §3º da Constituição Federal; e) a educação por ter sido erigida à categoria dos direitos fundamentais sociais, não pode mais ser objeto de emenda constitucional, pois o art. 60, § 4º, veda a proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais [...]

Gomes (2009, p. 180) valendo-se dos ensinamentos de Salert (2012) defende a ideia de que ao direito social à educação, sobretudo no que se diz respeito à prestação do ensino gratuito, reconhecido como direito público subjetivo, estende-se a proteção que fora assegurada pelo constituinte aos direitos individuais (assim também a qualquer outro direito fundamental), devendo nestes casos a incidência material das cláusulas pétreas ser máxima, salvaguardando um núcleo essencial desses direitos, tudo para assegurar a dignidade da pessoa humana, no sentido do *in dubio pro dignitate*.

Pontuados estes aspectos iniciais acerca do direito em questão e da sua inserção no rol dos direitos sociais, a Constituição da República Federativa do Brasil ao definir o direito à educação, o faz da seguinte maneira:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Da leitura do dispositivo constitucional, depreende-se que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, estando de um lado a pessoa portadora do direito e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la, havendo um dever jurídico a cumprir pelo ente estatal. A obrigação de educar, ademais, deve ser exercida pela família e promovida e incentivada pela sociedade (POMPEU, 2005, p. 90).

Sobre o dever da família, inclusive considerando o poder familiar, e da sociedade no que diz respeito ao direito em comento, Martins (2004, p. 101-106) pondera:

É dever da família não silenciar, mas exigir que o Estado propicie os meios necessários ao pleno e integral desenvolvimento de seus filhos.
[...]

A família, a sociedade e o Estado, portanto, devem propiciar os meios necessários para um correto desenvolvimento físico, mental e espiritual de seus cidadãos, a fim de que possam conviver social e democraticamente no dia-a-dia do País.

Por sua vez, o artigo 206 da CF/88 ressalta os princípios norteadores do ensino no plano nacional, estabelecendo-os da seguinte forma:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988).

Dos princípios elencados, Bulos (2009, p. 1306) aduz que o ensino, por ser método de transmissão de conhecimento e de capacitação do indivíduo pela via da educação regular ou formal, não pode ter seu livre acesso proibido, direta ou indiretamente por quaisquer estabelecimentos de ensino; deve ser respeitada a liberdade de cátedra, ou seja, há direito subjetivo do professor ensinar seus alunos, sem ingerências administrativas, ressalvada a observância ao currículo escolar fixado por órgão competente; eliminação da centralização, permitindo a multiplicação das academias e a continuidade da formação universitária; a gratuidade do ensino público em instituições oficiais mantidas por recursos públicos deve ser resguardada, vedada a cobrança de mensalidades; os profissionais da educação devem ser valorizados, com atenção a estruturação, por lei, de um plano de carreiras em todos os âmbitos da federação, o que também fixará as categorias de trabalhadores considerados da educação básica; a escolha de representantes das diversos estabelecimentos de ensino público deve ocorrer através de eleições livres, tendo em vista um regime democrático. Contudo, deve ser respeitada a hierarquia administrativa, devendo, à guisa de exemplo, a escolha dos diretores de escolhas públicas atender à escolha do Chefe da Administração estadual (Arts. 37, II, e 84, II e XXV da CF/88).

A Constituição de 1988 estabelece, ainda, que a obrigação do Estado em face da educação deverá ser realizada atendendo às seguintes garantias:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de

programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988).

Dessas disposições constitucionais, é imprescindível destacar o status de direito público subjetivo conferido ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito, importando em responsabilidade da autoridade competente seu não oferecimento ou oferecimento irregular (art. 208, §§1º e 2º). Acerca do assunto são as considerações de Bulos (2009, p. 1305):

Na realidade, a *educação* é o caminho para o homem evoluir. Por isso, é um *direito público subjetivo*, e, em contrapartida, um dever do Estado e do grupo familiar. Para que seja efetivado o desígnio constitucional, torna-se indispensável a existência de escola para todos. Em sentido contrário, o *direito público subjetivo* à educação ficará sem sentido. Significa que o particular tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional.

Corroborando com este entendimento, Machado Júnior (2003, p. 60) aduz:

Um grande avanço, desconhecido nos textos das constituições anteriores, é a conceituação da educação como direito público subjetivo no acesso ao ensino obrigatório e gratuito, e o seu não-oferecimento, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

E, mais do que crime de responsabilidade da autoridade governamental, garante-se que o ensino seja efetivamente colocado à disposição do aluno, seja através do próprio Estado ou por despesas custeadas por ele, como menciona *Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, quando indica que “O direito ao ensino obrigatório (1º grau) e gratuito é reconhecido como direito público subjetivo. Disto resulta que o titular deste direito poderá fazê-lo valer em juízo, contra o Estado, que deverá assegurar-lhe matrícula em escola pública, ou bolsa de estudos em escola particular (art. 213, § 1º) se houver falta de vagas nos cursos públicos”.

Acerca dos sistemas de ensino disciplinados pela Constituição de 1988, Bulos (2009, p. 1311) tece os seguintes esclarecimentos, esmiuçando o conteúdo o artigo 211 da CF/88:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (CF, art. 211, *caput*), valendo lembrar que a educação básica pública deve atender prioritariamente ao ensino regular (CF, art. 2011, § 5º, acrescido pela EC n. 53/2006). Desse modo, a Carta de 1988 previu os seguintes sistemas de ensino: **Sistema federal de ensino (CF, art. 211, § 1º - redação dada pela EC n. 14/96)** – organizado pela União, à qual cumpre financiar as instituições de ensino públicas federais, exercendo atividade redistributiva e supletiva. O objetivo do sistema federal é garantir a igualdade de oportunidades educacionais e o padrão de mínimo de qualidade do ensino. Para tanto, cumpre à União assistir, técnica e financeiramente, as demais entidades federativas, isto é, Estados, Distrito Federal e Municípios. **Sistema estadual de ensino (CF, art. 2011, § 3º - oriundo da EC n.14/96)** – tem em vista, precipuamente, o ensino fundamental e médio. Na organização de seu sistema de ensino, cumpre ao Estado-membro definir formas de colaboração para universalizar o ensino obrigatório (CF, art. 211, §4º - oriundo da EC n. 14/96). **Sistema distrital de ensino (CF, art. 211,§**

3º - oriundo da EC n. 14/96) – também visa, com prioridade, o ensino fundamental e médio. **Sistema municipal de ensino (CF, art. 211, § 2º - redação dada pela EC n. 14/96)** – os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Na organização de seu sistema de ensino, o Município definirá formas de colaboração, para universalizar o ensino obrigatório (CF, art. 211, § 4º - oriundo da EC n. 14/96).

No tocante à disciplina constitucional acerca do financiamento da educação, destaca-se, inicialmente, as lições de Martins (2004, p. 93) que explicita o caráter de contrapartida à sociedade em razão do pagamento de impostos:

A nossa Carta Constitucional, no artigo 212 determina a porcentagem que deverá ser aplicada na educação decorrente dos impostos pagos pelo contribuinte, o que nos leva a concluir que a educação não é gratuita, mas, sim, uma contrapartida dos impostos pagos pelos cidadãos: a União, “nunca menos de dezoito” (18%), e os Estados, Distrito Federal e Municípios, vinte e cinco por cento. O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegura que: Nos 10 (dez) primeiros anos de promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental [...].

Além das regras de vinculação de receitas para custear o sistema de ensino, a Constituição estabeleceu, ainda no artigo 212, regras de cálculo para o orçamento dos entes federativos, as quais são detalhadas por Bulos (2009, p. 1312-1313):

Regra da parcela de arrecadação (art. 212, §§ 1º e 2º) – a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelo Estado aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto no art. 212, receita do governo que a transferir; **regra da distribuição de recursos públicos (art. 212, § 3º)** – a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação; **regra dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde (art. 212, § 4º)** – tais programas, no art. 208, VII, da Lei Suprema, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários; **regra da fonte nacional de financiamento do ensino público (art. 212, § 5º, com redação dada pela EC n. 53/2006)** - a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei; e **regra da distribuição proporcional (art. 212, § 6º, acrescido pela EC n. 53/2006)** – as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Os recursos públicos do setor da educação serão destinados para as escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nos termos da lei (CF, art. 213, *caput*), devendo estas instituições comprometerem-se a comprovar que não visam ao lucro e seu excedentes financeiros são aplicados em educação, bem como a destinarem seu patrimônio a outra escola dos mesmos moldes, caso encerrem suas atividades (CF, art. 213, I e II). Ademais, os recursos públicos podem ser destinados a bolsas de estudo para o ensino

fundamental e médio, na forma da lei, demonstrando-se a insuficiência de recursos e ficando o Poder Público obrigado a investir na expansão de sua rede na localidade (CF, art. 213, § 1º). Entidades universitárias de pesquisa e extensão também podem receber apoio financeiro do Poder Público (CF, art. 213, § 2º).

A CF/88 estabeleceu, por meio do art. 214, o Plano Plurianual de educação, cujo estabelecimento ficou a cargo do legislador ordinário, o qual deve observar os objetivos traçados pela Lei Máxima. Segue transcrito o dispositivo em comento:

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: 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. (BRASIL, 1988).

Em atenção aos preceitos constitucionais (arts. 205 a 214 da CF/88) vislumbra-se, portanto, bem delineado um *subsistema constitucional da educação* o qual disciplina princípios e elenca preceitos da educação, além de indicar recursos financeiros, competências para promoção do ensino e elementos de organização. Outrossim, diga-se, a educação está presente na Carta Cidadã em outros dispositivos, além daquela seção que lhe foi dispensada, o que pode ser observado, por exemplo, na disposição que atribui à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) e, ainda, a previsão de instrumentos processuais para manejo em questões do ensino e magistério (BULOS, 2009, p. 1304).

2.3.2 Normas infraconstitucionais disciplinadoras da educação

Este tópico, em linhas gerais, abordará as principais normas infraconstitucionais disciplinadoras do direito à educação. Dessa forma, tem-se que complementando os fundamentos jurídicos acerca do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro, algumas leis fluem do próprio texto constitucional, dentre estas, encontra-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (9.394/1996), cujo ciclo se iniciou com a Carta de 1934 e a qual cumpre declarar os princípios e os procedimentos reguladores dos currículos, conteúdos programáticos e ano escolar, duração dos cursos, entre outros aspectos, ao lado da qual se encontram: a lei 9.424/96 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; a Lei 9.790/99, que estabelece a promoção gratuita da educação por organizações da sociedade civil de interesse público e; a Lei 10.260/01 que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências (BULOS, 2009, p. 1304).

Acerca da lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, ressalte-se que esta foi concebida em substituição ao FUNDEF, o qual vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), se formado em quase sua totalidade por recursos oriundos dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tudo em atenção à vinculação do artigo 212 CF/88 à educação. Ainda compõe o FUNDEB uma parcela de recursos federais, quando no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Todo o recurso gerado, independente de sua origem, é redistribuído para aplicação na educação básica. Sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, com período de regência 2007-2020, sendo concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios de todo o país (SEDUC, [s.d.]).

Sobre a legislação infraconstitucional do direito à educação, André Zacarias Vieira (2012, p. 80) ressalta:

Importante registrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996) constitui a lei de maior importância para o sistema educacional pátrio, e traça os princípios e principais objetivos da educação nacional. A LDB possui natureza estrutural e especifica as diretrizes constitucionais referentes à educação, reproduzindo, em grande parte, as normas contidas nos arts. 205 e 206 da CF/1988. No tocante à educação de crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente, juntamente com a LDB, encerra as principais normas no plano infraconstitucional.

Assim são as disposições gerais da LDB logo em seu título I – Da Educação:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente,

por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, registra em vários dispositivos o dever do Poder Público com a educação, estabelecendo a garantia de prioridade absoluta em seu art. 4º, verificando-se, portanto, a destinação privilegiada de recursos no orçamento público para atender à efetivação do direito de crianças e adolescentes, figurando entre estes o direito à educação (GOMES, 2009, p. 274). O referido artigo assim dispõe:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990).

Dentre as normas infraconstitucionais, ganham relevo também o Plano Nacional de Educação – PNE, o qual tem por objetivo traçar diretrizes, metas e estabelecer aplicação de recursos na educação. É o que demonstra o excerto retirado do sítio do Ministério da Educação – MEC na internet:

O projeto de lei que cria o Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2011 a 2020, foi enviado pelo governo federal ao Congresso em 15 de dezembro de 2010. O novo PNE apresenta dez diretrizes objetivas e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização. O texto prevê formas de a sociedade monitorar e cobrar cada uma das conquistas previstas. As metas seguem o modelo de visão sistêmica da educação estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tanto as metas quanto as estratégias premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Além disso, há estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida. (BRASIL, 2012).

O referido projeto de lei já foi aprovado pelo Congresso Nacional em sua totalidade e aguarda aprovação pelo Senado Federal.

Postas estas linhas gerais no que diz respeito a algumas disposições normativas no plano infraconstitucional acerca do direito em discussão, as quais destinam-se, em geral, a estabelecer a estrutura de funcionamento do sistema de educação, firmando metas e diretrizes, bem como estabelecendo planos de financiamento, passa-se à análise mais detida acerca da questão da qualidade da educação, objeto mais específico deste trabalho monográfico. Nesse sentido, será analisado o ordenamento jurídico pátrio com seus fundamentos normativos e serão apontados métodos e índices voltados à aferição da educação de qualidade. Outrossim,

serão pontuados aspectos doutrinários do que vem a ser a educação de qualidade, salvaguardada enquanto direito constitucional.

2.4 O padrão de qualidade do direito fundamental social à educação: a qualidade educacional prevista na CF/88 e na legislação infraconstitucional

A respeito da inserção da educação no rol dos direitos sociais e no título dos direitos e garantias fundamentais da CF/88, Gomes (2009, p. 179-180) pontua que o direito em testilha foi elevado à categoria de serviço público essencial, devendo o Poder Público prestá-lo a todos e com garantia de padrão de qualidade (art. 6º combinado com os arts. 205 e 206, inc. VII, da CF/88).

Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Poder Público o dever de prestar o direito social fundamental à educação com garantia do seu padrão de qualidade, visto que se trata de um dos princípios informadores do direito ao ensino: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade.” (BRASIL, 1988).

Posto isso, destaca-se a disciplina acerca de qualidade educacional presente na CF/88, a qual refere-se ao padrão de qualidade enquanto objetivo a ser percorrido e garantia a ser assegurada:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, **de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [...] (grifo nosso)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 3º **A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (grifo nosso)

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: [...] **III - melhoria da qualidade do ensino;** [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Outrossim, o texto Constitucional prevê a aplicação de recursos destinados à melhoria da qualidade da educação:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [...] **VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; [...]** § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Por sua vez, no bojo da LDB, podemos apontar os seguintes aspectos para aferir a qualidade da educação, inclusive fazendo menção ao Plano Nacional da Educação, cuja previsão encontra-se na CF/88:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; [...]

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a discussão qualitativa da educação implica em avaliar e pontuar os atributos desejáveis ao processo educativo, determinando o que seriam esses padrões mínimos de qualidade mencionados pela LDB. Dessa forma, passa-se à análise de alguns critérios que permitem que seja auferida a qualidade da educação, acrescentando, de logo, o aspecto de interdependência entre os mesmo.

No que diz respeito à qualidade do ensino, Gomes (2009, p. 181) defende que esta “deve ser analisada a partir de fatores internos de avaliação e dos externos pela análise da compatibilidade com a necessidade e padrões da comunidade”.

Corroborando com esse entendimento, Bulos (2009, p. 1307) leciona:

[...] a *qualidade* aí referida não é somente a interna, apurada por exames de avaliação escolar, como provas, testes, trabalhos de pesquisa, monografias etc. É também a *externa*, mediante a qual o ensino será aferido pelos padrões de necessidade social.

Ademais, apoiado em princípios constitucionais delineados, o direito à educação de qualidade exige *mecanismos legais* que favoreçam sua efetividade, o que perpassa pelos princípios constitucionais do orçamento público – financiamento da educação, bem como pela

implementação de políticas públicas e eficiência administrativa e, como não poderia deixar de ser mencionado, dos princípios institucionais da educação que garantem o seu padrão de qualidade. Ao lado desses mecanismos legais, devem existir outros *sistemas que permitam a avaliação* da concretização da qualidade educacional, o que é permitido pela evolução da política educacional no Brasil, a qual culminou com importantes marcos legais no plano infraconstitucional que, posteriormente, foram esmiuçados através de Planos Nacionais, definições de metas e instituição de Sistemas de Avaliação, com vista ao acompanhamento da qualidade da educação (GOMES, 2009).

