



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ALINE DE FARIAS ARAÚJO LIMA

EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO:

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE CAMPINA GRANDE - PB

CAMPINA GRANDE – PB

2021

ALINE DE FARIAS ARAÚJO LIMA

**EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE CAMPINA GRANDE - PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota.

CAMPINA GRANDE – PB

2021

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732e Lima, Aline de Farias Araújo.

Efetividade do direito à educação [manuscrito] : análise da atuação da Promotoria de Campina Grande - PB / Aline de Farias Araújo Lima. - 2021.

111 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós- Graduação e Pesquisa , 2021.

"Orientação : Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota , Departamento de Ciências Sociais - CEDUC."

1. Educação. 2. Políticas públicas educacionais. 3. Ministério Público. I. Título

21. ed. CDD 370

ALINE DE FARIAS ARAÚJO LIMA

EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE CAMPINA GRANDE - PB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

Aprovada em: 05 de julho de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.^a Dra. Ângela Maria Cavalcanti Ramalho
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.^a Dra. Anne Augusta Alencar Leite Reinaldo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo.” (MANDELA, 2003)¹

¹ Informação verbal de um discurso de Nelson Mandela proferido por ocasião do lançamento da rede Mindset, organização não governamental dedicada a fornecer material educativo e curricular para alunos e professores em várias áreas do conhecimento, no ano de 2003.

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha fortaleza nas atribulações e dificuldades.

À minha mãe, professora Maria Sallydelândia de Farias Araújo, pelo incentivo de sempre e por ser minha grande inspiração na caminhada acadêmica.

Ao meu pai, Francisco de Assis Araújo, por também me incentivar em todas as etapas de minha vida e pelo apoio sempre prestado.

Ao meu irmão, Lucas de Farias Araújo, pela amizade e pelo auxílio, sobretudo por ocasião da qualificação da pesquisa.

Ao meu esposo, Aerlison Cabral de Lima, pelo amor e por compartilhar comigo todas as conquistas nesta trajetória.

Aos meus avós, Adalberto Moura de Farias, Maria de Lourdes Sobral de Farias, Rivaldo de Assis Araújo e Maria Auxiliadora Almeida Araújo, pelas orações e torcida pelo sucesso dos meus projetos.

À Universidade Estadual da Paraíba, pela oportunidade de realização do Mestrado.

Ao professor Leonardo de Araújo e Mota, pelo apoio e pela eficiente e dedicada orientação na condução deste trabalho.

Aos professores e funcionários do Mestrado em Desenvolvimento Regional, pelos conhecimentos transmitidos e auxílios prestados.

Enfim a todos os amigos e colaboradores que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Os resultados apresentados pelo Brasil na educação evidenciam que o país enfrenta diversas dificuldades para assegurar uma educação de qualidade aos seus cidadãos, surgindo a necessidade, portanto, de serem aprimorados os meios capazes de auxiliar na concretização do direito à educação. Nesse cenário, este estudo tem como objetivo analisar a atuação do Ministério Público (MP) na defesa do direito à educação, em especial na fiscalização e monitoramento de políticas públicas educacionais para o ensino básico, no âmbito da Promotoria da Educação de Campina Grande - PB, com jurisdição também nos municípios de Boa Vista, Lagoa Seca e Massaranduba, no período circunscrito entre os anos de 2012 e 2020. Para alcançar o objetivo proposto, foi desenvolvida pesquisa com viés jurídico – social, de natureza exploratória e descritiva, a partir de revisão bibliográfica e análise de dados secundários, bem como pesquisa documental. No âmbito da pesquisa empírica, houve aplicação de questionários a Promotores de Justiça atuantes na área, a fim de delinear a atuação do órgão do ponto de vista prático. Concluiu-se que a maioria das demandas que chegam à Promotoria dizem respeito à estrutura física de escolas públicas e que o Ministério Público desempenha importante papel no cumprimento da legislação e na mediação dos conflitos. Verificou-se que, nas questões individuais, naquelas relativas a pequenos gastos públicos e em relação às quais existem recursos específicos, a atuação do órgão foi mais eficiente. Foram apontados pelos respondentes alguns entraves à atuação que permitiram constatar que a atuação institucional pode e deve ser aperfeiçoada. Além disso, o estudo permitiu enxergar que a efetivação do direito à educação deve passar ainda pela conscientização dos cidadãos acerca da função social que devem desempenhar no acompanhamento das políticas públicas e que é indispensável conferir à educação o papel de destaque que ela detém como uma das mais importantes chaves do desenvolvimento humano, social e econômico.

Palavras-chave: Educação. Desenvolvimento. Ministério Público.

ABSTRACT

The results presented by Brazil in education show that the country faces several difficulties to ensure quality education to its citizens, thus emerging the need to improve the means capable of helping to fulfill the right to education. In this scenario, this study aims to analyze the role of the Public Ministry (MP) in defending the right to education, especially in the inspection and monitoring of public educational policies for basic education, under the Education Prosecutor of Campina Grande - PB , with jurisdiction also in the municipalities of Boa Vista, Lagoa Seca and Massaranduba, in the period between the years 2012 and 2020. To achieve the proposed objective, research was developed with a legal-social, exploratory and descriptive nature, from bibliographic review and analysis of secondary data, as well as documentary research. In the context of empirical research, questionnaires were applied to Public Prosecutors working in the area, in order to outline the agency's performance from a practical point of view. It was concluded that most of the demands that reach the Public Prosecutor's Office concern the physical structure of public schools and that the Public Ministry plays an important role in complying with legislation and in mediating conflicts. It was found that, in individual issues, those relating to small public expenditures and for which there are specific resources, the agency's performance was more efficient. Respondents pointed out some obstacles to performance that allowed them to verify that institutional performance can and should be improved. In addition, the study allowed us to see that the realization of the right to education must also involve raising citizens' awareness of the social role they must play in monitoring public policies and that it is essential to give education the prominent role it holds as one of the most important keys to human, social and economic development.

Keywords: Education. Development. Public Prosecutor's Office.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percentual de estudantes por nível de proficiência em leitura: Brasil e grandes regiões, 2018.....	44
Figura 2 - Desempenho do Brasil em matemática sob a perspectiva regional – Pisa 2018.	46
Figura 3 - Desempenho do Brasil em ciências sob a perspectiva regional – Pisa 2018.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Dados sobre letramento em leitura – Pisa 2018.....	42
Tabela 2	- Série histórica: letramento em leitura – Pisa (2000 – 2018).....	44
Tabela 3	- Dados sobre letramento em matemática – Pisa 2018.....	45
Tabela 4	- Série histórica: letramento em matemática – Pisa (2003 – 2018).....	46
Tabela 5	- Dados sobre letramento em ciências – Pisa 2018.....	47
Tabela 6	- Série histórica: letramento em ciências – Pisa (2006 – 2018).....	48
Tabela 7	- Fórmula para cálculo do Ideb.....	50
Tabela 8	- Ideb: Série histórica de dados dos anos iniciais do Ensino Fundamental (2005 – 2017).....	51
Tabela 9	- Ideb: Série histórica de dados dos anos finais do Ensino Fundamental (2005 – 2017).....	52
Tabela 10	- Ideb: Série histórica de dados referentes ao Ensino Médio (2005 – 2017).....	53
Tabela 11	- Ideb: Série histórica do Ideb para o Estado da Paraíba considerando os anos iniciais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.....	54
Tabela 12	- Série histórica Ideb: Campina Grande, Lagoa Seca, Boa Vista e Massaranduba (2005 – 2017).....	56
Tabela 13	- Ideb 2019 nos municípios abarcados pela Promotoria da Educação de Campina Grande.....	57
Tabela 14	- Principais eixos de atuação da Promotoria da Educação de Campina Grande..	78
Tabela 15	- Principais temas abordados por meio de Recomendações.....	80
Tabela 16	- Termos de Ajustamento de Conduta em acompanhamento.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAOP	Centro de Apoio Operacional
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
COPELUC	Comissão Permanente de Educação
CPJ	Colégio de Procuradores de Justiça
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOMP	Lei Orgânica do Ministério Público
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
MPPB	Ministério Público da Paraíba
MS	Mandado de Segurança
NAT	Núcleo de Assistência Técnica
NMP	Nota Média Ponderada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDE	Promotoria de Defesa dos Direitos da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (tradução de <i>Programme for International Student Assessment</i>)
PNE	Plano Nacional da Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (tradução de <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Contextualização do tema.....	13
1.2	Objetivos.....	14
<i>1.2.1</i>	<i>Objetivo Geral.....</i>	<i>14</i>
<i>1.2.2</i>	<i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>14</i>
1.3	Justificativa.....	15
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
3	EDUCAÇÃO: INTERFACE ENTRE DESENVOLVIMENTO E DIREITO.....	21
3.1	Educação: abordagem conceitual e sociológica.....	21
3.2	Entendendo a teia de relações entre educação e desenvolvimento.....	24
<i>3.2.1</i>	<i>Contribuições de Amartya Sen.....</i>	<i>26</i>
<i>3.2.2</i>	<i>Contribuições de Celso Furtado.....</i>	<i>29</i>
3.3	Breves considerações sobre a evolução histórica da educação no Brasil e a garantia do direito ao desenvolvimento.....	30
3.4	Cidadania e educação: o direito a ter direitos.....	34
3.5	Natureza jurídica do direito à educação.....	36
<i>3.5.1</i>	<i>Educação como direito humano fundamental.....</i>	<i>36</i>
<i>3.5.2</i>	<i>Educação como direito constitucional social.....</i>	<i>38</i>
4	A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM NÚMEROS E AÇÕES (OMISSÕES)....	40
4.1	A educação brasileira no contexto internacional: o Pisa.....	40
<i>4.1.1</i>	<i>Letramento em leitura.....</i>	<i>42</i>
<i>4.1.2</i>	<i>Letramento em matemática.....</i>	<i>45</i>
<i>4.1.3</i>	<i>Letramento em ciências.....</i>	<i>47</i>
4.2	Ideb: avaliando a qualidade da educação no Brasil.....	49
4.3	A educação na Paraíba: evolução para cidadania.....	54
4.4	Dificuldades de efetivação do direito à educação.....	58
<i>4.4.1</i>	<i>Complexidade do direito à educação ou de sua efetividade?.....</i>	<i>58</i>
<i>4.4.2</i>	<i>Natureza prestacional.....</i>	<i>60</i>
<i>4.4.3</i>	<i>Reserva do possível e mínimo existencial.....</i>	<i>62</i>
5	MINISTÉRIO PÚBLICO E EDUCAÇÃO: DIÁLOGOS E DESAFIOS.....	65

5.1	Contextualizando o tema.....	65
5.2	Aspectos introdutórios e funções institucionais do Ministério Público.....	66
5.2.1	<i>Defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.....</i>	69
5.2.2	<i>Acompanhamento de políticas públicas sociais.....</i>	70
5.3	Atribuições na área da educação.....	73
5.3.1	<i>Lei Orgânica do Ministério Público da União e Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba.....</i>	74
5.3.2	<i>Resolução nº 006/2008 – Ministério Público da Paraíba.....</i>	74
5.4	Promotoria da Educação de Campina Grande – PB.....	76
5.4.1	<i>Abrangência da atuação e demandas recorrentes.....</i>	76
5.4.2	<i>Linhas de atuação.....</i>	79
5.4.3	<i>Resultados e discussões.....</i>	85
5.4.3.1	Importância do Ministério Público na efetivação do direito à educação.....	86
5.4.3.2	Demandas recorrentes e com maior resolutividade.....	87
5.4.3.3	Atuação do Ministério Público.....	88
5.4.3.4	Avaliação da atuação do Ministério Público na área da educação.....	89
5.4.3.5	Principais entraves na atuação do Ministério Público.....	90
5.4.3.6	Sobre a existência de treinamento funcional específico na área da educação.....	91
5.4.3.7	Suporte interdisciplinar.....	92
5.4.3.8	Como a atuação poderia alcançar melhores resultados?.....	93
5.4.3.9	Caop – Educação.....	93
5.4.3.10	Contribuições dos respondentes	95
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS.....	102
	APÊNDICES.....	108
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – TIPO 01.....	109
	APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – TIPO 02.....	111

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

O entendimento de que a educação é um dos mais importantes fatores de inclusão e de empoderamento dos indivíduos, com o reconhecimento de sua intrínseca relação com a promoção de desenvolvimento humano e social não é novidade. Muitos estudiosos já se debruçaram sobre o tema e muito já está construído na literatura sobre essa cadeia de relações.

É também vasta a previsão jurídico-normativa a respeito do direito à educação, seja no âmbito da legislação internacional, seja na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, [2019e]), ou mesmo na legislação infraconstitucional vigente.

Todavia, em que pesem todos os estudos já realizados sobre o tema, todo o arcabouço legal existente e a gradual evolução do Brasil para a efetivação do direito à educação, ao longo dos últimos anos, ainda são expressivas as dificuldades verificadas no país no sentido de concretizar, no mundo fático, o que está posto abstratamente no ordenamento jurídico. De igual modo, observa-se uma considerável dificuldade para que o país alcance as metas estabelecidas pelos organismos internacionais e pelo próprio Estado brasileiro, por intermédio do Ministério da Educação (MEC).

Nesse contexto, emerge o questionamento central que norteia todo o estudo proposto: o Ministério Público (MP), como instituição independente e autônoma, responsável pela fiscalização e pela garantia de direitos, atua efetivamente no sentido de promover a concretização do direito à educação, contribuindo para o desenvolvimento humano e social?

No atual panorama sociopolítico brasileiro, muito é divulgado nos noticiários diuturnamente acerca das atividades do Ministério Público (MP) na seara criminal ou no combate à corrupção, que desponta como nefasto fator de instabilidade da democracia, implicando a dilapidação do patrimônio público e a erosão da credibilidade das instituições perante a sociedade.

Entretanto, pouco se conhece sobre a atuação da instituição na defesa de direitos fundamentais, como o direito à educação, atuação que pode influenciar diretamente na condição dos serviços educacionais prestados à população, resultando na formação de cidadãos mais bem preparados para o exercício da cidadania, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

O Ministério Público (MP), como instituição do Estado brasileiro encarregada de zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis, tem a obrigação de monitorar as políticas

que visam concretizar os direitos humanos, entre as quais aquelas voltadas à prestação do direito educacional.

Incumbe ao Ministério Público (MP), portanto, atentar para as distorções existentes e exigir dos poderes públicos a implementação das medidas adequadas para que os objetivos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição Federal (CF) sejam efetivados.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Atenta à problemática exposta nas linhas anteriores e à necessidade de divulgação de informações sobre a atuação institucional do MP no tocante à educação, numa perspectiva mais ampla, para além das discussões travadas pelos operadores do direito, a pesquisa em comento teve como objetivo geral analisar a atuação do Ministério Público (MP) na defesa do direito à educação, mais precisamente nas atividades de fiscalização e monitoramento de políticas públicas educacionais voltadas ao ensino básico, traçando um panorama da atuação da instituição no estado da Paraíba, especificamente na Promotoria da Educação de Campina Grande, que abrange também os municípios de Boa Vista, Lagoa Seca e Massaranduba, entre os anos de 2012 e 2020, avaliando sua efetiva contribuição no desenvolvimento humano e social, a partir de garantia de direitos.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Analisar da educação, numa perspectiva sociológica, teórica e legal, enquanto direito humano fundamental e direito social, enfocando sua previsão nos instrumentos normativos internacionais, bem como nas constituições e leis brasileiras, além das diversas perspectivas de concretização do direito à educação e sua relação com o desenvolvimento individual e coletivo, amplamente considerados;

b) Avaliar a situação da educação brasileira e dos municípios que compõem o recorte geográfico da presente pesquisa, tomando por base as avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O primeiro desses exames foi utilizado para fornecer um estudo comparado com a educação de outros países, e o segundo para nortear a condição da educação dentro da realidade nacional.

Nessa etapa, o objetivo do trabalho não foi estudar de forma aprofundada a trajetória histórica da educação brasileira, mas simplesmente fazer um breve diagnóstico da situação atual, para justificar a busca de mecanismos que possam auxiliar o país no fortalecimento da educação visando ao alcance do desenvolvimento econômico e social.

c) Identificar as principais linhas de atuação prática do Ministério Público (MP) na defesa do direito à educação, em especial na instância extrajudicial, dedicando-se ao levantamento das principais demandas que chegam à Promotoria da Educação de Campina Grande - PB, a partir da análise de seu banco de dados, e elencando as contribuições do Ministério Público (MP) na efetivação do direito educacional.

1.3 Justificativa

Apesar da grande abrangência das funções institucionais do órgão ministerial na defesa da sociedade e de seus direitos, essa atuação institucional especializada, direcionada à proteção e efetivação da educação, ainda é um campo pouco conhecido, tanto pela sociedade civil quanto pelos atores envolvidos no processo educativo, sejam eles gestores públicos ou mesmo a comunidade escolar.

Trata-se também de assunto pouco abordado nas pesquisas científicas espalhadas pelo país. Buscas realizadas em algumas plataformas de trabalhos científicos, como a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), evidenciaram um número inexpressivo de trabalhos sobre a atuação do Ministério Público (MP) na educação, localizando apenas uma pesquisa semelhante à desenvolvida no presente trabalho, voltada à análise da efetividade do direito à educação a partir do trabalho desenvolvido por uma Promotoria de Justiça do interior paulista, no ano de 2010.

Entre as dissertações do Mestrado em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), foi encontrado um único trabalho que tangencia o tema do presente estudo, com ênfase na garantia do direito à educação como fator de desenvolvimento socioeconômico brasileiro (TRINDADE, 2016).

No Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), o encadeamento das relações em comento está sendo alvo de estudos pela primeira vez. Trata-se, portanto, de pesquisa pioneira nesse Programa de Pós-Graduação interdisciplinar.

Lastreando-se na concatenação de ideias acerca das principais linhas de ação do Ministério Público, pontualmente da Promotoria da Promotoria da Educação de Campina Grande, das demandas mais recorrentes, da resolutividade de suas intervenções e da forma

como elas podem ser verificadas nos casos práticos que chegam ao órgão, a pesquisa visa contribuir para a divulgação dessa atividade à sociedade civil e à comunidade escolar, bem como auxiliar na construção de bancos de dados que possam aprimorar a atuação institucional, que carece de dados concretos acerca de suas atividades nessa esfera.

Para além das finalidades endógenas e exógenas citadas, cumpre registrar que a efetivação do direito à educação é tema dos mais sensíveis e importantes para a elaboração de estudos nos mais variados campos do saber científico, porque se trata de direito fundamental, capaz de realizar o princípio da dignidade humana no plano individual e coletivo, promovendo a igualdade real e incluindo as pessoas na diversidade e na diferença.

Nesse sentido, é importante, no campo científico, que sejam realizadas pesquisas capazes de contribuir para a concretização do direito à educação, a partir de novos enfoques, buscando atores sociais e instituições capazes de prestar colaboração, no sentido de tornar fático o que está posto abstratamente no ordenamento jurídico.

O estudo da atuação do Ministério Público para efetivação de direitos sociais, como a educação, também se mostra relevante no campo social, uma vez que como órgão fiscalizador e de controle, dotado de autonomia e independência, capaz de fiscalizar e averiguar a legalidade dos atos administrativos e dos resultados das políticas públicas, o MP apresenta-se como importante canal acessível pela sociedade na busca de seus direitos, já que atua extrajudicialmente em defesa da cidadania e do patrimônio público e social.

A função institucional mencionada no parágrafo pregresso precisa, assim, de aperfeiçoamento e divulgação para que possa alcançar a amplitude necessária e ser utilizada como instrumento de modificação da realidade social.

Ademais, o tema correlaciona-se com a linha de pesquisa “*Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional*” proposta pelo Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), uma vez que existe amplo consenso social e teórico no sentido da importância central da educação para a dignidade e o desenvolvimento pessoal de cada indivíduo, para o desenvolvimento econômico e social do país e, igualmente, para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Tudo que toca na busca pelo fortalecimento da educação como direito individual e coletivo, contribui para que seja consolidada uma proposta de desenvolvimento com crescimento inclusivo - tema que tangencia e orienta toda a abordagem teórica e empírica do estudo proposto.

Diante de tais ponderações e considerando a necessidade de trazer o debate acerca da efetividade do direito à educação como fator de desenvolvimento é que foi escolhido o tema da

pesquisa, com vistas a enriquecer as discussões sobre o desenvolvimento regional, a partir de outros recortes interdisciplinares, como o recorte jurídico-social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa que desencadeou o estudo em comento no presente trabalho possuiu viés jurídico-social, preocupando-se em analisar a efetividade do direito mediante enfoque nos recortes relacionados à garantia de uma educação de qualidade e à contribuição dada pelo Ministério Público (MP) nesse sentido.

Seguiu uma das linhas mais utilizadas nas ciências humanas e sociais, quanto aos objetivos, sendo enquadrada como exploratória, de cunho descritivo, e estruturada precipuamente mediante compilação de dados secundários e levantamento bibliográfico em livros, artigos científicos e websites.

Na construção da base teórica sobre educação, foram consultados autores dessa área, como Saviani e Ghiraldelli Jr., e da sociologia, como Durkheim, Marx, Weber e Bourdieu, com vistas a ampliar as noções conceituais sobre o tema.

Na revisão bibliográfica sobre as relações entre educação e desenvolvimento, os debates consideraram, principalmente, as contribuições trazidas por Amartya Sen e por Celso Furtado.

Para a análise teórica relacionada a efetivação do direito à educação, foram consultados autores constitucionalistas como Bonavides e José Afonso da Silva, bem como outros relevantes doutrinadores jurídicos como Ingo Sarlet, que não pode deixar de ser citado quando se pretende discutir os direitos fundamentais.

Além desses, foram trazidos ao debate autores como Eduardo Pannuzio e Nelson Rosenvald para contribuir na elaboração das considerações acerca das funções institucionais do Ministério Público.

Utilizou-se também a pesquisa documental, com análise da legislação, de atos normativos pertinentes ao tema e com consulta a fontes mais dispersas, sem tratamento analítico, tais como os dados acessíveis por meio de ambientes virtuais de entidades de pesquisa credenciadas pelo governo, no intuito de traçar o estudo comparativo e correlacional entre os índices de educação e desenvolvimento. Tais dados também serviram para delinear um panorama da condição da educação prestada aos brasileiros, com ênfase nos índices relacionados ao estado da Paraíba e ao município de Campina Grande e demais municípios abrangidos pela pesquisa.

Foram utilizados, ainda, dados referentes à atuação do Ministério Público (MP) na defesa do direito à educação, os quais foram coletados na Promotoria de Justiça da Educação de Campina Grande – PB, que abrange ainda os municípios de Boa Vista, Massaranduba e

Lagoa Seca, e no Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Educação do Ministério Público da Paraíba (Caop Educação - MPPB).

Além desses procedimentos metodológicos citados, a pesquisa pretendia inicialmente fazer uso de entrevistas para compreensão das atividades desempenhadas por Promotores de Justiça atuantes na área da educação, com vistas a compreender as demandas recorrentes no órgão, as linhas de atuação prática dos Promotores, as dificuldades enfrentadas para tentar solucionar os problemas denunciados, a fim de entender as nuances dessa atuação e sua efetiva contribuição para concretização do direito à educação.

Entretanto, o cenário pandêmico instaurado desde meados do mês de março de 2020, que paralisou as atividades presenciais em todo o Ministério Público Estadual, impediu o encontro com os entrevistados, razão pela qual foram aplicados questionários, seguindo a linha das entrevistas estruturadas (BONI; QUARESMA, 2005)², como forma de complementar o estudo proposto.

Essa etapa da pesquisa considerou como marco temporal para escolha da amostra de entrevistados o período compreendido entre os anos de 2012, ano em que houve a criação da Promotoria da Educação de Campina Grande – PB, e o dia 31 de outubro de 2020, quando foi encerrada a coleta de dados e iniciada a etapa de análise e interpretação das informações obtidas.

O período de tempo citado, como visto, foi determinante para escolha dos Promotores de Justiça que seriam consultados. Analisando as informações colhidas na Promotoria da Educação de Campina Grande – PB, foi selecionado um total de 04 (quatro) Promotores, que exerceram atribuições de forma mais duradoura na Promotoria, os quais foram contatados, através de e-mail funcional, para responder as perguntas abertas constantes nos questionários elaborados.

Foram excluídos das pesquisas os Promotores de Justiça que atuaram no órgão de forma transitória, por períodos curtos de tempo, uma vez que a pequena experiência deles na função poderia não trazer informações relevantes para o estudo proposto.

Para a consulta aos Promotores de Justiça escolhidos como respondentes foi elaborado o questionário Tipo 01, contendo perguntas relacionadas a: peculiaridades das atividades desempenhadas na Promotoria de Justiça, demandas recorrentes, linhas de atuação, resolutividade das ações, avaliação da atuação, dificuldades enfrentadas, treinamento funcional,

² Sobre o assunto: “A entrevista estruturada é elaborada mediante questionário totalmente estruturado, ou seja, é aquela onde as perguntas são previamente formuladas e tem-se o cuidado de não fugir a elas. [...]” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 73).

suporte interdisciplinar e a sugestões para o alcance de melhores resultados pelo órgão na efetivação do direito à educação.

Também foi elaborado o questionário Tipo 02, que foi aplicado à Coordenação do Caop Educação – MPPB, abordando os assuntos anteriormente mencionados e ainda outros relacionados a atuação do Centro de Apoio Operacional de forma específica.

Impende destacar, ainda, que a abordagem da pesquisa exposta assumiu caráter quantitativo, uma vez que foram aplicados questionários com perguntas abertas aos Promotores de Justiça e a Coordenação do Caop Educação – MPPB, oportunidade em que os respondentes ficaram livres para tecerem as suas considerações sobre os temas levantados e para estruturarem suas respostas.

No entanto, as informações obtidas pela pesquisa foram objeto de análise e interpretação, sendo transformadas em dados percentuais, como forma de conferir maior uniformidade aos temas trazidos pelos diferentes entrevistados e facilitar a concatenação e agrupamento das ideias para construção dos resultados da pesquisa e suas contribuições.

3 EDUCAÇÃO: INTERFACE ENTRE DESENVOLVIMENTO E DIREITO

Este capítulo dedica-se ao estudo da educação numa perspectiva conceitual, sociológica e jurídica, à análise da relação entre educação e desenvolvimento, voltando-se ainda a uma breve apreciação histórica sobre a educação brasileira e suas correlações com a noção de cidadania.

