



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO - ICED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA
NO ESTADO DO PARÁ**

RODINEI BENTES DA SILVA

**Santarém - Pará
2019**

RODINEI BENTES DA SILVA

**PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA
NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Oeste do Pará, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Educação, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez
Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacional na Amazônia.

**Santarém – Pará
2019**

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Processamento Técnico da
Divisão de Biblioteca da UFOPA Catalogação de Publicação na Fonte.
UFOPA - Biblioteca Central Ruy Barata

Silva, Rodinei Bentes da.
Proteção jurídica do direito à Educação Básica no Estado do Pará / Rodinei
Bentes da Silva. - Santarém, 2019.
170f.

Universidade Federal do Oeste do Pará, Dissertação-Mestrado em
Educação, Instituto de Ciências da Educação-ICED, Pós-Graduação em
Educação-PPGE.

Orientador: José Roberto Rus Perez.

1. Direito à Educação. 2. Política Pública Educacional. 3. Jurisdição da
Educação. I. Perez, José Roberto Rus. II. Título.

UFOPA-Ruy Barata

CDD 23.ed. 370.40



Universidade Federal do Oeste do Pará
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ATA Nº 1

Aos quatro dias do mês de fevereiro do ano de 2019, às 14:00 horas na sala H305, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Oeste do Pará, reuniram-se os membros da Banca Examinadora composta pelos professores doutores, Profa. Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (presidente), Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis (membro externo) e o Prof. Dr. Anselmo Alencar Colares (membro interno), a fim de arguirem o mestrando Rodinei Bentes da Silva, com a dissertação intitulada PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ. Aberta a sessão pela presidente, coube ao candidato, na forma regimental, expor o tema de sua dissertação, dentro do tempo regulamentar, em seguida a banca fez as arguições, o candidato respondeu e, após as deliberações na sessão secreta foi:

Aprovado, fazendo jus ao título de Mestre em Educação.

() Reprovado

Dr. ANA ELISA SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS, UNICAMP

Examinador Externo à Instituição

Dr. LIDIANE NASCIMENTO LÉAO, UFOPA

Examinador Externo ao Programa

Dr. ANSELMO ALENCAR COLARES, UFOPA

Examinador Interno

Dr. EDILAN DE SANT ANA QUARESMA, UFOPA

Examinador Interno

Dr. MARIA LILIA IMBIRIBA SOUSA COLARES, UFOPA

Presidente

RODINEI BENTES DA SILVA

Mestrando

À minha família, em especial a minha genitora, Maria de Fátima Bentes da Silva, que se sacrificou para que eu pudesse estudar na minha infância e juventude.

À minha amada esposa, Greice J. de Freitas Goch, por toda dose de amor e carinho, que me confortaram e motivaram para o desenvolvimento do trabalho, pelas trocas de experiências e sugestões.

Ao meu príncipezinho, Paulo Gustavo Goch Bentes, que ao iniciar seus primeiros passos no mundo letrado, me inspira constantemente.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho consiste no resultado de uma jornada acadêmica marcada pelo apoio de diversas pessoas e instituições e a todos gostaria de prestar meus mais sinceros agradecimentos:

À sociedade brasileira que sempre custeou meus estudos, na qual agradeço ao Instituto de Ciência da Educação e o Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará, pela estrutura institucional e pelo ensino.

Ao meu orientador e mestre, Professor Doutor José Roberto Rus Perez, pois, sem me conhecer, depositou em mim seu voto de confiança, pelo aprendizado que construímos, pelo apoio e incentivo na elaboração do trabalho.

À Professora Doutora Maria Lília Imbiriba Colares pela colaboração na elucidação da temática, pela troca de experiência, pelo empréstimo de referencial bibliográfico e pelas cobranças indiretas.

Aos professores do programa: Anselmo Alencar Colares; Luiz Percival Leme Britto e Sinara Almeida da Costa, aos professores visitantes: Maria Ivonete Barbosa e Maria José Pires Barros Cardoso.

Às professoras Doutora Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis e Doutora Lidiane Nascimento Leão, que contribuíram desde a finalização do projeto de pesquisa, na banca de qualificação, com intervenções, sugestões e orientações.

Aos colegas do grupo de pesquisa e estudo História, Sociedade e Educação no Brasil-Histedbr/Ufopa pelos encontros de discussões e aprendizagem. Aos colegas da turma do PPGE/2017 – em especial à Gisele da Silva Lopes dos Santos, Raimundo Solano Lira Pereira, Edson de Sousa Almeida.

À Meritíssima Juíza de Direito, Josineide Gadelha Pamplona Medeiros, titular da 5ª Vara Cível e Empresarial/Infância, Juventude e Interditos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará - Comarca de Santarém, pelo apoio e motivação.

Ao amigo Antônio Noel Sanches pela gentileza em revisar o trabalho.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa interdisciplinar na área de Educação, Direito e Políticas Públicas, cujo objetivo geral é analisar a atuação do Poder Judiciário do estado do Pará em primeira instância com base na proteção jurídica do direito à educação básica pública. Tal estudo se justifica pela forma como a educação foi recepcionada na Constituição Federal de 1988, que significou um grande ganho para as conquistas dos direitos sociais, devido ao respaldo legal que antes não tinha instrumentos de exigibilidade. Neste momento, o Poder Judiciário passa a ter uma nova relação com a educação, podendo, por meio das decisões judiciais, intervir significativamente nas questões educacionais, visando a sua garantia e efetividade. Para atingir os objetivos, fez-se uso da análise de políticas públicas como mediadora do diálogo interdisciplinar do trabalho, realizou-se pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica do estudo, consolidando o diálogo entre as ciências, utilizando como instrumento de coleta de dados a análise documental. Utilizou-se a hermenêutica jurídica com a interpretação zetética dos textos legais em contraposição à interpretação dogmática. A coleta de dados foi realizada na consulta de acompanhamento processual do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região Seção Judiciária do Estado do Pará. Para a análise dos dados e sistematização das ações judiciais selecionadas, foram agrupadas nas categorias de: a) acesso, b) permanência à educação básica; c) responsabilidade estatal; d) decisões administrativas e políticas, de acordo com análise de conteúdo. Constatou-se que mesmo o estado do Pará apresentando um quadro educacional de múltiplas deficiências, o fenômeno da judicialização da educação não é expressivo, as ações visam o cumprimento de direitos e não a avaliação da política pública.