Na seara dos mecanismos legais garantidores da qualidade educacional, ganha relevo os princípios constitucionais que regem a Administração Pública à medida em que o seu fiel cumprimento permite verificar se o Estado está atuando de maneira eficiente no desempenho do seu papel social, conforme pondera Gomes (2009, p. 227):

A questão é avaliar com critérios científicos se o Estado está conseguindo cumprir o seu papel social de forma eficiente. O Estado Social (eficiente) e a ampliação da participação popular, utilizando como elo a avaliação institucional, a avaliação de políticas públicas e programas sociais e a avaliação econômica, propiciarão serviços públicos mais eficientes, inclusive mudando o cenário da qualidade de ensino no País.

Esta verificação deve ser ater aos princípios norteadores da Administração Pública, vem que possui o dever de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Em consagração ao princípio da eficiência é que surge o modelo de Estado gerencial (introduzido na CF de 1988 com a Emenda Constitucional que trata da Reforma Administrativa do Estado), que deve perseguir a consolidação da política pública social em um plano de ação que, no caso da educação, foi instituída através do Plano Nacional de Educação. Acerca do tema, impende pontuar que o referido plano é um marco importante de aproximação entre os princípios constitucionais e institucionais da CF/88, do princípio da eficiência administrativa e a política pública educacional, com vistas à qualidade da educação.

No que diz respeito ao financiamento da educação, tem-se a vinculação constitucional de recursos para o custeio da educação e melhoria na sua qualidade, conforme já abordado anteriormente, os quais se constituem em verdadeiros princípios sensíveis (art. 34, inc. VII, “e” c/c art. 35, inc. III da CF/88) (GOMES, 2009).

A observância do funcionamento do sistema orçamentário é imprescindível para que se obtenha uma educação de qualidade, visto que a destinação insuficiente de verbas geraria prejuízos à realização daquela. Para tanto, é preciso atenção às etapas de elaboração da

Proposta Orçamentária, sua discussão e aprovação, passando pela execução e implementação do controle (fiscalização) e avaliação de execução (GOMES, 2009).

Sobre a implementação de políticas públicas educacionais, aspecto em estreita relação com a eficiência administrativa, Gomes (2009, p. 259) pondera:

No Brasil, o espírito democrático e a luta contra a desigualdade social se fortalecerão na medida em que o Poder constituído e a sociedade civil, por si e através de seus representantes, se conscientizarem da importância de se desencadear – e com sincronidade – uma luta real e não apenas discursiva em favor de uma política educacional pública inclusiva, de qualidade e para todos em todos os níveis. As políticas públicas é que dão visibilidade e concretude ao Estado, e, por isto, são tidas como o Estado em ação ou um programa de ação. Construir um modelo de política educacional que preserve a política cultural e de valores humanos e em harmonia com os princípios constitucionais que orientam a dignidade da pessoa humana, são os vetores principais em busca de um ideal de Justiça e Paz Social.

Pompeu (2005, p. 142) aborda da seguinte forma o controle social dos aspectos supramencionados:

O controle social dos atos administrativos, das políticas públicas e da aplicação de recursos deve existir de forma coerente e sistemática, rechaçando a vulnerabilidade das comunidades aos grupos de pressão, e às paixões ideológicas. Por fim, deve o controle social manter-se fiel aos objetivos da comunidade.

Por fim, sobre os princípios institucionais da educação que garantem o seu padrão de qualidade, é preciso que se destaque que para além do acesso ao ensino, devem ser observados alguns aspectos, posto que não é suficiente a inserção na rede regular de ensino ou a conclusão do curso, é preciso aferir se o aluno apreendeu em matéria cognitiva e de formação pessoal o nível esperado. É preciso, para tanto, que se forneçam condições para aprendizagem, oportunizando-se a permanência na escola e que esta venha acompanhada de fatores propícios ao desenvolvimento do educando. A análise da qualidade da educação deve se dar, portanto, em uma perspectiva plural, posto que envolve condições intra e extra-escolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais. Toda forma de avaliação à qualidade educacional deve, em primeiro lugar, estar vinculada àqueles padrões estabelecidos na legislação constitucional e infraconstitucional, as quais pontuam o mínimo padrão de qualidade nesta seara. Nesse sentido, embora não haja uma definição única do que seja a qualidade da educação, podem-se apontar quatro “pilares” da educação, os quais compõem a visão da Unesco segundo o Relatório de Monitoramento Global da Educação para Todos (2005) que considerou o indicado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: 1) “aprender a conhecer”; 2) “aprender a fazer” 3) “aprender a viver junto”; 4) “aprender a ser”. Tudo isso, envolve aspectos de qualidade que, de maneira integrada, levarão em consideração alunos, ambientes, conteúdos e tempo de aprendizagem, professores,

materiais, instalações, entre outros (GOMES, 2009, p. 264-265).

Um aspecto relevante à qualidade educacional é acerca do corpo docente, sobre o que Machado Junior (2003, p. 86) pontua: “Esse pretendido padrão de qualidade do ensino, necessariamente, será atendido com a qualificação do docente”. Esta qualificação deve vir acompanhada da valorização do professor, a qual exige uma remuneração condigna e um bom ambiente de trabalho (GOMES, 2009. p. 183).

O Plano Nacional de Educação (instituído pela Lei 10.172/2001) previu importantes marcos norteadores da educação infantil, notadamente referentes à qualidade da educação:

[...] o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem. [...] Deve-se assegurar a melhoria da infra-estrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia, contemplando-se desde a construção física, com adaptações adequadas a portadores de necessidades especiais, até os espaços especializados de atividades artístico-culturais, esportivas, recreativas e a adequação de equipamentos. É preciso avançar mais nos programas de formação e de qualificação de professores [...]. (BRASIL, 2001).

O PNE vigência 2011-2020, apresentado como projeto de lei nº 8.035 de 2010, em vias de aprovação pelo Senado Federal, vem suceder o PNE 2001-2010 sancionado como Lei 10.172/2001, o qual teve seu nascedouro nos clamores pela necessidade de diagnosticar os problemas e demandas da educação no Brasil, com o objetivo de estabelecer objetivos e metas que a norteassem. O novo PNE, estruturado em 12 artigos e 20 metas, seguidas das estratégias específicas para concretizá-las expressam antigos anseios educacionais e que evidenciam dificuldades de superação, posto que ainda se fazem atuais (AGLIARDI; WELTER; PIEROSAN, 2012). Dessa maneira, o novo PNE estabelece:

Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais; **IV - melhoria da qualidade do ensino**; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país; **VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto**; **IX - valorização dos profissionais da educação**; X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

Ademais, com relação à qualidade da educação, a meta 7 do PNE 2011-2020 estabelece o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, índice este que mede o aprendizado e o fluxo de estudantes na Educação do País. Com isso, alcança também as Metas 3 e 4 do movimento – acerca da qualidade da aprendizagem e conclusão dos estudos na idade adequada. A crítica que se faz para a realização desta meta de maneira satisfatória é a falta de um plano para melhorar a comunicação dos resultados do Ideb, vez que os professores e gestores precisam ter ferramentas para se apropriarem do índice e reverter esse conhecimento em melhorias para a Educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010).

Acerca do sistema de avaliação da educação, do sítio do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, podemos extrair os mecanismos de avaliação da qualidade do ensino. Dos mecanismos ali elencados, no âmbito da Educação Básica, destaque-se:

- a) ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, o qual foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade;
- b) SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, cujo principal objetivo é avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados;
- c) O IDEB, criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB e a PROVA BRASIL.

Por sua vez, do sistema de avaliação do Ensino Superior, ganham relevo:

- a) ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, que integra o SINAES, tendo o objetivo de aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências;

b) SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.

O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos (INEP, 2011).

Note-se, contudo, no que diz respeito ao IDEB, um conceito de qualidade educacional incompleto, de forma que a avaliação de todos os aspectos que a envolvem, muito provavelmente, geraria índices ainda mais destoantes do padrão de qualidade que se almeja.

Dessa forma, tem-se que o padrão de qualidade da educação engloba aspectos quanto à infra-estrutura física e o ambiente escolar, a aplicação eficiente dos recursos públicos, a valorização e qualificação docente, conteúdos mínimos e condições de desenvolvimento cognitivo e pessoal do educando, entre outros.

Os referidos aspectos são aferidos por sistemas de avaliação que, embora apontem avanços, ainda demonstram que a realização do padrão de qualidade da educação está aquém das previsões legislativas, conforme demonstram os dados do IDEB (2011), extraídos do sítio do Inep na internet, o qual compila índices bienais de avaliação da educação, pelo qual verificam-se no ano de 2011, para o Estado do Maranhão, os índices de 3,9 e 3,4 no 5º e no 9º ano do ensino fundamental, respectivamente, numa escala de 0 a 10. A meta é que se chegue ao nível 6,0 em 2022.

Ademais, as taxas de analfabetismo, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, para o ano de 2012, das pessoas de 15 anos ou mais de idade, foi estimada em 8,7%, o que correspondeu ao contingente de 13,2 milhões de analfabetos. Em 2011, essa taxa foi de 8,6% e o contingente foi de 12,9 milhões de pessoas (BRASIL, 2012).

Outros aspectos também põem em xeque a qualidade da educação, tais quais as distorções apresentadas pelos sistemas de avaliação e relatórios educacionais, os índices de repetência e abandono e as precárias estruturas físicas das escolas. Esta situação de não realização do padrão de qualidade e do alcance de sua exigibilidade fomenta a discussão acerca da reserva do possível em matéria de direitos sociais, o que será abordado em seguimento.

2.5 Direito à educação de qualidade: políticas públicas e reserva do possível

Para além do arcabouço normativo de proteção dispensado ao direito à educação, deve-se pensar na efetivação deste direito que, por ser um direito fundamental social, não se restringe a um âmbito individual, mas ganha dimensão coletiva e atinge, inclusive, interesses das gerações futuras. Posto isso, “a proteção do bem jurídico como a educação envolve a consideração de interesses supraindividuais, que confere dimensão coletiva e difusa a este direito” (VIEIRA, 2012, p. 80).

No entanto, no tratamento dispensado à garantia do direito à educação, ponderar-se-á sua dependência às possibilidades econômico-políticas, o que é contraponto à efetividade dos direitos sociais em geral, e que suscita diversos questionamentos quanto à sua exigibilidade.

Acerca da questão da efetividade, sua exigibilidade judicial e condições financeiro-materiais para realização do direito à educação de qualidade, Pompeu (2005, p. 101) ponderou:

A falta de condições materiais e de recursos financeiros não exime o gestor público de cumprir o seu dever de prever, planejar, realizar orçamento que inclua recursos suficientes para garantir a vaga na escola e a qualidade do ensino, programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Assim determina os incisos VI, do artigo 30 e inciso VII do art. 208, da Constituição de 1988.

Numa análise sobre as três faces do Estado – política, jurídica e social, destaca-se as políticas públicas, as quais referem-se “à interferência do Estado na vida social em busca da consecução de objetivos que são de interesse comum e, notadamente, que respeitem os direitos humanos” (GOMES, 2009. p. 236). Ora, o Estado age através da Administração Pública, que deve prestar o serviço público, executando os programas de ação antes definidos. Nesse sentido, Gomes (2009, p. 237 apud BUCCI, 2010), conceitua as políticas públicas:

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, sem sentido lato.

No que tange às Políticas Públicas que visem a fomentar a qualidade da educação, deve-se observar o caráter eminentemente fundamental que foi outorgado a este direito e, com isso, aferir sua exigibilidade. É a este respeito as lições de Martins (2004, p. 94):

Quando a Constituição considera a educação como direito fundamental, atribui-lhe um caráter absoluto, intangível. Seu cumprimento deve ser imposto aos governantes como um imperativo categórico. Os direitos sociais não são variáveis de acordo com

a situação econômica de um país. Independe da abundância ou não de recursos. O fundamento dos direitos sociais encontra-se na constatação de que o homem não poderá viver uma vida plena, digna, se não lhe forem satisfeitas as necessidades básicas. Indo mais além, o direito à educação, além de ser um direito social, é também inerente ao ser humano, parte de sua vida e dele indissociável, e só por meio de uma educação séria e responsável o homem é capaz de atingir o fim para o qual foi criado.

Todavia, há controvérsias em relação aos efeitos no diz respeito à aplicação imediata dos referidos direitos, decorrente diretamente do texto constitucional, a respeito do que Sarlet (2012, p. 276) preceitua, tomando parte na doutrina que lhes confere efeitos jurídicos oriundos diretamente da Constituição:

A constatação de que mesmo o direito a fundamentais a prestações são inequivocamente autênticos direitos fundamentais, constituindo (justamente em razão disto) direito imediatamente aplicável, nos termos do disposto no art. 5º, § 1º, de nossa Constituição. A exemplo das demais normas constitucionais e independentemente de sua forma de positivação, os direitos fundamentais prestacionais, por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, sendo, na medida desta aptidão, diretamente aplicáveis, aplicando-se lhes (com muita razão) a regra geral, já referida, no sentido que inexistente norma constitucional destituída de eficácia e aplicabilidade. O quanto de eficácia cada direito fundamental a prestação poderá desencadear dependerá, por outro lado, sempre de sua forma de positivação no texto constitucional e das peculiaridades de seu objeto.

Com isso, o ilustre autor afirma que qualquer direito social ou a prestação, inclusive o direito à educação, possui eficácia imediata, sendo desnecessária a efetivação via leis infraconstitucionais, ressalvando-se, contudo, que a aplicabilidade dessas garantias estará adstrita à forma que foi expressa na *Lex Mater*.

O posicionamento, contudo, não é unânime, pelo que, em sentido contrário, manifestam-se Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 294), os quais defendem que os direitos em discussão são dependentes de dois fatores: a necessidade da intermediação do legislador para produzir resultados efetivos e a disposição orçamentária do Estado para implantar políticas públicas direcionadas para tais prestações, pontuando o assunto da seguinte forma:

A maioria dos direitos a prestação, entretanto, quer pelo modo como enunciados na constituição, quer pelas peculiaridades do seu objeto, depende da interposição do legislador para produzir efeitos plenos. [...] os direitos a prestação material têm a sua efetivação sujeita às condições, em cada momento, da riqueza nacional. Por isso mesmo, não seria factível que o constituinte dispusesse em minúcias, de uma vez, sobre todos os seus aspectos. Por imposição da natureza do objeto dos direitos a prestação social, o assunto é entregue à conformação do legislador ordinário, confiando-se na sua sensibilidade às possibilidades de realização desses direitos em cada momento históricos.

Acerca do assunto, demonstrando a fragilidade das normas garantidoras de direitos sociais e corroborando o entendimento supramencionado, manifesta-se Cláudia Maria

da Costa Gonçalves (2013, p. 172):

Já as normas que asseguram direitos como saúde, educação, assistência social, moradia, trabalho suscitam, para sua efetivação, certos questionamentos, tais como: condições econômico-financeiras do Estado e competência dos órgãos do Judiciário para intervirem no campo das políticas públicas. Assim, como os efeitos dos direitos sociais são alcançados através de políticas públicas e essas implicam em um campo de escolha relativamente amplo, conduzindo prioritariamente pelo Executivo, a eficácia jurídica desse direito vê-se fragilizada.

Conforme as lições de Gonçalves (2013, p. 201-202) a respeito da *disposição orçamentária*, esta recebe a denominação “reserva do possível”, a qual se apresenta com as configurações de um princípio instrumental, constituindo-se em mecanismo jurídico de aferição de constitucionalidade das políticas dos direitos fundamentais sociais. Acerca, ainda, da reserva do possível a referida autora explicita:

[...] os direitos fundamentais constituem o limite mínimo da reserva do possível, abaixo do qual podem se configurar situações de inconstitucionalidade. Assim, limitações de recursos não podem justificar que o Estado deixe de prestar serviços básicos de saúde aos que não podem pagar, ou que deixe ao relento, exposto à desnutrição, pessoas que perambulam pela rua; que não fomenta programas de assistência à maternidade, à infância, aos adolescentes, aos idosos e às pessoas com deficiência que necessitem de serviços sociais enquanto garantia de dignidade. A esse respeito não se pode transigir. No que tange às necessidades humanas básicas, por conseguinte, a reserva do possível é muito mais garantia de dignidade do que escusas dos poderes públicos. Em suma, somente acima do paradigma das necessidades básicas, cabe ao Legislativo, Executivo à sociedade civil definirem a reserva do possível.