3.1 Educação: abordagem conceitual e sociológica

Antes de voltar a análise para a cadeia de relações estabelecidas entre as noções de educação e de desenvolvimento, é preciso, a princípio, a compreensão dos termos e de seus aspectos conceituais de forma isolada.

Etimologicamente, o termo educação tem sua origem em duas palavras do latim: *educere* e *educare*, como ensina Ghiraldelli Jr. (2015). A primeira quer dizer conduzir de fora, dirigir exteriormente; a segunda indica sustentar, alimentar, criar. O sentido comum é o de instruir e ensinar, mas com conotações diferentes, que indicam posturas pedagógicas diferentes.

No esforço de conceituação do vocábulo educação, Saviani (2019) explica que, em termos amplos, educação seria o mesmo que cultura, entendida pelo conjunto de práticas, técnicas, símbolos e valores que se devem transmitir às novas gerações para garantir a reprodução de um estado de coexistência social, no mesmo sentido das lições de Bosi (1992). Em termos específicos, poderia a educação ser relacionada com o ato de tomar conta das crianças, cuidar delas, discipliná-las, ensinar-lhes comportamentos, conhecimentos e modos de operar.

Pesquisas pouco aprofundadas realizadas em dicionários da língua portuguesa relacionam a educação ao ato de educar, à aplicação de métodos próprios para assegurar a formação e o desenvolvimento físico, intelectual e moral de um ser humano. Conectam o termo ainda à pedagogia, à didática e ao ensino. Consoante se depreende das noções vernaculares descritas, a definição de educação já traz em si mesma uma relação intrínseca com a noção de desenvolvimento, apresentando-se como um de seus componentes indissociáveis.

No campo da sociologia, muitos estudiosos dedicaram-se ao entendimento da educação e de suas principais finalidades.

Parafraseando Florestan Fernandes, Rodrigues (2007) inicia o seu livro “Sociologia da Educação” afirmando ser a educação o elemento da vida social capaz de organizar a experiência dos indivíduos na vida cotidiana, o desenvolvimento de sua personalidade e a garantia da

sobrevivência e do funcionamento das próprias coletividades humanas. Em suas considerações iniciais, afirma ser a educação a chave para uma vida melhor, ainda que essa melhora exija a mudança da própria sociedade em que se vive, e discorre sobre as concepções dos principais representantes da sociologia clássica acerca do escopo da educação ao longo da história.

Cita primeiramente Durkheim – um dos mais influentes pensadores da sociologia da educação –, que entende ser a educação pedra fundamental de preservação da coesão social, compreendida como processo pelo qual se aprende a ser membro da sociedade (RODRIGUES, 2007).

Para Durkheim (2013), a educação seria a ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações que não se encontram ainda preparadas para a vida social. Esse processo social teria por escopo suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais reclamados pela sociedade política, no seu conjunto, e pelo meio moral ao qual a criança particularmente se destine.

Rodrigues (2007) cita ainda Marx, que entendia a educação como forma de manutenção das classes dominantes. Para Marx, apenas uma robusta reestruturação seria capaz de tornar a educação verdadeiro instrumento de emancipação da classe operária.

A educação não é o tema central nos estudos de Marx, mas é possível compreender que para o sociólogo do materialismo dialético, a preocupação da educação deveria ser, então, romper a alienação do trabalho, provocada pela divisão do trabalho na fábrica capitalista. A educação deveria ser o canal, o meio através do qual poderiam ser construídas as bases da revolução, para criação de nova ordem social e política, baseada na luta de classes, na estruturação formal das leis e na organização burocrática do Estado (MARX, 1980).

A análise de Rodrigues (2007) perpassa, por fim, pelas contribuições de Weber, para quem a educação sistemática seria um pacote de conteúdos e disposições voltadas para o treinamento de indivíduos que tivessem de fato condições de operar as funções do Estado, das empresas e da política de modo racional.

Para Weber (1982), a educação seria um dos meios utilizados pelos indivíduos para crescer e manter o status atingido. Seria importante, portanto, na seleção social, na determinação do sucesso do indivíduo, elegendo, categorizando e, em alguma medida, excluindo pessoas que não detêm diplomas ou certificações.

Assim é que se diz que a educação para Weber não é mais a preparação para que o membro do todo orgânico aprenda sua parte no comportamento harmônico do organismo social, como propôs Durkheim. Tampouco é vista como possibilidade de emancipação com base na ruptura com a alienação, como propôs Marx. Ela passa a ser, na medida em que a sociedade se

racionaliza, historicamente um fator de estratificação social, um meio de distinção, de obtenção de honras, de poder e de dinheiro.

Percorrendo um caminho não tão otimista, as contribuições de Bourdieu (1998) à sociologia da educação enfatizam que a função do sistema educacional seria a de reprodução e legitimação das desigualdades sociais. Embora esteja distante das orientações teóricas seguidas pela presente pesquisa e mesmo diante de suas limitações, a visão de Bourdieu mostra um contraponto importante, ainda muito debatido atualmente, que evidencia sua reflexão crítica em torno das estruturas sociais.

Para Bourdieu (1998), a educação deixaria de assumir um papel de transformação e de democratização da realidade social e passaria a ser vista como instituição por meio da qual seriam mantidos e legitimados os privilégios sociais. Sua grande contribuição para a sociologia da educação é enxergar que a escola não é um ambiente neutro. Conteúdos transmitidos, métodos pedagógicos, formas de avaliação, tudo seria organizado em benefício da perpetuação da dominação social. A escola seria, assim, um dos fatores mais eficazes de conservação social.

Traçadas as linhas iniciais a respeito do que se entende por educação e após o passeio por alguns pensamentos sociológicos importantes para o tema proposto, é preciso analisar, então, de que forma, na perspectiva da presente pesquisa, a educação e o desenvolvimento estabelecem uma cadeia recíproca de relações e como esse fenômeno tem se manifestado com o passar do tempo.

3.2 Entendendo a teia de relações entre educação e desenvolvimento

O estabelecimento de implicações entre desenvolvimento e educação não é um tema propriamente novo. Muitos autores já se debruçaram sobre esse encadeamento de relações, como exposto nas linhas introdutórias deste trabalho. O presente tópico visa, no entanto, discorrer sobre as principais lições deixadas por alguns importantes teóricos do desenvolvimento, como Amartya Sen e Celso Furtado, lições essas que embasam as principais ideias que norteiam o presente estudo, conforme será visto nas linhas que seguem.

Intimamente ligada ao sucesso das pessoas e dos povos, a educação define fronteiras entre ricos e pobres, delimita a geografia entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento, pondo em contraste vastas regiões do globo, com coincidências significativas entre os níveis de competências e os níveis de desenvolvimento humano (BAPTISTA, 2010).

Do ponto de vista individual, a educação é responsável pela inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, pela elevação dos salários, pelo aumento da expectativa de vida, pela

redução do tamanho das famílias, com o aumento da qualidade de vida de seus integrantes, sendo responsável, ainda, pela redução do grau de pobreza e pela inclusão social.

No livro “Ética, educação, cidadania e direitos humanos”, Bittar (2004, p. 23) explica:

Numa sociedade marcadamente influenciada pelo ideal do capital, pelo valor do material, pela dimensão da vantagem pessoal na organização das relações humanas, sem dúvida alguma será o despossuído a nova figura a ser desarmonizada. Então, o despossuído será o desviante por não ter condições de estar incluído nas múltiplas dimensões da vida socioeconômica contemporânea, carecendo de acesso ao emprego, a condições dignas de vida, informação e participação nas decisões sociais. Estar fora do mercado é o decreto suficiente dado pela sociedade para o princípio do processo de degradação da pessoa humana, nisso envolvendo seu esquecimento, seu desprezo, a diminuição de sua liberdade, a castração de seu acesso a bens, etc. Estar fora do mercado é sinônimo de estar fora da dimensão de inclusão social e, portanto, tornar-se um convidado a participar da divisão do grande bandejão da miséria social, do refugio do que a própria sociedade é capaz de produzir, exatamente porque é incapaz de distribuir adequadamente.

O processo de inclusão social passa necessariamente pelo desenvolvimento tecnológico, econômico e social. E a base desse desenvolvimento, sem dúvida, está na inovação tecnológica, que influencia a capacidade de geração de riqueza e de acumulação de poder, estando umbilicalmente ligada à educação. Quanto mais se conhece, mais possibilidade se tem de ultrapassar a linha dos mínimos existenciais, como elucida Sousa (2010).

Pode-se dizer, com segurança, por todo o exposto, que a educação é um dos fatores mais relevantes para o desenvolvimento incluyente de um país. Os países que se desenvolveram rapidamente nas últimas décadas foram exatamente aqueles que mais investiram na educação de qualidade para sua população, como será tratado no tópico seguinte.

A partir da releitura do livro “Educação e desenvolvimento econômico” e das ideias ilustradas por Souza (2008) na obra em comento, é possível elencar algumas contribuições da educação para o desenvolvimento:

- a) contribuir para a capacidade inovadora da economia, promovendo o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e processos;
- b) permitir a associação de conhecimentos diversos que auxiliem na compreensão e processamento de informações, possibilitando a implementação de novas tecnologias desenvolvidas por outros; e
- c) aumentar o capital humano, favorecendo também o aumento da produtividade no trabalho e ganhos em competitividade.

Do ponto de vista estritamente econômico, a educação pode ser considerada, assim, um fator significativamente importante para impulsionar a inovação e o desempenho em todos os

setores econômicos, sendo responsável, ainda, pela formação de capital humano. A educação gera, portanto, oportunidades sociais, as quais constituem importante elo na cadeia de pensamento de Sen (2019), sendo responsáveis por eliminar as maiores discrepâncias em uma sociedade, já que garantem serviços essenciais ao desenvolvimento social e humano, como saúde e educação.

Drèze e Sen (2015) elencam algumas razões para o papel de destaque dado à educação no contexto do desenvolvimento:

- 1) Aumento da qualidade de vida e da capacidade de entendimento do mundo;
- 2) Aumento das oportunidades econômicas e possibilidades de emprego;
- 3) Aumento da voz política da população;
- 4) Melhoria em questões de saúde, como entendimento sobre doenças, saneamento e imunização;
- 5) Estímulo ao entendimento acerca dos direitos humanos;
- 6) Melhor compreensão das garantias legais;
- 7) Melhoria da participação da mulher na sociedade e na família;
- 8) Redução das desigualdades; e
- 9) Aumento da qualidade de vida para os jovens.

A educação, tema do presente ensaio, é indispensável para que os indivíduos se reconheçam como cidadãos e possam gozar e exigir seus direitos de modo pleno, participando mais ativamente da vida política e econômica.

É verdade que não se pode esperar que a educação seja compreendida como uma panaceia para a solução de todos os problemas. No entanto, há evidências científicas suficientes para afirmar que as principais mazelas das quais a sociedade brasileira padece há décadas relacionam-se a um sistema educativo de baixa qualidade, que amplia e perpetua as diferenças de oportunidades para brasileiros pobres e ricos ao longo dos anos.

Como visto, a educação constitui um direito fundamental, uma vez que é imprescindível a uma vida com dignidade. Deve, portanto, ser pensada nos termos de uma educação insuflada a partir de toda uma coletividade, norteada pelo princípio participativo e desenvolvida em bases comunitárias, para que os objetivos delineados para a preservação dos direitos fundamentais, como o direito à educação, e da própria dignidade se tornem viáveis (CAGGIANO, 2009).

Enquanto não for possível colocar a educação como espinha dorsal do projeto de desenvolvimento do país, a situação de vulnerabilidade social e econômica dos brasileiros permanecerá muito alta. Isso porque, além dos benefícios estruturantes para a economia, a

educação cria, indubitavelmente, um ambiente social mais favorável em diversas outras dimensões da vida individual e coletiva (O DESAFIO..., 2016).

3.2.1 Contribuições de Amartya Sen

Tecendo uma breve digressão histórica, constata-se que o pós-guerra foi um momento importante no sentido de evidenciar que os projetos de industrialização, *per se*, foram insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades. O período em referência caracterizou-se por importante crescimento econômico, mas pecou significativamente no tocante às questões sociais, produzindo um cenário verdadeiramente caótico, que ensejou, entre outras medidas, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e o conseqüente despertar do mundo para questões humanitárias e sociais.

A partir de então, o Estado passa a assumir paulatinamente o papel de interventor, ampliando o orçamento público para as políticas sociais e assumindo responsabilidade com o bem-estar dos cidadãos (SOUSA; SOUSA, 2013). O intuito era a minimização das discrepâncias sociais, por meio de ações estatais positivas, em setores como educação, saúde, emprego, seguridade e assistência social, visando proporcionar igualdade material aos indivíduos.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial até aproximadamente o começo dos anos 1970, a noção de desenvolvimento confundia-se com a noção de crescimento econômico, posto que era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade no âmbito, sobretudo, das empresas, sendo medido por indicadores meramente econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização e modernização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades, foi-se buscando estabelecer diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, incorporar qualitativos que pudessem dar conta das lacunas do conceito.

O conceito de desenvolvimento passou assim a ser objeto de muitos estudos científicos. Entre os teóricos que estudaram o desenvolvimento, merece destaque no âmbito do presente estudo Amartya Sen. Suas contribuições foram de significativa importância para entender o processo de desenvolvimento, a partir das liberdades substantivas das pessoas, e os modos e

meios de provê-lo. Para o autor, o PIB, a renda pessoal, os avanços tecnológicos ou a modernização e a garantia do desenvolvimento não poderiam continuar sendo considerados como únicos instrumentos de desenvolvimento.

Sen (2011) defende que o desenvolvimento é resultado da expansão das capacitações humanas, destacando a importância da realização pessoal dos indivíduos e da sua felicidade nesse processo. O ser humano, portanto, seria o centro de tudo. O processo de desenvolvimento deveria necessariamente caminhar atrelado ao processo de ampliação das liberdades, entendidas como componentes constitutivos do desenvolvimento.

A avaliação do desenvolvimento não pode ser dissociada da vida que as pessoas podem levar e da verdadeira liberdade que desfrutam. O desenvolvimento dificilmente pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de convivência, como um aumento do PIB (ou da renda pessoal) ou da industrialização – apesar da importância que possam ter como meios para fins reais. Seu valor precisa depender do impacto que eles têm nas vidas e liberdades das pessoas envolvidas, que necessita ser central para a ideia de desenvolvimento. (SEN, 2011, p. 380-381)

As liberdades abordadas por Sen (2011) constituem as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Esse conjunto de valores consistiria não apenas nos fins primordiais do desenvolvimento, mas seus principais meios, em um processo de desenvolvimento centrado na pessoa e não puramente em questões econômicas. Acrescente-se, por oportuno, que poderiam ser reciprocamente consideradas, uma contribuindo para a consecução da outra e todas favorecendo o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade.

Ilustrativamente, dessa forma, as liberdades políticas seriam componentes de auxílio na promoção da segurança econômica. De outro lado, oportunidades sociais – na forma de serviços como saúde e educação – seriam indispensáveis para facilitar a participação econômica. Por outro viés, as facilidades econômicas poderiam contribuir para a geração de abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

A partir da releitura de Sen (2019) e enquadrando suas lições no tema específico do presente trabalho, o enfoque principal da discussão passa a ser as chamadas *oportunidades sociais*. Por oportunidades sociais compreendem-se as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação e saúde, por exemplo, que influenciam a liberdade substantiva de cada indivíduo de ter uma melhor condição de vida. Tais facilidades seriam importantes não apenas para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais efetiva dos indivíduos nas questões políticas e econômicas.

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos poderiam efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros, contribuindo, em última escala, para o desenvolvimento da sociedade como um todo. A educação, assim como outros direitos de natureza social, seria capaz de gerar meios e capacidades para o exercício da autonomia e da liberdade, afastando as pessoas da pobreza e proporcionando inclusão social. Nesse sentido, Sen (2019) cita o exemplo pioneiro do Japão, país onde foi verificada intensificação do crescimento econômico por meio de oportunidades sociais, voltadas para a área da educação básica.

O desenvolvimento econômico do Japão foi muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionados com as oportunidades sociais que foram geradas, tendo havido significativa expansão em massa da educação e de outros serviços como os de saúde, antes mesmo da erradicação da pobreza no país. O país percebeu a importância da educação escolar e do desenvolvimento humano que ela proporciona voltada para os pobres, e não apenas para os ricos.

Sobre o tema, e comparando a situação de economias do Leste e Sudeste Asiáticos à situação brasileira, o autor explica:

A expansão de oportunidades sociais serviu para facilitar o desenvolvimento econômico com alto nível de emprego, criando também circunstâncias favoráveis para a redução das taxas de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida. O contraste é nítido com outros países de crescimento elevado – como o Brasil – que apresentaram um crescimento do PNB per capita quase comparável, mas também têm uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde. (SEN, 2019, p. 67)

Assim, no entendimento do autor, o objetivo do desenvolvimento não poderia estar associado a outro fator que não a avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. A liberdade seria sempre considerada pedra de toque nessas discussões. Outro conceito trabalhado por Sen (2019) é o de *capacidades*. Quando fala sobre a pobreza, o autor entende o fenômeno como privação de capacidades básicas, não meramente como baixo nível de renda.

Elucida também que mesmo aqueles potencialmente pobres apresentam maior chance de superar essa condição, na medida em que lhes são oferecidas oportunidades de acesso, por exemplo, a uma educação básica de qualidade e a um sistema de saúde digno. Citando economias asiáticas como Japão, já mencionado, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, China e Tailândia, bem como outros países do Leste e Sudeste Asiáticos, o autor afirma que o êxito notável obtido na difusão de oportunidades econômicas se deu por meio de uma forte base social, que proporcionava sustentação adequada, por intermédio de altos níveis de alfabetização e educação básica, bons serviços gerais de saúde e reformas agrárias.

As experiências da Europa e dos Estados Unidos, já em meados do século XIX, mostraram a importância da educação como pilar de sustentação e como facilitadora do desenvolvimento social e econômico, influenciando sobremaneira as potências em ascensão da Ásia citadas.

Pontualmente no tocante à educação e partindo das considerações de Sen, Reymão e Cebolão (2017) expõem que a educação constitui um componente crucial para o aproveitamento e para a formação das capacidades humanas. O exercício desse direito é o fator que possibilita o exercício da autonomia e da liberdade, capaz de mudar a condição social do indivíduo.

Nesse sentido, importante é o papel desempenhado pelo Estado na implementação de políticas públicas e na realização de investimentos com o propósito de efetivar uma educação de qualidade, em favor do desenvolvimento. Como destacam as autoras citadas, ao assegurar a qualidade da educação, busca-se promover o crescimento da sociedade e a redução das suas desigualdades.

3.2.2 Contribuições de Celso Furtado

As contribuições do economista Celso Furtado para o entendimento do fenômeno do subdesenvolvimento foram de significativa importância para o Brasil e para o mundo e orientam diversos estudos há bastante tempo.

A análise da obra intitulada “Essencial Celso Furtado” (D’AGUIAR, 2013) revela inúmeras concepções do autor acerca da distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, de traços marcantes da economia brasileira e de alternativas e caminhos para a superação do subdesenvolvimento. Apesar de não ser a questão social o enfoque principal da obra, sua análise contribui para o entendimento de diversos fenômenos que tangenciam o tema do presente trabalho e que serão expostos nas linhas seguintes.

O primeiro fator importante abordado por Furtado (D’AGUIAR, 2013) é o entendimento de que o crescimento da produtividade estava longe de ser condição suficiente para se chegar ao verdadeiro desenvolvimento, processo que conduz à homogeneização social. Depreende-se de suas lições que o progresso não era uma implicação lógica da história, estando acessível aos indivíduos, assim como o caminho para alcançá-lo, razão pela qual para ele o essencial seria o país dotar-se de instituições que possibilitassem aos indivíduos realizar plenamente suas capacidades.

Nesse ponto em particular, o entendimento de Furtado coaduna-se com as ideias propugnadas por Sen, descritas no tópico precedente. Para o autor, o rompimento da pobreza

passaria, dentre outros ciclos, pelo investimento em educação, antes mesmo de se propor investimento em políticas de incentivo à industrialização, por exemplo.

Analisando o crescimento produtivo do Brasil nos últimos quarenta anos, Furtado (D'AGUIAR, 2013) avaliava que o processo havia se operado com concentração de riquezas, enquanto grande parte da população ainda permanecia destituída do mínimo de equipamento pessoal para valorizar-se diante do mercado. Mas o mercado por si só não apresentaria solução para essa teia de problemas. Alguns deles dependeriam da habilitação das pessoas por títulos de propriedade ou pela sua inserção qualificada no sistema produtivo. Outros se sujeitariam à maior participação na atividade política de segmentos sociais privados de recursos de poder. Outros ainda necessitariam se submeter à capacitação do fator humano de produção.

Por todas essas razões, somente um projeto político apoiado no conhecimento da realidade social poderia romper a lógica perversa do subdesenvolvimento e da pobreza, porque o mero aumento da eficácia produtiva não havia se mostrado condição suficiente para que fossem mais bem satisfeitas as necessidades básicas da população. Em outras palavras, para Furtado (D'AGUIAR, 2013), só se poderia falar em verdadeiro desenvolvimento onde existisse um projeto social subjacente. E isso só poderia ser visualizado na prática com a prevalência das forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população. Nesse momento, o mero crescimento se transformaria em desenvolvimento.

O autor propõe como uma das linhas de superação do subdesenvolvimento a priorização da satisfação de necessidades básicas da população, como forma de romper com a exclusão de frações consideráveis da população do gozo dos benefícios da acumulação, além de outras medidas econômicas. Isso se daria por intermédio da canalização de parcela do excedente da acumulação para modificar o perfil de distribuição de renda, com investimento em alimentação, saúde, moradia e educação, possibilitando a oferta de estruturas sociais que abram espaço para a criatividade e que gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder.

Essa ação pressupõe, no entanto, exercício de forte vontade política apoiada em amplo consenso social, na visão de Furtado (D'AGUIAR, 2013). Reforçando a necessidade de pensar o desenvolvimento sob o viés coletivo, Carvalho (2018) afirma que a política de desenvolvimento produtivo, assim como os demais elementos da política econômica, deve ser moldada por uma análise dos benefícios gerados para o conjunto da sociedade.

3.3 Breves considerações sobre a evolução histórica da educação no Brasil e a garantia do direito ao desenvolvimento

Analisando o processo de evolução e construção da sociedade brasileira ao longo da história, observa-se que o desenvolvimento sempre acabou atingindo pequena parcela da população do país e que a riqueza gerada esteve continuamente concentrada nas mãos de poucos, tornando a realização da justiça social um objetivo distante e de difícil alcance.

A baixa efetividade das políticas de educação e o ineficiente investimento na área, ao longo dos anos, resultam na revelação de que a dívida do país em relação à educação não é atual e contribuiu em grande medida para a formação da sociedade demasiadamente excludente que se conhece hodiernamente. Para entender as questões expostas, alguns autores dedicaram-se ao estudo do panorama evolutivo educacional do Brasil, entre os quais podem ser citados Pastore e Saviani, cujas obras ofereceram importantes contribuições para a presente pesquisa.

Segundo Pastore (2009), desde quando era colônia de Portugal, inexistia uma política educacional de caráter estatal no Brasil. A Colônia tinha seu próprio sistema educacional elitista e não possuía qualquer interesse em ampliar a escolarização para os colonos, considerados subalternos. O próprio sistema educacional brasileiro, assim, desde os primórdios, foi sendo estruturado de forma excludente e seletiva, fato considerado, inclusive, como um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico da Colônia. Importante registrar que não havia, nesse período, qualquer preocupação com a estruturação econômica, política e educacional do povo que residia no Brasil.

Saviani (2019) elucida que a circulação das primeiras ideias pedagógicas ficou a cargo dos jesuítas, que chegaram ao Brasil por volta do ano de 1549. O ensino propagado por esses missionários tinha precipuamente viés religioso, voltando-se à colonização, educação e catequese, e perdurou em regime de monopólio nos dois primeiros séculos da colonização.

A institucionalização da pedagogia jesuítica deu-se entre 1599 e 1759, quando foi elaborada a *Ratio Studiorum*, plano geral de estudos que seria implementado em todos os colégios da Companhia de Jesus pelo mundo. O plano, apesar do caráter universalista, também se mostrava excludente, posto que se destinava aos filhos dos colonos e excluía os indígenas.

Com a transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, foram observadas algumas modificações. Houve uma reorganização administrativa expressiva e a educação passou por período de desagregação e decadência, motivada pela expulsão dos jesuítas, em 1759, incumbidos, até então, de disseminar o saber. Segundo Marcílio (2005), por ocasião da expulsão dos jesuítas, a soma dos alunos de todas as instituições jesuíticas não atingia 0,1% da população brasileira, pois dela estavam excluídos negros (50%), escravos (40%), negros livres, pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas.

Apenas com a chegada de Dom João VI no país, notaram-se alguns avanços na política educacional, com a abertura de várias instituições educativas e culturais e com o surgimento dos primeiros cursos superiores: Direito, Medicina e Engenharia.

Para atender às novas demandas, surgiram então escolas técnicas e academias, voltadas principalmente para a profissionalização. O país, no entanto, tornou-se independente com grande parte da população analfabeta. Somente após a Independência, em 1822, na Constituição Outorgada (BRASIL, [2019a]), a ideia de um sistema educacional tornou-se embrionária. Ainda assim, era insuficiente o serviço prestado, que sequer era alvo de fiscalização pelo Estado.

Os debates sobre a necessidade de organização de um sistema nacional de ensino ganharam força nas últimas décadas do Período Imperial e estenderam-se durante a Primeira República. Na fase imperial, ao final da década de 1860, as discussões voltaram-se ao problema da necessidade de substituição da mão de obra escrava pelo trabalhador livre, fato que atribuía à educação o papel de formar o novo trabalhador (SAVIANI, 2019). Apesar dos projetos e propostas em torno da instrução pública, a cobertura escolar nessa época ainda permanecia em níveis bastante exíguos.

Pode-se dizer que a expansão do ensino aconteceu de forma lenta e irregular, devido à falta da formulação de uma política educacional e, mesmo com a Proclamação da República, em 1889, o cenário não se alterou, havendo apenas a expansão do ensino superior, em atenção aos interesses de uma classe dominante, que objetivava a permanência no poder.

Perfilhando o entendimento de Saviani (2019), havia dificuldades materiais para a implementação de um sistema educacional no Brasil do século XIX. A primeira delas era a falta de investimento financeiro no ensino. Além disso, havia o problema da mentalidade pedagógica predominante na época, que chegou a conjeturar o afastamento do Estado do âmbito educativo.

Segundo o autor:

O caminho trilhado pelos principais países ocidentais, que universalizaram o ensino fundamental e erradicaram o analfabetismo, não havia sido seguido pelo Brasil, o que explicaria as agudas deficiências verificadas hodiernamente no atendimento das necessidades educacionais da população. (SAVIANI, 2019, p. 168)

Ora, se no Império, caracterizado pela centralização do governo, a educação era descentralizada, com mais razão ainda deveria ocorrer a ausência do poder central no tema no Período Republicano. Os estados, assim, foram chamados a enfrentar a questão, e as dificuldades persistiram. Segundo Ghiraldelli Jr. (2003), a política educacional só começou a

modificar-se após a Primeira Guerra Mundial (1915 – 1919), quando ocorreram várias reformas no ensino de diversos estados.

Com o governo de Vargas, puderam ser observadas mudanças consideráveis, sendo desenhado o período de democratização do ensino no país. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, tendo como escopo orientar e coordenar as reformas educacionais que seriam incluídas na Constituição de 1934 (BRASIL, [2019b]), entre as quais a previsão do ensino primário gratuito e obrigatório e a integração entre a escola primária, secundária e superior (PINTO, 1986). Passaria a educação, assim, a ser uma questão nacional.

Importante destacar o papel do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (AZEVEDO *et al.*, 2010), datado de 1932, documento que tinha por objetivo promover uma reconstrução educacional do Brasil, estabelecendo diretrizes e orientações ao povo e ao governo, que foi criado por influência de diversos intelectuais, tendo sido escrito durante o Governo Vargas.

O documento em alusão tornou-se marco inaugural do projeto de renovação educacional do país e defendia o estabelecimento de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Para os seus subscritores, seria impossível desenvolver as forças econômicas e de produção sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa, que são fatores fundamentais do crescimento e da riqueza de uma sociedade.

Saviani (2019) explica que essa era a justificativa conceitual do documento. A justificativa histórica estava fundada no fato de que, após 43 anos de regime republicano, as reformas econômicas e educacionais sempre estiveram dissociadas. Assim, não foi possível instituir um sistema escolar que atendesse às necessidades do país, o que acabou por acarretar desarticulação e reformas meramente parciais, que não foram capazes de conferir uma visão global do problema educacional.

O Manifesto, como documento de política pública educacional, defendeu a escola pública e emergiu como proposta de construção de um amplo e nacional sistema educacional público, abarcando desde a educação infantil até o ensino universitário. Por intermédio da Constituição Federal de 1934 (BRASIL, [2019b]), a educação se reveste da natureza de direito social e dever do Estado, sob o influxo de ampliação dos direitos sociais, e, a partir de então, já é possível falar em um sistema de ensino organizado e parametrizado pela União. Pequenos avanços foram notados nas constituições subsequentes.

A Constituição de 1937 (BRASIL, [2019c]), apesar de apresentar alguns retrocessos, introduziu o ensino profissionalizante, o que em certa medida coadunava-se com os objetivos do Governo Vargas e o desenvolvimentismo proposto. Com a Constituição de 1946 (BRASIL,

[2019d]), no período de redemocratização do Brasil e de advento do Estado populista desenvolvimentista, pouco se avançou em benefício da cidadania. Reformas e um longo período de reivindicações, no entanto, culminaram com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961).

A partir do ano de 1964, sob a vigência da Ditadura Militar, o Estado ampliou os direitos sociais, para compensar a falta de direitos políticos, passando a ampliar também o sistema de ensino, inclusive o superior, e foram criadas agências de apoio à pesquisa e à extensão.

Mas é no período de transição entre o autoritarismo e a democracia que ganham corpo as propostas educacionais no âmbito da sociedade civil. Tem-se o advento da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, [2019e]) e a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que teve ampla repercussão sobre o sistema escolar e que estabeleceu a responsabilidade do governo no seu controle.

A digressão histórica brevemente narrada nas linhas anteriores e a tardia preocupação do Estado brasileiro com as questões educacionais refletem um fato notório até os dias atuais: as políticas educacionais nunca foram prioridade no país, tendo sido deixadas em segundo plano desde períodos remotos da história.

As agruras pelas quais passa a sociedade e a inconsistência do sistema educacional ao longo dos anos não podem deixar de ser associadas com a lenta evolução educacional do país e suas dificuldades de implementar um sistema de ensino de qualidade para os seus cidadãos, entraves que perduram até os dias atuais e que refletem o desrespeito ao chamado direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento é um dos direitos mais recentes que a doutrina jurídica internacional logrou reconhecer como direito humano, sendo considerado um termômetro em relação a todos os outros direitos fundamentais, uma vez que não se pode falar em desenvolvimento, sem que sejam efetivados direitos como saúde, educação, moradia, segurança, cidadania e dignidade humana.

Importante destacar, ainda, que a noção de direito ao desenvolvimento não aniquila a existência dos direitos fundamentais de forma isolada, mas sim agrega valor ao conjunto de direitos humanos e fundamentais já estabelecidos e necessários para que o cidadão tenha muito mais que o direito a uma sobrevivência, que o possibilite desfrutar de uma vida digna e de qualidade, bem como ser parte do processo de desenvolvimento (FRANCO e FEITOSA, 2010).

3.4 Cidadania e educação: o direito a ter direitos

A filósofa Hannah Arendt foi a responsável por agregar a noção de cidadania ao direito de ter direitos, a partir do entendimento de que a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado, mas sim algo construído na vivência coletiva, através do acesso a um espaço público comum, onde é possível a afirmação dos direitos humanos (LAFER, 1997).

É com essa noção inicial, vinculada ao direito a ter direitos, que se deve compreender toda a extensão e plenitude do termo cidadania, bem como a necessária percepção de que seu conceito está em constante construção.

Fazendo um breve apanhado histórico, verifica-se que apenas com o fim do regime ditatorial no Brasil, o movimento de construção da democracia ganhou força e com ele adveio a noção de cidadania. No entanto, problemas como desemprego, analfabetismo, má qualidade da educação, desigualdades sociais e econômicas permaneceram carentes de solução ou evoluindo em ritmo muito lento.

Diante desse contexto, conforme elucida Carvalho (2002), a cidadania passou a ser analisada segundo três desdobramentos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Enquadram-se como civis aqueles direitos fundamentais que têm como principal vertente a liberdade individual, estando relacionados à vida, à propriedade e à igualdade perante a lei. Denominam-se políticos os direitos fundamentais que se relacionam com a participação do cidadão no governo da sociedade, sendo sua maior manifestação o direito ao voto. Finalmente, definem-se como direitos sociais aqueles que garantem participação na riqueza coletiva. Incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, entre outros.

Tais direitos para serem efetivados dependem da existência de uma eficiente máquina administrativa e permitem à sociedade reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo, garantindo um mínimo de bem-estar a todos e baseando-se na justiça social.

No Brasil, apenas na década de 1930 houve uma aceleração nas mudanças sociais e políticas. A constituinte que confirmou Getúlio Vargas na presidência elaborou uma constituição inspirada em Weimar, na qual constava pela primeira vez um capítulo sobre a ordem econômica e social. Os novos tempos instaurados clamavam por governos fortes, nos moldes dos observados na Itália, na Alemanha, na União Soviética ou mesmo no *New Deal* norte-americano.

De acordo com Carvalho (2002), esse cenário propiciou a elaboração de uma cidadania passiva e receptora no Brasil, onde os cidadãos não conseguiram adotar uma postura proativa de reivindicação, decorrente da inversão da expansão dos direitos. Ora, a realidade brasileira

mostrou que antes mesmo da expansão dos direitos políticos, passou-se à introdução dos direitos sociais.

A inversão citada também pôde ser verificada durante o Golpe Militar de 1964, posto que, ao passo que eram garantidos os direitos sociais, havia forte restrição aos direitos civis e políticos.

Com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, [2019e]), o país conheceu a carta mais liberal e democrática de sua história. No entanto, seguiu apresentando dificuldades para solucionar questões sociais complexas como desigualdade, desemprego e educação. Os indicadores básicos de qualidade de vida passaram por lenta melhoria, mas Carvalho elucida que um dos progressos mais importantes foi relacionado à área da educação fundamental – fator elencado pelo autor como decisivo para a construção da cidadania (CARVALHO, 2002).

Apenas cidadãos com capacidade para se autodeterminar de acordo com as suas convicções, conhecimento e aptidões podem ser considerados cidadãos verdadeiramente livres, capazes de exercer a cidadania em sua plenitude. Assim é que se diz ser impossível dissociar dos conceitos de cidadania e democracia o amplo acesso à educação, considerado, inclusive, pressuposto para a sobrevivência do próprio Estado Democrático de Direito.

3.5 Natureza jurídica do direito à educação

Superada a fase de entendimento conceitual e sociológico acerca da educação, bem como vistas algumas das principais ideias defendidas por autores desenvolvimentistas que visualizam a concretização da educação como item fundamental para o alcance do progresso e do desenvolvimento, o estudo passará a focar o enquadramento jurídico da educação como direito humano fundamental e social.

3.5.1 Educação como direito humano fundamental

A educação é inerente ao ser humano. Trata-se de condição sem a qual é impossível o desenvolvimento da personalidade humana de cada indivíduo, assentando-se sobre o valor do reconhecimento da própria dignidade humana. Além disso, é a educação que propicia o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária.

Por todas essas razões, a educação é um dos espaços que se mantém em destaque na atualidade. Aliás, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica, como bem lembra Sousa (2010). Por toda sua relevância

individual e social, a educação é enquadrada como direito humano fundamental, uma vez que, como dito em linhas anteriores, é prerrogativa inerente à qualidade humana e à dignidade, sendo consagrada por instrumentos normativos internacionais e pelas constituições dos Estados-Nação, considerada como uma das garantias para uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas.

Os direitos humanos fundamentais, a exemplo da educação, revestem-se de qualidades que lhes são próprias e são considerados elementos da essência das constituições. Conforme elucidada Caggiano (2009, p. 22-23), os direitos fundamentais consistem em direitos:

a) *Morais*, porquanto contam com a universalidade na sua estrutura, assumindo a postura de direitos de todos contra todos; b) *Preferenciais*, porquanto fundamentam, exatamente, o direito dos homens à sua tutela pelo direito positivo; c) *De cunho fundamental do interesse ou carência protegida*, que exige e implica a necessidade de respeito, sua proteção ou seu fomento pelo direito. (grifos do autor)

Há mais de cinquenta anos, a educação já era direito humano reconhecido e previsto no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 1948). Também na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA], 1969), ratificada pelo Brasil em 1992, assim como na Convenção sobre Direitos da Criança, de 1990 (FUNDO DE EMERGÊNCIA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA [UNICEF], 1990), observa-se o reconhecimento da educação como fundamental ao desenvolvimento humano, social e da cidadania.

Importante mencionar, a fim de bem situar o tema, que os direitos humanos e fundamentais são fruto de processo histórico-evolutivo lento, gradual e constante da humanidade, podendo ser subdivididos, segundo classificação mais comum na doutrina, em direitos de primeira, segunda e terceira geração, conforme o momento histórico em que foram reconhecidos e positivados, inspirados pelos ideais da Revolução Francesa, de 1789 – liberdade, igualdade e fraternidade.

Segundo Bonavides (2009), os direitos de primeira geração têm por titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado, exigindo dele postura negativa, de abstenção, em valorização da liberdade individual, tais como o direito à liberdade e à propriedade. Foram direitos consagrados nos séculos XVIII e XIX, visando limitar o poder absoluto, concentrado nas mãos dos monarcas.

Os direitos de segunda geração buscam assegurar os direitos sociais, econômicos e culturais. Fundamentam-se no princípio da igualdade material, exigindo do Estado uma postura

positiva para a realização da justiça social. Além disso, abrangem as liberdades sociais, estando intrinsecamente ligados às reivindicações sociais, que foram marcantes no século XIX e XX (SARLET, 2009).

No último quartel do século XX, surgiram os direitos fundamentais de terceira geração, relacionados à solidariedade e à fraternidade. Esses direitos possuem titularidade difusa e coletiva, repousando na coletividade, nos grupos sociais. Consistiriam no direito ao meio ambiente e à proteção do patrimônio histórico e cultural da humanidade, só a título de exemplificação.

Existem autores, ainda, como o próprio Bonavides, que sustentam a existência de outras gerações de direitos: a quarta e a quinta gerações. Os direitos de quarta geração, segundo o entendimento do autor, seriam os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo – ligados à globalização política, econômica e social. A paz, para Bonavides, seria um direito da quinta geração, posto que deixaria de ser direito de um povo, passando a ter aspecto global (2009).

Embora não exista consenso acerca do sentido da expressão “direitos fundamentais”, compreende-se nesse rol de direitos aqueles consagrados pelo Estado Nacional em suas cartas constitucionais e que têm como nota distintiva a fundamentalidade, ou seja, seu caráter indisponível para o ser humano e para a garantia de sua dignidade e desenvolvimento (SILVA, 2007).

A caracterização como direito fundamental traz basicamente duas consequências jurídicas importantes, relacionadas ao tratamento jurídico diferenciado que é dispensado a esse tipo de direito: a aplicabilidade imediata (art. 5º, I, CF/88) e a impossibilidade de supressão da ordem constitucional (art. 60, § 4º, IV, CF/88).

Por fim, vale ressaltar que o enquadramento da educação como direito fundamental tem como uma de suas principais implicações a possibilidade conferida ao cidadão de exigir esse direito, inclusive na via judicial, ou seja, utilizando-se do Poder Judiciário.

3.5.2 Educação como direito constitucional social

A breve análise da construção histórica dos direitos humanos fundamentais, realizada no parágrafo pregresso, evidencia ser a educação enquadrada como um direito fundamental de cunho social. Nesse contexto, exige prestação positiva por parte do Estado, visando promover a justiça social, compensando as desigualdades existentes na sociedade e conferindo às pessoas mínimas condições para uma existência digna.

Os direitos sociais ganham evidência após os traumas deixados pelas duas grandes guerras mundiais, quando as constituições passaram a agregar no seu texto a concepção do Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência. Segundo esse modelo, todo indivíduo, desde seu nascimento, teria direito a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente ou indiretamente por meio do Estado, entre eles, o direito à educação (SOUSA, 2010).

No bojo do processo de redemocratização do Brasil, nos anos 1980, verificou-se movimento dos mais importantes para a história republicana brasileira e para a busca do desenvolvimento: a conquista e a constitucionalização de direitos sociais como condição para melhor caracterizar a incipiente democracia nacional, como para posicionar mais conteúdo ao alcance do desenvolvimento brasileiro. Era necessário passar da fase da crença na suficiência do desenvolvimento puramente econômico para a fase do pensamento no desenvolvimento considerado em sua perspectiva mais ampla, como crescimento verdadeiramente inclusivo.

Garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão passaram a ser não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional ou regional de desenvolvimento esculpido na Carta Magna de 1988 (BRASIL, [2019e]). Nesse sentido, a Constituição Cidadã erigiu a educação como direito de todo cidadão brasileiro em desenvolvimento e considerou sua prestação como dever do Estado, da sociedade e da família, positivando-o, dessa maneira, como direito fundamental e como direito social (BRASIL, [2019e])³.

Tratou ainda a Carta Magna (BRASIL, [2019e]) do direito à educação ao longo de todo seu texto, em vários preceitos. Elencou a educação como direito fundamental (art. 5º), como direito social (art. 6º), e destinou toda uma seção ao direito à educação (arts. 205 a 213), reconhecendo sua força transformadora e dando-lhe a devida importância e previsão, delimitando ainda a educação como dever do Estado (art. 208).

Destacando a educação como direito social, o constituinte atribuiu a esse direito uma dimensão que ultrapassa a consideração de interesses meramente individuais, pois coloca em evidência o bem comum, uma vez que, para além de beneficiar estudantes e alunos, a educação fomenta e incentiva o desenvolvimento social e cultural de toda a coletividade.

Sendo assim, reconhece-se que, apesar de poder ser exigido judicialmente de forma individual, a concretização do direito dependerá da implementação de políticas públicas, ou seja, da realização de prestações positivas por parte do Poder Público.

³ Sobre o tema, podem ser listados pontualmente os seguintes artigos: arts. 5º, 6º, 205 a 213, 227 e 229 da CF/88.

4 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM NÚMEROS E AÇÕES (OMISSÕES)

Este capítulo destina-se à análise da situação atual da educação brasileira, baseando-se em dois parâmetros de avaliação: o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O primeiro deles fornece comparativo entre o desempenho de estudantes do Brasil e de outros Estados nacionais. O segundo, por sua vez, é o mais utilizado para parametrizar a educação dentro do território brasileiro e verificar as desigualdades existentes entre os diversos estados federados, sendo um forte termômetro para elaboração e implementação de políticas públicas na área.

A verificação comparativa dos índices expostos neste capítulo traz um pequeno diagnóstico acerca de como a educação brasileira ainda precisa evoluir e melhorar, evidenciando também a necessidade de efetivação do direito à educação de qualidade, tema que será tratado no capítulo subsequente.

4.1 A educação brasileira no contexto internacional: o Pisa

O conteúdo inicial mínimo do direito à educação pode ser entendido como acesso ao conhecimento básico e a capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada, com o intuito de oportunizar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Mas não só isso. Ele também envolve o direito a uma política educacional, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos que lhes possibilitem alcançar os seus fins (CAGGIANO, 2009).

A preocupação com o tratamento constitucional da educação, como ressaltado em linhas anteriores, vem refletida não só na CF/88, mas nos textos constitucionais dos estados-membros e dos municípios. A Constituição de 1988 (BRASIL, [2019e]) alcançou inegáveis avanços, não só em relação às constituições anteriores, mas também à garantia dos demais direitos sociais. Ademais, existe extenso rol de atos normativos nacionais e internacionais pertinentes à adoção e à aplicação dos princípios vetores da educação, no seu status de direito fundamental.

No entanto, ainda se constata uma acentuada fragilidade em relação à adequada implementação desse direito no mundo fático.

No Brasil, ao longo dos anos, foi possível verificar uma política social inoperante para cobrir as necessidades da população de baixa renda, não somente em matéria de quantidade, mas também de qualidade, já que no país, constantemente, o mínimo existencial vem sendo ignorado pelas autoridades estatais. A referida situação, no entanto, não é verificada apenas no Brasil, mas também em outros países do mundo, que de igual modo são assolados pela pobreza e pelas desigualdades sociais.

Atentos a essa realidade e partindo da premissa da fragilidade aqui já exposta, em setembro de 2015, chefes de Estado, de Governo e altos representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) reuniram-se em Nova York e adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 2015), a qual propôs uma ação mundial coordenada entre os governos, as empresas, a academia e a sociedade civil para alcançar os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas, de forma a erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), apenas mediante a harmonização do crescimento econômico, da inclusão social e da proteção ao meio ambiente seria possível atingir o real desenvolvimento. Nessa perspectiva, a ONU pontuou o papel primordial da educação como fator de inclusão e empoderamento, como vetor de redução de desigualdades e de desenvolvimento social e humano. O objetivo número 4 da Agenda de 2030 ressaltou a importância da educação para o desenvolvimento das nações quando estabeleceu a necessidade de “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015).

Além de ampliar a garantia do acesso à educação básica para além do ensino primário, incluindo a oferta de ensino secundário e pré-primário de forma gratuita, e o ensino superior, o foco da nova agenda foi garantir uma educação de qualidade, com inclusão e equidade – para que todos tenham oportunidades iguais e ninguém seja deixado para trás (RANIERI; ALVES, 2018).

Antes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), mas ainda na perspectiva do esforço internacional em relação à educação, visando desenvolver evidências comparadas entre países com base no desempenho dos estudantes, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) no ano 2000, que se tornou uma importante referência de avaliação educacional no contexto mundial.

O Pisa avalia, com periodicidade trienal, o conhecimento e as habilidades de alunos de 15 anos para plena participação na vida social e econômica, focando em três áreas: leitura, matemática e ciências, analisando não apenas o que os alunos sabem, mas também o que conseguem fazer com o conhecimento adquirido. Ele fornece indicadores que traçam o perfil básico de conhecimento e habilidades dos estudantes, servindo para mostrar como tais habilidades estão relacionadas a variáveis demográficas, sociais, econômicas e educacionais. Elucida, ainda, as tendências que acompanham o desempenho dos estudantes e monitora os sistemas educacionais ao longo do tempo.

Em 2018, quando ocorreu o último exame, 79 (setenta e nove) países participaram do Pisa. Cerca de 150 (cento e cinquenta) escolas e 6.300 (seis mil e trezentos) alunos de cada país participaram da avaliação, estando envolvidos cerca de 600.000 (seiscentos mil) alunos, dos quais 10.691 (dez mil seiscentos e noventa e um) eram brasileiros, matriculados em 597 (quinhentas e noventa e sete) escolas espalhadas por todo o território nacional (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA [INEP], 2019).

Trata-se de instrumento de avaliação da aprendizagem que consubstancia um termômetro para as políticas públicas de educação do país, utilizando-se de dados estatísticos para gerar informações sobre a condição da educação em dado território e auxiliar na governabilidade, comparando os dados nacionais com os de outros países, bem como as alternativas e ações adotadas nas diversas localidades.

4.1.1 Letramento em leitura

A primeira competência avaliada no Pisa, e a mais importante no ano de 2018, tem por base o letramento em leitura.

Não seria prudente e correto comparar o desempenho do Brasil com o desempenho exibido por países que possuem altos índices de educação e que, no entanto, também apresentam realidades totalmente diferentes, por essa razão, mostrou-se necessário estabelecer critérios para a comparação, de modo a facilitar o entendimento dos índices e parâmetros utilizados.

Seguindo essa linha de entendimento, no Relatório Brasil no Pisa 2018, o Inep (2019) optou por comparar os resultados do Brasil, em todos os componentes, com os dos seguintes países:

- Todos os países da América Latina participantes – por sua proximidade regional e cultural com o Brasil;
- Espanha e Portugal – por sua proximidade cultural;
- Estados Unidos – por ter um sistema federativo e grande extensão territorial, assim como o Brasil;
- Canadá – por ter grande extensão territorial, além de geralmente apresentar alto desempenho;
- Coreia – país asiático que geralmente apresenta alto desempenho; e
- Finlândia – país europeu que geralmente apresenta alto desempenho.

De acordo com os dados do Pisa 2018, a média dos estudantes brasileiros em letramento em leitura foi de 413 (quatrocentos e treze) pontos, 74 (setenta e quatro) pontos abaixo da média dos estudantes dos países que compõem a OCDE, que ficou em 487 (quatrocentos e oitenta e sete), conforme está evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1 – Dados sobre letramento em leitura – Pisa 2018

PAÍS	RANKING	MÉDIA	PAÍS	RANKING	MÉDIA
Canadá	4 – 8	520	México	49 – 57	420
Finlândia	4 – 9	520	Brasil	55 – 59	413
Coreia	6 – 11	514	Colômbia	54 – 61	412
Estados Unidos	10 – 20	505	Argentina	60 – 66	402
Portugal	20 – 26	492	Peru	61 – 66	401
Média OCDE	-----	487	Panamá	70 – 72	377
Chile	42 – 44	452	Espanha	-----	-----
Uruguai	46 – 52	427	República Dominicana	76 – 77	342

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 61)⁴.

Apesar da colocação atingida pelo Brasil em 2018, conforme evidenciado na Tabela 1, faz-se oportuno destacar que a média foi o melhor desempenho atingido pelo país em letramento em leitura, considerando a série histórica estabelecida no período compreendido entre 2000 e 2018, exposta na Tabela 2.

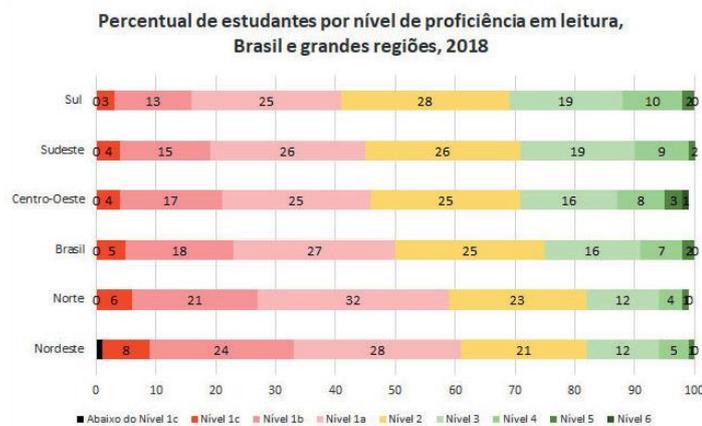
⁴ Notas sobre a Tabela 1: O ranking apresentado na tabela foi elaborado considerando todos os países/economias participantes. A média da OCDE retrata a média aritmética de todos os países membros da OCDE (e Colômbia), excluindo a Espanha – cujos dados estavam embargados no momento da elaboração do relatório consultado.

Tabela 2 – Série histórica: letramento em leitura – Pisa (2000 – 2018)

PAÍS	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Canadá	534	528	527	524	523	527	520
Finlândia	546	543	547	536	524	526	520
Coreia	525	534	556	5369	536	517	514
Estados Unidos	504	495	----	500	498	497	505
Portugal	470	478	472	489	488	498	492
Chile	410	----	442	449	441	459	452
Uruguai	----	434	413	426	411	437	427
Costa Rica	----	----	----	443	441	427	426
México	422	400	410	425	424	423	420
Brasil	396	403	393	412	407	407	413
Colômbia	----	----	385	413	403	425	412
Argentina	418	----	374	398	396	----	402
Peru	327	----	----	398	396	398	401
Panamá	----	----	----	371	----	----	377
República Dominicana	----	----	----	----	----	358	342
Espanha	493	481	461	481	488	496	----

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 63)⁵.

Importante observar que a média de letramento do Brasil, em consonância com o Pisa 2018, varia de acordo com as regiões do país, conforme pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Percentual de estudantes por nível de proficiência em leitura: Brasil e grandes regiões, 2018

Fonte: Inep (2019, p. 73).

⁵ Notas sobre a Tabela 2: A Espanha e os outros países apresentaram dados omissos, em virtude da indisponibilidade de seus resultados no momento da elaboração do relatório consultado.