De todo o exposto, pode-se verificar que a educação é um direito social fundamental expresso na Carta Cidadã de 1988, cuja titularidade pertence a todas as pessoas sem distinções, sendo dever do Estado possibilitar a sua realização.

É o que se argumenta Virgílio da Silva (2010, p. 274-275):

A norma, assim explicitada - ‘A educação, direito de todos e dever do Estado e da família – art. 205 e 227- significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (arts. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não de ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização.

Assim, do ponto de vista jurisprudencial, aponte-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no Agravo regimental do Recurso Extraordinário 639337 Agravo Regimental (Agr) /SP - São Paulo:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o

acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional (BRASIL, 2011a).

A decisão referida precedentes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

1.484/DF – de Relatoria do Ministro Celso De Mello:

v.g. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125). (BRASIL, 2011b).

Nesse sentido, a concretização do direito à educação de qualidade ocorre por meio de Políticas Públicas, as quais devem ser planejadas e executadas em acordo com o plano econômico estatal e orçamento disponível, não abrigo, contudo, espaço para escusas de

não realização. Isso porque, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo reservado ao Estado o dever de fornecer, a todos, os serviços educacionais, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição, estando aí incluso o padrão mínimo de qualidade, posto que estatuído pela Carta de 1988 quando da tutela à educação.

3 O MINISTERIO PÚBLICO E OS MECANISMOS DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Como já demonstrando no capítulo anterior, os direitos sociais são aqueles arrolados no art. 6º da Constituição Federal de 1988, quais sejam, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Contudo, embora possuam disciplina constitucional e infraconstitucional bem delineadas, os direitos sociais enfrentam o grande desafio da atualidade que é sua concretização ou efetividade.

Nesse sentido, em que pese a Carta Cidadã de 1988 tenha normatizado diversos direitos de índole social, demonstrando preocupação com o desenvolvimento do indivíduo inserido na sociedade, muitas vezes, os referidos direitos carecem de eficácia social, isto porque os Poderes Públicos são inadimplentes no cumprimento de suas obrigações sociais constitucionais. Outrossim, mesmo aqueles direitos que exijam a atuação efetiva da sociedade e da família para que saltem do texto Constitucional para a vida dos indivíduos, como o direito fundamental à educação, objeto deste trabalho monográfico, encontram-se à deriva da concretização.

Diante deste cenário, merece atenção as atribuições do Ministério Público, instituição que granjeou um grande crescimento com a Constituição Federal de 1988, a qual lhe conferiu a nobre missão de cuidar da qualidade das prestações sociais realizadas pelo Poder Público, o que demonstra suas funções próprias de representante do povo.

Em razão do exposto, serão abordadas neste capítulo as atribuições do Ministério Público disciplinadas tanto na Constituição de 1988, quanto na legislação infraconstitucional, cujo plexo normativo define seu campo de atuação na tutela dos direitos sociais e os instrumentos mais adequados à realização deste desígnio. Para tanto, serão observados, primeiramente, alguns aspectos históricos acerca do nascimento e da evolução da Instituição, para, em seguida, ser avaliada questões pertinentes à legitimidade para atuar na defesa de tais direitos e, após, os instrumentos utilizados no exercício de suas atribuições.

3.1 O Ministério Público no Brasil: das origens históricas à Constituição de 1988

A etimologia da expressão Ministério Público tem dois aspectos. O primeiro refere-se ao substantivo “ministério”, o qual deriva do latim *ministerium*, *minister*, guardando correlação com ao ofício, função servil, ocupação ou trabalho; por sua vez, o adjetivo

“público” denota a idéia de instituição estatal voltada ao atendimento do interesse social (GARCIA, 2008).

Pondera-se, contudo, que esta junção dos vocábulos em sua literalidade apenas representa um sentido genérico, referindo-se, portanto, a todos os agentes que desempenham funções públicas para atender a interesses sociais. Em razão disso, a expressão Ministério Público deve ser analisada enquanto a posição de *instituição* que ocupa. Nesse sentido são as lições de Hugo Nigro Mazzilli (2012, p. 38):

No sentido, porém, de referir-se a uma *instituição*, a expressão francesa *ministère public* passou a ser usada, primeiro, nas correspondências trocadas entre os procuradores do rei, quando falavam de seu próprio ofício, e, depois, veio a frequentar os provimentos legislativos do século XVIII, ora para designar as funções próprias daquele ofício público, ora para referir-se a uma magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo, ora, enfim, para dizer respeito ao conjunto de agentes que exerciam esse ofício.

Acerca do tradicional vocábulo *Parquet*, de origem francesa, utilizado para designar o Ministério Público, tem-se que este se refere, no uso genérico, às lâminas de *parquet*, ou seja, às tábuas que eram unidas para formarem o chão dos cômodos ou compartimentos. O uso da expressão para o meio jurídico é esclarecido por Emerson Garcia (2008, p. 7) da seguinte forma:

A transposição do vocábulo para o meio jurídico deve-se ao fato de os presentantes do Ministério Público (*agents du roi*), em sua origem, postularem aos juízes de pé, sobre o assoalho: daí a distinção entre *magistrature debut* (de pé) e *magistrature assise* (sentada).

Hélio Tornaghi, citado por Garcia (2008, p. 7), ressalta que a expressão indica o prestígio e independência de que gozavam os procuradores:

[...] a fim de conceder prestígio e força a seus procuradores, os reis deixaram sempre clara a independência desses em relações ao juízes. O Ministério Público constituiu-se em verdadeira magistratura diversa da dos julgadores. Até os sinais exteriores dessa proeminência foram resguardados; membro do Ministério Público não se dirigia aos juízes no chão, mas de cima do mesmo estrado (“*Parquet?*” - palavra que tornou-se sinônimo da própria Instituição Ministério Público) em que eram colocadas as cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhe endereçar a palavra, embora tivessem de falar de pé (sendo por isso chamados de ‘*Magistrature debout?*’; magistratura de pé).

Acima pontuados os aspectos terminológicos quanto às denominações do órgão ministerial, passar-se-á à sucinta análise acerca das origens institucionais do *Parquet*.

Dessa forma, aponta-se, na maioria das vezes, o Mundo Egípcio como nascedouro remoto da instituição Ministério Público, isto porque é lá que se encontra a figura do funcionário real, o *magiaí*, cujas funções são explicitadas por Garcia (2008, p. 7):

Dentre os antecedentes remotos, costuma-se indicar o funcionário real do Egito conhecido como *magiaí*, que tinha a função de denunciar os infratores, participar dos atos de instrução, zelar pelos interesses do soberano e proteger os cidadãos pacíficos; o funcionário grego denominado de *thesmotetis* ou *desmodetas*, cuja principal atribuição – que não era a de acusador, *munus* que recaía, em inúmeros povos da antiguidade, sobre as vítimas do crime ou seus familiares – era velar pela correta aplicação das leis; os *advocatus fisci* e os *Procuratores Caesaris*, que, apesar de não atuarem na persecução penal, que era de iniciativa do ofendido ou do povo em geral, tinham o dever, respectivamente, de defender o Estado romano e o tesouro do *Caesar*; os *éforos*, de Esparta, que, embora juízes, exerciam o *ius accusationis* e deveriam manter o equilíbrio entre o poder real e o poder senatorial.

Na história moderna, referenciada com mais frequência, o nascimento da instituição é havido na França. É o que leciona Mazzilli (2012, p. 36):

O mais comum é invocar-se a origem do Ministério Público nos procuradores do rei do velho Direito francês (a ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, foi o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do rei da França; Felipe, porém não criou os procuradores; apenas regulamentou o juramento e as obrigações de procuradores já existentes).

Ressalte-se, ainda, que a Revolução Francesa foi a responsável por estruturar de maneira mais adequada o Ministério Público enquanto instituição, conferindo garantias aos seus membros; contudo, a incorporação ao Código Napoleônico é que configurou sua instituição no país, o que serviu de modelo e influenciou vários Estados da modernidade (MAZZILLI, 2012, p. 36).

No direito brasileiro, a instituição tem sua evolução a partir do Direito português, a instituição Ministério Público no Brasil desenvolveu-se de maneira progressiva, de acordo com a dinâmica histórica e suas exigências, é o que salienta Pedro Rui da Fontoura Porto (2006, p. 144):

[...] cada instituição nacional tem uma história diversa daquela de suas congêneres no Direito comparado, porque acompanha, passo a passo, a história de seu país. Com o Ministério Público brasileiro não é diferente: ele também teve seus fluxos e refluxos ante a conhecida alternância de regimes ditatoriais e processos de redemocratização do Brasil.

Dessa forma, ainda nos períodos do Brasil Colônia e do Brasil Império tem-se encontrado formas embrionárias da instituição, em que pese, na época, não se pudesse considerá-la uma instituição nos moldes atuais, vez que não possuía organização autônoma, garantias ou independência dos promotores públicos, que se configuravam em mero agentes do Poder Executivo (MAZZILLI, 2012, p. 39).

Na fase colonial, algumas Ordenações disciplinavam a atuação de agentes com atribuições assemelhadas às do Ministério Público, conforme explicita Garcia (2008, p. 29):

As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, como visto, disciplinavam a atuação de agentes cujas atribuições em muito se assemelhavam àquelas que atualmente recaem sobre o Ministério Público. Essas Ordenações, que compunham o direito português, vieram igualmente nas colônias lusitanas, dentre elas o Brasil.

Na fase monárquica, a legislação ainda não contemplava o Ministério Público enquanto instituição, fazendo menção aos “promotores públicos” (procurador da Coroa e Soberania Nacional), aos quais a Constituição de 1824 atribuía a acusação no juízo de crimes comuns (MAZZILLI, 2012, p. 39). Ainda nesse período, o Código de Processo Criminal de 1832 fez referência ao promotor na ação penal e dispôs sobre a possibilidade de nomeação interina, contudo, a denúncia podia ser oferecida por qualquer do povo (PORTO, 2008, p. 30).

A Constituição republicana (1891), por sua vez, apenas fez referência à escolha do procurador-geral e iniciativa que lhe conferida na revisão criminal *pro reo*. Todavia, a percepção aguda de Campos Salles, então Ministro da Justiça, permitiu que o Ministério Público fosse tratado como instituição nos decretos 848,1.030, anos de 1890 (MAZZILLI, 2012, p. 40).

Foi na Constituição promulgada em 1934 que o Ministério Público ganhou regramento formal. Nesse sentido, Mazzilli (2012, p. 41)

A Constituição de 1934 institucionalizou o Ministério Público, colocando-o em Capítulo à parte (Cap. VI, arts. 95 a 98: “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”). Previu que a lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis locais organizariam o Ministério Público nos Estados (art. 95); cuidou da escolha do procurador-geral da República com aprovação pelo Senado [...]; fixou as garantias dos membros da instituição (§ 3º) e os impedimentos dos procuradores-gerais (art. 97).

Contudo, com a Carta ditatorial de 1937 houve um retrocesso no tratamento dispensado ao *parquet*, Porto (2006, p. 146) explicitando as lições de Carlos Alberto de Salles sobre o assunto, pontua:

A Constituição Ditatorial de 1937, todavia, regrediu em relação ao texto anterior, silenciando a disciplina anteriormente estatuída e, apenas vagamente, mencionava a livre escolha do procurador-geral pelo chefe da Nação, situando o Ministério Público como “agente do Poder Executivo”, função que viria a desempenhar com vigor no regime militar pós-1969. A expansão institucional que a carta anterior, em sua curta existência, anunciava, acabou refluindo no Estado Novo. A extinção da Justiça Federal, não extinguiu o Ministério Público Federal, mantendo-o como em um limbo junto às instâncias estaduais, sobretudo nas capitais, onde exercia “uma espécie de procuradoria da Coroa, dos tempos dos reis portugueses.”

Em que pese o retrocesso na Constituição ditatorial de Vargas, o *parquet* desenvolveu-se sob a República, de modo que a Constituição democrática de 1946, fruto do processo de redemocratização, voltou a dar importância à instituição, a qual regida por um

título próprio – arts. 125 a 128, possuía regras de organização, escolha do procurador-geral da República, ingresso na carreira através de concurso, garantias de estabilidade e inamovibilidade, além de fixar a competência do Senado para aprovar a escolha do procurador-geral, ao qual foi confiada a representação de inconstitucionalidade (MAZZILLI, 2012).

Sob o golpe militar de 1964 foi promulgada a Carta de 1967, acerca da qual Garcia (2008, p. 33) esclarece:

A Constituição de 1967, sem introduzir alterações substanciais, referia-se à Instituição em seus arts. 137 a 139, inseridos no capítulo do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional nº 1/1969 disciplinou o Ministério Público em seus arts. 94 a 96, tendo incluído a Instituição no capítulo “Do Poder Executivo”, sofrendo, posteriormente, algumas alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 7/1977.

Acerca dos dados fornecidos anteriormente sobre a Carta de 1967 e a EC nº 1/69, anota Mazzilli (2012, p. 42).

Com outro golpe, uma junta militar, sob a forma de “emenda constitucional” n. 1/69, decretou a Carta de 1969 [...] Houve notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República. Apoiando-se em atos institucionais, em 1977 o chefe do Executivo federal decretou a Emenda Constitucional n. 7. Pela nova redação do art. 96, previu-se a existência de uma lei complementar, de iniciativa do presidente da República, que viria a estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Conferiram-se mais poderes ao procurador-geral da República.

Em 1988, por fim, sobreveio a Constituição democrática. Apresentando a estrutura geral da CF/88 no que diz respeito ao Ministério Público e ressaltando a independência do órgão ministerial, Garcia (2008, p. 35) explica:

A Constituição de 1988 inseriu o Ministério Público no Capítulo IV (“Das Funções Essenciais à Justiça”), o qual integra o Título IV (“Da Organização dos Poderes”). Com isso, os alicerces da Instituição, não obstante dispostos no mesmo Título dos demais Poderes, o foram em Capítulo distinto, o que terminou por afastar a falsa concepção de que o Ministério Público integra o Poder no qual sua disciplina fora encartada. A Constituição, assim, diluiu os estreitos vínculos outrora existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo, tendo vedado a representatividade judicial deste e assegurado a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente.

Ao analisar o regramento que a Constituição de 1988 dispensou ao Ministério Público em comparação às constituições anteriores, Porto (2006, p. 147) referindo-se às lições de Carlos Alberto de Salles, aduz:

De outra parte, apesar de eventualmente as constituições anteriores à de 1988 regulamentarem organicamente o Ministério Público, não tiveram nenhuma preocupação com sua definição institucional, natureza e funções. Vale dizer que elas estabeleceram “*como era*, mas não disciplinaram *o que era e para o que era* o Ministério Público. Faltou sempre estabelecer quais eram as características fundamentais da instituição, dando-lhe uma definição precisa e determinando suas atribuições próprias”.

Do exposto, tem-se na CF/88, ora vigente, as definições precisas acerca do Ministério Público, assegurando-lhe autonomia funcional e administrativa e organização com critérios formais. Desse modo, a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público garantias institucionais, direcionadas à instituição em si, e garantias individuais, destinadas aos seus membros no exercício de suas atribuições.

Ademais, o Ministério Público não pertence mais a nenhuma estrutura dos Poderes do Estado, sendo-lhe conferida autonomia e independência para exercer seus misteres constitucionais, sem quaisquer vinculações, seja ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário. É o próprio órgão que elabora sua proposta orçamentária e organiza seus quadros.

Passemos agora à análise dos dispositivos que dispensaram tratamento ao Ministério Público.

Diz o art. 127 da CF/88:

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. (BRASIL, 1988).

Do dispositivo constitucional infere-se que longe de um papel adstrito à persecução criminal de outrora ou mesmo da sustentação de interesses eminentemente voltados aos interesses dos governantes, o Ministério Público é hoje consagrado, com autonomia e independência funcional, à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como da ordem jurídica e do regime democrático, pelo que passou a ser “órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, dos direitos sociais ou indisponíveis e do contraditório penal”, conforme explicitado por Mazzilli (2012, p. 68).

Como *instituição permanente* no âmbito nacional, o Ministério Público não deixa de ser *órgão* pelo qual o Estado manifesta sua soberania, pelo que responsabiliza-se o Estado diretamente por sua atuação. Esse caráter de permanência evita que seja abolido pelo poder constituinte derivado. Por sua vez, o *zelo das principais formas de interesse público*, quais sejam, a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, é realizado tendo em vista o interesse público primário (o bem geral), não em razão do interesse secundário ou da Administração. Ainda, no que respeita ao seu papel afeto

à *função jurisdicional* do Estado, este não deve ser entendido num sentido restrito ao âmbito judicial, mas também ao âmbito extrajudicial, sempre tendo em vista os interesses que lhe são de responsabilidade a defesa. Por fim, ressalte-se que *a defesa da ordem jurídica e da democracia*, o Ministério Público atua como fiscal da lei e de sua destinação, observando a harmonia do ordenamento jurídico em relação à Constituição Federal e, ainda, tem sua força e independência atrelada ao cumprimento dos preceitos legais (MAZZILLI, 2012, p. 70-71).

Acerca dos princípios institucionais do órgão ministerial, os temos indicados pela CF/88: Art. 127. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Dessa forma, não há hierarquia entre os membros de cada Ministério Público ou em relação ao procurador geral, neste último caso apenas em casos específicos. Com relação à unidade e indivisibilidade, tem-se que os membros do *Parquet* integram um só órgão, podendo uns serem substituídos pelos outros, segundo critérios de lei. Contudo, não há unidade com relação a membros de Ministérios Públicos diversos (MAZZILLI, 2012, p. 72).

Acerca do assunto, são esclarecedoras as lições de Mazzilli (2012, p. 72-73):

O art. 128 da Constituição diz que “o Ministério Público abrange” o da União e o dos Estados, e com isso dá idéia de unidade entre eles. Entretanto, a afirmação serve antes para assegurar que o Ministério Público é uma *instituição nacional*, mas não que seja um único órgão do Estado. É só conceitual a unidade entre os Ministérios Públicos: a norma quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis.

Indivisibilidade só se concebe quando haja unidade. Mesmo assim, os poderes do procurador-geral encontram limite na independência funcional dos membros do Ministério Público. Não se pode impor um *procedimento funcional* a um membro da instituição senão fazendo recomendação sem caráter normativo ou vinculativo [...]

Avaliando o último princípio institucional, qual seja a independência funcional, Mazzilli (2012, p. 73):

Independência funcional é o princípio segundo o qual cada membro e cada órgão do Ministério Público gozam de liberdade para exercer suas funções em face dos outros membros e órgãos da *mesma instituição*. Isso significa que, no exercício da atividade-fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões que últimas afetas à instituição, sem se ater a ordens de outros membros ou órgãos da mesma instituição.

Não se confunde independência funcional com autonomia funcional. [...] a autonomia funcional é a liberdade que tem cada Ministério Público brasileiro de tomar decisões que lhe são próprias, subordinando-se apenas à Constituição e às leis, e não a outros órgãos do Estado.

Desse modo, no que diz respeito aos membros do Ministério Público, estes são dotados de independência funcional, podendo agir de acordo com suas convicções, sem subordinar-se no exercício de sua função ao chefe da instituição.

Acerca da autonomia funcional, assim é a disciplina da Carta Política:

Art. 127. [...] § 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, [...]. § 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 1988).

Em observância à norma constitucional (art. 61 § 1º, II, *d*, da CF/88) foi editada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8.625/93), a qual dispõe sobre normas gerais para organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. A referida lei, corroborando com os preceitos constitucionais, disciplina:

Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente: [...] III - elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização; V - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros; VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores; VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado; VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos e carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores [...]. (BRASIL, 1988).

O texto constitucional previu, ainda, garantias aos membros do Ministério Público, tudo em razão das funções que lhes cabe desempenhar. Nesse sentido, dispôs o texto da CF/88:

Art. 128 § 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: I - as seguintes garantias: a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I. (BRASIL, 1988).

As prerrogativas atribuídas aos membros do *Parquet* existem em razão das funções sociais que lhes foram atribuídas pela Constituição. Isto porque, para que a instituição as desempenhe de maneira satisfatória, exige-se uma atuação livre de ingerências dos Poderes do Estado, visto que, muitas vezes, o Ministério Público atua contra o Poder Público, já que este reiteradamente omite-se na promoção dos direitos sociais ou em desacordo com os preceitos constitucionais que lhe são afetos.

Por outro lado, também foram estabelecidas vedações pela Constituição vigente:

Art. 128 [...] II - as seguintes vedações: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária; f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (BRASIL, 1988).

As referidas vedações, por sua vez, assim como as predicamentos, possuem o condão de garantir um correto e isento exercício das relevantes funções que lhes foram atribuídas (MAZZILLI, 2012, p. 126).

Apresentem-se, ainda, as funções institucionais atribuídas àqueles membros do órgão ministerial pela CF/88:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988).

As funções institucionais atribuídas pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 129, serão avaliadas por ocasião do tópico 3.3 mais detidamente, levando-se em consideração aquelas relacionadas à defesa dos direitos sociais.

Por derradeiro, ressalte-se que no Brasil, o Ministério Público abarca o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, conforme o art. 128 da CF/88. E, ainda, no tocante a sua regulamentação legal vige a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP, a qual possui *status* de lei ordinária federal, de nº 8625, de 12 de novembro de 1993.

Desse modo, a evolução histórica e constitucional do tratamento dispensado ao Ministério Público demonstra os grandes avanços alcançados no sentido da organização, da conquista da independência de atuação e das prerrogativas conferidas aos membros do órgão ministerial, demonstrando um grande disciplinamento orgânico alcançado. Outrossim, ressalte-se o fundamental papel atribuído ao *Parquet* na garantia constitucional dos interesses

coletivos ou indisponíveis, na proteção à democracia e à ordem jurídica, a serem protegidos através de instrumentos também disciplinados no ordenamento jurídico brasileiro. Verifica-se, portanto, um plexo de normas disciplinadoras do Ministério Público, as quais fornecem os elementos para sua atuação e revelam a relevância jurídica do órgão ministerial no sentido da garantia de direitos tão relevantes para a sociedade.

3.2 Legitimidade do Ministério Público para atuar na garantia dos direitos sociais

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público logrou de significativo prestígio. Isso porque, a Constituição vigente o incumbiu de relevantíssimas funções, precipuamente, dentre outros campos, na área social, a qual será objeto de estudo do presente capítulo. Nesse sentido, a compreensão do papel reservado ao Ministério Público na Constituição de 1988 passa pelo exame da sua legitimidade (MOREIRA, 2009, p. 56), o que será avaliado nas linhas seguintes.

Acerca do papel a ser desempenhado pelo Ministério Público tendo em vista as disposições Constitucionais, Mazzilli (2007, p. 310-311) leciona:

Nos últimos anos, por influência estrangeira, chegou-se a pretender a criação de um *defensor do povo* destinado a receber e apurar as mais diversas reclamações de interesse popular contra as autoridades e os serviços públicos. De forma insistente, buscou-se em figuras como o *ombudsman* dos países escandinavos, o modelo ideal para um *ouvidor* ou um *defensor do povo* em nosso país. [...] Nos trabalhos da Constituinte, confiou ela na instituição do Ministério Público, já organizado em carreiras em todo o País: carreou-lhe as funções e os instrumentos para assumir novos e relevantes encargos, totalmente compatíveis com sua destinação. Conferiu-lhe, pois, notável crescimento, especialmente quanto a suas funções. Embora sem evidentemente lhe tornar exclusiva a defesa dos direitos nela assegurados, conferiu ao Ministério Público a tarefa de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos previstos na própria Constituição, o que corresponde à figura do defensor do povo, ainda que desta expressão não tenha se valido.

Frise-se, ademais, as importantes considerações de Jairo Cruz Moreira (2009, p. 57) acerca do papel a ser desempenhado pelo órgão ministerial:

[...] considerando a trajetória histórica traçada pelo Ministério Público, não se torna difícil compreender que tenha nele o constituinte reconhecido um dos acessos de que a sociedade poderia dispor para o alcance do objetivo de construção de uma democracia econômica e social.

Com a promulgação da Carta Magna, restaram estabelecidas as funções institucionais do Ministério Público no art. 129, estando-lhe atribuída, como referido alhures, a proteção de *quaisquer interesses difusos ou coletivos*. Conferindo-lhe, ainda, a Constituição

Federal de 1988, no seu artigo 127, *caput*, a defesa dos *interesses sociais*.

Ressalte-se que dois anos após a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1990, a cláusula geral *quaisquer outros interesses difusos e coletivos* foi incorporada ao art. 1º, IV, da Lei da Ação Civil Pública pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor, seguindo a mesma fórmula a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que assim dispõe:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos. (BRASIL, 1993).

Destaca-se, ainda, nesse contexto, que a função institucional do Ministério Público, no caso em exame, notadamente atrelada à implementação dos direitos fundamentais, sobretudo aos de caráter social, é evidenciada pelo texto constitucional, de modo que os objetivos ali aludidos podem ser resumidos no zelo pelo interesse público. É que no âmbito cível, o texto fundamental conferiu ao órgão ministerial ampla legitimidade ativa e interventiva para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como dos interesses difusos e coletivos, e do patrimônio social e público (MAZZILLI, 2007, p. 64). Nesse sentido, portanto, ao Ministério Público é possível atuar em vários domínios que sejam considerados interesses difusos ou coletivos, inclusive na defesa dos direitos sociais, a exemplo da saúde, da educação, da habitação e da previdência social.

Explicitando o conteúdo do texto constitucional, Mazzilli (2007, p. 114) leciona:

O objeto da atenção do Ministério Público resume-se nesta tríade: a) zelar para que não haja disposição alguma de interesse que a lei considera indisponível; b) ou, nos casos em que a indisponibilidade é apenas relativa, zelar para que a disposição daquele interesse seja feita em conformidade com as exigências da lei; c) ou zelar pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo na solução da controvérsia.

De todo o exposto, infere-se, portanto, o poder-dever conferido ao *Parquet* pela CF/88 de atuar na garantia dos direitos sociais. Isto porque a aplicabilidade e efetividade das normas que preceituam direitos sociais encontram-se abraçadas por sua atuação, na medida em que a instituição deve atuar ou intervir em juízo quando o interesse em foco for indisponível ou de caráter social, transindividual, relativamente à qualidade da parte ou à natureza da lide, (MOREIRA, 2009) estando aí albergado o direito fundamental a educação.

Nesse sentido Dione Ribeiro Basílio (2009, p. 119) pondera:

Seu interesse na defesa de interesses sociais como a prestação do direito à educação fundamental, advém da própria Constituição que lhe imputa a defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis. Assim não há que se questionar legitimidade do Ministério Público para atuação em defesa de um interesse social via Ação Civil Pública sob pena negativa de um interesse já reconhecido pela norma que impõe a atuação ministerial.

Ressalte-se, ainda, a jurisprudência consolidada acerca da legitimidade conferida ao *Parquet* para ingressar com ações que visem à proteção dos direitos sociais, estando incluso neste rol o direito à educação. É o que podemos observar do julgado abaixo transcrito:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. ARTS. 7.º, 200, 201 DO DA LEI N.º 8.069/90. DIREITO À CRECHE EXTENSIVA AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMA DEFINIDORA DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICOS. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESSA FAIXA ETÁRIA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA.

1. O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.
2. É que a Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.
3. Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.
4. Legitimatío ad causam do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis.
5. Sob esse enfoque, assento o meu posicionamento na confinação ideológica e analógica com o que se concluiu no RE n.º 248.889/SP para externar que a Constituição Federal dispõe no art. 227 que: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." Consequentemente a Carta Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional (CF, arts. 127 e 129).
6. O direito à educação, insculpido na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, é direito indisponível, em função do bem comum, maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria.
7. Outrossim, a Lei n.º 8.069/90 no art. 7.º, 200 e 201, consubstanciam a autorização legal a que se refere o art. 6.º do CPC, configurando a legalidade da legitimação extraordinária cognominada por Chiovenda como 'substituição processual'. (Processo:REsp 736524 SP 2005/0044941-4Relator(a):Ministro LUIZ FUXJulgamento:20/03/2006 Órgão Julgador:T1 - PRIMEIRA TURMAPublicação:DJ 03.04.2006 p. 256). (BRASIL, 2006).

Salienta-se, ademais, que após a CF de 1988, foram introduzidas diversas leis infraconstitucionais regulamentando direitos sociais e difusos que conseqüentemente alargaram o campo de atribuição do Ministério Público, dentre as quais estão a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 8.078/90 - o Código do Consumidor.

Destarte, a atividade ministerial foi fortalecida com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente ao enunciar garantias infanto-juvenis, dentre as quais figura o direito à educação e explicitar instrumentos de que dispõe a instituição para protegê-los.

Nesse sentido, Pompeu (2005, p. 199) esclarece:

O Estatuto da Criança e do Adolescente disciplina no seu artigo 210, a competência concorrente entre o Ministério Público Estadual em litisconsórcio ou não com o Ministério Público Federal, a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios e as associações legalmente constituídas há mais de um ano ingressarem com ações civis que visem a garantir, dentre outros direitos, o direito ao ensino obrigatório, material didático escolar, transporte, assistência à saúde do educando, atendimento educacional em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

Em breves palavras que resumem o entendimento defendido ao longo deste tópico, pode-se afirmar que a Constituição encarregou-se de engajar o Ministério Público na tarefa de promoção dos direitos sociais, dentre os quais o direito à educação é destacado. É que, hodiernamente, o *parquet* encontra-se a serviço da efetividade dos direitos sociais, possuindo legitimidade para tanto, em razão da Lei Fundamental de 1988, a qual ampliou seus horizontes de atuação (art. 129, II CF/88).

3.3 Instrumentos de defesa dos direitos sociais no exercício das atribuições ministeriais

Configurada a legitimidade do Ministério Público para atuar na garantia dos direitos sociais e referidas suas *funções institucionais* pela Constituição (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), passa-se à análise dos seus instrumentos de atuação, os quais devem ser utilizados com vistas à execução e aplicação das leis, no zelo pelos interesses sociais ou individuais indisponíveis, difusos e coletivos (MAZZILLI, 2007).

Dessa forma, a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional previu instrumentos de atuação para o *Parquet*, pelo que o exercício das funções institucionais de que cuida em “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância*

pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, inc. II da CF/88) pudessem ser realizadas, instrumentos esses que serão em seguida analisados, com correspondência na legislação de regência. Nesta seara, será destacada, ainda, a disciplina da LOMPU, de aplicação subsidiária para os Ministérios Públicos dos Estados (art. 80 da Lei nº 8.625/93).

Dentre os instrumentos de atuação do Ministério Público, primeiramente, analisar-se-á a Ação Civil Pública - ACP, cuja disciplina encontra-se na CF/88, a qual aduz ser função institucional do *Parquet*: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Dessa forma, Mazzilli (2013, p. 73-74), em lições sobre a ACP, explicita o seguinte:

A rigor, sob o aspecto doutrinário, *ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público. [...] Como denominaremos, pois, uma ação que verse a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos? Se ela tiver sendo movida pelo Ministério Público, o mais correto, sob o prisma doutrinário será chamá-la de ação civil pública.*

Além disso, a regulamentação da ação civil pública ocorreu por meio da Lei 7.347 de 1985 - LACP, tendo sido alterada pelo Código de Defesa do Consumidor - CDC, Lei 8.078/90. Sobre o tema, Mazzili (2007, p. 312) esclarece:

De maneira ousada, o legislador constitucional foi além da própria Lei 7.347/85, que sofrera veto presidencial à norma de extensão pela qual se pretendia permitir ao Ministério Público a *defesa de outros interesses coletivos ou difusos*. A Constituição admitiu a iniciativa ministerial “*para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”, ou seja, conferiu à defesa de interesses difusos a mesma extensão que anteriormente tinha sido negada pelo presidente da República, quando da sanção da LACP. Na esfera infraconstitucional, posteriormente, o CDC devolveu a norma de extensão antes vetada na LACP.

A legitimidade ativa para propositura desta ação é disciplinada pelo art. 5º da LACP e pelos arts. 81 e 82 do CDC, abaixo transcritos na sequência mencionada:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1985).

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de

que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público, II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. (BRASIL, 1990).

Além destes legitimados, também poderão propor a ação civil pública os sindicatos (art. 8º, inc. III, CF/88) e as comunidades indígenas (art. 232, CF/88).

A respeito dos bens jurídicos tutelados pela ação civil pública, são eles elencados pelo art. 129, III, da CF/88, complementado pelo art. 1º da LACP, os quais que permitem a defesa de direitos transindividuais relacionados com o meio ambiente, o consumidor, o patrimônio cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), as infrações à ordem econômica e à economia popular; infrações à ordem urbanística; qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Ressalte-se, ainda que o Ministério Público poderá atuar, no âmbito da ação civil pública, como autor ou como fiscal da lei. Desse modo, qualquer pessoa poderá levar ao conhecimento do órgão ministerial uma eventual lesão ou ameaça de lesão a interesses transindividuais, cabendo à instituição, conforme o caso, determinar a apuração dos fatos por meio do competente inquérito civil, sempre que a notícia do fato carecer de provas pré-constituídas e idôneas. Além disso, a LACP permite que as pessoas comuns noticiem o fato ao Ministério Público, determina também a obrigatoriedade de que todo servidor público provoque a instituição caso venha a tomar conhecimento de fatos que constituam ou possam constituir objeto de ação civil pública, indicando elementos de convicção (art. 6º, LACP).