A Figura em referência elucida a desigualdade dos resultados dos estudantes brasileiros e evidencia a região Nordeste e a região Norte como aquelas com situação mais delicada entre as demais regiões do país, salientando que a região Nordeste apresentou estudantes com desempenho abaixo da média.

4.1.2 Letramento em matemática

O Pisa 2018 avaliou o letramento em matemática como domínio secundário. Observando-se a Tabela 3, verifica-se que a média alcançada pelos jovens brasileiros em matemática foi de 384 (trezentos e oitenta e quatro) pontos, 108 (cento e oito) pontos abaixo da média atingida pelos estudantes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficou em 492 (quatrocentos e noventa e dois) (INEP, 2019).

Tabela 3 – Dados sobre letramento em matemática – Pisa 2018

PAÍS	RANKING	MÉDIA	PAÍS	RANKING	MÉDIA
Coreia	5 – 9	526	México	60 – 63	409
Canadá	10 – 16	512	Costa Rica	61 – 66	402
Finlândia	12 – 18	507	Peru	62 – 67	400
Portugal	23 – 31	492	Colômbia	66 – 70	391
Média	----	489	Brasil	69 – 72	384
OCDE					
Espanha	32 – 37	481	Argentina	70 – 73	379
Estados Unidos	32 – 39	478	Panamá	76 – 77	353
Uruguai	54 – 60	418	República Dominicana	78 – 78	325
Chile	55 – 60	417			

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 105).

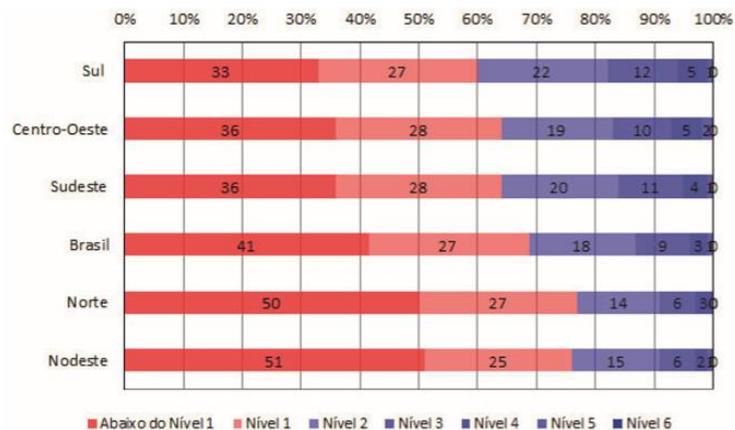
Continuando a análise, a Tabela 4, a seguir, apresenta a série histórica dos resultados dos países elencados na Tabela 3, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018. A referida Tabela também permite que se evidencie a gradativa evolução do Brasil nos índices alcançados.

Tabela 4 – Série histórica: letramento em matemática – Pisa (2003 – 2018)

PAÍS	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Coreia	542	547	546	554	524	526
Canadá	532	527	527	518	516	512
Finlândia	544	548	541	519	511	507
Portugal	466	466	487	487	492	492
Espanha	485	480	483	484	486	481
Estados Unidos	483	474	487	481	470	478
Uruguai	422	427	427	409	418	418
Chile	-----	411	421	423	423	417
México	385	406	419	413	408	409
Costa Rica	----	----	409	407	400	402
Peru	-----	----	365	368	387	400
Colômbia	----	370	381	376	390	391
Brasil	356	370	386	389	377	384
Argentina	----	381	388	388	----	379
Panamá	----	----	360	----	----	353
República Dominicana	----	----	----	----	328	325

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 107).

A Figura 2 aponta que os resultados do Pisa 2018 na matemática apresentam diferenças significativas, considerando as diversas regiões do país. Novamente se percebe que as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste destacam-se quando comparadas às regiões Norte e Nordeste.

Figura 2 – Desempenho do Brasil em matemática sob a perspectiva regional – Pisa 2018

Fonte: Inep (2019, p. 111).

As discrepâncias regionais relacionadas ao letramento em leitura, portanto, repetem-se, guardadas as devidas peculiaridades, quando se analisam as desigualdades em relação ao letramento em matemática, ressaltando-se que, mais uma vez, são as regiões Norte e Nordeste as menos favorecidas quando analisado o desempenho do seu alunado.

4.1.3 Letramento em ciências

O Pisa 2018 avaliou o letramento em ciências como componente secundário, assim como a matemática.

A Tabela 5 evidencia que a média dos estudantes brasileiros em ciências foi de 404 (quatrocentos e quatro) pontos, de acordo com o Pisa 2018, 85 (oitenta e cinco) pontos abaixo da média dos estudantes dos países da OCDE, que ficou em 489 (quatrocentos e oitenta e nove).

Tabela 5 – Dados sobre letramento em ciência – Pisa 2018

PAÍS	RANKING	MÉDIA	PAÍS	RANKING	MÉDIA
Finlândia	5 – 9	522	México	55 – 62	419
Coreia	6 – 10	519	Costa Rica	56 – 63	416
Canadá	6 – 10	518	Colômbia	58 – 64	413
Estados Unidos	12 – 23	502	Peru	63 – 67	404
Portugal	21 – 29	492	Argentina	63 – 68	404
Média OCDE	----	489	Brasil	64 – 67	404
Espanha	29 – 32	483	Panamá	75 – 77	365
Chile	44 – 47	444	República Dominicana	78 – 78	336
Uruguai	51 – 57	426			

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 125)⁶.

A Tabela 6 apresenta a série histórica dos resultados alcançados pelos países elencados na Tabela 5 ao longo dos exames do Pisa, no período compreendido entre os anos de 2006 e 2018.

⁶ Notas sobre a Tabela 5: Sobre o ranking, o intervalo foi elaborado considerando todos os países / economias participantes.

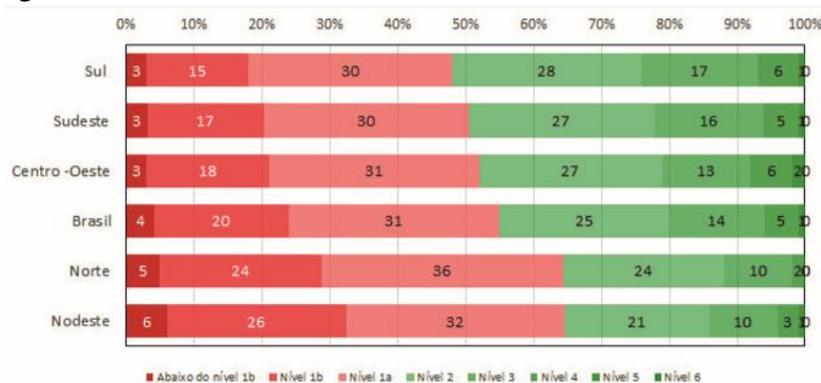
Tabela 6 – Série histórica: letramento em ciências – Pisa (2006 – 2018)

PAÍS	2006	2009	2012	2015	2018
Coreia	522	538	538	516	519
Canadá	534	529	525	528	518
Finlândia	563	554	545	531	522
Portugal	474	493	489	501	492
Espanha	488	488	496	493	483
Estados Unidos	489	502	497	496	502
Chile	438	447	445	447	444
Uruguai	428	427	416	435	426
México	410	416	415	416	419
Costa Rica	----	430	429	420	416
Colômbia	388	402	399	416	413
Peru	----	369	373	397	404
Brasil	390	405	402	401	404
Argentina	391	401	406	----	404
Panamá	----	376	----	----	365
República Dominicana	----	----	----	332	336

Fonte: Adaptado de Inep (2019, p. 127).

Evidencia-se que a média de desempenho em ciências aumentou ligeiramente entre 2015 e 2018, aumento que, entretanto, não foi considerado estatisticamente significativo.

A Figura 3 demonstra que as regiões Norte e Nordeste apresentam médias significativamente menores que as do restante do Brasil também nesse componente.

Figura 3 – Desempenho do Brasil em ciências sob a perspectiva regional – Pisa 2018

Fonte: Inep (2019, p. 134).

O Pisa não fornece apenas dados em relação ao desempenho dos alunos em leitura, matemática e ciências, mas também aborda informações secundárias, condições individuais e familiares características do processo de aprendizagem e do contexto escolar, como relação aluno-professor, estrutura física das escolas e até mesmo relação entre o nível socioeconômico e o desempenho dos alunos, entre outras variáveis.

Todos esses dados são colhidos por meio de questionários respondidos por alunos, diretores escolares, podendo incluir, a depender da opção de cada país, informações prestadas por professores e por pais de alunos.

Saliente-se, por oportuno, que o objetivo central do presente estudo não é a análise acurada dos pormenores que norteiam a aplicação dos métodos de avaliação do Pisa ou mesmo a efetividade de seus resultados para traçar o perfil educacional de um país.

Os dados postos em evidência nos tópicos anteriores servem apenas para subsidiar a compreensão da posição do Brasil no cenário internacional e auxiliam no entendimento de algumas deficiências dos estudantes brasileiros em relação a outros países, dando conta de que muito ainda há que ser feito pelo país no tocante à educação.

Segundo os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2018, menos da metade dos estudantes brasileiros alcançaram um nível de proficiência adequado, de acordo com os parâmetros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em leitura e ciências, e menos de um terço está nesse patamar em matemática (ANUÁRIO..., 2018).

Os tópicos seguintes se dedicarão à análise também sintetizada de dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), exame que norteia e embasa a decisão acerca das políticas públicas educacionais no país, a fim de traçar o panorama educacional brasileiro de forma mais pontual, servindo para estabelecer um comparativo entre as regiões e para situar a Paraíba no cenário nacional.

4.2 Ideb: avaliando a qualidade da educação no Brasil

O Pisa, tratado nas linhas pregressas, é um dos programas de avaliação internacional mais desenvolvido do mundo, abarcando componentes técnicos e sociais. No contexto brasileiro, porém, tem-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que funciona como indicador de qualidade da educação brasileira, com o escopo de auxiliar no planejamento e na orientação de políticas e financiamento públicos para a educação no âmbito nacional.

Longe de ser um sistema perfeito, o Ideb, assim como o Pisa, apresenta fragilidades, principalmente por não conseguir abarcar a complexidade do sistema educativo brasileiro e por não conseguir parametrizar outros fatores extrínsecos e intrínsecos ao processo educativo que o influenciam de forma significativa, no entanto, busca ser um sistema avaliativo harmônico e compatível com a realidade do Brasil, que acaba criando um indicador próprio para contribuir com o modelo educativo do país.

O Ideb foi criado em 2007 e desde então é aplicado a cada dois anos, reunindo, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O índice varia de 0 a 10, com a média 6 correspondente a um sistema educacional de qualidade, compatível com o dos países desenvolvidos (INEP, 2020)⁷.

O cálculo do Ideb obedece a uma fórmula bastante simples: as notas das provas de língua portuguesa e matemática são padronizadas em uma escala de 0,0 (zero) a 10,0 (dez). Depois, a média dessas duas notas é multiplicada pela média (harmônica) das taxas de aprovação das séries da etapa (anos iniciais, anos finais e Ensino Médio), que, em percentual, varia de 0 (zero) a 100 (cem) (Tabela 7).

Tabela 7 – Fórmula para cálculo do Ideb

Escola	Saeb	Aprovação média	Ideb
A	6,0	90%	5,4
B	6,0	80%	4,8
C	4,0	80%	3,2
D	5,0	100%	5,0

Fonte: Adaptado de Inep (2017, p. 6).

O Ministério da Educação estabeleceu como metas para o Ideb no ano de 2021 o alcance das seguintes médias:

- a) 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental;
- b) 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e
- c) 5,2 para o Ensino Médio.

A Tabela 8 apresenta o panorama do Ideb para os anos iniciais do Ensino Fundamental, considerando a série histórica desde 2005 até 2017, elencando as médias regionais e estaduais,

⁷ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

bem como a média nacional e as metas estabelecidas para a avaliação, ocorrida em 2017.

Tabela 8 – Ideb: Série histórica de dados dos anos iniciais do Ensino Fundamental (2005 – 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada*(N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	0,94	6,15	5,8	5,5
Norte	3,0	3,4	3,8	4,2	4,3	4,7	0,90	5,46	4,9	4,7
Rondônia ⁽¹⁾⁽²⁾	3,6	4,0	4,3	4,7	5,2	5,4	0,93	6,20	5,8	5,3
Acre ⁽¹⁾⁽²⁾	3,4	3,8	4,3	4,6	5,1	5,4	0,91	6,38	5,8	5,1
Amazonas ⁽¹⁾⁽²⁾	3,1	4,0	3,9	4,3	4,7	5,2	0,92	5,90	5,4	4,8
Roraima ⁽¹⁾⁽²⁾	3,7	4,1	4,3	4,7	5,0	5,2	0,93	5,93	5,5	5,4
Pará ⁽¹⁾⁽²⁾	2,8	3,1	3,6	4,2	4,0	4,5	0,87	5,35	4,7	4,4
Amapá ⁽¹⁾⁽²⁾	3,2	3,4	3,8	4,1	4,0	4,5	0,90	5,16	4,6	4,9
Tocantins ⁽¹⁾⁽²⁾	3,5	4,1	4,5	4,9	5,1	5,1	0,94	5,90	5,6	5,2
Nordeste	2,9	3,5	3,8	4,2	4,3	4,8	0,92	5,56	5,1	4,6
Maranhão ⁽²⁾	2,9	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	0,93	5,15	4,8	4,5
Piauí ⁽²⁾	2,8	3,5	4,0	4,4	4,5	4,9	0,91	5,83	5,3	4,5
Ceará ⁽²⁾	3,2	3,8	4,4	4,9	5,2	5,9	0,97	6,38	6,2	4,8
R.G do Norte ⁽²⁾	2,7	3,4	3,9	4,1	4,4	4,8	0,91	5,51	5,0	4,4
Paraíba ⁽²⁾	3,0	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9	0,91	5,65	5,1	4,7
Pernambuco ⁽²⁾	3,2	3,6	4,1	4,3	4,7	5,0	0,92	5,69	5,2	4,9
Alagoas ⁽²⁾	2,5	3,3	3,7	3,8	4,1	4,7	0,93	5,62	5,2	4,2
Sergipe ⁽²⁾	3,0	3,4	3,8	4,1	4,4	4,6	0,88	5,57	4,9	4,7
Bahia ⁽²⁾	2,7	3,4	3,8	4,2	4,3	4,7	0,89	5,68	5,1	4,4
Sudeste ⁽²⁾	4,6	4,8	5,3	5,6	5,9	6,1	0,97	6,62	6,4	6,1
Minas Gerais ⁽²⁾	4,7	4,7	5,6	5,9	6,1	6,3	0,98	6,66	6,5	6,2
Espírito Santo	4,2	4,6	5,1	5,2	5,4	5,7	0,94	6,36	6,0	5,8
Rio de Janeiro ⁽²⁾	4,3	4,4	4,7	5,1	5,2	5,5	0,92	6,31	5,8	5,9
São Paulo ⁽²⁾	4,7	5,0	5,5	5,6	6,1	6,4	0,98	6,78	6,6	6,3
Sul	4,4	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	0,95	6,55	6,2	6,0
Paraná ⁽²⁾	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,2	0,95	6,78	6,5	6,2
Santa Catarina ⁽²⁾	4,4	4,9	5,2	5,8	6,0	6,3	0,97	6,71	6,5	6,0
R.G.do Sul ⁽²⁾	4,3	4,6	4,9	5,1	5,6	5,7	0,93	6,29	5,8	5,9
Centro –Oeste	4,0	4,4	4,9	5,3	5,5	5,7	0,96	6,26	6,0	5,6
M.G. do Sul ⁽²⁾	3,6	4,3	4,6	5,1	5,2	5,5	0,91	6,28	5,7	5,2
Mato Grosso ⁽²⁾	3,6	4,4	4,9	5,1	5,3	5,7	0,98	6,04	5,9	5,3
Goiás ⁽²⁾	4,1	4,3	4,9	5,3	5,7	5,8	0,96	6,32	6,1	5,7
Distrito Federal ⁽²⁾	4,8	5,0	5,6	5,7	5,9	6,0	0,95	6,65	6,3	6,3

Fonte: Inep (2017, p. 10).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

(2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.

* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

Como é possível observar, o Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental seguiu uma trajetória ascendente, tendo atingido 5,8 em 2017. Todos os estados apresentaram avanços entre 2015 e 2017. Nessa etapa, a meta nacional para 2017 (5,5) foi superada.

Os dados do último exame, realizado em 2019, divulgados apenas em meados do mês

de setembro de 2020, em virtude da pandemia da covid-19, evidenciam que a meta estabelecida (5,7) foi alcançada, atingindo o Brasil a média de 5,9 (INEP, 2020)⁸.

A Tabela 9 reúne os dados do Ideb para os anos finais do EF e mostra ínfima evolução nesse nível, em ritmo bastante lento, e que o Brasil não atingiu a meta estipulada para 2017.

Tabela 9 – Ideb: Série histórica de dados dos anos finais do Ensino Fundamental (2005 - 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada*(N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	0,87	5,36	4,7	5,0
Norte	3,2	3,4	3,6	4,2	3,8	4,0	0,85	4,96	4,2	4,7
Rondônia ⁽¹⁾⁽²⁾	3,4	3,4	3,5	3,7	3,9	4,2	0,91	5,44	4,9	4,9
Acre ⁽¹⁾⁽²⁾	3,5	3,8	4,1	4,2	4,4	4,5	0,92	5,15	4,7	5,0
Amazonas ⁽¹⁾⁽²⁾	2,7	3,3	3,5	3,8	3,9	4,4	0,89	5,11	4,5	4,2
Roraima ⁽¹⁾⁽²⁾	3,4	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	0,87	4,76	4,1	4,9
Pará ⁽¹⁾⁽²⁾	3,3	3,3	3,4	3,7	3,6	3,8	0,81	4,71	3,8	4,8
Amapá ⁽¹⁾⁽²⁾	3,5	3,5	3,6	3,7	3,6	3,7	0,83	4,56	3,8	5,0
Tocantins ⁽¹⁾⁽²⁾	3,4	3,7	3,9	4,1	3,9	4,1	0,88	5,27	4,6	4,9
Nordeste	2,9	3,1	3,4	3,5	3,7	4,0	0,84	5,00	4,2	4,3
Maranhão ⁽²⁾	3,0	3,3	3,6	3,6	3,6	3,8	0,86	4,56	3,9	4,5
Piauí ⁽²⁾	3,1	3,5	3,8	4,4	4,0	4,2	0,86	5,27	4,5	4,6
Ceará ⁽²⁾	3,1	3,5	3,9	4,9	4,4	4,8	0,93	5,46	5,1	4,6
R.G do Norte ⁽²⁾	2,8	3,1	3,3	4,1	3,6	3,8	0,78	4,96	3,8	4,3
Paraíba ⁽²⁾	2,7	3,0	3,2	4,3	3,5	3,8	0,61	4,88	3,9	4,2
Pernambuco ⁽²⁾	2,7	2,9	3,4	4,3	3,6	4,1	0,88	5,03	4,4	4,2
Alagoas ⁽²⁾	2,4	2,7	2,9	2,9	3,2	3,5	0,85	4,99	4,2	3,9
Sergipe ⁽²⁾	3,0	3,1	3,2	3,3	3,2	3,5	0,76	5,13	3,9	4,5
Bahia ⁽²⁾	2,8	3,0	3,1	3,3	3,4	3,7	0,77	4,85	3,7	4,3
Sudeste ⁽²⁾	3,9	4,1	4,3	4,5	4,6	4,8	0,90	5,54	5,0	5,4
Minas Gerais ⁽²⁾	3,8	4,0	4,3	4,6	4,8	4,8	0,87	5,48	4,7	5,2
Espírito Santo	3,8	4,0	4,1	4,2	4,2	4,4	0,85	5,55	4,7	5,3
Rio de Janeiro ⁽²⁾	3,6	3,8	3,8	4,2	4,3	4,4	0,85	5,53	4,7	5,1
São Paulo ⁽²⁾	4,2	4,3	4,5	4,7	4,7	5,0	0,94	5,58	5,3	5,6
Sul	3,8	4,1	4,3	4,3	4,3	4,6	0,86	5,64	4,9	5,3
Paraná ⁽²⁾	3,6	4,2	4,3	4,3	4,3	4,6	0,87	6,62	4,9	5,1
Santa Catarina ⁽²⁾	4,3	4,3	4,5	4,9	4,5	5,1	0,91	5,72	5,2	5,7
R. G. do Sul ⁽²⁾	3,8	3,9	4,1	4,1	4,2	4,3	0,83	5,61	4,6	5,3
Centro –Oeste	3,4	3,8	4,1	4,3	4,5	4,7	0,92	5,47	5,0	4,9
M.G. do Sul ⁽²⁾	3,4	3,9	4,1	4,0	4,1	4,5	0,87	5,51	4,8	4,9
Mato Grosso ⁽²⁾	3,1	3,8	4,3	4,5	4,4	4,6	0,96	5,10	4,9	4,6
Goiás ⁽²⁾	3,5	3,8	4,0	4,2	4,7	4,9	0,94	5,59	5,3	5,0
Distrito Federal ⁽²⁾	3,8	4,0	4,4	4,4	4,4	4,5	0,87	5,59	4,9	5,3

Fonte: Inep (2017, p. 31).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

(2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.

* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

⁸ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Considerando os dados do Ideb 2019, o país alcançou a marca de 4,9, ficando aquém da meta traçada para os anos finais do Ensino Fundamental, que era de 5,2 (INEP, 2020)⁹.

Já a Tabela 10 mostra que a situação do EM é preocupante, com o Brasil longe de atingir a meta prevista para 2017, e que cinco estados brasileiros involuíram quanto a anos anteriores.

Tabela 10 – Ideb: Série histórica de dados referentes ao Ensino Médio (2005 – 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada*(N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	0,84	4,51	3,8	4,7
Norte	2,9	2,9	3,3	3,2	3,1	3,3	0,83	3,99	3,3	4,2
Rondônia ⁽¹⁾⁽²⁾	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6	3,6	0,87	4,53	4,0	4,5
Acre ⁽¹⁾⁽²⁾	3,2	3,5	3,5	3,4	3,4	3,6	0,88	4,35	3,8	4,5
Amazonas ⁽¹⁾⁽²⁾	2,4	2,9	3,3	3,5	3,2	3,7	0,87	4,02	3,5	3,7
Roraima ⁽¹⁾⁽²⁾	3,5	3,5	3,4	3,6	3,4	3,6	0,85	4,12	3,5	4,8
Pará ⁽¹⁾⁽²⁾	2,8	2,7	3,1	2,8	2,9	3,1	0,80	3,81	3,1	4,2
Amapá ⁽¹⁾⁽²⁾	2,9	2,8	3,1	3,1	3,0	3,3	0,81	3,96	3,2	4,3
Tocantins ⁽¹⁾⁽²⁾	3,1	3,2	3,4	3,6	3,3	3,4	0,88	4,33	3,8	4,4
Nordeste	3,0	3,1	3,3	3,3	3,3	3,4	0,83	4,21	3,5	4,4
Maranhão ⁽²⁾	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0	3,3	0,88	4,03	3,5	4,1
Piauí ⁽²⁾	2,9	2,9	3,0	3,2	3,3	3,4	0,86	4,25	3,6	4,3
Ceará ⁽²⁾	3,3	3,4	3,6	3,7	3,6	3,7	0,91	4,43	4,1	4,6
R.G do Norte ⁽²⁾	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2	0,79	4,07	3,2	4,3
Paraíba ⁽²⁾	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,4	0,82	4,24	3,5	4,3
Pernambuco ⁽²⁾	3,0	3,0	3,3	3,4	3,8	4,0	0,91	4,53	4,1	4,4
Alagoas ⁽²⁾	3,0	2,9	3,1	2,9	3,0	3,1	0,85	4,15	3,5	4,4
Sergipe ⁽²⁾	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	0,82	4,47	3,7	4,6
Bahia ⁽²⁾	2,9	3,0	3,3	3,2	3,0	3,1	0,76	3,96	3,0	4,3
Sudeste ⁽²⁾	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	0,84	4,69	4,0	4,9
Minas Gerais ⁽²⁾	3,8	3,8	3,9	3,9	3,8	3,7	0,81	4,77	3,9	5,1
Espírito Santo	3,8	3,6	3,8	3,6	3,8	4,0	0,87	5,03	4,4	5,1
Rio de Janeiro ⁽²⁾	3,3	3,2	3,3	3,7	4,0	4,0	0,83	4,69	3,9	4,6
São Paulo ⁽²⁾	3,6	3,9	3,9	4,1	4,1	4,2	0,90	4,64	4,2	5,0
Sul	3,7	3,9	4,1	4,0	3,9	3,8	0,82	4,78	3,9	5,1
Paraná ⁽²⁾	3,6	4,0	4,2	4,0	3,8	3,9	0,84	4,73	4,0	5,0
Santa Catarina ⁽²⁾	3,8	4,0	4,1	4,3	4,0	3,8	0,86	4,79	4,1	5,2
R.G.do Sul ⁽²⁾	3,7	3,7	3,9	3,7	3,9	3,6	0,76	4,85	3,7	5,1
Centro –Oeste	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7	0,86	4,68	4,0	4,7
M.G. do Sul ⁽²⁾	3,3	3,8	3,8	3,8	3,6	3,7	0,82	4,67	3,8	4,6
Mato Grosso ⁽²⁾	3,1	3,2	3,2	3,3	3,0	3,2	0,79	4,36	3,5	4,4
Goiás ⁽²⁾	3,2	3,1	3,4	3,8	4,0	3,9	0,90	4,74	4,3	4,6
Distrito Federal ⁽²⁾	3,6	4,0	3,8	3,8	4,0	4,0	0,83	4,88	4,1	4,9

Fonte: Inep (2017, p. 50).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

(2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.

* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

⁹ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

No que diz respeito ao Ideb 2019, relativamente aos dados apurados especificamente quanto ao Ensino Médio, o país atingiu a média de 4,2, quando o ideal seria a obtenção de nota 5,0 (INEP, 2020)¹⁰.

4.3 A educação na Paraíba: evolução para a cidadania

As tabelas expostas nos tópicos progressos auxiliam na construção da série histórica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em relação ao estado da Paraíba e possibilitam que se delimite a posição do estado em relação aos demais estados da região Nordeste.