Se não intervier no processo como parte, o Ministério Público, obrigatoriamente, atuará como fiscal da lei (art. 5º, § 1º da LACP; art. 92 do CDC). Nesse caso, o *Parquet* defenderá o interesse do Estado de ver a lei perfeitamente aplicada a situações jurídicas de grande relevância social. Outrossim, incumbe-lhe assumir a autoria da ação sempre que o autor desistir dela de forma infundada, ou sempre que uma associação legitimada a abandonar (art. 5º, § 3º da LACP).

Havendo pedido de desistência da ação civil pública pelo Ministério Público, interpretando analogicamente o art. 9º da LACP, deve o órgão do *Parquet*, antes de protocolar

o seu pedido de desistência submetê-lo ao Conselho Superior do Ministério Público. Apenas com a concordância deste órgão será possível a desistência, deverá o Conselho indicar outro membro da instituição para que este assuma o ofício junto ao feito.

No que diz respeito à execução da ação civil pública, nas hipóteses de defesa de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, é o próprio autor da ação julgada procedente que deve promover a execução da mesma, em caso de autor diverso do Ministério Público, este deverá promovê-la, caso a autora não lhe tenha proposto execução em 60 dias do trânsito em julgado (art. 16 da LACP).

Ademais, acerca da ACP no que diz respeito a interesses coletivos ou individuais relativos à infância e à juventude, a exemplo do direito à educação, Mazzilli (2013, p. 739) pontua:

Confere a Lei n. 8.069/90 iniciativa ao Ministério Público para a ação civil pública, na área da infância e da juventude, até mesmo no tocante à defesa de *interesses individuais*, dado o seu caráter de indisponibilidade. Assim, o Ministério Público poderá ingressar com ação civil pública para assegurar vaga em escola tanto para uma única criança, como para dezenas, centenas ou milhares delas; [...]. Da mesma forma, poderá ajuizar ações civis públicas na defesa quaisquer interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos de crianças ou adolescentes.

Dessa forma, a ACP é importante instrumento de atuação do Ministério Público para tutela dos interesses sociais, sendo aquele legitimado para sua propositura nas hipóteses constitucionais, dentre as quais destaca-se os interesses coletivos e transindividuais, dentre os quais encontram-se os direitos sociais.

Todavia, não só por meio da ação civil pública o *Parquet* pode buscar a tutela dos direitos sociais. O Ministério Público pode fazê-lo, igualmente, servindo-se de outros instrumentos que são utilizados em caráter não-jurisdicional. Com isso, examine-se agora a instauração do Inquérito Civil - IC.

Mazzilli (2007, p. 317) conceitua o inquérito civil com as seguintes palavras:

Em suma, é o inquérito civil um procedimento investigatório prévio, instaurado, presidido e eventualmente arquivado pelo Ministério Público, tendo como escopo a coleta de elementos de convicção necessários para embasar a ação civil pública ou viabilizar outras formas de atuação a seu cargo. O objeto do inquérito civil consiste na investigação de danos a interesses transindividuais (como meio ambiente, consumidor, etc.), ao patrimônio público e social, ao interesse público e a outros interesses que ao Ministério Público incumba defender.

Ainda considerando as lições de Mazzilli (2013, p. 495) acerca do Inquérito Civil, é importante ressaltar o que segue:

Criado na Lei n. 7.347/85 e logo depois consagrado na Constituição de 1988, o

inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública; subsidiariamente, serve para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromisso de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra atuação a seu cargo.

Identificam-se três fases do IC, a primeira delas é a instauração, feita por portaria que descreva os fatos objeto da investigação, apontando os elementos que fundamente a instauração e relacione as provas a serem produzidas inicialmente; a segunda fase é a de instrução, de caráter inquisitivo, em que o Ministério Público detém os poderes instrutórios próprios das autoridades administrativas e, por fim, a fase de encerramento, quando ocorre o arquivamento ou o ajuizamento da ACP que nele se fundamente. O arquivamento do Inquérito Civil é promovido diretamente pelo Ministério Público, com os autos sendo remetidos para o órgão competente de reexame. Arquivado o IC, os colegitimados não estão impedidos de ajuizar ação competente (MAZZILLI, 2007, p. 317-318).

Do exposto, infere-se que o inquérito civil não serve somente para subsidiar o ajuizamento de ACPs, mas também para permitir que o membro do Ministério Público faça uso dos instrumentos postos à sua disposição no exercício de suas atribuições, inclusive na perseguição do cumprimento dos direitos sociais.

Além do IC, a CF/88 permite que o órgão ministerial instaure e presida outros procedimentos de sua competência. É o que se extrai da disciplina Constitucional, *in verbis*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...] VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; [...]. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a LOMP, em seus artigos 26 e 27, disciplina:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos [...] b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; [...] V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas; VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da

legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade; VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: I - pelos poderes estaduais ou municipais; II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta; III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública. Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I; IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito. (BRASIL, 1993).

Tendo em vista os dispositivos ora abordados, a seguir serão apresentados os seguintes instrumentos de atuação ministerial: audiências públicas; recomendações; requisições; e termo de ajustamento de conduta.

No curso do inquérito civil, pode ocorrer um compromisso de ajustamento de conduta, o qual tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial, bilateral e consensual. Por meio do referido instituto, um órgão público legitimado toma daquele que está causando dano (compromitente) o compromisso de adequar sua conduta ao que a lei exige. Dessa forma, não se confunde com o contrato, visto que não é órgão público que o toma titular do direito transindividual e não patrimonial que lhe é objeto, tampouco pode dispor do direito material ou fazer concessões quanto ao seu conteúdo. Igualmente, o órgão legitimado não assume obrigações (MAZZILLI, 2013, p. 451-452).

Esta idéia é muito bem esclarecida por Mazzilli (2013, p. 452), cujo ensinamento segue transcrito:

Assim, é o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título. Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faltaria interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem o título executivo.

O compromisso de ajustamento de conduta possui, ainda, natureza de *garantia mínima* em favor do grupo lesado, não podendo constituir-se em limitação máxima de direitos de terceiros. Por ser tomado por termo, o referido compromisso também é conhecido por *termo de ajustamento de conduta – TAC*, possuindo as seguintes características mais

relevantes:

- a) O compromisso é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública, sendo destacado aqui o Ministério Público;
- b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado, antes há ajustamento de conduta do causador do dano às obrigações legais;
- c) dispensam testemunhas instrumentárias e a participação de advogados, não sendo colhido nem homologado em juízo;
- d) o órgão legitimado pode tomar compromisso de qualquer causador do dano, mesmo de outro ente público;
- e) deve haver previsão no próprio título das cominações em caso de descumprimento;
- f) do título deve constar a obrigação certa quanto à exigência e determinada quanto ao objeto e conter obrigação exigível (MAZZILLI, 2013, p. 454).

Outro aspecto a ser ressaltado acerca do TAC diz respeito ao arquivamento do IC embasado no compromisso de ajustamento, ocasião em que o colegiado competente do Ministério Público deve homologar se satisfatórias as medidas ajustadas, devendo o Ministério Público, no caso, acompanhar a execução do compromisso. Por outro lado, ressalte-se a existência de TACs preliminares, os quais não dispensam o prosseguimento de diligências, apenas configuram-se em solução parcial dos problemas investigados. Caso o Conselho Superior considere insuficiente as medidas e mandar propor a ação, o compromitente fica desobrigado de cumpri-lo. Outra situação é quando o compromisso é considerado insatisfatório, podendo, nesse caso, qualquer legitimado propor a ação judicial cabível. Ademais, é preciso destacar o momento em que o TAC se torna eficaz, o que ocorre a partir do instante em que é tomado pelo órgão público legitimado (MAZZILLI, 2013).

Em que pese o TAC não seja, tecnicamente, uma transação do direito privado, o compromisso de ajustamento de conduta pode ser rescindido pelos defeitos dos negócios jurídicos, tanto voluntariamente quanto contenciosamente (MAZZILLI, 2013).

Do exposto, infere-se que o Ministério Público, no exercício de suas atribuições, pode firmar ajustamento de conduta a fim de comprometer qualquer causador do dano, inclusive entes públicos, a cumprirem suas obrigações legais. Dessa forma, plenamente plausível é a hipótese do órgão ministerial firmar um TAC para ajustar a conduta do causador do dano no sentido de atender a um direito social de que venha negligenciando os preceitos estabelecidos na CF/88 e na legislação infraconstitucional.

No exercício das funções previstas no art. 129, II, da Constituição, pode o Ministério Público promover audiências públicas (regulamentadas art. 27, parágrafo único, IV da Lei nº 8.625/93 – LONMP, supra transcrito). Essa promoção visa a assegurar que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Carta Cidadã, são as funções de *ombudsman* do *parquet* (MAZZILLI, 2013).

As audiências públicas realizadas pelo Ministério Público tem a função de possibilitá-lo a tomar conhecimento das necessidades sociais coletivas que não foram providas ou o foram de maneira insatisfatória pela Administração, o que é realizado através de esclarecimentos prestados por pessoas e entidades da sociedade civil, as quais são convocadas para auxiliar o órgão ministerial no cumprimento de suas funções sociais.

Para melhor explicar o tema, recorre-se às palavras esclarecedoras de Mazzilli (2008, p. 326-327), o qual leciona acerca das audiências públicas, para tanto servindo-se das lições de

[...] as audiências públicas cometidas ao Ministério Público são apenas um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (as chamadas entidades não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, e, mais especialmente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo do interesse público e na defesa de interesses metaindividuais (como o efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, o adequado funcionamento dos serviços de relevância pública, [...]).

Para Pedro Roberto Decomain (1998 apud MAZZILLI, 2008, p. 327)

Como observou Pedro Roberto Decomain, ‘as audiências públicas revelaram-se mecanismos eficientes de equacionamento de problemas ligados a direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral, como aqueles relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, etc. Também são eficazes em matéria de serviços públicos, porque permitem um debate amplo em torno da atuação da Administração Pública, que tem sua eficiência analisada e questionada publicamente pelos destinatários dela, ou seja, pelas pessoas da coletividade de modo geral. Cabe ao Ministério Público então promover referidas audiências, conduzindo durante elas os debates. Com isso toma plena ciência daquilo que a coletividade realmente deseja em determinado assunto, informando-se e formando um juízo mais próximo dos verdadeiros interesses comunitários, antes de empreender quaisquer providências [...].

Constata-se, portanto, que as audiências públicas realizadas pelo Ministério Público não se submetem a uma assembléia popular, tampouco nelas se votam opções ou linhas de ação para a instituição, mas por meio delas intenta o Ministério Público obter informações, depoimentos e opiniões, sugestões, críticas e propostas, para haurir com mais legitimidade o fundamento de sua ação institucional (MAZZILLI, 2008).

Com isso, pode-se afirmar que as audiências públicas são importantes mecanismos de atuação do Ministério Público no exercício de suas atribuições constitucionais

de consecução dos direitos sociais, permitindo que os membros do órgão ministerial conheçam aos problemas da sociedade e sua interajam com a Administração na busca de intento.

Ainda no exercício das atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição, no art. 129, II, tem o órgão ministerial o poder de expedir recomendações para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública atendam ao que assegurou a Constituição. As referidas recomendações encontram-se regulamentadas no art. 27, parágrafo único, IV da LOMP.

Segue transcrito o art. 15 da Resolução nº 23/2007 – CNMP a respeito das recomendações: O Ministério Público, nos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório, poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover. Parágrafo único. É vedada a expedição de recomendação como medida substitutiva ao compromisso de ajustamento de conduta ou à ação civil pública. (BRASIL, 1993).

Na proteção aos direitos sociais, as recomendações são instrumentos através dos quais o Ministério Público alerta o Poder Público acerca da ausência ou do irregular cumprimento das prestações sociais que lhe incumbe realizar, traçando-lhe linhas de atuação de acordo com a vontade constitucional e as disposições infraconstitucionais.

Embora não tenham força coercitiva, guardam acentuado poder de convencimento, devendo o Ministério Público requisitar ao destinatário da recomendação sua ampla divulgação e resposta por escrito. Discorrendo acerca do assunto, ensina Mazzilli (2008, p. 337):

Quando a matéria diga respeito a uma das questões nas quais haja discricionariedade de atuação do administrador, o relatório e as conclusões ministeriais não passarão de meras *recomendações* em sentido estrito, mais com força psicológica ou moral, embora legitimadas pelo processo de sua coleta; mesmo assim, o órgão do Ministério Público requisitará sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Sob esta ótica, as recomendações configuram-se em instrumentos de grande relevância na seara dos direitos sociais, vez que com sua emissão o Ministério Público exerce o zelo da qualidade dos serviços públicos de maneira mais rápida e simplificada do que com a propositura de ações civis públicas, por exemplo. Outrossim, as recomendações propiciam um aprimoramento das atividades exercidas pelo poder público, notadamente na prestação dos serviços públicos e realização de políticas públicas, quando direciona a atuação da Administração a fim de realizar os comandos da Constituição de 1988.

Coadunando-se com este posicionamento Mazzilli (2008, p. 334) aduz:

Em vista de sua função constitucional de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública *respeitem os direitos constitucionais*, tem o Ministério Público a possibilidade de expedir recomendações, dirigidas aos órgãos e entidades correspondentes, [...].

Cabe, ainda, ao Ministério Público expedir recomendações, visando à *melhoria* dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao *respeito aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover*, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Nos procedimentos de sua atribuição o Ministério Público poderá, ainda, expedir notificações, que se configuram em verdadeiras intimações, fazendo saber a alguém que o deseja ouvir em dia, local e hora determinados, indicados com antecedência, cabendo a condução coercitiva no caso de não-comparecimento (art. 129, VI e art. 26, I, *a* da LOMP). Antes da notificação, contudo, a experiência mostra ser proveitosa o *convite* de comparecimento ao gabinete, com finalidade indicada (MAZZILLI, 2013).

No zelo pelos direitos sociais, as requisições são instrumentos de grande valia, conforme preceitua Mazzilli (2013, p. 478):

O espírito dos dispositivos legais que cometem tais poderes ao Ministério Público, liga-se ao fato de que, na defesa da Constituição e das leis, para o correto zelo de interesses sociais e de interesses indisponíveis do indivíduo, e para o cabal desempenho da ação penal e da ação civil públicas, o Ministério Público precisa de instrumentos eficazes como a notificação de pessoas e a requisição de documentos e informações, destinados a instruir os procedimentos de sua competência.

Nos procedimentos de sua responsabilidade, o Ministério Público também pode expedir requisições que consistirão em ordem legal para realização de diligências ou apresentação de documentos ou informações (art. 129, VI e VIII da CF/88; Lei nº 8.625/93, art. 26, I, *b*, e II). Requisições há que só podem ser encaminhadas pelo próprio procurador-geral, quando os destinatários forem o governador do Estado, os membros do Poder Legislativo estadual e os desembargadores (art. 26, § 1º da Lei 8.625/93). Ademais, as requisições serão cumpridas gratuitamente e exigem prazo razoável para cumprimento (art. 26, § 3º da Lei 8.625/93) (MAZZILLI, 2013).

Constituem objeto das requisições do Ministério Público: a) o fornecimento de documentos, exames, perícias e informações (art. 8º, § 1º da LACP; art. 26, I e II da Lei nº 8.625/93); b) a realização de vistorias, exames e perícias (art. 26, I, *b*); c) a instauração de inquérito policial ou a realização de diligências investigatórias (art. 129, VIII da CF/88); d) a instauração de sindicância ou procedimento administrativo (art. 26, III da Lei nº 8.625/93).

Quanto às requisições, Mazzilli (2013, p. 479-481) leciona:

Atuando em sua área de atribuições, o órgão do Ministério Público terá o poder de requisição, não importa seja federal, estadual ou municipal a autoridade, a repartição

ou o órgão destinatário dessa requisição. Importa apenas se quem requisita tem atribuições para tanto.

[...]

A falta injustificada ou o retardamento indevido do cumprimento das requisições importará a responsabilidade de quem lhes deu causa, o que, em certos casos, poderá envolver não só aspectos disciplinares ou funcionais, como até mesmo responsabilidade criminal.

A respeito da responsabilidade criminal pelo desatendimento de requisição ministerial, ressalte-se que a LACP criou uma nova figura penal, podendo haver crime contra a administração pública, se ocorrer de forma dolosa, recusa, retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil pública (LACP, art. 10).

A Constituição de 1988 designou ao órgão ministerial atribuições atreladas à satisfação das necessidades sociais da população, conferindo-lhe as funções de um verdadeiro *defensor do povo*. Dessa forma, ao Ministério Público coube a proteção dos direitos sociais tanto na esfera judicial, quando no âmbito extrajudicial, pelo que o próprio texto constitucional previu os instrumentos institucionais para a tutela dos referidos direitos, os quais foram regulamentados pela Lei Orgânica do Ministério Público e outras normas afetas àquelas atribuições no âmbito infraconstitucional, as quais foram abarcadas por este tópico. Nesse sentido, a proteção dos direitos sociais, o *Parquet* deve ponderar o caso concreto, lançando mãos àquele instrumento que repute mais idôneo à proteção do interesse, em face do caso concreto.

Analisados os instrumentos de atuação do Ministério Público no exercício de suas funções, em especial na proteção dos direitos sociais, passar-se-á à verificação da atuação do órgão ministerial no Estado do Maranhão no que diz respeito à salvaguarda do direito à educação, notadamente no que diz respeito à qualidade educacional, objeto deste estudo.

4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Considerando as atribuições conferidas pela Constituição de 1988 na defesa dos interesses sociais (art. 127 da CR/88) e que a educação, nos termos do ordenamento jurídico constitucional, é direito fundamental social (art. 6º da CR/88), bem como diante dos baixos indicadores de qualidade da educação maranhense, o que ofende a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º da CF/88), é veemente a necessidade de melhoria das estruturas físicas das escolas, da qualidade do ensino, da formação e capacitação permanente dos profissionais da educação, entre outros fatores de qualidade, o que exige a atuação sistêmica por parte das Promotorias de Justiça com atribuição na defesa do direito à educação.

Observados esses aspectos, o presente capítulo tem por escopo analisar o desempenho das atribuições ministeriais na tutela ao direito à educação de qualidade. Para tanto, observar-se-á a organização do *Parquet* a nível estadual para a defesa da educação, especificamente, através da verificação das normas pertinentes. Postas as configurações organizacionais, verificar-se-á, outrossim, a atuação da Promotoria Especializada na Defesa da Educação na comarca de São Luís, tomando por base dados estatísticos documentados no relatório do ano de 2012, o qual é o recorte temporal deste trabalho, onde estão demonstradas as ações realizadas na tutela da educação estadual, destacando-se dos dados apresentados os índices percentuais que envolvem a qualidade da educação.

4.1 Organização do Ministério Público estadual para a defesa do direito à educação

Uma vez que já foram abordadas as disposições normativas no âmbito da Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional pertinentes às atribuições, competências e organização do órgão ministerial passar-se-á à análise da legislação aplicável ao órgão no Estado do Maranhão, cujas ações são voltadas à comarca de São Luís.

Inicialmente, observe-se que o texto da Lei Complementar - LC n. 13, de 25 de outubro de 1991 que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão, dispõe acerca dos conceitos de promotoria de justiça, estabelecendo sua composição e explicitando a atribuição do Procurador-Geral de Justiça em propor a fixação das suas atribuições. É o que segue:

Art. 23 – As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público, compostas por um ou mais Promotores de Justiça e pelos serviços auxiliares necessários ao desempenho de suas funções. § 1º – As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas. § 2º – As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que as integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores. § 3º – A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos dos Promotores de Justiça que as integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores. (MARANHÃO, 1991).

Tendo em vista a disposição geral supramencionada e atentado, especialmente, à Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação maranhense, temos que a Resolução nº 4/2003 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão (CPMP) redefiniu as atribuições da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação no âmbito do Ministério Público estadual, separando suas competências, restando revogada expressamente as disposições da Resolução nº. 07/2001, de 19/12/2001.

Dessa forma, a referida resolução considerou vários aspectos para fixar a denominação Promotoria de Justiça de Defesa da Educação e as competências a ela distribuídas. Dentre os vários aspectos outrora relacionados pelo CPMP, ressalta-se o caráter fundamental do direito à educação e os mandamentos constitucionais acerca da matéria, considerando-se as atribuições do Ministério Público na área educacional, dentre as quais destacou-se a fiscalização da correta aplicação verbas públicas destinadas à educação. Ademais, considerou-se o desempenho de funções institucionais relacionadas à educação por outras promotorias, descentralizando as demandas e prejudicando o controle ministerial acerca do direito em testilha.

Postos esses aspectos, tem-se que as atribuições da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação, segundo a legislação pertinente, qual seja a Resolução nº 4/2003 do CPMP, fixou competências da promotoria a serem levadas a cabo tanto no âmbito judicial, quanto no âmbito extrajudicial ao estabelecer, no seu art. 2º, que “À Promotoria de Justiça de Defesa da Educação cabe executar ações judiciais e extrajudiciais em defesa da educação na comarca de São Luís.” (MARANHÃO, 2003).

Outrossim, foram traçadas as diretrizes de atuação do promotor especializado na Defesa à Educação da seguinte forma:

Art. 3º - Aos Promotores de Justiça com exercício na Promotoria de Justiça de Defesa da Educação competem as seguintes atribuições específicas: I – promover as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas necessárias à defesa da educação; II – tutelar os direitos difusos coletivos, sociais e individuais indisponíveis relativos à educação; III – instalar e presidir o inquérito civil público, bem como qualquer outro Procedimento Administrativo referentes à matéria de suas

atribuições; IV – promover e acompanhar a Ação Civil Pública para a defesa do direito constitucional da educação; V – promover e acompanhar medidas judiciais extrajudiciais ou administrativas no caso de desobediência, recusa retardamento ou omissão no atendimento às requisições formuladas; VI – promover e acompanhar outras medidas judiciais extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições cometidas pela legislação ao Ministério Público na proteção dos direitos difusos e coletivos e individuais indisponíveis atinentes à educação; VII – encaminhar ao órgão de execução respectivo diretamente ou por intermédio da Procuradoria Geral de Justiça, documentos relativos à existência de infração administrativa civil ou penal não inseridas no rol de suas atribuições; VIII – receber e processar representações e quaisquer outros expedientes de qualquer pessoa por escrito ou oralmente devendo, nestes casos reduzi-las a termo dando-lhes o encaminhamento devido; IX – subsidiar os órgãos superiores do Ministério Público do Estado do Maranhão na definição de políticas e programas ligados a sua área de atuação; X – Auxiliar o CAOp/IJ na execução da política institucional dos programas e das ações específicas pertinentes a sua área de atuação; XI – propor a elaboração ou alteração ou a alteração das normas em vigor pertinentes a sua área de atuação; XII – propor à Procuradoria Geral de Justiça a celebração de convênios de interesse de sua área de atuação bem como zelar pelo cumprimento das obrigações deles decorrentes; XIII – representar o Ministério Público, mediante designação da Procuradoria Geral de Justiça junto aos organismos e entidades em eventos ligados a sua área de atuação; XIV – promover a integração do Ministério Público com órgãos e entidades públicas e privadas objetivando a união de esforços e, quando for o caso, o desenvolvimento de ações conjuntas ou simultâneas no âmbito da comarca da capital; XV – colaborar com órgãos e entidades públicas e privadas especialmente na promoção de campanhas educativas e preventivas bem como na implementação de programas e projetos que visem ao aperfeiçoamento dos serviços ligados a sua área de atuação; XVI – expedir recomendações aos órgãos e entidades públicas e privadas com vistas à prevenção de condutas lesivas a matéria educacional e a melhoria das atividades ligadas a sua área de atuação; XVII – divulgar as atividades desenvolvidas dando-lhes caráter pedagógico e preventivo; XVIII – acompanhar permanentemente o noticiário local e nacional com vistas a eventual adoção das providências legais cabíveis com relação aos fatos que guardem pertinência com sua área de atuação; XIX – manter arquivo organizado e atualizado dos documentos e peças processuais produzidas nos procedimentos de sua atribuição bem assim de decisões judiciais pertinentes; XX – manter cadastro atualizado dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, dos órgãos executivos da política educacional no Município e no Estado, dos sindicatos e demais instituições envolvidas com a matéria educacional; XXI – selecionar, coleccionar e catalogar informações técnicas e jurídicas e outras que interessem à sua área de atuação; XXII – desenvolver estudos e pesquisas, bem como sugerir a Administração Superior do Ministério Público a implementação de outros mecanismos de aperfeiçoamento técnico; XXIII – implementar programas de esclarecimentos a sociedade civil acerca dos direitos relativos a educação, por meio de palestras, cursos exposições em conjunto ou separadamente com os demais órgãos do Ministério Público; XXIV – apresentar à Procuradoria Geral de Justiça e à Corregedoria Geral do Ministério Público relatório das atividades da Promotoria de Justiça, de acordo com as regulamentações pertinentes, ou sempre que solicitado; XXV – auxiliar, quando solicitado, os demais órgãos do Ministério Público em questões relativas a sua área de atuação; XXVI – officiar como fiscal da execução da lei nas medidas judiciais em defesa da educação sempre que tais ações não tenham sido propostas pelo Ministério Público; XXVII – promover conjunta ou separadamente com a Promotoria de Justiça de Defesa do Idoso e do Portador de Deficiência medidas judiciais e extrajudiciais para a proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais a educação; XXVIII – promover conjunta ou separadamente com as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude medidas judiciais e extrajudiciais para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito ao direito fundamental à educação; XXIX – promover medidas objetivando o combate a evasão escolar bem como a inclusão de crianças e adolescentes no sistema educacional público; XXX – participar, como observador, do Conselho de

Educação do Estado do Maranhão e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; XXXI – fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados a área educacional principalmente os recursos do FUNDEF promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis [...]. (MARANHÃO, 2003).

Os Centros de Apoio Operacionais – CAOPs, são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, cuja previsão normativa está na Lei nº 8.625/93 LONMP, no seu artigo 33, *in verbis*:

Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica:

- I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns;
- II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade;
- III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções;
- IV - remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições;
- V - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos. (BRASIL, 1993).

À estrutura organizacional do MPE/MA atual voltada à tutela do direito à educação, foi acrescentado um CAOP, criado através da Resolução 12/2013 - CPMP sendo-lhe fixadas as seguintes funções:

Art. 2º - Compete ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação, no âmbito de sua área de atuação:

- I - Atuar de forma sistêmica e planejada de forma a auxiliar os órgãos de execução ministerial na interação com o Poder Executivo Estadual e Municipal na instituição e aprimoramento de Políticas Públicas que interfiram em melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão;
- II - Organizar banco de dados na área da educação de modo integrado a outros sistemas e de maneira atualizada;
- III – Elaborar diretrizes operacionais decorrentes das políticas institucionais prioritárias e institucionalmente definidas, mediante estruturação e implementação das atividades inerentes à gestão do plano estratégico institucional, sobretudo no que se refere aos projetos, indicadores e metas específicos;
- IV - Criar e disponibilizar instrumentos eficientes de apoio aos órgãos de execução e de assessoramento, permitindo o uso de ferramentas de interação em tempo hábil e, preferencialmente, de modo virtual, inclusive pesquisas, consultas, orientações, remessa de peças, sugestões não vinculativas de atuação e informativos;
- V - Realizar periodicamente de atividades de aprimoramento técnico-prático e operacional;
- VI – Participar nas ações interinstitucionais voltadas para a educação e para o controle dos atos de particulares e da Administração Pública na área educacional;
- VII - Articular com entidades da sociedade civil organizada para o fortalecimento ao controle social na área da educação;
- VIII – Atuar de forma articulada com os órgãos de execução e entre estes e demais órgãos da Administração Superior, inclusive mediante formação de grupos de trabalho, edição de enunciados sem caráter vinculante e envio de sugestões normativas ao Procurador-Geral de Justiça;

IX – Sugerir a Administração Superior a realização de Convênios para garantir a troca de informações e a capacitação dos membros do Ministério Público com atribuição na área, bem como os diversos atores envolvidos com a melhoria da qualidade da educação maranhense.

X – Viabilizar outras ações definidas pelos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, dentre elas a definição de Campanhas e Programas Institucionais e Interinstitucionais objetivando a melhoria da qualidade da educação maranhense;

XI – Criar espaços permanentes de capacitação e troca de experiências entre Membros do Ministério Público Estadual e Federal na busca permanente de efetivação da fiscalização dos recursos da educação em parceria com a Escola Superior do Ministério Público. (MARANHÃO, 2013).

Dos dispositivos transcritos infere-se, portanto, que a atuação do Centro de Apoio maranhense é direcionada à proteção dos direitos relacionados à educação neste Estado, estando aí inseridas atividades de organização e elaboração de mecanismos que fomentem a melhoria da qualidade da educação no Estado.

Outros aspectos organizacionais no que diz respeito à proteção ao direito fundamental social da educação, são as campanhas e programas realizadas, dos quais destaca-se o programa Interinstitucional “Educação de qualidade: direito de todo maranhense.” A apresentação do referido programa encontra-se no sítio do MPE/MA:

O Ministério Público do Estado do Maranhão, consciente de sua missão constitucional de defender os interesses sociais, empreende esforços na garantia ao acesso à educação de qualidade para todos os cidadãos e cidadãs maranhenses, pois compreende que essa continua a ser uma política social de grande relevância para o Estado, apesar dos baixos indicadores que vem apresentando nos últimos anos, conforme dados dos órgãos de pesquisas oficiais.

Para enfrentar essa realidade, o Ministério Público instituiu o Programa Interinstitucional “Educação de qualidade: direito de todo maranhense” em que procura estimular procuradores, promotores de justiça e servidores da Instituição Ministerial e demais parceiros, para que possam garantir não só o acesso e a permanência, mas, sobretudo, a qualidade da educação em nosso Estado. Serão realizados Encontros Regionais de Educação onde os promotores, gestores, profissionais da educação, conselheiros de políticas educacionais e demais parceiros, se reúnem e traçam estratégias de melhoria dos índices da educação, centrando esforços, primeiramente, em quatro eixos de atuação: Qualidade da educação, Transporte escolar, Alimentação escolar e Educação Infantil, e acima de tudo combater a corrupção.

Essas quatro dimensões serão monitoradas pelo Ministério Público e seus parceiros institucionais, por meio de indicadores e metas, a fim de contribuir para a alteração dos baixos índices verificados atualmente, pois educação de qualidade é um direito de todo maranhense. (MARANHÃO, [s.d.]).

Do exposto, verifica-se uma organização consolidada e sólida para a defesa da educação no Estado do Maranhão, a qual pauta-se em uma estrutura definida nas normas de organização e atuação funcionais do Ministério Público, voltadas, especificamente, à proteção do direito à educação, tal a relevância jurídica e material deste direito fundamental social. Diante disso, o tópico seguinte abordará, no plano fático, os percentuais compilados e as ações realizadas pela Promotoria Especializada na Defesa da Educação – PJEDE, constantes

no “Relatório Final 2012” daquela especializada, a fim de demonstrar a atuação do órgão ministerial na salvaguarda do direito em comento.

4.2 Atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão na defesa do direito à educação de qualidade

No Relatório Final 2012, a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação – PJEDE apresenta as atividades realizadas durante o ano de 2012, considerando o compromisso institucional de efetivação do direito fundamental à educação, prescrito na Constituição Brasileira, o qual requer um esforço conjunto de instituições governamentais e não-governamentais para sua implementação. Com isso, durante todo o referido ano, foram realizadas ações no sentido de identificar os problemas e deficiências da rede pública educacional de São Luís junto aos gestores e profissionais ligados à educação, a partir das reclamações e denúncias realizadas, as quais se referem a vários aspectos do ambiente escolar (SILVA, 2012).

No que diz respeito ao aspecto da qualidade (art. 206 da CF/88), preocupação constante e daquela Promotoria, o Relatório Final 2012 salientou que esta é compreendida enquanto aspecto dinâmico, modificado à proporção que o tempo, o lugar e as pessoas que a produzem mudam, devido à dinâmica social, sendo necessária constante reelaboração.