Os dados apresentados na Tabela 11 demonstram que o estado da Paraíba ultrapassou, em 2017, a meta estabelecida, que era de 4,7, em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2019, a evolução continuou positiva, atingindo o estado a meta de 5,4 e ficando acima da meta prevista de 5,0.

Nessa etapa de ensino, o estado também ultrapassou a média estabelecida para a região Nordeste, que era de 4,6, alcançando a 4ª posição no ranking nordeste, perdendo para os estados do Ceará (6,2), Piauí (5,3), Pernambuco e Alagoas (ambos com 5,2). Em que pese o resultado positivo e a evolução gradual apresentada pelo estado, apenas 28,5% dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental apresentam nível de proficiência considerado suficiente em leitura, 44,4% em escrita, e apenas 28,7% em matemática (ANUÁRIO..., 2018).

Tabela 11 - Série histórica do Ideb para o estado da Paraíba considerando os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Médio

Anos iniciais do Ensino Fundamental							
ANOS	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>
IDEB	3,0	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9	5,1
Anos finais do Ensino Fundamental							
IDEB	2,7	3,0	3,2	3,4	3,5	3,8	3,9
Ensino Médio							
IDEB	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ideb da Paraíba em Inep (2020)¹¹.

¹⁰ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

¹¹ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental, a Tabela 11 demonstra uma gradual evolução do estado, tendo em vista a melhora percentual dos índices. Todavia, nessa etapa se observa uma evolução significativamente mais lenta, que foi insuficiente para o estado alcançar a meta estabelecida para 2017 (4,2), ficando aquém ainda da meta estabelecida para a região Nordeste, que foi de 4,3.

Considerando esse panorama dos anos finais do Ensino Fundamental, a Paraíba ocupa o 5º lugar na região Nordeste, ficando atrás dos estados do Ceará (5,1), Piauí (4,5), Pernambuco (4,4) e Alagoas (4,2), com Ideb avaliado em 3,9.

No ano de 2019, o estado também não conseguiu alcançar o patamar desejado, previsto para 4,5. A nota do Ideb atingida foi 4,3.

O cenário em relação ao Ensino Médio (Tabela 11) no estado também desperta preocupação. Percebe-se uma variação muito pequena de índices, que evidencia praticamente uma estagnação quanto ao Ensino Médio, que demonstrou avanços tímidos de 2005 até 2017.

A meta para o estado era de 4,3. A meta para o Nordeste foi estabelecida em 4,4. O estado não conseguiu alcançar, dessa forma, nenhuma das metas, bem como ocupa o 4º lugar no ranking nordeste, ficando atrás de estados como Ceará e Pernambuco (4,1), Sergipe (3,7) e Piauí (3,6). Ademais, apenas 8,1% dos alunos chegam ao Ensino Médio com aprendizagem adequada em matemática, por exemplo, como se infere dos dados descritos no Anuário da Educação Básica (ANUÁRIO..., 2018).

A Paraíba, nesse critério, apresentou pequena evolução de índice entre os anos de 2005 e 2009, experimentando involução entre os anos de 2009 e 2013, e pequeno aumento gradual entre os anos de 2013 e 2017.

Analisando os dados do Ideb 2019, houve melhora considerável na nota do estado em relação aos anos anteriores, alcançando a média de 4,0. Apesar da evolução positiva, ainda não foi possível atingir a meta estipulada em 4,6 (INEP, 2020)¹².

Em relação à situação das escolas do estado, quase 50% dos estabelecimentos de ensino encontram-se em situação de alerta, segundo dados do Ideb 2017, compilados pelo site QEdu (PARAÍBA, 2017). Ou seja, 40,8% das escolas não atingiram a meta estabelecida para os anos iniciais do Ensino Fundamental, percentual que sobe para 48,2% em relação aos anos finais.

A Tabela 12, exposta a seguir, evidencia ainda a situação da educação de quatro municípios relevantes para a presente pesquisa, os quais compõem o recorte geográfico do

¹² Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

estudo proposto: Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba e Boa Vista, municípios analisados por estarem inseridos na zona de competência territorial de atuação da Promotoria da Educação de Campina Grande.

Tabela 12 - Série histórica Ideb: Campina Grande, Lagoa Seca, Boa vista e Massaranduba (2005 – 2017)

CAMPINA GRANDE							
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Ideb EF - Anos Iniciais	3,1	3,4	3,8	4,2	4,3	4,7	5,2
Metas	----	3,2	3,5	4,0	4,2	4,5	4,8
Ideb EF - Anos Finais	2,6	2,8	2,7	2,9	3,0	3,4	3,5
Metas	----	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,1
Ideb EM	-----	----	----	----	----	----	3,4
LAGOA SECA							
Ideb EF - Anos Iniciais	2,6	3,7	4,4	4,3	4,6	4,9	4,7
Metas	----	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,3
Ideb EF - Anos Finais	2,5	2,9	3,3	3,1	3,0	----	3,2
Metas	----	2,6	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0
Ideb EM	----	----	----	----	----	----	3,0
BOA VISTA							
Ideb EF - Anos Iniciais	3,8	4,1	4,6	5,2	6,6	6,6	5,9
Metas	----	3,9	4,2	4,7	4,9	5,2	5,5
Ideb EF - Anos Finais	3,2	3,1	2,8	2,7	3,5	4,1	4,1
Metas	----	3,2	3,3	3,6	4,0	4,4	4,7
Ideb EM	----	----	----	----	----	----	3,6
MASSARANDUBA							
Ideb EF - Anos Iniciais	2,6	3,9	3,6	3,4	4,1	4,4	4,7
Metas	----	2,6	3,0	3,4	3,6	3,9	4,2
Ideb EF - Anos Finais	2,4	2,9	2,8	3,1	3,2	3,6	2,9
Metas	----	2,4	2,5	2,8	3,2	3,5	3,8
Ideb EM	-----	----	----	----	----	----	3,0

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ideb da Paraíba em Inep (2020)¹³.

¹³ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Os dados revelam que os municípios em destaque seguem a tendência do restante do país, uma vez que apresentaram gradual evolução e bons resultados em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentando problemas para alcançar as metas estabelecidas para os anos finais dessa etapa e para o Ensino Médio.

Os índices mais críticos foram apresentados pelos municípios de Lagoa Seca e Massaranduba, em relação aos anos finais do Ensino Fundamental e também em relação ao Ensino Médio, etapas em que se observou maior distanciamento em relação às metas estabelecidas para os próprios municípios, considerando suas peculiaridades, bem como em relação às metas traçadas para o estado e para a região Nordeste.

Segundo os dados do Ideb 2019, o cenário manteve-se seguindo a mesma tendência relatada no parágrafo pregresso, destacando-se apenas uma pequena melhora em relação aos índices do Ensino Médio, notadamente nas cidades de Lagoa Seca e Massaranduba, como evidencia a Tabela 13.

Tabela 13 – Ideb 2019 nos municípios abarcados pela Promotoria da Educação de Campina Grande

	CAMPINA GRANDE	LAGOA SECA	BOA VISTA	MASSARANDUBA
Ideb – Anos iniciais do EF	5,6	5,3	6,6	4,8
Metas	5,1	4,6	5,8	4,5
Ideb – Anos finais do EF	4,1	3,4	4,2	3,7
Metas	4,4	4,3	4,9	4,1
Ideb – Ensino Médio	4,2	3,3	3,8	3,1
Metas	3,6	3,2	3,8	3,2

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ideb dos municípios em Inep (2020)¹⁴.

Os dados do Ideb 2019, apresentados na Tabela anterior, demonstram posição confortável dos municípios abarcados pela Promotoria da Educação de Campina Grande em relação aos anos finais do Ensino Fundamental.

Seguem, inclusive, trajetória semelhante à trilhada pelos dados evidenciados nas séries históricas das tabelas anteriores quanto aos anos finais do Ensino Fundamental, na qual é possível perceber certa dificuldade no atingimento das metas estabelecidas nacionalmente.

¹⁴ Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Em relação ao Ensino Médio, no entanto, os dados levantados demonstram uma evolução gradual dos municípios no sentido de se aproximarem da média desejada para essa etapa de ensino, fase que tem se mostrado verdadeiro ponto crítico na evolução da educação nacional, no decorrer dos anos.

4.4 Dificuldades de efetivação do direito à educação

A análise dos índices apresentados nas tabelas anteriores dá conta da situação da educação brasileira e das disparidades existentes entre os níveis educacionais nas diversas regiões e nos estados do país. Os dados levantados em relação à Paraíba e aos municípios abrangidos pela Promotoria da Educação possibilitam que se tenha noção de como se encontra deficitária a educação local.

No entanto, resta identificar quais os complicadores que orbitam em torno da efetivação do direito à educação, para, em momento posterior, entender como o Ministério Público (MP) atua na concretização desse direito em favor da sociedade.

4.4.1 Complexidade do direito à educação ou de sua efetivação?

A gama de dados trazida à baila nas linhas anteriores evidencia as dificuldades enfrentadas pelo país, reproduzidas no estado da Paraíba e nos municípios objeto do presente estudo, no tocante à efetivação do direito à educação de qualidade. Nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, por exemplo, o Ideb apresentou pequena evolução temporal, insuficiente para o atingimento dos níveis adequados, na grande maioria dos casos.

No entanto, a simples análise percentual desses dados não contempla uma visão completa da problemática. Existem ainda muitos outros complicadores a serem considerados. Tomando por base as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), a título exemplificativo, o atingimento da meta da pré-escola tornou-se mais próximo no país, no entanto, os maiores desafios concentram-se na oferta de creches, atividade estatal que demanda investimentos em estrutura física, contratação e formação de profissionais.

Nessa área, outro obstáculo de relevância diz respeito à necessidade de atuação conjunta entre os municípios brasileiros - a quem compete a Educação Infantil -, o governo federal e os governos estaduais, interação que nem sempre é fácil acontecer, principalmente por questões de índole política.

Apesar de existir um marco legal avançado em matéria de Educação Infantil, o país não conseguiu implementar políticas públicas focadas nas crianças de zero a seis anos que garantam seu pleno desenvolvimento. A experiência de diversos países já mostrou que investir na primeira infância é um importante ponto de partida para a construção de um país melhor (ANUÁRIO..., 2018).

No Ensino Fundamental, o país quase alcançou a universalização do atendimento, chegando a uma taxa de 98% de matrículas, mas a conclusão na idade esperada está distante da ideal. Quase 25% dos alunos, segundo o Anuário da Educação Básica de 2018 (ANUÁRIO..., 2018), termina a etapa com mais de 16 anos de idade. Importante frisar, ainda, que menos da metade dos alunos atingiu níveis de proficiência considerados adequados ao fim do 3º ano do Ensino Fundamental em leitura e matemática.

No Ensino Médio, o sistema de ensino ainda está longe de possibilitar o alcance da meta, a despeito de seguir paulatinamente incluindo mais jovens. Apesar de 91,5% dos jovens de 15 a 17 anos estarem na escola, apenas 68,7% estão no Ensino Médio. A desigualdade social é marcante. A diferença entre matrículas de brancos e pretos chega a quase 12 pontos percentuais.

O direito à educação de qualidade ainda está longe de ser assegurado de forma adequada e equânime e se configura um grande e urgente desafio nacional. O sistema de ensino do país reproduz diversas desigualdades sociais, e o acesso a ele continua sendo um passo distante para uma considerável parcela da população negra, pobre, ou mesmo para as comunidades rurais, indígenas e quilombolas.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, as dificuldades apresentadas pelos portadores de necessidades especiais, para os quais o acesso e a permanência nas escolas são ainda mais difíceis.

As desigualdades se fazem presentes, por exemplo, quando são analisados indicadores de aprendizagem. Segundo o Anuário (ANUÁRIO..., 2018), o Brasil não consegue alfabetizar adequadamente a maioria de suas crianças. Apenas 14,1% das crianças do grupo de nível socioeconômico muito baixo possuem nível suficiente de alfabetização, no que se refere às habilidades de leitura, percentual que atinge 83,5%, quando são analisadas as crianças com nível socioeconômico muito alto.

Os complicadores que orbitam em torno da efetividade do direito à educação dizem respeito, ainda, à própria natureza do direito em discussão, dado o alto grau de complexidade de sua efetivação. Isso porque a educação não pode ser analisada de forma dissociada de outras necessidades básicas dos indivíduos, como aquelas relacionadas ao mínimo existencial. Ora,

existem componentes extrínsecos e intrínsecos ao processo educativo que o influenciam de forma substancial.

Sob uma perspectiva extrínseca e antecedente ao direito à educação, é preciso ressaltar que antes de possuir os meios necessários para buscar instruir-se, as pessoas necessitam morar dignamente, alimentar-se de forma minimamente satisfatória, apresentar boa saúde, ter acesso a assistência social, para ter meios de chegar às escolas e permanecer nelas.

Do ponto de vista intrínseco ao direito à educação, a inserção e a permanência no ambiente escolar dependem de vários outros fatores. É preciso garantir, primeiramente, vagas suficientes para o alunado em todas as etapas de ensino, sobretudo na inicial, que é a porta de entrada para todo o sistema de ensino e base formadora de habilidades sociais e curriculares. Em momento subsequente, é preciso garantir transporte escolar, materiais didáticos e merenda de boa qualidade aos alunos.

É preciso que exista um ambiente escolar adequado para desenvolvimento das atividades e aptidões dos estudantes, com segurança, iluminação, ventilação, limpeza, conforto e condições estruturais e pedagógicas apropriadas, além de acessibilidade e salas especializadas para atendimento de alunos com necessidades especiais. Além de todo o exposto, é preciso preparar bem os profissionais do magistério, a fim de que tenham condições de exercer suas funções com excelência, e remunerá-los dignamente.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que o direito a educação é simplório, estando exaustivamente previsto no ordenamento jurídico posto. Entretanto, é preciso diferenciar o ordenamento jurídico abstratamente previsto, da atividade de tornar efetivos os direitos que nele são assegurados.

A efetivação do direito à educação de qualidade, nesse sentido, é que se reveste de complexidade, não sendo tarefa das mais simples. Some-se a essa teia de garantias que compõem o direito à educação o fato de o mesmo depender de decisões administrativas e alocação de recursos pelos governantes, o que também resulta em uma série de outras dificuldades e será objeto do tópico seguinte.

4.4.2 Natureza prestacional

A educação, como visto em tópicos anteriores, constitui direito fundamental de segunda geração, sendo caracterizada como direito social, possuindo, portanto, natureza prestacional.

Nessa perspectiva, a educação necessariamente é concretizada por meio de políticas públicas, consistente em um conjunto articulado de medidas que movimentam a máquina

governamental com o propósito de materializar direitos (BUCCI, 2006) e atender às demandas sociais. A efetivação do direito à educação, portanto, depende, em um primeiro momento, de decisão política, que, verificando a existência de demanda social relacionada à educação, promove a elaboração e a implementação de política pública.

A atividade política em comento demanda, no entanto, dispêndio e alocação de recursos, normalmente de elevada monta. A destinação e o uso desses recursos, por sua vez, exigem dos gestores públicos a tomada de uma decisão intrincada, que prioriza o atendimento de alguma demanda social, relegando a segundo plano outras demandas igualmente importantes da população. As escolhas, nessa perspectiva, não são fáceis e requerem um bom gerenciamento dos recursos públicos, medida cujo desempenho tem se mostrado dificultoso no Brasil, ao longo dos anos.

Muitas vezes os recursos públicos existem e são suficientes para a melhoria de diversos aspectos do sistema de ensino, no entanto, são mal geridos e administrados, por vezes desviados, acarretando consequências nefastas para a população. Outras vezes o que se verifica é a escassez dos recursos ou mesmo a falta de vontade política para o atendimento de prestações positivas para a proteção de direitos sociais, como o direito à educação.

A satisfação de direitos dessa natureza muitas vezes não é avaliada como prioridade. Comumente é tratada como mero dispêndio de recursos e não como investimento a ser feito pelos gestores públicos em favor da sociedade e do desenvolvimento do país.

Outros problemas corriqueiros dizem respeito ao tratamento da educação por meio de políticas públicas pautadas pela repetição de fórmulas antigas, baseadas no que foi feito no passado, na imitação, considerando soluções adotadas em outros lugares de forma acrítica, por preconceito ou autointeresse, beneficiando apenas certas pessoas ou grupos sociais específicos, à revelia do interesse público geral, como pondera Secchi (2016).

O cenário em comento, atinente à elaboração e à implementação de políticas públicas, demonstra que é preciso o atendimento a uma rede emaranhada de componentes para que seja alcançada uma educação de qualidade no país. Conforme as lições de Pannunzio (2009), existe a necessidade de as políticas públicas educacionais, diante de tantas peculiaridades, serem elaboradas, executadas e monitoradas com o ativo e efetivo envolvimento daqueles que são diretamente por elas afetados e da sociedade civil em geral, fato que nunca se observou de forma significativa e eficiente no Brasil.

Assim, pode-se dizer que a complexidade não está propriamente na natureza do direito à educação, cujas diretrizes de efetivação já estão perfeitamente estabelecidas no ordenamento

jurídico posto, mas sim na necessidade de implementar esse direito através de políticas públicas, tarefa atribuída ao Estado e de quem deve ser cobrada atuação irrestrita nesse sentido.

A falta de executoriedade desse direito, portanto, é de responsabilidade do Poder Executivo, porque é dele a obrigação de prestar o direito a educação e todos os outros direitos de forma plena aos cidadãos, através da utilização dos recursos públicos e da máquina estatal.

O Brasil, nesse ponto especial, apresenta dificuldades estruturais, de cunho político, sociológico, filosófico, jurídico e econômico que acabam por edificar uma barreira quase que intransponível no tocante à efetivação dos direitos prestacionais.

4.4.3 Reserva do possível e mínimo existencial

A teoria da reserva do possível tem sido apresentada por muitos estudiosos do tema como barreira à concretização de diversos direitos, e não é diferente no tocante ao direito à educação. O direito a uma prestação positiva, como a educação, depende da reserva do possível. Está sujeito ao que se encontra dentro das possibilidades financeiras do Estado no sentido de satisfazer as demandas e os anseios sociais.

Assim, diz-se que só é permitido exigir do Estado aquilo que razoavelmente poderia ser cobrado dele, tendo em vista suas limitações e condições orçamentárias, porque o Estado não pode ser considerado um cofre ilimitado em termos de disponibilidade financeira. A teoria da reserva do possível, todavia, não pode ser utilizada como forma de o Estado esquivar-se de oferecer à sociedade direitos fundamentais prestacionais ou de retroceder na prestação de direitos sociais e econômicos. É necessário que o Estado seja capaz de assegurar aos seus cidadãos ao menos o mínimo existencial, aquilo considerado fundamental à concretização de uma existência digna pelas pessoas.

Diante de todas as discussões travadas no Capítulo 3 resta inquestionável que a educação se encontra no rol de direitos considerados prioritários, fundamentais.

Nos espaços onde se travam as relações comerciais, trabalhistas e onde se exerce a cidadania, a ausência de educação, de conhecimento, relega o indivíduo à ocupação de posições subalternas, a condições precárias de sobrevivência, afastando-o de uma existência digna. Em razão disso, comumente o direito à educação está relacionado ao conceito do mínimo existencial, que não se resumiria apenas ao mínimo para viver.

O mínimo existencial, de acordo com Sarlet (2004), representa o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade. Há autores que entendem que o conteúdo do mínimo existencial não é específico, delimitado de forma exaustiva. Há

autores, por sua vez, que o relacionam com a educação, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça, como preleciona Barcellos (2011).

Há autores ainda que ensinam que o conteúdo do mínimo existencial pode ser retirado do próprio texto constitucional, que preconiza como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a educação reveste-se do manto do mínimo existencial, pois possibilita as condições socioculturais que asseguram ao indivíduo o mínimo de inserção na vida social e a vivência humana digna.

As noções ora discutidas trazem à tona, na verdade, um conflito aparentemente existente entre a obrigatoriedade de concretização dos direitos fundamentais e a escassez de recursos financeiros capazes de realizar todos os direitos sociais e sobre esse choque de conceitos o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou várias vezes. Uma das mais conhecidas decisões do STF sobre o tema é a proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 (BRASIL, 2004), que tem decisão monocrática do ministro Celso de Melo:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

A reserva do possível, desse modo, não pode ser invocada pelo Poder Público com o intuito de se desobrigar de garantir direitos fundamentais, sob a mera alegação de inexistência ou indisponibilidade de recursos, sem base documental ou comprobatória. Ela só pode ser aplicada havendo justo motivo que comprove a real impossibilidade de aplicação dos recursos devido à determinada política pública. Isso porque os direitos fundamentais não estariam condicionados à disponibilidade de recursos públicos ou à reserva orçamentária, já que compõem o mínimo existencial.

Outro obstáculo à aplicação irrestrita da teoria da reserva do possível, além do mínimo existencial, é a proibição do retrocesso social. Dito de outro modo, o núcleo fundamental dos direitos sociais já realizados e efetivados, por intermédio de medidas legislativas, deve ser considerado e garantido constitucionalmente, sendo inconstitucionais quaisquer medidas do

Poder Público que se traduzam na prática em anulação, revogação ou aniquilação do núcleo essencial.

Logo, não é possível retroceder dentro das conquistas relativas aos direitos fundamentais, especialmente os sociais, como a educação. Diante de todo o exposto, a reserva do possível não pode justificar a omissão das prestações dos direitos sociais, tampouco justificar o retrocesso social, sendo devido, ao menos, o mínimo existencial.

No sentido de garantir o mínimo existencial, o Poder Judiciário e o Ministério Público (MP) podem determinar, inclusive, a implementação de políticas públicas, sem que isso configure afronta à separação dos poderes, posto que o fim último dessa espécie de atuação é contribuir para a efetivação de direitos fundamentais.

O desempenho de atividades pelo Ministério Público (MP) no sentido de contribuir com a efetivação do direito à educação de qualidade será o tema abordado e pormenorizado nos capítulos subsequentes.

5 MINISTÉRIO PÚBLICO E EDUCAÇÃO: DIÁLOGOS E DISCUSSÕES

Este quarto capítulo dedica-se à análise das funções institucionais do Ministério Público (MP), notadamente enquanto instituição independente e autônoma que atua para a efetivação do direito à educação, compilando as considerações mais relevantes acerca de sua origem e evolução histórica, dos diplomas normativos que parametrizam sua função e concentrando esforços, principalmente, na análise da atuação da Promotoria da Educação de Campina Grande.

5.1 Contextualizando o tema

Em relação ao direito à educação, diante de todo o exposto nos capítulos precedentes, é possível asseverar com segurança que há vasta previsão normativa no ordenamento jurídico brasileiro que o protege e ampara, sendo amplas as previsões internacionais e nacionais sobre o tema.

As leis infraconstitucionais e a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, [2019e]), seguindo a lógica das normativas relativas aos direitos humanos de índole internacional, trazem previsões consistentes acerca da natureza, do conteúdo e da imediata e plena eficácia desse direito.

Também não se pode negar que os governos têm feito, sobretudo após a redemocratização do Estado brasileiro, consideráveis investimentos direcionados à efetivação de políticas públicas voltadas à área da educação em todo o país, compartilhando a responsabilidade com estados e municípios, em observância à repartição de competências trazida pelo pacto federativo constitucional.

Entretanto, há que se pontuar duas problemáticas corriqueiras observadas no Brasil, que dizem respeito à aplicação dos recursos públicos, bem como à dificuldade que o país apresenta de atingir os patamares recomendados pelas entidades internacionais que acompanham os níveis de educação mundialmente.

No que tange à fiscalização dos recursos públicos, pontualmente, referida atividade tem merecido constante vigilância pelos órgãos competentes, para que sejam evitados desvios e mau uso das verbas públicas e para que seja atendido, também, o leque de nuances que garantem a efetivação de um direito à educação pautado pelos princípios da qualidade e da universalização do acesso.

Não se chega ao patamar citado de concretização do direito à educação sem o fornecimento de transporte escolar, de materiais didáticos, de fardamento, de merenda, de profissionais qualificados e bem remunerados, de estruturas físicas coerentes com padrões de segurança, de acessibilidade e que atendam às finalidades a que se destinam.

Também não se chega à efetivação real do aludido direito mediante políticas públicas pautadas pela repetição de fórmulas antigas, baseadas no que foi feito no passado, pela imitação, considerando soluções adotadas em outros lugares de forma acrítica, pelo preconceito ou pelo autointeresse, beneficiando certas pessoas ou grupos, como se observa na lógica do patrimonialismo e do assistencialismo, à revelia do interesse público, como pondera Secchi (2016).

O cenário em comento, atinente à elaboração e à implementação de políticas públicas e à complexidade de efetivação do direito à educação, demonstra que é preciso o atendimento de uma rede intrincada de componentes para que seja alcançada uma educação de qualidade no país.

Como se vê, os complicadores que gravitam em torno do tema são muitos.

Diante do cenário exposto, e considerando especificamente o direito à educação, cumprem papel crucial as entidades que se destinam à fiscalização da implementação e da efetivação do direito à educação, função desempenhada por instituições como o Ministério Público (MP) e a própria sociedade civil, com o intuito de evitar o desvirtuamento dos propósitos que motivaram a criação dos programas pelo governo.

Tais circunstâncias possibilitam o exercício do chamado controle externo de políticas públicas, o qual é realizado diretamente pela sociedade, por meio da atuação extrajudicial do Ministério Público (MP), bem como pela atuação do Poder Judiciário, no caso de judicialização das demandas, como forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição.

Tendo em vista o cenário apresentado, qual seria a atuação do Ministério Público visando contribuir com a efetivação do direito à educação?

Esse é o tema central do presente capítulo, tendo como parâmetro principal a atuação do Ministério Público da Paraíba (MPPB), precipuamente, da Promotoria da Educação de Campina Grande.

5.2 Aspectos introdutórios e funções institucionais do Ministério Público

Em suas origens, nos idos dos séculos XIII e XIV, o Ministério Público (MP) esteve atrelado à consolidação do Estado absolutista, tendo sido a instituição destinada à representação dos interesses do governante e dos direitos patrimoniais da Coroa.

Com o tempo, as suas atribuições passaram a comportar igualmente a repressão aos comportamentos delituosos e assim foram sendo agregadas ao órgão as funções criminais, as quais foram sendo progressivamente reforçadas entre os séculos XV e XVII (SOUZA, 2020).

No entanto, ao longo dos anos, após a consolidação da Revolução Industrial e as variadas lutas e reivindicações de direitos dela decorrentes, surgiu a questão sobre quem seria legitimado para atuar em defesa dos direitos transindividuais dos cidadãos.

Isso porque após a Segunda Guerra, com o desenvolvimento industrial e científico, bem como com a consolidação da globalização, passaram a surgir conflitos cada vez mais complexos, relacionados à coletividade amplamente considerada e não apenas a indivíduos isolados.

Surgiu, nesse contexto, a diferenciação entre os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e em alguns ordenamentos jurídicos, como o brasileiro, o Ministério Público (MP) passou a tutelar tais interesses e a colaborar com a efetivação dos direitos fundamentais de cunho universal.

Para Souza (2020), a constituição mais avançada ao tratar do assunto é a brasileira de 1988 (BRASIL, [2019e]), na qual o Ministério Público (MP) foi concebido como verdadeira instituição de garantia destinada, sobretudo, a assegurar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos (art. 127).

Para além do exposto, a Carta Brasileira de 1988 (BRASIL, [2019e]) potencializou as atribuições do Ministério Público (MP) no âmbito civil, com a constitucionalização da ação civil pública (ACP), destinada à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos (art. 129, III), bem como atribuindo-lhe a função de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na própria Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, [2019e]) é marco importante em matéria de Ministério Público (MP), uma vez que conferiu tratamento à instituição jamais visto no sistema jurídico brasileiro, elencando-o como uma das funções essenciais à justiça, dedicada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por estar intrinsecamente relacionado à democracia e à defesa do regime democrático de direito, é que se diz ser o Ministério Público (MP) instituição permanente, não sendo possível a sua extinção ou mesmo o esvaziamento de suas funções institucionais.

Afora a tradicional função desencadeada no âmbito criminal, na investigação e na persecução penal, o Ministério Público (MP) existe para a defesa do interesse social. É por isso que se diz que a instituição tem como dever, entre outras funções, defender os direitos sociais, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade, bem como assegurar a ordem democrática.

Essa atuação ampliada do Ministério Público (MP) é, aliás, um diferencial brasileiro que tem sido replicado em diversos países do mundo, onde o que se observava em predominância era a atuação eminentemente criminal e acusatória da instituição.

Está, inclusive, reforçada nos arts. 5º e 21 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985) - e nos arts. 81, 82 e 90 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código do Consumidor (BRASIL, 1990b) -, e coaduna-se com o estabelecido pelo art. 129, IX, que autoriza o Ministério Público (MP) a exercer outras funções, quando compatíveis com sua finalidade, em defesa da sociedade, diante do descumprimento jurídico do Estado na oferta do mínimo existencial.

Pode-se dizer, por conseguinte, que o moderno Ministério Público (MP) consiste em instituição vinculada à concepção democrática de Estado Constitucional, revelando-se, nas palavras de Ferrajoli (2009), uma verdadeira instituição de garantia, jungida à aplicação substancial da lei, à satisfação dos direitos fundamentais e ao respeito ao princípio da isonomia entre os cidadãos.

Assim é que se diz que a instituição deve ir além das agruras individuais. Como elucida Rosenvald, incumbe ao Ministério Público (MP) pensar no interesse comunitário em sentido amplo e no seu elevado papel de contribuição ativa para o incremento de políticas públicas que garantam um conteúdo mínimo essencial à dignidade da pessoa humana (ROSENVALD, 2013).

O perfil constitucional do Ministério Público (MP) possibilita aos membros da instituição serem muito mais que simples agentes da justiça, com atuação tradicional junto ao Poder Judiciário, cabendo-lhes bem representar e defender a sociedade civil, o que inclui o estabelecimento de espaços de escuta e interação com a população, o uso de instrumentos democráticos para captação dos anseios do povo, bem como a efetiva atuação fiscalizatória no tocante à implementação de políticas públicas básicas em áreas essenciais, como aquelas voltadas à efetivação do direito à educação (ALVES; BERCLAZ, 2013).

No cumprimento das funções descritas, o Ministério Público (MP) pode atuar tanto judicialmente, quando estiver agindo sobre algum tipo de processo que tramita no Poder Judiciário, quanto extrajudicialmente, nas situações em que se dedica à instauração, instrução e conclusão dos seus procedimentos administrativos.

Pode ainda o Ministério Público (MP) atuar como parte, situação em que se revela protagonista na defesa de dado interesse jurídico, e como fiscal da lei, ocasião em que atua perante terceiros, como interessado para demonstrar e apresentar sua opinião para consideração na discussão.

Finalmente, para além das atribuições mencionadas, o Ministério Público (MP) também pode atuar de forma coletiva, em matérias especializadas, e de forma individual, quando a tutela assume extensão de um foco mais geral.

No intuito de pormenorizar o estudo acerca da atuação institucional do Ministério Público (MP), serão detalhadas, nos tópicos a seguir, suas funções na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como no acompanhamento de políticas públicas, que são as atividades ministeriais mais relacionadas ao tema em discussão na presente dissertação.

5.2.1 Defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

Após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, [2019e]), como mencionado nas linhas anteriores, o Ministério Público (MP) passou a desenvolver novas e extensas atribuições, notadamente na área dos interesses difusos e coletivos, entre as quais se aponta a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público, das populações indígenas, das crianças e adolescentes, das pessoas com deficiência, das pessoas idosas, dos direitos sociais básicos da população (como os relativos a saúde, educação, habitação, urbanismo, seguridade, previdência social, relações de trabalho, etc.) e dos direitos humanos (especialmente os que se voltam para o combate à discriminação racial e a defesa das populações consideradas minorias), dentre outros.

Essa atuação tem permitido uma aproximação cada vez maior do órgão com a sociedade, com os atores sociais e com a comunidade diretamente interessada, projetando a instituição para a busca de solução dos conflitos coletivos e sociais e ampliando, em certa medida, o acesso dos cidadãos à justiça.

Impende elucidar nessa altura, por pertinente, o seguinte questionamento: quais os direitos que por mandamento constitucional o Ministério Público (MP) deve resguardar e buscar efetivar?

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/90 (BRASIL, 1990b), é o diploma legal que vai trazer de forma explicativa a diferenciação entre os direitos acima elencados:

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. (BRASIL, 1990b, grifos nossos)

De outra maneira, é possível dizer que a indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. Já os direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum, constituindo-se em subespécie de direitos coletivos.

Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas. Nesse sentido, conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais.

5.2.2 Acompanhamento de políticas públicas sociais

Uma das mais importantes funções institucionais do Ministério Público (MP), em razão da redefinição do papel da instituição pela CF/88 (BRASIL, [2019e]), é o acompanhamento de políticas públicas, mister que possibilite ao órgão contribuir com a redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão social, quando desempenha papel de interlocutor entre o Estado e a sociedade.

Mas o que vem a ser política pública?

O conceito de política pública já foi alvo de discussão preliminar no capítulo anterior. No entanto, o tema será pormenorizadamente tratado nas linhas que seguem.

Segundo Secchi, uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É, portanto, um conceito abstrato, materializado em instrumentos concretos como: leis, programas, obras, campanhas, prestação de serviços, impostos, entre outros (SECCHI, 2016).

De forma um pouco diferente, Choukr conceitua política pública como a forma de definição concreta de destinação de toda gama de recursos públicos e de ordenação de recursos privados suscetíveis de ingerência estatal, a partir de orientações gerais de planos de governo ou para um governo, sendo tais propostas ou mesmo premissas dotadas de caráter abstrato e colocadas em discussão nos momentos em que são possíveis as escolhas políticas no jogo democrático (CHOUKR, 2013).

As políticas públicas podem ser definidas, portanto, como intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, visando atender aos interesses, necessidades e demandas da sociedade.

A cargo do gestor público, então, estão as tomadas de decisões políticas aptas a satisfazer as demandas sociais, o que não raras vezes o coloca na posição de ter que escolher entre atender a um direito e não a outro, igualmente relevante, em razão da escassez de recursos disponíveis ao administrador público diante da quantidade de necessidades sociais.

É comum pensar as políticas públicas como processo, composto por um conjunto de atividades (etapas ou estágios) que visam atender às demandas sociais. Entre essas atividades, como bem ensina Rodrigues, estão: preparação da decisão política, agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação (RODRIGUES, 2010).

A fase de preparação acontece quando o governo decide enfrentar um determinado problema e buscar algum tipo de solução. A fase da agenda, por sua vez, desenvolve-se quando o problema referido se torna uma questão política. A fase de formulação se caracteriza pela discussão em torno do desenvolvimento de ações aceitáveis e pertinentes para lidar com o dado problema público, com a definição de seus objetivos e marcos jurídicos, administrativos e financeiros.

Na fase de implementação, tem-se a aplicação da política pela máquina administrativa governamental e o planejamento administrativo e de recursos humanos a fim de que a ação do governo possa ser colocada em prática.

Na fase de monitoramento, ocorre a avaliação pontual das ações do governo referentes ao impacto da implementação da política pública. Nesse ponto, abre-se a possibilidade de correção dos rumos das ações e de sua efetividade.

A última fase é a da avaliação, na qual são analisados os resultados do programa do governo, concentrando-se nos efeitos por ele gerados. Trata-se de análise a posteriori dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.

Assim é que, visando assegurar a constitucionalidade e legalidade de tais decisões políticas, bem como garantir que sejam atendidos os interesses públicos e não os anseios individuais ou políticos do gestor, entidades de controle como o Ministério Público (MP), o Poder Judiciário e a sociedade civil organizada devem atuar para que sejam tomadas sempre as melhores decisões, coletivamente consideradas.

Ao desempenhar função no acompanhamento de políticas públicas, o Ministério Público (MP) colabora para que a intenção legislada seja cumprida efetivamente no plano fático, ou seja, atua para que sejam efetivamente garantidos os direitos da sociedade, afastando violações ou negligências.

Trata-se, portanto, de função fiscalizadora relacionada à concretização das diversas ações governamentais. Naturalmente que, no desempenho de tal atividade, a instituição encontra limites, devendo prezar pelas decisões políticas, desde que não afrontem os interesses diretos da sociedade, nem constituam abusos ou omissões dos poderes constituídos (FAÇANHA; LIMA, 2011).

Em um país onde se reconhece uma variedade imensa de promessas políticas não cumpridas e onde é patente a carência de parcela considerável da população em relação aos direitos sociais básicos, a atuação do Ministério Público (MP) nessa seara se destaca em razão da cooperação que pode ser oferecida pela instituição na efetivação de direitos e na busca da justiça social e em face da própria Administração Pública.

Importantes as lições sobre essa função institucional nas palavras de Antônio Ferraz, citado por Choukr:

Verifica-se na prática que a sociedade civil tem dificuldade de reagir, ela própria e diretamente, diante das violações a interesses públicos, sociais, difusos e coletivos. Essa segunda circunstância histórica acabou por determinar o extraordinário alargamento das funções institucionais do Ministério Público, hoje legitimado pela Constituição Federal a ajuizar a ação penal pública (esta com exclusividade), a promover a defesa da ordem jurídica e do regime democrático (ou seja, do próprio Estado de Direito), a interpor a ação direta de inconstitucionalidade, a efetuar o controle da Administração Pública [...], bem assim dos serviços públicos e de relevância pública... a promover a ação civil pública em defesa do meio ambiente, do consumidor, da pessoa portadora de deficiência, do infante e do adolescente, do

trabalhador, como também de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Nenhum Ministério Público, em todo o mundo, ostenta volume tão grande de tão diversificadas e relevantes atribuições. (CHOUKR, 2013, p. 568)

Assim, diante de todo o leque de atribuições outorgado ao Ministério Público (MP), o órgão é chamado a intervir no plano legislativo dos novos direitos, que serão afiançados pelas políticas públicas, no plano das instituições, para assegurar o respeito ao processo político democrático, e, finalmente, na concreção das políticas públicas, seja a partir da aproximação com movimentos sociais, seja por intermédio da judicialização desses mecanismos de inclusão social.

Entretanto, não se pretende afirmar que a instituição substitui os verdadeiros agentes das políticas públicas, que são os agentes políticos. O que se quer dizer é que na fase de percepção e definição de problemas públicos, a participação do órgão é de fundamental importância, uma vez que, como órgão mediador, quando submete ao debate público questões de importância crucial para a sociedade, o Ministério Público (MP) acaba por chamar a atenção das autoridades para problemas específicos.

Além de tornar visível os problemas e chamar a sociedade para a discussão, a instituição ainda intervém no monitoramento das políticas públicas, investigando e perquirindo sua real efetividade no atendimento das demandas sociais, podendo exigir do Poder Público a correção ou o redirecionamento da política, nos casos em que ela se mostre insatisfatória. Como órgão de controle externo da Administração Pública, tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade.

Ou seja, como construtor da ordem democrática, o Ministério Público (MP) está autorizado a atuar no campo em comento jurídica e judicialmente, em razão da importância que se deve conferir à concretização dos direitos fundamentais.

5.3 Atribuições na área da educação

Preconiza o art. 127 da Carta de 1988 (BRASIL, [2019e]) que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”.

Pontualmente, no tocante ao direito à educação e às políticas públicas que o efetivam, o papel do Ministério Público (MP) é assegurar a garantia de cumprimento das regras estabelecidas na Constituição de 1988 (BRASIL, [2019e]) e na legislação pertinente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL,

1990a) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996), proporcionando à sociedade acesso a uma educação de qualidade, no mais amplo sentido.

Registre-se, por oportuno, que o Ministério Público (MP) teve sua atuação fortalecida com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990a), que explicitou os direitos infantojuvenis, inclusive os educacionais, estabelecendo as funções da instituição para a proteção desses direitos (SILVEIRA, 2009).

Alguns diplomas normativos próprios da instituição esmiuçam a atuação ministerial na área educacional e ajudam a compreender a extensão dessa atuação. São esses regramentos específicos que serão alvo de abordagem nos tópicos que seguem.

5.3.1 Lei Orgânica do Ministério Público da União e Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993) (BRASIL, 1993) estabelece como função institucional do Ministério Público (MP) zelar pela observância dos princípios constitucionais, entre eles aqueles relativos à educação. Prevê, ainda, na mesma classificação, que ao órgão compete zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública quanto aos direitos previstos na Constituição Federal (BRASIL, [2019e]) relativos, dentre outros, aos serviços de educação (art. 5º, II, “d” e art. 5º, V, “a”).

A Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba (Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2010) (PARAÍBA, 2010), seguindo a tendência do regramento nacional mencionado no parágrafo pregresso e visando realçar a efetivação da tutela do direito fundamental à educação, cria o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação, visando conferir maior resolutividade à atuação do Ministério Público (MP), a partir do estabelecimento de métodos e ferramentas próprias para alcançar a melhor e a mais especializada organização institucional, a partir da prestação de auxílio e suporte à atividade funcional das Promotorias.

5.3.2 Resolução nº 006/2008 – Ministério Público da Paraíba

A Resolução nº 006/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ) do Ministério Público da Paraíba (MPPB) (PARAÍBA, 2008) disciplinou de forma pormenorizada as funções

dos Promotores de Justiça atuantes na defesa da educação e antecedeu a criação dos Centros de Apoio Operacional (Caop), mencionados no parágrafo progressivo.

No seu art. 1º, ela assim estabelece:

Incumbe ao Promotor de Justiça como Curador da Defesa da Educação:

I – promover as medidas judiciais ou administrativas necessárias à defesa da educação, devendo instaurar os procedimentos preliminares de investigação, instaurar e acompanhar o inquérito civil, promover e acompanhar a ação civil pública e a ação penal;

II - receber e processar representações e outros expedientes de qualquer pessoa, relacionados com a área educacional, dando-lhe o encaminhamento adequado;

III – subsidiar os órgãos superiores do Ministério Público na definição de políticas e programas relacionados com a educação;

IV – assistir, quando solicitado, os demais membros do Ministério Público em questões relativas à educação;

V – promover, em caráter pedagógico e preventivo, a divulgação das atividades desenvolvidas;

VI – manter arquivo organizado e atualizado dos documentos e peças processuais produzidos, bem como das decisões judiciais pertinentes;

VII – manter cadastro atualizado dos estabelecimentos de ensino, públicos e privados, das diretorias regionais de ensino e demais órgãos ligados à área educacional dos Municípios ou do Estado;

VIII – officiar, como fiscal da execução da lei, nos feitos judiciais relativos à educação, sempre que as ações não tenham sido promovidas pelo Ministério Público;

IX – promover medidas objetivando o combate à evasão escolar, bem como a inclusão de crianças e adolescentes no sistema educacional público;

X – participar, como observador, do Conselho Estadual de Educação e de outros conselhos vinculados à atividade educacional, tanto na esfera estadual quanto na municipal;

XI – promover medidas judiciais e extrajudiciais para a proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais à educação;

XII – promover medidas judiciais e extrajudiciais para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito ao direito fundamental à educação;

XIII – fiscalizar a correta aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados a área educacional e, sempre que houver indícios de apropriação, de desvio ou de má gestão dos referidos recursos, promover as medidas judiciais cíveis e criminais pertinentes, inclusive as referentes à improbidade administrativa, bem como as medidas cabíveis no âmbito extrajudicial. (PARAÍBA, 2008)

Nessa circunstância, diante da vasta competência delimitada pelas normas em tela, o trabalho passará a analisar a atuação pontual da Promotoria da Educação de Campina Grande para proteção e garantia do direito à educação, delimitando as principais demandas que chegam ao órgão e suas principais linhas de atuação, a fim de averiguar suas contribuições para o desenvolvimento.

5.4 Promotoria da Educação de Campina Grande – PB

A Promotoria da Educação de Campina Grande foi criada em meados de 2012, e acumula, segundo consta nos registros acessados pela pesquisa, a movimentação de 838 (oitocentos e trinta e oito) procedimentos desde então. Desse quantitativo, atualmente tramitam 185 (cento e oitenta e cinco) procedimentos, considerando-se como data limite de verificação o dia 31 de outubro de 2020.

Desde sua criação, em 2012, quanto contava com um número aproximado de 30 (trinta) procedimentos instaurados e em tramitação, a Promotoria da Educação, ao longo dos anos, alargou sua atuação e registrou um volume crescente de demandas, resultado da aplicação de diplomas normativos que foram surgindo com o passar do tempo, como a Lei Orgânica do MPPB (PARAÍBA, 2010) e a Res. nº 006/2008 (PARAÍBA, 2008), comentadas anteriormente.

5.4.1 Abrangência da atuação e demandas recorrentes

A análise acurada das atribuições aludidas nos diplomas normativos citados e dos procedimentos em tramitação, permite construir e elencar a classificação a seguir, que traduz os temas mais recorrentes nas demandas que aportam na Promotoria da Educação, a saber:

a) Estrutura física das escolas – compreende demandas que solicitam intervenção ministerial para fiscalização e acompanhamento da estrutura física das escolas e creches, de reformas e obras que tangenciam o aparelhamento espacial da escola, considerando banheiros, salas de aula, salas de professores, laboratórios de informática, bibliotecas, quadras de esporte, refeitórios, cozinha, e as condições construtivas, hidráulicas e elétricas desses ambientes;

Saliente-se que a grande maioria dos procedimentos dessa temática versa sobre o aparelhamento físico das escolas da rede pública de ensino, ou seja, escolas estaduais ou municipais.

b) Acessibilidade – compreende demandas que envolvem o atendimento de pessoas com necessidades especiais no ambiente escolar, abrangendo desde a verificação da existência de condições físicas especiais, como banheiros, salas de aula e corredores de acesso adaptados, até a verificação da existência de salas de recursos multifuncionais e eventual necessidade de cuidadores, para acompanhamento dos alunos especiais de forma pontual e individualizada;

c) Funcionamento irregular – compreende casos nos quais o Ministério Público verifica a existência e funcionamento de escolas em situação irregular, que podem oferecer risco aos

alunos, por não possuírem autorização dos órgãos competentes, no intuito de regularizar essas instituições ou de pleitear a suspensão do funcionamento das mesmas aos órgãos competentes;

d) Transporte escolar – compreende reclamações acerca da precariedade ou inexistência de transporte escolar para alunos da rede municipal ou estadual de ensino, notadamente aqueles que residem em zonas rurais ou em locais mais afastados dos centros urbanos;

e) Aplicação de recursos – abrange demandas que versam sobre malversação de recursos públicos destinados à educação, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

f) Educação infantil – reúne reclamações acerca da falta de vagas para educação infantil ou da falta de condições apropriadas de instituições que recebem as crianças de mais tenra idade;

g) Segurança – consiste em demandas que apontam a falta de segurança nas escolas públicas, que põe em risco os alunos e o corpo docente, e, em última instância, pode comprometer o patrimônio público e o acervo de materiais e equipamentos que existe nas unidades de ensino;

h) Segurança contra incêndio – refere-se aos casos nos quais o Ministério Público acompanha a inexistência ou precariedade de sistema de segurança contra incêndio nas escolas, principalmente da rede municipal e estadual de ensino;

i) Nucleação de escolas – abrange os casos nos quais o órgão ministerial é chamado a acompanhar o fechamento de algumas escolas e o remanejamento do alunado para outras instituições de ensino, visando racionalizar custos e extinguir as unidades com alunos matriculados em quantidade inferior à média, no intuito de concentrar recursos nas escolas que atendem a um número maior de estudantes, quando a manutenção das primeiras estiver se tornando insustentável e onerosa ao Poder Público;

j) Documentação do alunado – reúne casos no âmbito dos quais torna-se necessária a intervenção do Ministério Público (MP) como forma de garantir que o aluno tenha acesso a documentação que seja difícil de encontrar ou esteja sendo retida pela escola por alguma razão, seja lícita, seja ilícita, inviabilizando de alguma maneira a matrícula desse aluno em instituição de ensino diversa ou o impossibilitando de comprovar o estágio atual em que se encontra seus estudos;

l) Matrícula – concentra reclamações acerca de falta de vaga ou negativa de matrícula para alunos, em decorrência das mais variadas situações;

m) *Trânsito* – compreende o acompanhamento pelo órgão ministerial da organização do trânsito no perímetro escolar;

n) *Piso do magistério* – diz respeito ao acompanhamento do descumprimento do piso do magistério por parte dos entes públicos;

o) *Ideb* – compreende o acompanhamento do Ideb de escolas públicas;

p) *Fiscalização* de outras situações – compreende outras situações que abrangem eventuais irregularidades perpetradas por gestores escolares, situações de vulnerabilidade no ambiente escolar, como *bullying* ou discriminação de alunos, situações de abuso e irregularidade dentro das unidades de ensino, falta de funcionários de apoio, entre outras não enquadradas na classificação ora apresentada;

q) *Covid-19* – abrange o acompanhamento de situações oriundas da pandemia do coronavírus envolvendo o retorno das aulas presenciais em escolas públicas e particulares, a distribuição de merenda durante o período da pandemia e o acompanhamento do ensino na modalidade remota.

Com o propósito de parametrizar os principais eixos de atuação do órgão, elaborou-se a Tabela 14, que demonstra o quantitativo de procedimentos em tramitação, por categoria de demanda:

Tabela 14 – Principais eixos de atuação da Promotoria da Educação de Campina Grande

Categoria da demanda	Quantidade de procedimentos
1. Estrutura física das escolas	77
2. Acessibilidade	15
3. Funcionamento irregular	19
4. Transporte escolar	11
5. Aplicação de recursos	03
6. Educação infantil	04
7. Segurança	01
8. Segurança contra incêndio	07
9. Nucleação de escolas	01
10. Documentação do alunado	02
11. Matrícula	03
12. Trânsito	01
13. Piso do magistério	01
14. Ideb	01
15. Fiscalização de outras situações	31
16. Covid – 19	08
Total de procedimentos	185

Fonte: Pesquisa Direta (2020).

Os números ora apresentados dão conta de que a grande maioria dos procedimentos em

trâmite na Promotoria da Educação, cerca de 42% deles, diz respeito ao acompanhamento e à fiscalização da estrutura física das escolas, principalmente integrantes da rede municipal e estadual de ensino, localizadas na área de atuação da Promotoria de Campina Grande, que engloba, além da cidade de Campina Grande, os municípios de Lagoa Seca, Massaranduba e Boa Vista.

5.4.2 Linhas de atuação

Como visto no tópico precedente, a demanda mais recorrente que aporta na Promotoria da Educação de Campina Grande é sobre a estrutura física das escolas públicas. Analisando a atuação do órgão diante dessa problemática, é possível traçar o perfil que tem sido adotado ao longo dos anos, que acaba por ser replicado, em certa medida, diante das diversas reclamações que chegam ao conhecimento da Promotoria de Justiça.

Ao se falar especificamente sobre as condições estruturais das escolas, a grande maioria das reclamações costuma chegar na Promotoria da Educação por meio de denúncias oriundas dos próprios alunos ou de seus responsáveis, isoladamente ou em grupo, de pessoas anônimas, de professores e, ainda, por meio de denúncias realizadas pelos próprios gestores escolares, que recorrem ao órgão diante da omissão das Secretarias Municipais e da Secretaria Estadual de Educação em resolver as demandas que lhes são dirigidas.

A partir do conhecimento dos fatos denunciados, a Promotoria da Educação instaura procedimentos extrajudiciais (Notícias de Fato, Procedimentos Administrativos e Inquéritos Cíveis) visando constatar a veracidade das denúncias, para então atuar no sentido de intermediar e acompanhar a resolução dos problemas que são relatados pelos denunciante.

Particularmente em relação às reclamações sobre estrutura física das escolas, a Promotoria da Educação tem desempenhado função de mediação, uma vez que após a identificação dos problemas denunciados, o órgão leva essas demandas ao Poder Público, servindo como órgão de intermediação entre os anseios da comunidade e os agentes políticos, estes últimos responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas na área.

Normalmente, após cientificar o Poder Público acerca das reclamações e denúncias, por meio de ofícios e notificações, a Promotoria da Educação colhe a versão da parte denunciada, possibilitando o contraditório e o levantamento de provas acerca do alegado.

A depender da complexidade da demanda, são realizadas também audiências, por meio das quais as demandas sociais relativas à educação são levantadas e direcionadas aos órgãos competentes e, mediante a intervenção do Ministério Público, são construídas possíveis

soluções, com o estabelecimento de prazos pelos Promotores de Justiça, atividade que acaba por auxiliar no atendimento das demandas e, em alguns casos, na criação de políticas capazes de acolher os anseios sociais que chegam ao órgão ministerial.