O “Relatório 2012” em análise faz menção à atuação da PJEDE no ano de 2010, ocasião em que apresentou relatórios consistindo na publicação de 02 volumes, lançados em 2011 – relativos à Rede Pública Estadual e Rede Pública Municipal – com o escopo de apresentar um diagnóstico da situação de nossas escolas públicas, as quais ainda apresentam-se deficientes em sua maioria, necessitando de transformações urgentes para que cumpra o seu objetivo de dar à sociedade uma juventude cidadã, oferecendo-lhe uma educação completa, que contemple as esferas cognitiva, lúdica, afetiva (SILVA, 2012). Deste trabalho empreendido pela Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação, que coletou dados das escolas públicas tanto estaduais quanto municipais situadas na cidade de São Luís, resultando na obra local que abordou a efetivação do direito à educação nesta municipalidade, em que foram averiguados os fatores a seguir:

A respeito da realidade das escolas públicas estaduais em São Luís no que diz respeito a fatores de qualidade, a análise do Ministério Público Estadual, concluiu naquele ano, em síntese, acerca das 139 escolas avaliadas:

- a) A respeito da estrutura física e nível de conservação do ambiente escolar – Foram encontradas escolas deterioradas, com iluminação insuficiente, paredes pichadas e rachadas, portas danificadas, entre outros aspectos. Em 58,98 % a estrutura foi considerada boa; em 9,35% foi considerada precária e, em 39,57%, regular.
- b) A respeito do corpo docente das unidades – Foram detectados grande quantidade de professores contratados, distribuídos em quase todas as unidades, o que contraria a Constituição Federal (art. 37, inc. II c/c art. 37, inc. IX) e, por conseguinte, os preceitos de valorização docente e a correta estruturação da categoria, prejudicando a qualidade educacional. Além disso, 64 escolas não apresentavam quadro docente completo, caracterizando oferta irregular do ensino.
- c) Quanto aos aspectos pedagógicos – A relação de alunos por sala de aula e por professor foi verificada irregular em 38% das escolas averiguadas, o que fere as disposições do art. 25 da Lei 9.394/96 e da Resolução 191/2010 - CEE, art. 20, alíneas *c*, *d* e *e* do inc. XIV. Outrossim, foram encontradas salas de aula improvisadas, sem dimensões adequadas para a prática pedagógica, entre outros fatores prejudiciais ao desenvolvimento de atividades e resultados favoráveis.
- d) Quanto ao uso de novas tecnologias – Este aspecto demonstrou-se comprometido, ofendendo o art. 205 da Constituição Federal, o qual prevê a educação como qualificação e preparação para o trabalho, tendo em vista o crescente processo de informatização da sociedade. Assim, embora fossem encontrados 112 laboratórios de informática instalados (80%), em 19% deles o uso é ocasional e 20% simplesmente não é utilizado.
- e) Existência e uso das bibliotecas – A Lei nº 12.244/10 obriga a instalação de bibliotecas em todos os estabelecimentos de ensino do país e, nas escolas da rede estadual visitadas, verificou-se que 80% atende aos preceitos da referida lei. Contudo, 55,4% não o faz de maneira satisfatória, apresentando acervo desatualizado, mal conservado ou precário, ademais, 85% não tem bibliotecário, perfazendo o total de 16 bibliotecários para 112 salas de biblioteca. (SILVA, 2012).

Por sua vez, a realidade das escolas públicas municipais não se mostrou diferenciada, sendo verificada nos seguintes termos, abrangendo 220 escolas de ensino

fundamental e educação infantil:

- a) A respeito da estrutura física e nível de conservação do ambiente escolar – Foram encontradas escolas deterioradas, com iluminação insuficiente, ventilação precária, portas danificadas, crianças instaladas de forma deficiente, entre outros aspectos. Em 36,36% a estrutura foi considerada precária e, em 20,91%, regular. Quanto à conservação dos banheiros, 56% foi considerada regular ou precária.
- b) A respeito do corpo docente das unidades – Foram detectada a presença constante de professores contratados, 67% das escolas possuíam professores contratados, o que contraria a Constituição Federal (art. 37, inc. II c/c art. 37, inc. IX) e, por conseguinte, os preceitos de valorização docente e a correta estruturação da categoria, prejudicando a qualidade educacional. Além disso, 64 escolas (29%) não apresentavam quadro docente completo, caracterizando oferta irregular do ensino, o que importa em responsabilidade da autoridade competente.
- c) Quanto aos aspectos pedagógicos – A relação de alunos por sala de aula e por professor foi verificada irregular em 17% das escolas averiguadas, o que fere as disposições do art. 25 da Lei 9.394/96 e da Resolução 191/2010 - CEE, art. 20, alíneas *c*, *d* e *e* do inc. XIV.
- d) Quanto ao uso de novas tecnologias – Este aspecto demonstrou-se comprometido, ofendendo o art. 205 da Constituição Federal, o qual prevê a educação como qualificação e preparação para o trabalho, tendo em vista o crescente processo de informatização da sociedade. Assim, das 145 escolas averiguadas (apenas de ensino fundamental) 92 não dispõem de laboratório de informática (63%). Entre as que possuem (53), em 27 delas o uso é irregular.
- e) Existência e uso das bibliotecas – A Lei nº 12.244/10 obriga a instalação de bibliotecas em todos os estabelecimentos de ensino do país e, nas escolas de nível fundamental da rede municipal visitadas (145), verificou-se que não há biblioteca em 46,9% e das 77 que possuem, apenas 7 contam com bibliotecários (SILVA, 2010).

Fazendo referência ao ano de 2011 com reflexos no ano de 2012, a Promotoria informa, ainda, que foram instaurados em 2011 o total de 05 inquéritos civis públicos - ICPs, os quais investigam questões fundamentais para o bom andamento das atividades escolares, como se observa, dentre os quais estão fatores direta e indiretamente ligados à qualidade da

educação: a situação das bibliotecas e respectivos profissionais para atuarem em cada escola; a oferta de transporte escolar; a realização de concurso público para professores e nomeação dos professores concursados aprovados, opondo-se à atual realidade do grande número de contratações precárias e, por fim, a precariedade da estrutura física, acompanhada de graves danos pedagógicos.

Em razão disso, a Promotoria da Educação comprometeu-se em firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto aos Secretários de Educação do Estado e do Município, na perspectiva de consolidar ações que efetivamente respondam a um padrão mínimo de qualidade. Um TAC foi firmado no ano de 2013, com objetivo de manter um número mínimo de profissionais docentes para garantir que não haja prejuízos ao ano letivo, conforme informações extraídas do sítio do MPE/MA (MARANHÃO, [s.d.]) pelo que se observa que as ações daquela Promotoria Especializada exigem um trabalho complexo de diagnóstico das situações que afetem a qualidade educacional e implementação de medidas idôneas para saná-las, o que, muitas vezes, exige a atuação conjunta dos vários atores sociais e demonstram que não se trata de um trabalho estanque, mas dinâmico, com ações interligadas e em constante evolução ao longo dos anos e até de prevenção.

Uma campanha permanente também foi instituída para garantir os padrões de qualidade da educação, bem como detectar irregularidades na oferta do ensino e atingir os objetivos de inclusão de crianças na escola e exigência de que a família atendesse ao seu dever de manter a criança na escola e, por outro lado, exigir do Poder Público medidas eficazes para o acesso e a qualidade do ensino. É o que se aduz do que pontua o Promotor Titular da PJEDE, Silva e Silva (2010):

Com a realização da campanha “Escola para Todos: Compromisso do Ministério Público e da Sociedade”, fica claro que o direito à educação nas redes públicas de São Luís ainda está distante de ser efetivado com a garantia de padrões de qualidade (CF/88, art. 206). Daí, podemos afirmar que não só a legislação vigente é suficiente para garantir a materialidade desse direito, mas é fundamental que os operadores do direito e a sociedade em geral conjuguem esforços e implementem ações que alterem o quadro atual.

Postas essas notas introdutórias, volta-se à análise dos dados estatísticos, a fim de que se verifiquem as principais atividades desenvolvidas no ano de 2012, destacando-se as demandas e a atuação no que diz respeito à qualidade da educação.

Dando continuidade à importante etapa de diagnóstico dos problemas de qualidade educacional das instituições de ensino, a fim de planejar e empreender medidas eficazes para a tutela do direito em comento foram realizadas visitas e inspeções a escolas da rede pública Municipal e Estadual, bem como às escolas comunitárias. Isto demonstra a

atuação efetiva do MPE/MA junto à sociedade, visando à verificação, *in loco*, dos estabelecimentos de ensino para averiguar o atendimento ou não das garantias constitucionais inerentes à educação e as ações a serem realizadas para adequação em caso do não atendimento. Desse modo, foram visitadas e inspecionadas 42 (quarenta e duas) escolas municipais e estaduais e 07 (sete) escolas comunitárias, além de 20 escolas particulares na ilha de São Luís ao longo do ano de 2012.

Outra importante atuação ministerial diz respeito ao diálogo com a sociedade civil, o que pode ser verificado com a realização de palestras, reuniões, seminários e participação em eventos, cujos temas abrangeram a educação em geral e envolveram os diversos atores sociais, tais como a direção de escolas, o corpo discente, agentes políticos e membros do judiciário (SILVA, 2012).

No exercício das atribuições ministeriais, foram realizadas, ainda, audiências Públicas junto ao Conselho Tutelar da Vila Luizão, à Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, ao Conselho Tutelar da Cidade Operária, à Associação de Moradores da Vila Bacanga, entre outras (SILVA, 2012).

O número de demandas de usuário para a defesa da educação que a PJEDE recebeu de janeiro a dezembro de 2012, no âmbito judicial e extrajudicial perfaz total de 933, conforme quadro demonstrativo:

Quadro 1 - Demanda de usuários da PJEDE – Janeiro a Dezembro de 2012

| Mês | Quantidade | Índices (%) |
|--------------|------------|-------------|
| Janeiro | 140 | 15,01 |
| Fevereiro | 131 | 14,04 |
| Março | 149 | 15,97 |
| Abril | 71 | 7,61 |
| Maió | 64 | 6,86 |
| Junho | 63 | 6,75 |
| Julho | 59 | 6,32 |
| Agosto | 102 | 10,93 |
| Setembro | 44 | 4,72 |
| Outubro | 52 | 5,57 |
| Novembro | 58 | 6,22 |
| Dezembro | | 0 |
| TOTAL | 933 | 100 |

Fonte: PJEDE (2013)

Dentre o universo de demandas que chegaram à PJEDE, passar-se-á a verificação das situações apresentadas e as medidas institucionais aplicadas.

Assim, verifica-se que no decorrer do ano de 2012 foram instaurados 03

Procedimentos Administrativos – PAs, com o objetivo de apurar casos de irregularidades na aplicação do FUNDEB, admissão de professores sem realização de concurso público da Rede de Ensino e sobre carência de professores em escola. Observe-se que com relação aos Procedimentos Administrativos instaurados, a totalidade diz respeito à qualidade da educação.

Quadro 2 - Procedimentos Administrativos instaurados em 2012 (Janeiro a Dezembro)

| DATA | ASSUNTO | QUANTIDADE |
|-------|--------------------------------------|------------|
| 28.08 | FUNDEB | 1 |
| 14.09 | Admissão de professores sem concurso | 1 |
| 26.09 | Ausência de professor de português | 1 |
| | TOTAL | 3 |

Fonte: PJEDE (2012)

Quanto aos pedidos de providências à PJEDE, o seguinte quadro demonstra a relação assunto, quantidade e índice percentual demandados, os quais são apresentados pelo relatório em duas etapas, compreendendo os dois semestres do ano:

Quadro 3 - Pedidos de Providência registrados no 1º Semestre de 2012 (Janeiro a Junho)

| ASSUNTO | QUANTIDADE | ÍNDICE |
|---|------------|--------|
| Pedidos de informações | 01 | 2,57 |
| Rematrículas. Motivos de conduta | 02 | 5,12 |
| Retenção de documentos | 06 | 15,38 |
| Transferência | 02 | 5,12 |
| Reprovação | 03 | 7,7 |
| Matrícula em série errada | 01 | 2,57 |
| Constrangimento (aluno impedido de acesso à escola) | 02 | 5,12 |
| Mensalidade alta de faculdade | 01 | 2,57 |
| Matrícula | 01 | 2,57 |
| Danos pedagógicos (aluno hiperativo, falta de material e ameaça de transferência) | 05 | 12,82 |
| Carência de professores | 01 | 2,57 |
| Irregularidades: cobranças indevidas | 01 | 2,57 |
| Inserção de alunas/tradução docs. | 01 | 2,57 |
| Liberação de recursos fundeb | 01 | 2,57 |
| Não pagamento de aluguel/ ueb fechada | 01 | 2,57 |
| Aspecto pedagógico | 01 | 2,57 |
| Agressão física e verbal | 01 | 2,57 |
| Aluna excluída do curso/ rendimento baixo | 01 | 2,57 |
| Drogas na escola | 01 | 2,57 |
| Pagamento de convênio | 01 | 2,57 |
| Agressão física e verbal/ constrangimento | 01 | 2,57 |

| | | |
|--------------------------------|-----------|---------------|
| Expedição de documentos | 01 | 2,57 |
| Agressão/conduta inadequada | 01 | 2,57 |
| Merenda escolar | 01 | 2,57 |
| Direito à educação prejudicado | 01 | 2,57 |
| Totais | 39 | 100,07 |

Fonte: PJEDE (2012)

Quadro 4 - Pedidos de Providência instaurados no 2º Semestre de 2012 (Julho a Dezembro)

| ASSUNTO | QUANTIDADE | ÍNDICE |
|---|-------------------|---------------|
| Retorno à sala de aula | 01 | 2,7 |
| Reserva de vagas aos deficientes/ seletivo | 01 | 2,7 |
| Danos pedagógicos | 04 | 10,8 |
| Acesso sem fardamento completo | 01 | 2,7 |
| Transferência | 02 | 5,4 |
| Histórico escolar | 01 | 2,7 |
| Corte de cabelo de aluno na escola | 02 | 5,4 |
| Agressão física de pai contra filho na escola | 01 | 2,7 |
| Ameaça e chantagem | 01 | 2,7 |
| Excesso de faltas | 01 | 2,7 |
| Ameaça de morte | 02 | 5,4 |
| Ausência de professores | 03 | 8,1 |
| Agressão física de aluno contra aluno | 01 | 2,7 |
| Abuso sexual | 01 | 2,7 |
| Maus tratos | 01 | 2,7 |
| Porte de faca na escola | 01 | 2,7 |
| Expedição de documentos | 01 | 2,7 |
| Suspeita de tráfico de drogas na escola | 01 | 2,7 |
| Conduta inadequada de gestor | 01 | 2,7 |
| Exclusão de aluno | 01 | 2,7 |
| Interdição de escola | 01 | 2,7 |
| Matrícula | 01 | 2,7 |
| Estrutura física de escola | 01 | 2,7 |
| Retenção de documentos | 02 | 5,4 |
| Suspeita de furto | 01 | 2,7 |
| Constrangimento | 02 | 5,4 |
| Precariedade nos serviços | 01 | 2,7 |
| Totais | 37 | 99,9 |

Fonte: PJEDE (2012)

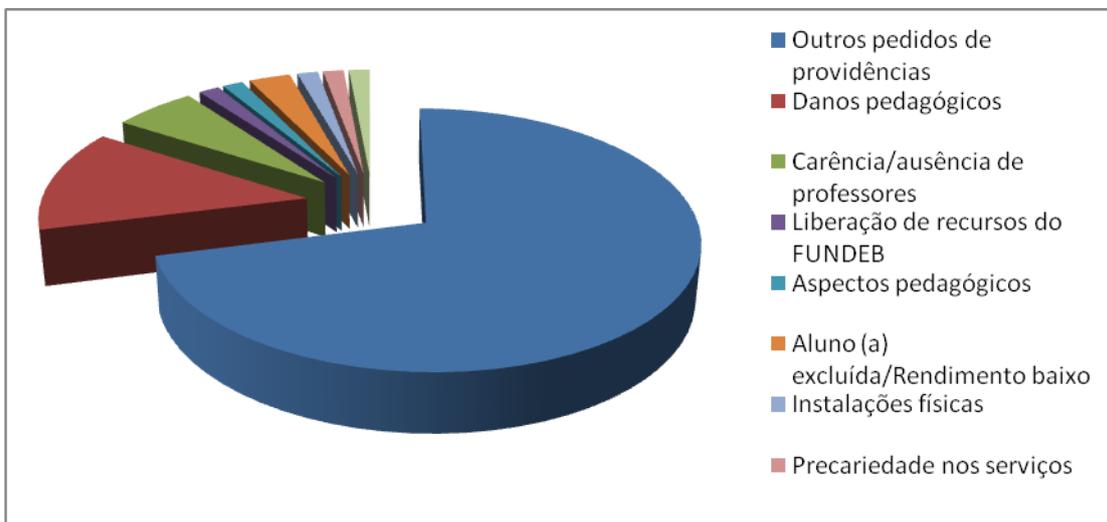
Dos dados apresentados, depreende-se os seguintes índices percentuais de Pedidos de Providências relacionados à educação de qualidade, demonstrados também em quadro:

Quadro 5 - Índice de Pedidos de Providência registrados no ano de 2012 acerca da qualidade da educação

| ASSUNTO | QUANTIDADE | INDICE % |
|--|------------|----------|
| Danos pedagógicos | 9 | 13.04 |
| Carência/ausência de professores | 4 | 5.69 |
| Liberação de recursos do FUNDEB | 1 | 1.44 |
| Aspectos pedagógicos | 1 | 1.44 |
| Aluno (a) excluído/baixo rendimento | 2 | 2.9 |
| Instalações físicas | 1 | 1.44 |
| Precariedade nos serviços | 1 | 1.44 |
| Retorno à sala de aula | 1 | 1.44 |
| Outros pedidos de providências | 56 | 73.68 |
| Total de pedidos de providências | 76 | 99,9 |
| Total de pedidos de Providências – qualidade da educação | 20 | 26.31 |

Fonte: Elaborada pela autora (2013)

Gráfico 1 - Pedidos de Providência registrados no ano de 2012 relativos à qualidade da educação



Fonte: Elaborada pela autora (2013)

Com relação às Representações instauradas, temos um total de 21 procedimentos, dentre os quais destacam-se 3 (três) referentes à qualidade educacional, quais sejam referentes à aprovação e permanência do aluno na escola, reforma escolar e interrupção das aulas e manutenção do FUNDEB, perfazendo o total de 14,28% do total, conforme quadro do Relatório PJEDE 2012:

Quadro 6 – Representações instauradas – Janeiro/Dezembro de 2012

| ASSUNTO | QUANTIDADE | ÍNDICE |
|---|-------------------|---------------|
| Aprovação. Permanência do aluno na escola | 01 | 4,76 |
| Reprovação | 01 | 4,76 |
| Rematrículas | 02 | 9,54 |
| SEDUC | 01 | 4,76 |
| Seleção/PAES 2012 | 01 | 4,76 |
| Reforma da EMEM/Interrupção de aulas | 01 | 4,76 |
| UEMANET | 01 | 4,76 |
| Irregularidades | 01 | 4,76 |
| Transferência externa (UEMA) | 01 | 4,76 |
| Discriminação racial (U.I. Estado do Pará) | 01 | 4,76 |
| Expedição de diploma | 01 | 4,76 |
| INSTITUTO ÍCARO – Irregularidade na Oferta de Curso | 01 | 4,76 |
| Expedição de documentos | 01 | 4,76 |
| UEMA | 01 | 4,76 |
| Reconhecimento do curso de Técnico em Enfermagem: Cajapió | 01 | 4,76 |
| Instituto Educacional Magnólia - IRREGULARIDADE | 01 | 4,76 |
| UEB – Honório Odorico Ferreira – Maus tratos | 01 | 4,76 |
| Manutenção FUNDEB | 01 | 4,76 |
| UNICEUMA – impedimento de realizar provas | 01 | 4,76 |
| Colégio Pitágoras | 01 | 4,76 |
| Totais | 21 | 99,69 |

Fonte: PJEDE (2012)

No tocante às Recomendações expedidas, as quais perfizeram um total de 06 (seis) Recomendações, foram prestadas orientações às instituições escolares acerca da responsabilidade daquelas para com crianças e adolescentes sob sua proteção, observância aos Princípios Constitucionais da Proteção Integral dos Direitos de crianças e adolescentes e do Respeito à Peculiar Condição de Pessoa em Desenvolvimento, Proporcionalidade entre conduta inadequada apresentada por alunos e medidas disciplinares eficazes, e mais ainda questões ligadas ao direito à educação (SILVA, 2012).

Dos 04 (quatro) Termos de Compromisso e Ajustamento de Conduta – TAC firmados entre Promotoria da Educação, Secretaria Estadual de Educação e alunos, destaque-se aquele que tinha o objetivo de sanar as precariedades apresentadas na estrutura física do Colégio Governador Edson Lobão – CEGEL e, ainda, o TAC para composição entre a PJEDE, a Direção da Unidade Integrada Sagarana II na perspectiva de sanar distorções entre idade e série.

No que diz respeito à atuação do Ministério Público Estadual na garantia à educação, mencione-se também os dados de processos e procedimentos realizados por este órgão ministerial, no qual por meio da análise do relatório de processos por período da Procuradoria Geral de Justiça (MARANHÃO, [s.d.]), se obtém que no ano de 2012, foram instauradas 27 ACPs, expedidas 372 notificações e requisições, 65 recomendações, instaurados 54 PAs e ICPs, ao passo que foram concluídos 15 e 227 encontram-se em andamento, todos relacionadas com o direito à educação.

De todos os dados expostos e aspectos pontuados, verifica-se que o Ministério Público do Estado do Maranhão está empenhado em resguardar o direito fundamental social à educação de qualidade, em razão do que estruturou e instituiu vários programas para consecução deste intento, inclusive com a constante verificação *in locu* de aspectos pertinentes à qualidade educacional, expedindo recomendações e firmando TACs nesse sentido. Outrossim, aquela promotoria tem atuado no sentido de uma conjugação de esforços entre o Poder Público, a sociedade e a família.

5 CONCLUSÃO

A luta pela efetividade do direito à educação confunde-se com a luta pela dignidade humana, não havendo que se falar desta sem a garantia daquele. Isto porque, o exercício integral dos demais direitos exigem o desenvolvimento intelectual e social do cidadão, o qual necessita compreender-se como sujeito de direitos e desenvolver-se para a vida social.

Insta ressaltar, contudo, que apenas conceder o acesso ao ensino não é suficiente. Para além de garantir o acesso à educação formal, a prestação de serviços públicos educacionais deve ser realizada em harmonia com políticas públicas que lhes confirmem um padrão de qualidade, sendo este entendido como um mínimo social de dignidade.

Neste sentido é que a Constituição Cidadã, garantidora de direitos sociais, incluiu o direito à educação no rol de direitos fundamentais sociais, para cuja realização efetiva disciplinou todo um sistema normativo, prevendo planos de atuação e avaliação, afirmando que o ensino deveria ser ministrado tendo em vista o princípio do padrão de qualidade.

Ao traçar a diretriz da qualidade da educação, a Constituição e a legislação infraconstitucional perseguiu a realização da cidadania, assegurando que o processo de ensino e aprendizagem deve ser entendido com um complexo de fatores interdependentes, os quais abraçam aspectos pedagógicos, de valorização do magistério, estrutura física dos instituições de ensino, entre outros. Logo, em que pese seja salutar propiciar a inserção na rede regular de ensino ou a conclusão do curso, é preciso aferir se o aluno apreendeu a matéria cognitiva e se obteve o nível de formação pessoal esperado. Mister ser faz, para tanto, que se forneçam condições para aprendizagem, oportunizando-se a permanência na escola e que esta venha acompanhada de fatores propícios ao desenvolvimento do educando. A análise da qualidade da educação deve se dar, portanto, em uma perspectiva plural, até mesmo porque envolve diferentes atores individuais e institucionais.

Em que pese a disciplina constitucional e infraconstitucional bem delineada dos direitos sociais, estes enfrentam o grande desafio da concretização ou efetividade, visto que, muitas vezes, os referidos direitos carecem de eficácia social, restando os Poderes Públicos inadimplentes no cumprimento de suas obrigações sociais constitucionais. Outrossim, mesmo aqueles direitos que exijam a atuação efetiva da sociedade e da família para que saltem do texto Constitucional para a vida dos indivíduos, como o direito fundamental à educação, objeto deste trabalho monográfico, encontram-se à deriva da concretização.

Um contraponto à realização do direito em testilha é a disponibilidade orçamentária do Estado para implementar as referidas políticas públicas, vez que ações tais devem ser planejadas e executadas em acordo com o plano econômico estatal e orçamento disponível. Todavia, a realização do direito à educação não abriga espaço para escusas de não realização, posto que é reservado ao Estado o dever de fornecer, a todos, os serviços educacionais, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição, estando aí incluso o padrão mínimo de qualidade. Dessa forma, é fundamental a atuação conjunta da família, da sociedade e do Estado na realização do direito à educação, sendo-lhes conferido o dever de proporcionar os meios necessários para um bom desenvolvimento físico, mental e espiritual de seus cidadãos.

Diante deste cenário, merece atenção as atribuições do Ministério Público, instituição que granjeou um grande crescimento com a Constituição Federal de 1988, a qual lhe conferiu a nobre missão de cuidar da qualidade das prestações sociais realizadas pelo Poder Público, o que demonstra suas funções próprias de representante do povo. Outrossim, ressalte-se o fundamental papel atribuído ao *Parquet* na garantia constitucional dos interesses coletivos ou indisponíveis, na proteção à democracia e à ordem jurídica, a serem protegidos através de instrumentos também disciplinados no ordenamento jurídico brasileiro para cuja consecução foram conferidos independência de atuação e prerrogativas aos seus membros. Verificou-se no desenvolvimento do trabalho, portanto, um plexo de normas disciplinadoras do Ministério Público, as quais fornecem os elementos para sua atuação e revelam a relevância jurídica do órgão ministerial no sentido da garantia de direitos tão relevantes para a sociedade.

Nesta seara, ao Ministério Público coube a proteção dos direitos sociais tanto na esfera judicial, quando no âmbito extrajudicial, pelo que o próprio texto constitucional previu os instrumentos institucionais para a tutela dos referidos direitos, os quais foram regulamentados pela Lei Orgânica do Ministério Público e outras normas afetas àquelas atribuições no âmbito infraconstitucional. Com isso, ao atuar na proteção dos direitos sociais, o *Parquet* deve ponderar o caso concreto, lançando mãos àquele instrumento que repute mais idôneo à proteção do interesse.

Considerando as atribuições conferidas pela Constituição de 1988 na defesa dos interesses sociais e que a educação, nos termos do ordenamento jurídico constitucional, é direito fundamental social, bem como diante dos baixos indicadores de qualidade da educação maranhense, o que ofende a cidadania e a dignidade da pessoa humana, constatou-se veemente a necessidade de melhoria das estruturas físicas das escolas, da qualidade do ensino,

da formação e capacitação permanente dos profissionais da educação, entre outros fatores de qualidade, o que exige a atuação sistêmica por parte das Promotorias de Justiça com atribuição na defesa do direito à educação.

Dessa maneira, as atribuições ministeriais na tutela ao direito à educação de qualidade maranhense, objeto de estudo deste trabalho, são realizadas sob uma estrutura organizada que envolve a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Educação, programas institucionais e o Centro de Apoio Operacional (auxiliar das atividades funcionais), além da participação em vários eventos e palestras realizadas pela sociedade civil e pela especializada, sem olvidar àquelas funções e instrumentos precípuos conferidos pela *Lex Mater*.

Por fim, conclui-se enfatizando que o Ministério Público do Estado do Maranhão está empenhado em resguardar o direito fundamental social à educação de qualidade, o que restou demonstrado através de dados estatísticos apresentados no Relatório de Atividades do ano de 2012 e nos trabalhos anteriores desenvolvidos, em razão do que estruturou e instituiu vários programas para consecução deste intento, inclusive com a constante verificação *in locu* de aspectos pertinentes à qualidade educacional, além de valer-se dos instrumentos afetos às atribuições ministeriais, tudo ao lado do fomento à conjugação de esforços entre o Poder Público, a sociedade e a família.

REFERÊNCIAS

- AGLIARDI, Delcio Antonio; WELTER, Cristiane Backes; PIEROSAN, Maristela Rates. **O novo plano nacional decenal de educação e as políticas educacionais de estado: velhas metas novos desafios**. Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul. IX ANPED SUL. Disponível em:
<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3210/178>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2013
- _____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília-DF, 1891. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 15 out. 2013
- _____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília-DF, 1937. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 20 out. 2013
- _____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 21 out. 2013
- _____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm>. Brasília-DF, 1990. Acesso em: 10 out. 2013.
- _____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.
- _____. Plano Nacional de Educação – PNE. Ministério da Educação. Brasília-DF, 2012. <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 20 out. 2013.
- _____. PNAD 2012: Cai o percentual de pessoas sem instrução. Brasília-DF, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/09/pnad-2012-cai-o-percentual-de-pessoas-sem-instrucao>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- _____. Supremo Tribunal Federal no Agravo regimental do Recurso Extraordinário 639337

Agravo Regimental AgR. São Paulo-SP, 2011a.

_____. ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 Divulg 14-09-2011 Public 15-09-2011 Ement Vol-02587-01 PP-00125. Brasília-DF, 2011b.

_____. Processo: REsp 736524 SP 2005/0044941-4Relator(a):Ministro LUIZ FUX Julgamento:20/03/2006 Órgão Julgador:T1 - Primeira Turma: Publicação: DJ 03.04.2006 p. 256. Brasília-DF, 2006.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília-DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília-DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 16 out. 2013

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

BACHA FILHO, Teófilo. **Direito Aplicado à Educação**. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009.

BASILIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania: sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988**. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. **Direito Aplicado à Educação**. [S.l.], 2012.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DIAS, Adelaide Alves. Da Educação como Direito Humano aos Direitos Humanos como Princípio Educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. São Paulo: Universitária, 2007.

DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2009.

GARCIA. Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

GOMES, Maria Tereza Uille Gomes. **Direito Humano à Educação e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2009.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais: releitura de uma constituição dirigente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2012**: Desocupação diminui, mas percentual de empregados com carteira assinada fica estável. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2476>>. Acesso em: 1 nov. 2013.

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **Resultados e metas**, 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 22 out. 2013.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinaes**. Brasília-DF, 2011.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhais (org.) O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997. Brasília: ANPAE e Campinas: Autores Associados, 2001) In: DIAS, Adelaide Alves. Da Educação como Direito Humano aos Direitos Humanos como Princípio Educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. São Paulo: Universitária, 2007.

MACHADO JUNIOR. César Pereira da Silva. **O Direito à Educação na Realidade Brasileira**. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINS, Rosilene Maria Solon Fernandes. **Direito à Educação**: aspectos legais e constitucionais. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

MARANHÃO. **Visão Geral do Evento**. Ministério Público, [S.d.]. Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/eventos/pieduc/visao-geral-do-evento-pieduc/>>. Acesso em: 23 out. 2013.

_____. Lei Complementar nº 013, de 25 de Outubro de 1991. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís-MA, 1991. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Leis%20dos%20MPs%20dos%20Estados/Maranhao.pdf..>>. Acesso em: 180 out. 2013.

_____. Resolução nº 4/2003 – CPMP, de 22 de Maio de 2003. São Luís-MA, 2003. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colegio/1592_04.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Resolução nº 12/2013 - CPMP, de 15 de Janeiro de 2013. São Luís-MA, 2013. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colegio/1913__12_centro_de_apoio_operacional.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 6. ed. São Paulo: Saraiva,

2007.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromisso de ajustamento e audiências públicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no Processo Civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à Educação**: controle social e exigibilidade judicial. Rio; São Paulo; Fortaleza: ABC, 2005.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos Fundamentais Sociais**: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Relatório de monitoramento de educação para todos. **Brasil 2008**: educação para todos em 2015 alcançaremos a meta? Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>>, p. 7 – 9.

Relatório de Monitoramento Global de EPT. **Juventude e Habilidades**: Colocando a educação em ação, 2012. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217509por.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. **A crise oculta**: conflitos armados e educação, 2011. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-summary-pt.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Paulo Silvestre Avelar. **Relatório PJEDE**. Brasília-DF, 2012.

_____. SILVA, Márcia Rosane Barbosa Pacheco Silva (Orgs.). **Análise situacional das escolas estaduais de São Luís**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

SEDUC. Secretaria de Estado de Educação – MA. São Luís -MA [s.d.]. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/ExibirPagina.aspx?id=439>> Acesso em: 20 out. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Veja os Comentários do Todos Pela Educação Sobre O Pne 2011-2020: Diretora-executiva e conselheiro analisam o conteúdo do documento, 2010. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/12520/veja-os-comentarios-do-todos-pela-educacao-sobre-o-pne-2011-2020>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

UNESCO. **Representação da UNESCO no Brasil**, 2008. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-all/education-for-all-goals/>>. Acesso em: 18 out. 2013.

VIEIRA. Andréa Zacarias. O Regime Constitucional do Direito à Educação Básica. Maria Garcia (Org.). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: ABDR, 2012.