A Promotoria da Educação de Campina Grande, buscando solucionar os conflitos na área, faz uso também de Recomendações Administrativas, peças narrativas e argumentativas nas quais o Ministério Público (MP) emite posição e orientação em determinado sentido, alertando e advertindo o destinatário da medida de que o descumprimento do comportamento cobrado e exigido implicará a adoção das providências cabíveis dentro das atribuições ministeriais, de natureza administrativa, civil ou até mesmo penal (ALVES; BERCLAZ, 2013).

Os registros constantes na Promotoria da Educação de Campina Grande evidenciam que em 2013, foram expedidas 40 (quarenta) Recomendações. Em 2014, foram 16 (dezesseis). Já em 2015, o número subiu para 24 (vinte e quatro), depois caiu para 16 (dezesseis) no ano seguinte, alcançando o número de 49 (quarenta e nove) Recomendações expedidas em 2017.

Considerando os últimos três anos, foram expedidas 315 (trezentas e quinze) Recomendações. Dessas, cerca de 97% por cento versavam sobre problemas nas estruturas físicas das escolas da rede municipal e estadual de ensino.

A o Tabela 15, a seguir, evidencia os principais assuntos tratados por meio de recomendações, no período indicado:

Tabela 15 – Principais temas abordados por meio de Recomendações

	2018	2019	2020
Quantitativo de Recomendações	33	271	11
Temas abordados	Todas as Recomendações trataram de estrutura física de escolas públicas.	270 Recomendações versaram sobre estrutura física de escolas públicas; 01 Recomendação abordou caso específico envolvendo alunos de escola particular de Campina Grande.	03 Recomendações trataram de estrutura física de escolas públicas; 02 Recomendações versaram sobre matrícula; 01 Recomendação tratou da composição do Conselho Municipal de Educação; 04 Recomendações abordaram o ensino remoto na pandemia da covid-19.

Fonte: Pesquisa Direta (2020).

A atuação extrajudicial do órgão também se materializa no estabelecimento de acordos entre o Ministério Público (MP) e os agentes públicos, os quais são instrumentalizados por intermédio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

O TAC, como é usualmente chamado na prática do Ministério Público (MP), nada mais é do que uma transação ou acordo formalizado buscando estabelecer determinada conduta ou comportamento, sob pena de sanção. Acerto de vontades que, uma vez firmado, constitui título executivo passível de realização pelas modalidades executórias disponíveis no ordenamento jurídico (ALVES; BERCLAZ, 2013).

Diferentemente da Recomendação, que é um instrumento unilateral por excelência, emitido pelo Ministério Público em face de um certo destinatário, o TAC tem como característica a bilateralidade, a negociação, traduzindo o consenso formalizado e documentado, estabelecido entre a parte e o Ministério Público (MP), capaz de fazer surgir obrigações recíprocas, estando previsto pela Lei da Ação Civil Pública, em seus arts. 5º e 6º¹⁵ (BRASIL, 1985).

Importante esclarecer também que inexistente hierarquia ou ordem de precedência entre recomendação e termo de ajustamento de conduta, ainda que o segundo instrumento, pela sua própria natureza, muitas vezes possa ser usado como consequência decorrente da expedição de uma determinada recomendação e seus desdobramentos em determinado caso concreto, como asseveram Alves e Berclaz (2013).

Relevante ponderar, ainda, que o TAC, além de constituir um meio destinado a restaurar ou compensar determinada situação de ilegalidade, também apresenta indiscutível efeito inibitório, no sentido de prevenir a prática de novos ilícitos similares, especialmente no que diz respeito ao compromissário, denominação conferida àquele que assina o acordo com o Ministério Público (MP).

Pesquisas realizadas nos bancos de dados da Promotoria da Educação dão conta de que entre os anos de 2012 e 2018, foram firmados um total de 23 (vinte e três) termos de ajustamento de conduta, abordando assuntos diversos, tais como: garantia da frequência em tempo integral nas creches (Projeto “Tempo de Aprender”); irregularidades nos transportes escolares; adequação/criação de salas de recursos multifuncionais, para atendimento especializado dos alunos com necessidades especiais (Projeto “É incluindo que se aprende”); condições estruturais de escolas; férias e recesso de serviços essenciais em creches; sinalização de trânsito

¹⁵ Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

no perímetro escolar de escolas públicas; e implementação dos estudos obrigatórios de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena no Ensino Fundamental.

A Tabela 16, a seguir, evidencia a quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados pela Promotoria que ainda estão sendo objeto de acompanhamento, ou seja, que ainda não foram cumpridos em sua integralidade:

Tabela 16 – Termos de Ajustamento de Conduta em acompanhamento

ANO DE 2014					
01/2014	Projeto	Tempo	de	PA 003.2017.000402	TAC
	Aprender		–		em cumprimento
	Massaranduba				
02/2014	Falta de sinalização de trânsito no perímetro escolar das escolas públicas municipais de Campina Grande			IC 003.2017.000365 e PA 003.2019.001112	TAC
					em cumprimento
08/2014	Projeto Aprender – Lagoa Seca	Tempo	de	PA 003.2017.000094	TAC
					em cumprimento
ANO DE 2018					
01/2018	Salas de recursos multifuncionais para atendimento educacional especializado em Campina Grande – Projeto “É incluindo que se aprende”			IC 003.2017.000729	TAC
					em cumprimento

Fonte: Pesquisa Direta (2020).

O não cumprimento dos ajustes citados pode ensejar a judicialização das demandas, mediante a propositura de ações, como a Ação Civil Pública (ACP) ou o Mandado de Segurança (MS), e pode acarretar ainda a aplicação de multa aos responsáveis.

A pesquisa documental realizada na Promotoria em estudo encontrou registro de 9 (nove) Ações Cíveis Públicas (ACPs), propostas pelo Ministério Público da Paraíba (MPPB), por intermédio da Promotoria da Educação de Campina Grande nos últimos anos, a fim de sanar irregularidades e garantir direitos.

Desse quantitativo, 5 ações foram interpostas no ano corrente, são elas:

- ACP nº 0807003-78.2020.8.15.0001¹⁶;
- Escola Municipal Manoel da Costa Cirne (Campina Grande).
- ACP nº 0806997-71.2020.8.15.0001¹⁷;
- Escola Municipal Tiradentes (Campina Grande).
- ACP nº 0807007-18.2020.8.15.0001¹⁸;
- Escola Estadual Francisca Martiniano da Rocha (Lagoa Seca).
- ACP nº 0807431-60.2020.8.15.0001¹⁹;
- Escola Estadual da Liberdade (Campina Grande).
- ACP nº 0808270-85.2020.8.15.0001²⁰;
- Escola Estadual São Sebastião (Campina Grande)

Todas as ações propostas tinham como objeto a estrutura física de escolas. São casos nos quais, não obstante terem tramitado na Promotoria da Educação procedimentos visando sanar as irregularidades e a despeito dos esforços empreendidos pelo Ministério Público (MP) no acompanhamento das situações, na expedição de Recomendações e na realização de audiências, os problemas não foram solucionados pelas entidades competentes, razão pela qual foi necessário o manejo das ações com vistas a discussão judicial e resolução definitiva das irregularidades pendentes.

A função de fiscalização das políticas públicas por parte do Ministério Público (MP) se materializa, ainda, na realização de inspeções *in loco*, seja para observar as condições das estruturas físicas, da acessibilidade, da segurança e da higiene das escolas, seja para vistoriar os transportes escolares, ou mesmo para acompanhar os gastos públicos e a aplicação dos recursos pelos ordenadores de despesas, visando coibir desvio de verbas e malversação dos recursos públicos, garantindo-se qualidade na merenda, nos materiais didáticos e remuneração aos profissionais.

¹⁶ Ação em tramitação. Maiores informações podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://pje.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=1211f6bb4a300d94e5ca91eef10303ea96dce1376d60cb76>.

¹⁷ Ação em tramitação. Maiores informações podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://pje.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=809999aa65f90195e5ca91eef10303ea96dce1376d60cb76>.

¹⁸ Ação em tramitação. Maiores informações podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://pje.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=c24e3c3da60f16bae5ca91eef10303ea96dce1376d60cb76>.

¹⁹ Ação em tramitação. Maiores informações podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://pje.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bb4b63904affdfe2e5ca91eef10303ea96dce1376d60cb76>.

²⁰ Ação em tramitação. Maiores informações podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://pje.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=075b1725eafa39c4e5ca91eef10303ea96dce1376d60cb76>.

Para exercer o controle sobre essas políticas públicas, antes da análise judicial, o Ministério Público (MP) se utiliza, por fim, de outros meios extrajudiciais de que dispõe, como a instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, que podem servir de base para propositura de ações, caso não se consiga a resolução da demanda por composição entre as partes, no próprio órgão ministerial.

Cabe ressaltar que a educação é direito humano, o que implica o reconhecimento de que, sempre que essa prerrogativa estiver sob ameaça ou tiver sido violada, o seu titular deve poder recorrer ao Poder Judiciário, a fim de obter um provimento capaz de assegurar sua prevalência.

Por meio da judicialização da política pública, requerer-se-á provimento jurisdicional por intermédio do qual se obrigue o Poder Público a utilizar os instrumentos de que dispõe para dar concretude ao comando constitucional, impondo-lhe a efetiva realização do direito fundamental obstado pela ausência de uma política pública efetiva e adequada.

Registre-se, por oportuno, que o exercício de toda a esfera de controle aqui desenhada considera indispensável e fundamental que os cidadãos sejam detentores de conhecimento sobre seus direitos.

Isso porque somente cidadãos conscientes do seu papel social são capazes de intervir de forma ativa e eficiente na fiscalização e na efetivação de seus direitos, constituindo fortes aliados das instituições para a efetivação dos direitos sociais, mediante políticas públicas melhor elaboradas e mais direcionadas ao atendimento dos anseios do povo, destinatário por excelência dessas ações.

A conscientização dos cidadãos, no entanto, é um ponto bastante delicado na análise que se constrói. A reflexão deixada neste ponto diz respeito a raridade de se vislumbrar a existência desse tipo de cidadania no Brasil atualmente e se seria possível visualizar esse cenário em tempos vindouros.

Isso porque é notório o desinteresse da maioria da população no sentido de discutir e atuar nessa direção, de participar efetivamente dos desígnios do Estado, o que ora pode estar vinculado à falta de conhecimento e ora pode estar relacionado à falta de incentivo do Poder Público no sentido de construir uma sociedade mais participativa e preparada sobre os seus direitos e deveres de uma forma geral.

É de bom alvitre asseverar que esse tipo de cidadão, mencionado no parágrafo pregresso, muito incomoda a classe política, uma vez que sendo mais conscientes dos seus direitos e deveres, cobra, fiscaliza e denuncia com muito mais vigor as ações que reputam indevidas ou irregulares e talvez não seja mesmo esse tipo de cidadão que os políticos almejam representar e conduzir.

5.4.3 Resultados e discussões

Visando construir dados com base na experiência dos Promotores de Justiça que passaram pela Promotoria da Educação de Campina Grande, desde sua criação em 2012 até o lapso final da realização da pesquisa empírica (31 de outubro de 2020), foram elaborados questionários de duas modalidades, que podem ser visualizados como apêndices (Apêndice A e Apêndice B) no final da presente dissertação.

O primeiro deles foi aplicado a Promotores de Justiça atuantes na Promotoria da Educação de Campina Grande, desde o seu surgimento, visando colher dados e informações acerca da atuação desses membros diante dos problemas práticos que lhes foram apresentados ao longo dos anos.

O segundo destinou-se à Coordenação do Centro Operacional das Promotorias da Infância e da Educação, órgão que, como já explicado anteriormente, coordena os trabalhos dos promotores, visando direcionar e uniformizar, na medida do possível, a atuação institucional, a fim de apresentar dados que refletissem a atuação ministerial nessa seara em todo o Estado.

Cabe registrar, por oportuno, que o intuito inicial da pesquisa era fazer uso de entrevistas, no entanto, o advento da pandemia da covid-19, em meados de março do ano de 2020, paralisou os trabalhos presenciais de vários órgãos e com o Ministério Público (MP) não foi diferente, o que dificultou o contato pessoal com os entrevistados.

Além das dificuldades oriundas da pandemia, já mencionadas nas linhas pregressas, a opção pelos questionários foi adotada na pesquisa, principalmente por garantir maior liberdade nas respostas dos entrevistados e pelo fato de apresentarem, na maioria dos casos, respostas rápidas e precisas, o que corrobora significativamente para a construção dos resultados finais, como ensinam Boni e Quaresma (2005).

Sendo assim, com o propósito de não prejudicar o andamento dos trabalhos, o conteúdo que nortearia a condução das entrevistas passou a compor os questionários estruturados, que foram enviados por e-mail à Coordenação do Centro de Apoio às Promotorias da Educação e da Infância do Ministério Público do Estado da Paraíba e a 4 (quatro) Promotores de Justiça que atuaram na defesa da educação por meio da Promotoria de Campina Grande.

Os itens seguintes apresentam as informações mais relevantes obtidas dos questionários, devidamente sistematizadas e interpretadas, a fim de que a atuação ministerial seja analisada considerando-se também o ponto de vista daqueles que efetivamente desempenham o trabalho na defesa do direito à educação.

5.4.3.1 Importância do Ministério Público na efetivação do direito à educação

Ao serem indagados sobre a importância do Ministério Público na efetivação do direito à educação, os entrevistados relacionaram esse tema às diversas atribuições do órgão ministerial que contribuem para a efetivação do direito em comento nos mais diferentes aspectos, a exemplo da função de fiscalização do cumprimento da lei ou da aplicação dos recursos públicos, e de articulação e mediação de ações sociais ou de políticas públicas.

Nesse contexto, uma das atribuições mais relevantes apontada pela maioria dos entrevistados relaciona-se à atuação do MP para que os municípios e o Estado cumpram a legislação referente à educação, isso porque, considerando os altos gastos nesse setor, há uma tendência de os entes públicos procurarem não cumprir as normas para o desenvolvimento da educação, levando o Ministério Público (MP) a atuar na fiscalização e na aplicação dos recursos públicos destinados a essa área, conforme elucidaram 40% dos respondentes.

Em segundo lugar, cerca de 20% dos entrevistados relataram que o que torna o Ministério Público (MP) tão relevante na efetivação do direito à educação é o seu desempenho no exercício dos papéis de articulador, de mediador e de protagonista de ações sociais que contribuam para assegurar o exercício do direito à educação pelo cidadão, fazendo diagnóstico da situação educacional do município e estabelecendo canais de conversação e núcleos de articulação com a comunidade.

Nesse sentido, deve o órgão ainda verificar a existência e a regularidade no funcionamento dos conselhos ligados à educação, fazer diagnóstico do serviço educacional prestado pelo município, priorizando em especial o acompanhamento da educação infantil, já que, nos primeiros anos de vida, as crianças estão mais sensíveis à aprendizagem.

Outras funções apontadas pelos mesmos entrevistados foram: cobrar o Plano Municipal de Educação, com vistas a acompanhar as metas para o setor e as estratégias de ações na educação escolar; verificar a não criação/implantação do Plano de Carreira do profissional da educação municipal; incentivar a gestão democrática e participativa do ensino público no município; incentivar o funcionamento dos Conselhos Escolares; dirigir ações para uma educação mais inclusiva; apoiar e cobrar ações de segurança no entorno escolar; efetivar ações no sentido de combate à evasão; realizar visitas e palestras nas escolas; fiscalizar os projetos político-pedagógicos das escolas, para que não haja uniformização do currículo sem que se atente para a realidade local; e diversas outras ações no sentido de promover uma educação com mais qualidade aos cidadãos.

Outros 20% dos respondentes mencionaram a condição de direito constitucional da educação para justificar a atuação do Ministério Público (MP) visando garantir que todos tenham acesso à educação, sobretudo as crianças e os adolescentes. Ressaltaram, ainda, o fato de que a instituição deve atuar na fiscalização de políticas públicas de educação e na oferta de ensino de qualidade, seja na rede pública, seja na rede particular, garantindo merenda de qualidade, vagas suficientes, entre outros fatores já mencionados anteriormente.

Outra parte dos respondentes, representada pelo percentual de 20%, ressaltando a imensa contribuição da instituição na efetivação da educação, lamentou o fato de que as Promotorias de Defesa da Educação do Estado da Paraíba só tenham sido instituídas cerca de 21 (vinte e um anos) anos após a promulgação da Constituição da República de 1988, entre os anos de 2010 e 2011.

5.4.3.2 Demandas recorrentes e com maior resolutividade

Com vistas a delimitar quais problemáticas aparecem de forma mais recorrente nas atividades da Promotoria de Justiça da Educação de Campina Grande, e a fim de constatar o grau de resolutividade delas, os entrevistados foram perguntados sobre o assunto.

Em síntese, com as respostas, foi possível verificar que uma diversidade considerável de assuntos é levada ao órgão pelos cidadãos, e que a resolutividade do serviço prestado pela Promotoria de Justiça diante das questões não é a mesma para todos os casos.

Foram apontadas como demandas mais recorrentes no órgão as seguintes:

- Garantia de matrícula;
- Pedidos de transferência;
- Problemas com retenção indevida de documentos escolares;
- Problemas relacionados à ausência de vagas em escolas;
- Problemas com estrutura precária de escolas;
- Problemas relacionados à falta de professores;
- Plano de cargos e carreira dos professores;
- Irregularidades atinentes à ausência/precariedade de transporte escolar;
- Irregularidades relacionadas à falta de cuidadores para atender a crianças com necessidades especiais;
- Fiscalização do emprego de verbas públicas destinadas à escola; e
- Auxílio à gestão escolar.

De maneira geral, os entrevistados explicaram que as demandas com maior resolutividade são aquelas relacionadas a pequenos gastos públicos, ou aquelas para as quais existe recurso específico, em relação aos quais não pode haver outra destinação diferente da disciplinada em lei por parte dos gestores públicos e escolares.

Além dessas, as demandas de cunho individual têm também um percentual alto de resolução, na medida em que são expedidas determinações, recomendações e orientações pelo Ministério Público que são prontamente atendidas pelos órgãos. São casos em que direitos inquestionáveis estão sendo violados e necessitam de ajuste.

Por outro lado, as demandas que envolvem problemas de gestão e políticas públicas são as mais desafiadoras, cuja solução demanda mais tempo, requerendo por vezes atuação conjunta com órgãos da administração superior do Ministério Público (MP). É o caso, por exemplo, dos problemas que requerem reformas nas estruturas físicas das escolas da rede pública, construção de ginásios ou mesmo de escolas ou creches, que envolvem alto dispêndio de recursos pelo Poder Público.

5.4.3.3 Atuação do Ministério Público

Conforme se verificou nas linhas anteriores, a complexidade do direito à educação faz surgir uma gama extensa de atribuições do Ministério Público (MP), e também a possibilidade de utilização de várias condutas funcionais no sentido de resolver as problemáticas que são dirigidas ao órgão ministerial, normalmente relacionadas com a postura de cada Promotor de Justiça.

Sobre as formas de atuação do Ministério Público (MP) diante dos problemas citados nos tópicos pregressos, as informações colhidas nos questionários, usando o método quantitativo, foram as seguintes:

- a maioria (60%) dos respondentes apontou que a atuação do Ministério Público (MP) consiste na identificação do problema, na recomendação de correção e, por fim, caso não se obtenha êxito, na judicialização da demanda;
- do restante, 20% destacaram que a atuação do órgão se manifesta mediante inspeções *in loco*, reuniões com gestores, expedição de ofícios e instauração de procedimentos fiscalizatórios;
- os demais 20% relataram que o MP atua na expedição de recomendações e na celebração de termos de ajustamento de conduta, além do acompanhamento de vistorias.

Nesse ponto, é importante elucidar que a linha de atuação adotada para solucionar as demandas relacionadas à educação segue o perfil de cada Promotor de Justiça, ou seja, os mesmos instrumentos são postos à disposição de todos, mas cada um opta pelos que considera mais eficazes para o melhor enfrentamento das questões.

Assim, existem Promotores de Justiça que, visando conferir celeridade ao atendimento das reclamações, adotam postura menos formalista, realizando telefonemas, contatos pessoais com os administradores públicos e com os gestores escolares e priorizando a realização de audiências para mediação das situações que chegam na Promotoria, utilizando apenas em último caso de ações judiciais.

Tudo isso com vistas a alcançar maior eficiência na resposta a ser dada aos cidadãos que procuram o Ministério Público, maior rapidez na resolução dos conflitos e mais facilidade no acesso à justiça.

Já outros Promotores de Justiça, priorizando a segurança e a formalidade, adotam uma atuação mais burocrática, com expedição de documentos, menos contato presencial e prioridade de utilização dos canais e instrumentos formais de atuação, fazendo uso sempre que necessário das ações judiciais, como forma de alcançar soluções definitivas para as reclamações dos cidadãos.

São aqueles profissionais mais afeitos ao cumprimento das formas, ao devido processo legal, que seguem a ordem predefinida das ações, segundo os diplomas normativos postos à sua disposição, evitando que a análise da demanda pelo órgão ministerial seja desordenada ou eivada de vícios.

5.4.3.4 Avaliação da atuação do Ministério Público na área da educação

Considerando a qualidade dos serviços prestados pelo Ministério Público (MP), pontualmente pela Promotoria da Educação de Campina Grande, na área em estudo, a atuação do órgão foi avaliada como muito boa por 40% dos Promotores de Justiça consultados. Segundo os respondentes, isso se deve ao fato de o Ministério Público (MP) ser uma instituição muito respeitada, tanto pela sociedade como pela Administração Pública.

Existem necessidades dos gestores que só são alcançadas mediante a atuação do Ministério Público (MP), o que facilita quando o órgão sugere a correção de irregularidades por parte desses mesmos gestores. Ou seja, pode ser verificado nos casos concretos, em certa medida, um senso de colaboração entre os órgãos, que ajuda no cumprimento dos acordos firmados.

Além disso, a possibilidade de ajuizamento de ações para cobrar a correção das irregularidades pendentes fornece importante grau de imperatividade à atuação do Ministério Público (MP).

Outro ponto destacado foi o fato de a instituição atuar em nome da sociedade, sobretudo dos mais vulneráveis, exigindo o cumprimento da Constituição Federal e garantindo a observância dos direitos de forma mais célere e consensual, sem a necessidade de ajuizamento de ações judiciais, em muitos casos.

Foi citado, ainda, como ponto relevante, a possibilidade de o Ministério Público (MP) atuar na conscientização dos gestores acerca da importância da educação para o futuro dos alunos.

Para 40% dos respondentes, porém, a atuação da instituição ainda é insatisfatória e precisa ser aprimorada. Para esse percentual, ainda não houve uma real conscientização da categoria quanto à importância de uma atuação sistemática e integrada com outros órgãos, com vistas ao atingimento de um padrão mais elevado na gestão educacional, sobretudo pública, diferentemente do que houve, por exemplo, com a defesa do consumidor, na qual desde os anos de 1990 e 2000 isso já começou a ser implementado com muita força e intensidade.

Além disso, nem todos os membros do Ministério Público (MP) são vocacionados para essa atuação específica, o que implica um desempenho aquém do esperado por parte de alguns Promotores de Justiça e acaba por comprometer a efetividade do direito à educação em algumas regiões.

Finalmente, promotorias como a do Patrimônio Público nem sempre têm a exata compreensão do que representa o desvio de apenas 5 ou 10 mil reais em uma escola, concentrando sua atuação em desfalques de grande escala. O resultado é a persistência na prática de pequenos desvios sistemáticos de recursos em milhares de unidades escolares, e só muito raramente o gestor escolar corrupto é adequadamente punido, o que acaba representando um estímulo à impunidade.

Cabe registrar, por fim, que 20% dos entrevistados, não se manifestou sobre esse ponto específico do questionário.

5.4.3.5 Principais entraves na atuação do Ministério Público

Os entrevistados foram perquiridos, ainda, sobre as possíveis dificuldades enfrentadas pelos membros do MP para atendimento das demandas que lhes são dirigidas pelos cidadãos, visando identificar eventuais obstáculos para uma atuação institucional mais eficaz e eficiente.

Nesse sentido, foram apontados fatores externos e internos à atuação da instituição, como se pode observar nos tópicos abaixo descritos:

- escassez de recursos na área da educação. A quantidade de verbas à disposição do setor não cobre os gastos necessários para a oferta de uma educação de qualidade, que abrange escolas bem estruturadas, professores qualificados e bem remunerados, e principalmente motivados, alimentação de qualidade, material escolar e transporte, entre outros;
- ausência de construção de limites claros e definidos na distinção entre atuação jurisdicional do Ministério Público (MP) e formulação e implementação de políticas públicas;
- falta de sistema de informação capaz de armazenar e processar dados em massa, para viabilizar o monitoramento das ações de políticas educacionais e pedagógicas no estado;
- em relação à fiscalização do Ministério Público (MP) na rede estadual de ensino, há sérios problemas de comunicação, em virtude do modelo centralizador das gerências regionais, órgãos nos quais os gerentes têm pouquíssima autonomia administrativa, ou seja, todas as questões relevantes e de cunho sistêmico ficam a depender de comunicação e deliberação com o Secretário Estadual de Educação.

5.4.3.6 Sobre a existência de treinamento funcional específico na área da educação

Todos os participantes que responderam ao questionamento relacionado a esse aspecto da pesquisa mencionaram que não existe treinamento funcional específico para os promotores que atuam na área da educação.

Esclareceram que são ofertados pela instituição palestras, cursos, encontros, com o intuito de melhor capacitar os membros na área da educação ou em temas de áreas correlatas, a exemplo de técnicas de negociação com entes públicos.

Essa capacitação, no entanto, foi avaliada por 40% dos respondentes como insuficiente para a finalidade a que se destina. Ademais, outros 40% dos participantes ressaltaram que o sucesso dessa capacitação depende muito do interesse e do autodidatismo do promotor para estudar os problemas mais recorrentes e a legislação correlata, apesar de os cursos institucionais terem se tornado mais frequentes e fazerem parte do cotidiano da instituição.

Entre os promotores consultados, 20% pontuaram, ainda, que não existe recrutamento para a área de maneira específica. Ou seja, aberta uma vaga em uma Promotoria de Justiça especializada na defesa da educação, os promotores interessados se inscrevem com vistas a concorrer a uma remoção ou a uma promoção, o que pode ocorrer por critérios de antiguidade ou de merecimento, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba (PARAÍBA, 2010).

No geral, as respostas ressaltaram que seria de grande valia o Ministério Público (MP) investir na qualificação dos membros em temas específicos da área da educação, como forma de otimizar a atuação ministerial.

5.4.3.7 Sobre a existência de suporte interdisciplinar

Entendendo que a atuação ministerial na fiscalização e acompanhamento da prestação do serviço educacional pelo ente público, e até mesmo pelos particulares, por vezes se relaciona com outras áreas do conhecimento e com públicos que possuem necessidades especiais, a existência de suporte interdisciplinar acaba por auxiliar o Promotor de Justiça, profissional da área do direito, a alcançar o entendimento acerca de outras áreas em relação às quais não apresenta domínio técnico, como é o caso da contabilidade, da pedagogia, da psicologia, da assistência social, da engenharia, com conhecimentos que podem acabar sendo exigidos na resolução das demandas dirigidas ao órgão.

Assim, indagou-se dos entrevistados se havia algum suporte interdisciplinar para a atuação dos Promotores de Justiça em matéria de educação, por se considerar que esse suporte é de fundamental importância para o desempenho das atividades ministeriais de forma adequada e abrangente.

Obteve-se que 40% deles confirmaram a existência de suporte ofertado pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Educação, órgão que apoia as atividades dos promotores, contando com pessoal qualificado na área.

Outros 20% mencionaram que em cidades de maior porte, como João Pessoa e Campina Grande, existe apoio de núcleo, dentro da própria sede, composto por psicólogos e assistentes sociais, mas que esses núcleos auxiliam todas as promotorias, o que acaba por gerar sobrecarga de trabalho. Citaram, ainda, que nesses núcleos não existe profissional da área de pedagogia, presente apenas na equipe do Caop – Educação, que atende a todo o estado.

Os 20% restantes avaliaram o suporte existente como mínimo. Por regra, as Promotorias da Educação não são estruturadas com pessoal com expertise nas áreas de pedagogia, assistência social, auditoria e psicologia.

O restante dos entrevistados não se posicionou sobre esse questionamento.

5.4.3.8 Como a atuação poderia alcançar melhores resultados?

Instigados a se pronunciar sobre como a atuação ministerial poderia alcançar melhores resultados e ser mais efetiva, os participantes que responderam a esse questionamento pontuaram os seguintes aspectos:

- a atuação deveria ser instantânea – assim, tão logo fosse apresentado o problema na Promotoria da Educação, a ação destinada à sua correção deveria se dar de forma imediata. Isso porque não é concebível, por exemplo, um aluno deixar de frequentar a escola por dias ou semanas, devido à falta de resolução do problema educacional. O Ministério Público (MP) deve agir de imediato e procurar muitas vezes atuar preventivamente;
- deveria haver a criação de estrutura de pessoal condizente com a relevância da atuação, mediante formação de equipe interdisciplinar competente no âmbito da própria Promotoria de Justiça, a fim de auxiliar a atuação dos membros e conferir melhor atendimento às demandas dos cidadãos;
- deveria ser criada uma política institucional de atuação integrada com o objetivo de efetivamente promover real melhoria na prestação do direito à educação – a fim de que a comunicação entre as promotorias pudesse ocorrer de forma adequada, de modo sistemático, com base na interdisciplinaridade, com vistas à melhoria da qualidade do ensino, à redução dos índices de evasão e de abandono escolar, ao controle do absenteísmo dos professores, à regulação do princípio democrático no âmbito da gestão escolar, à fiscalização e punição dos desvios de conduta e dos crimes contra o patrimônio escolar.

5.4.3.9 Caop – Educação

O questionário Tipo 2 abrangeu temas pertinentes ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Criança, do Adolescente e da Educação, órgão que surgiu, a partir da Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba (PARAÍBA, 2010), para dar apoio aos membros

que atuam na defesa da educação e para traçar políticas institucionais relacionadas a essa atuação.

As informações colhidas por meio do questionário citado evidenciam que o Caop também desenvolve projetos, planeja e capacita os membros, acompanha as iniciativas nacionais no âmbito da educação e incorpora essas iniciativas na esfera do Ministério Público da Paraíba.

Na área específica da educação, o órgão tem atuado de maneira mais recorrente no fomento às práticas restaurativas nas escolas; na melhoria da oferta do serviço de creches; no aprimoramento da estrutura física das escolas; e na educação inclusiva.

Com o advento da pandemia da covid-19, de forma mais pontual, o Caop – Educação tem atuado para garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais, entre os quais a prestação da educação, ainda que por intermédio do ensino remoto ministrado pelas instituições de ensino.

Apesar da importância do Caop – Educação como auxiliar na construção de uma atuação sistematizada e unificada por parte dos Promotores de Justiça espalhados pelo estado, deve-se ressaltar que o desempenho individual de cada membro continua sendo um fator considerado determinante no atingimento dos resultados pelo Ministério Público (MP), sendo possível, por essa razão, verificar Promotorias mais atuantes do que outras e com contribuição mais efetiva para a sociedade.

O próprio Caop reconhece que, apesar dos esforços empreendidos, a atuação precisa ser aprimorada. Nesse sentido, não se pode negar a intensa mobilização nacional, em diversos cenários, por meio da Comissão Permanente de Educação: a Copeduc²¹, no entanto, compreende-se que ainda é tímido o desempenho dos Promotores que atuam na defesa da educação no estado da Paraíba.

Vale lembrar que as metas traçadas em matéria de educação, no Brasil, ainda não foram alcançadas, e seu atingimento deve ser constantemente buscado pelos Promotores de Justiça. Até porque ainda é grande o desinteresse do Poder Público em relação à educação e, apesar dos recursos destinados à área, muito ainda precisa ser feito.

²¹ A Comissão Permanente de Educação (Copeduc) integra o Grupo Nacional de Direitos Humanos, órgão do Conselho Nacional dos Procuradores – Gerais de Justiça, e congrega membros do Ministério Público de todos os estados bem como da União. A atuação da Comissão visa contribuir para a concretização do direito fundamental à educação de qualidade.

Para aperfeiçoar a atuação do Ministério Público (MP), as capacitações dos Promotores nessa seara são sempre necessárias, sobretudo diante da especialidade da matéria, lastreada em normas técnicas, que nem sempre são conhecidas pelo membro.

Importante registrar, ainda, a existência do Núcleo de Assistência Técnica (NAT), instituído em 2017 pela Procuradoria-Geral de Justiça do MP/PB, que oferece apoio técnico e especializado aos Promotores no exercício de suas atribuições, inclusive quanto à educação, tendo por finalidade analisar e sistematizar informações e conhecimentos de natureza científica para subsidiar o trabalho dos membros do Ministério Público do Estado.

5.4.3.10 Contribuições dos respondentes

No espaço destinado às sugestões, alguns Promotores entrevistados deixaram suas contribuições.

A primeira delas consiste no projeto, já em desenvolvimento, que permite a fiscalização das políticas públicas na área da educação de maneira virtual, isto é, através de um sistema capaz de registrar as necessidades dos gestores escolares de forma célere e facilitada, conectando-os com a Promotoria da Educação, de modo a facilitar a comunicação entre escola e Ministério Público (MP) e contribuir para a correção das irregularidades no menor tempo possível. Isso porque a demora na solução dos problemas do ambiente escolar geralmente prejudica o desempenho do alunado, e esse tempo é de difícil recuperação.

A segunda delas diz respeito ao protagonismo que deve haver e ser estimulado em relação à figura do gestor escolar.

A experiência mostrou que a grande diferença entre uma boa escola e uma escola à beira do colapso está no gestor escolar. É dele esse papel principal, atuando como meros coadjuvantes os professores e o Promotor, por exemplo.

Quando se fiscaliza certa quantidade de escolas de um município, verifica-se que elas recebem proporcionalmente os mesmos recursos para merenda, material de expediente, etc. Apesar disso, a maioria delas se apresenta em estado precário e deficiente, enquanto uma pequena parcela vai muito bem em praticamente todos os quesitos.

Um dos maiores entraves ao ensino público no Brasil, ao longo do tempo, é a péssima gestão escolar. Um bom gestor precisa ter conhecimento de administração, pedagogia, contabilidade e desenvolver um especial talento organizacional para manter uma escola em bom estado, com professores em sala de aula, com alunos alimentados e em segurança.

De outra margem, apesar de ser sedutora e aliciante a experiência da escolha democrática dos gestores escolares, ela tem se mostrado desastrosa e devastadora. Quase todas as escolas públicas se transformaram em pequenos feudos políticos, sobretudo em virtude dos recursos a elas destinados.

O resultado é que muitas escolas são dominadas por pequenos grupos, alguns deles compostos de pessoas corruptas e incompetentes, o que é apenas um dos fatores que ajuda a entender a deplorável situação da educação pública brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações teóricas trazidas no presente trabalho acerca das relações existentes entre educação e desenvolvimento fazem concluir, portanto, que é preciso repensar a noção de desenvolvimento. Ela não pode estar adstrita apenas a questões como urbanização, modernização, desenvolvimento econômico ou tecnológico ou aumento do padrão de consumo.

Os debates sobre o desenvolvimento do país devem levar em consideração a elaboração e a implementação de políticas públicas que possam levar dignidade humana às pessoas, e promover um salto de qualidade educacional no país pode e deve ser considerado uma das principais chaves para o desenvolvimento.

Ainda que a educação não possa ser vista como solução única para todos os desafios, como panaceia para o enfrentamento dos problemas sociais e econômicos, sem ela torna-se muito distante o alcance de um projeto de desenvolvimento econômico e social duradouro, posto que a educação é um bem imaterial avaliado como irrenunciável para o desenvolvimento do país e insubstituível para o desenvolvimento humano.

A pesquisa, portanto, consolidou a importância da garantia do direito à educação como fator de desenvolvimento individual, social e econômico, de redução das desigualdades e como vetor indispensável para qualquer projeto de desenvolvimento, a partir do estudo interdisciplinar realizado, que transitou pelas áreas da educação, do direito e do desenvolvimento.

Pontuou as dificuldades enfrentadas pelo país na efetivação do direito à educação de qualidade, destacando a posição do país numa perspectiva comparada com outras nações e ressaltou as diferenças existentes no território nacional, no tocante à situação da educação. Evidenciou, ainda, a complexidade para efetivação do direito à educação, que abarca uma rede intrincada por diversas nuances e que requer a observância de diversos componentes para sua concretização de maneira ampla e eficiente.

Diante da necessidade de enfrentar os desafios relacionados à efetivação de uma educação de qualidade para os brasileiros, a pesquisa pontuou a importância da identificação de meios capazes de auxiliar o país na busca de um patamar adequado de educação e, nesse contexto, dedicou-se a avaliar as contribuições do Ministério Público (MP), como instituição autônoma e independente, atuante na efetivação de direitos fundamentais.

A partir da análise pormenorizada da atuação da Promotoria da Educação de Campina Grande - PB, foi possível compreender as peculiaridades da atividade funcional do Ministério Público nessa seara e que o órgão contribui para a efetivação do direito à educação e coopera

com o desenvolvimento humano e social, na medida em que se apresenta como importante espaço de escuta e interação com a população, para captação dos anseios do povo, para fiscalização e acompanhamento da implementação de políticas públicas, fazendo com que a intenção legislada seja cumprida faticamente pelo Poder Público.

Contatou-se que a atuação ministerial no sentido de exercer o controle externo das políticas públicas não é papel exclusivo do órgão, podendo ser desempenhado pela sociedade civil e até mesmo pelo Poder Judiciário, mas que essa atuação auxilia no cumprimento da legislação pelos entes públicos e na fiscalização das ações governamentais, corroborando para a efetivação de direitos.

Observou-se que, na Promotoria da Educação de Campina Grande - PB, entre os anos de 2012 e 2020, foram movimentados cerca de 838 (oitocentos e trinta e oito) procedimentos relativos a assuntos diversos, como: estrutura física de escolas, acessibilidade, funcionamento irregular de unidades de ensino, transporte escolar, aplicação de recursos, educação infantil, segurança, segurança contra incêndio, nucleação de escolas, documentação do alunado, matrículas, trânsito no perímetro escolar, Ideb, piso do magistério, acompanhamento de situações oriundas da pandemia da covid – 19, entre outras irregularidades.

Constatou-se também uma demanda crescente pela intervenção do órgão ao longo do período citado e, considerando como data limite de verificação o dia 31 de outubro de 2020, foram contabilizados um total de 181 (cento e oitenta e um) procedimentos ativos e em tramitação na Promotoria, dos quais aproximadamente 42% versavam sobre denúncias relacionadas à precariedade ou irregularidade em estruturas físicas de escolas públicas localizadas nas cidades abrangidas pela atuação do órgão ministerial em estudo, Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba e Boa Vista.

O percentual em destaque evidenciou casos em que o Ministério Público (MP) atuou como mediador de conflitos e demandas sociais, levando as necessidades trazidas ao órgão pelos denunciadores ao Poder Público mediante a instauração de procedimentos, expedição de documentos, realização de audiências e inspeções, expedição de Recomendações, celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, quando a demanda não era satisfeita na sua integralidade no órgão ministerial.

Depreende-se dos dados coletados que a atuação da Promotoria da Educação diante das irregularidades no espaço físico das escolas fez uso, na grande maioria das vezes, de recomendações, peças narrativas e argumentativas nas quais o Ministério Público (MP) emitiu posição e orientação em determinado sentido, alertando e advertindo o destinatário da medida de que o descumprimento do comportamento cobrado e exigido implicaria a adoção das

providências cabíveis dentro das atribuições ministeriais, de natureza administrativa, civil ou até mesmo penal.

Somente como última medida, foram utilizadas algumas ações judiciais, demonstrando a intenção do órgão de privilegiar a resolução extrajudicial dos conflitos, como forma de contribuir também para desafogar o Poder Judiciário e buscar a construção da resolução dos problemas de forma consensual e autocompositiva.

A aplicação de questionários aos Promotores de Justiça atuantes na PDDE-CG, no período analisado, bem como à Coordenação do Caop – Educação, revelou a perspectiva que os membros da instituição possuem em relação ao papel do Ministério Público (MP) na efetivação do direito à educação.

Os participantes ressaltaram a importância do Ministério Público (MP), principalmente no sentido de fazer cumprir a legislação e na condição de articulador e mediador de ações sociais contributivas com o direito à educação, visando atender às demandas sociais mediante o estabelecimento de canais de conversação e núcleos de articulação com a comunidade.

No entanto, foi pontuado como lastimável o fato de que apenas 21 (vinte e um) anos depois da promulgação da Constituição de 1988, terem sido instituídas as Promotorias da Educação no estado, por volta dos anos de 2010 e 2011.

A pesquisa revelou ainda que nem todas as demandas que aportam no Ministério Público (MP) têm o mesmo grau de resolutividade. Aquelas relacionadas a menores gastos públicos ou a demandas que possuem recursos específicos são as de mais fácil resolução. As que dependem de altos gastos públicos, por sua vez, são aquelas que representam o maior desafio para a atuação dos Promotores de Justiça.

A avaliação da atuação ministerial não foi um ponto de consenso entre os entrevistados, tendo sido avaliada como muito boa por apenas 40% dos respondentes, com respaldo sobretudo no grande prestígio e credibilidade da instituição perante a sociedade e perante a Administração Pública, apesar da constatação de alguns entraves à atuação institucional. Nesse sentido, demonstrou-se imprescindível conscientizar os membros do Ministério Público (MP) quanto à importância da atuação na área da educação, visto que nem todos os Promotores de Justiça são vocacionados para trabalhar nesse campo.

Destacou-se também ser necessário criar mecanismos de atuação ministerial integrada e sistematizada com outros órgãos, a fim de que seja buscado o mais alto padrão de prestação de serviços em educação.

E estimular os Promotores de Justiça vocacionados a essa atuação, fornecendo-lhes ainda mais apoio interdisciplinar e treinamento funcional, fazendo uma verdadeira gestão de

competências, para que as funções sejam desempenhadas com ainda mais zelo e atenção, visando sempre sanar as irregularidades detectadas, sejam elas de pequeno ou grande porte.

Conferir celeridade à atuação também foi um ponto destacado como fundamental. O desempenho das atividades de modo mais rápido deve ser estimulado pela instituição, visando alcançar melhores resultados, mediante a criação de estrutura de pessoal condizente com a relevância da atuação, de um maior número de equipes multidisciplinares para auxiliar os Promotores de Justiça e de uma política institucional de atuação integrada para melhorar a prestação do direito à educação à população.

A análise da atuação institucional em comento revelou o importante papel do Ministério Público (MP) na garantia de direitos fundamentais, além de revelar que a instituição é uma das mais respeitadas pela sociedade hodiernamente. Demonstrou também que vários trabalhos são desenvolvidos pelo órgão no sentido de contribuir com a efetivação do direito à educação, no entanto, algumas atuações ainda ocorrem de forma muito tímida, principalmente no tocante à divulgação das atividades desenvolvidas para a população em geral e à participação ministerial nos Conselhos de Educação, tanto em âmbito estadual, como em âmbito municipal. Ou seja, é possível fazer muito mais, aprimorando o serviço prestado e tornando a atuação mais eficiente e mais próxima da sociedade.

Mas não apenas isso. Não se pode resumir a melhoria da educação ao trabalho desempenhado por instituições como o Ministério Público (MP). Essas instituições são capazes sim de contribuir, mas esse papel não pode ser atribuído apenas a elas.

É necessário entender e reconhecer que a melhoria dos níveis de educação de um país deve passar necessariamente pela conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos, porque apenas cidadãos verdadeiramente conscientes do seu papel social são capazes de quebrar a inércia das instituições em busca do atendimento de suas demandas e necessidades, denunciando, solicitando melhorias, acompanhando políticas públicas desenvolvidas em suas localidades, contribuindo ativamente na construção de uma sociedade melhor, lastreada no atendimento dos anseios sociais e na efetivação e garantia de seus direitos como cidadãos.

É imprescindível, do mesmo modo, a conscientização da sociedade em relação ao importante papel desempenhado pela educação na superação das desigualdades sociais, no crescimento pessoal e profissional dos indivíduos, na construção de uma sociedade mais desenvolvida, competitiva e no crescimento econômico de um país.

Há que se ressaltar, no entanto, que essa conscientização não pode ser vinculada à pretensão de que a educação seja entendida como a panaceia capaz de resolver todos os problemas sociais, fazendo tábua rasa de outros problemas igualmente importantes, como falta

de renda minimamente digna, de moradia, de saneamento básico, de alimentação adequada, de saúde, problemas que impedem até mesmo o acesso dos cidadãos ao sistema de ensino, e sim como um dos caminhos mais importantes na busca das mudanças sociais tão desejadas pela população brasileira, uma vez que a melhoria nos níveis de escolaridade dos cidadãos está diretamente relacionada à melhoria dos níveis de emprego e renda, à progressão da condição de vida, à mudança nas classes sociais e à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, fatores que contribuem decisivamente para o crescimento do país, não apenas sob uma perspectiva econômica, baseada na geração e na circulação de riquezas, mas também em relação ao crescimento inclusivo e integrado, que proporciona resultados mais palpáveis e duradouros para o país e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em ação**: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

ANUÁRIO Brasileiro de Educação Básica de 2018. Edição Atualizada: Pnad Contínua. **Todos pela Educação**, 2018. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utmsource=conteúdoSite. Acesso em: 1 jul. 2019.

AZEVEDO, Fernando *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

BAPTISTA, José Afonso. Inclusão e desenvolvimento: a face oculta da exclusão escolar. **Gestão e Desenvolvimento**, Viseu, n. 17-18, p. 123-140, 2010. Disponível em: http://z3950.crb.ucp.pt/Biblioteca/Gestaodesenv/GD17_18/gestaodesenvolvimento17_18_123.pdf. Acesso em: 7 jul. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos**: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social. Barueri/SP: Manole, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Santa Catarina, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 18 maio 2020.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **ADPF 45 MC/DF**. Brasília, 29 de abril de 2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com.bu3e9ae>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BONI, V; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Em Tese, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68 – 80, jan. – jul., 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CAGGIANO, Monica Herman S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.). **Direito à Educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 19-37.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Ministério Público e Políticas Públicas. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 561-572.

D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: a Índia e suas contradições**. Tradução Ricardo Doninelle Mendes, Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS II CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 1., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Associações de Pós-Graduação e Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia**. 2. ed. Roma-Bari: Laterza, 2009. v. 2.

FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. **O direito humano ao desenvolvimento: trajetória teórica de afirmação e desafios de implementação**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3178.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

FUNDO DE EMERGÊNCIA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 19 maio 2020.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Manole, 2003.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **História da educação brasileira**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Resumo Técnico: resultados do índice de desenvolvimento da educação básica**. Brasília, DF: Inep / MEC, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acesso em: 19 maio 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Relatório Brasil no Pisa 2018: versão preliminar**. Brasília, DF: Inep /

MEC, 2019. Disponível em: download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa0/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: a contribuição de Hannah Arendt. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9Sr35XjVCx9L7Ws7QypPMrG/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

O DESAFIO de gastar com mais eficiência (da Redação). **Revista Desafios do Desenvolvimento [do Ipea]**: a vez do gasto público eficiente, Brasília, ano 13, n. 88, p. 19-28, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

PANNUNZIO, Eduardo. O Poder Judiciário e o direito à educação. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.). **Direito à Educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PARAÍBA. Ministério Público. Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução CPJ nº 006/2008**. João Pessoa, PB: MP, 2008. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>. Acesso em: 4 dez. 2019.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. **Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2010**. João Pessoa, PB: Casa Civil do Governador, 2010. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9842_texto_integral. Acesso em: 12 ago. 2019.

PARAÍBA. Ideb 2017. **QEdu**, 2017. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/115-paraiba/ideb?dependence=5&grade=1&edition=2017>. Acesso em: 20 maio 2020.

PASTORE, José. As políticas educacionais: dos princípios de organização à proposta da democratização. *In*: PIANA, Maria Cristina (org.). **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 57-83.

Disponível em: books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-03.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

PINTO, Álvaro Vieira. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez, 1986.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito [sic] à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo. Amartya Sen e o direito à educação para o desenvolvimento humano. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 88-104, jul./dez. 2017.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Sociologia da Educação**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSEVALD, Nelson. **O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSEVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 105-144.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Princípio da proibição do retrocesso nos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (org.). **Justiça social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: Fase: DP&A, 2004. p. 47-80.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 5. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação do Ministério Público para a proteção do direito à educação básica. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.); RIGHETTI, Sabine (org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 123-141.

SOUSA, Adinari Moreira de; SOUSA, Alcinéia Moreira de. **Política social e pós-segunda guerra mundial: construção do welfare state sob a concepção de cidadania e seguridade**

social. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLITICAS PÚBLICAS, 6., 2013, São Luís. **Anais** [...]. São Luís: UFMA, 2013. p. 4. Disponível em: www.joinpp.ufma.br. Acesso em: 4 dez. 2019.

SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como instituição de garantia**: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Integrare, 2008.

TRINDADE, Ely Jorge. **Garantia do direito à educação como fator de desenvolvimento socioeconômico brasileiro**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – TIPO 01**Objetivo:**

O presente questionário integra a parte empírica da pesquisa intitulada “*EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA EDUCACIONAL*”, desenvolvida pela discente Aline de Farias Araújo Lima, para fins de obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

- 1) Nome do entrevistado (opcional):**

- 2) Tempo de serviço como promotor de justiça atuante na área da educação e cidades onde desempenhou suas atividades:**

- 3) Qual a importância do Ministério Público na efetivação do direito à educação no Brasil e mais especificamente no Nordeste?**

- 4) Quais as demandas mais recorrentes no Ministério Público e por que determinadas demandas alcançam melhores resultados em relação a outras?**

- 5) Em que consiste a atuação do Ministério Público nessas demandas específicas da área da educação?**

- 6) Como Vossa Excelência avalia a atuação do Ministério Público na área da educação? Na sua opinião, quais pontos podem ser identificados como pontos fortes da atuação ministerial na educação?**

- 7) Quais os principais entraves atualmente para a atuação do Ministério Público nessa área?**

- 8) Existe algum treinamento funcional específico para que os promotores atuem na defesa do direito à educação? Em caso negativo, na sua opinião, seria importante esse tipo de capacitação direcionada?**

09) Existe algum suporte interdisciplinar dado ao promotor de justiça que atua na educação, a fim de atender à complexidade dessa seara, seja no âmbito interno do Ministério Público, seja por órgão externo à instituição?

10) Como a atuação do Ministério Público poderia alcançar maiores resultados na defesa da educação?

11) Sugestões e opiniões relacionadas à temática em estudo podem ser deixadas nesse item como contribuição à pesquisa, de maneira opcional.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO – TIPO 02**Objetivo:**

O presente questionário integra a parte empírica da pesquisa intitulada “*EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA EDUCACIONAL*”, desenvolvida pela discente Aline de Farias Araújo Lima, para fins de obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

- 1) Nome do entrevistado (opcional):**

- 2) Tempo de serviço como promotor de justiça atuante na área da educação e cidades onde desempenhou suas atividades:**

- 3) O que é o Caop – Educação?**

- 4) Quando surgiu e quais razões motivaram a criação do Caop?**

- 5) Quais funções o Caop - Educação desempenha no Ministério Público da Paraíba?**

- 6) Qual a importância do Ministério Público na efetivação do direito à educação no Brasil e mais especificamente no Nordeste?**

- 7) Quais os assuntos mais recorrentes que demandam a intervenção do Caop? Por que determinados setores dessa instituição conseguem melhor desempenho?**

- 8) Em que consiste a atuação do Ministério Público nas demandas relativas à educação?**

- 9) Como Vossa Excelência avalia a atuação do Ministério Público na área da educação? Satisfatória ou insuficiente?**

- 10) Quais pontos podem ser identificados como pontos fortes da atuação ministerial na educação nos últimos anos e o que pode melhorar?**

- 11) Quais os principais entraves e obstáculos para a atuação do Caop na efetivação do direito à educação em conjunto com as promotorias especializadas?**

- 12) Existe algum treinamento funcional específico para atuação na defesa do direito à educação? Em caso negativo, na sua opinião, seria importante esse tipo de capacitação direcionada?**

- 13) Existe suporte interdisciplinar dado ao promotor de justiça que atua na educação, a fim de atender à complexidade dessa seara, seja no âmbito interno do Ministério Público, seja por um órgão externo à instituição?**

- 14) Sugestões e opiniões relacionadas à temática em estudo podem ser deixadas nesse item como contribuição à pesquisa, de maneira opcional.**