Palavras-chave: Direito à Educação. Política Pública Educacional. Jurisdição da Educação.

ABSTRACT

It is an interdisciplinary research in the area of Education, Law and Public Policy, whose general objective is to analyze the performance of the Judicial Branch of the state of Pará in the first instance based on the legal protection of the right to basic public education. Such a study is justified because of the way education was received in the Federal Constitution of 1988 and that meant a great gain for the achievements of social rights, due to the legal support that before had no instruments of enforceability. At this moment, the Judiciary has a new relationship with education, and through judicial decisions can intervene significantly in educational matters, aiming at its guarantee and effectiveness. In order to achieve the objectives, public policy analysis was used as mediator of the interdisciplinary dialogue of the work, a bibliographical research was done for the theoretical foundation of the study, consolidating the dialogue between the sciences, using as instrument of data collection the analysis documentary. Legal hermeneutics was used with the zetestic interpretation of the legal texts in opposition to the dogmatic interpretation. Data collection was carried out at the procedural follow - up consultation of the Court of Justice of the State of Pará - TJPA and in the Federal Regional Court of the 1st Region Judicial Branch of the State of Pará. For the analysis of the data and systematization of the selected judicial actions, in the categories of access, permanence to basic education; state responsibility; administrative and political decisions, according to content analysis. It was found that even the state of Pará presenting an educational framework of multiple deficiencies, the phenomenon of the judicialization of education is not expressive, the actions aim at compliance with rights, not the evaluation of public policy.

Keywords: Right to Education. Public Educational Policy. Jurisdiction of Education.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Estabelecimentos de ensino da Educação Básica no estado do Pará por dependência administrativa..... | 50 |
| Tabela 2 - Matrícula líquida na Educação Básica no estado Pará..... | 50 |
| Tabela 3 - Atendimento da População de 0 a 3 anos de idade na escola (E.I.) no estado do Pará..... | 50 |
| Tabela 4 - Atendimento da População de 4 a 5 anos de idade na escola (E.I.) no estado do Pará..... | 52 |
| Tabela 5 - Atendimento da População de 6 a 14 anos de idade na escola (E.F.) no estado do Pará..... | 54 |
| Tabela 6 - Atendimento da População de 15 a 17 anos na escola (E.M.) no estado do Pará..... | 55 |
| Tabela 7 - Taxa de Desempenho escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental no estado do Pará..... | 56 |
| Tabela 8 - Taxa de Desempenho escolar nos anos finais do Ensino Fundamental no estado do Pará..... | 56 |
| Tabela 9 - Taxa de Desempenho escolar do Ensino Médio no estado do Pará..... | 57 |
| Tabela 10 - Taxa de distorção idade-série no estado do Pará..... | 58 |
| Tabela 11 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais no estado do Pará..... | 58 |
| Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no estado do Pará..... | 60 |
| Tabela 13 - Evolução dos resultados do Saeb no estado do Pará..... | 60 |
| Tabela 14 – Distribuição anual das ações judiciais organizadas conforme as categorias de análise..... | 91 |
| Tabela 15 - Decisões por tema segundo a categoria Acesso à Educação Básica ... | 94 |
| Tabela 16 - Decisões por tema segundo a categoria Permanência de aluno em estabelecimento de ensino..... | 122 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 17 - Decisões por tema segundo a categoria Responsabilidade Estatal | 137 |
| Tabela 18 - Decisões por tema segundo a categoria Decisões Administrativas e Políticas..... | 145 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Demonstrativo das ações encontradas no Tribunal de Justiça do Estado do Pará..... | 90 |
| Quadro 2 - Demonstrativo das ações encontradas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região-Seção Judiciária do Estado do Pará..... | 90 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ART. | Artigo |
| CACS | Conselho de Acompanhamento e Controle Social |
| CAE | Conselho de Alimentação Escolar |
| CEB | Câmara de Educação Básica |
| CEE | Conselho Estadual de Educação |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CPC | Código de Processo Civil |
| CPF | Cadastro de Pessoas Físicas |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CT | Conselho Tutelar |
| DEJ | Diário Eletrônico Judicial |
| DCNEI | Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil |
| EC | Emenda Constitucional |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| EI | Educação Infantil |
| EF | Ensino Fundamental |
| EM | Ensino Médio |
| ENEM | Exame Nacional do Ensino Médio |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| FNDE | Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |

| | |
|----------|--|
| IFPA | Instituto Federal do Pará |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| ITERPA | Instituto de Terras do Pará |
| LDBEN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MEC | Ministério da Educação e da Cultura |
| MPE | Ministério Público Estadual |
| MPF | Ministério Público Federal |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNATE | Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PEE | Plano Estadual de Educação |
| PROC. | Processo |
| SAEB | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica |
| SEDEX | Serviço de Encomenda Expressa Nacional |
| SEDUC | Secretaria de Estado de Educação do Pará |
| SJPA | Seção Judiciária do Pará |
| TJPA | Tribunal de Justiça do Estado do Pará |
| TRF1ªReg | Tribunal Regional Federal da 1ª Região |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.1 SITUANDO A TEMÁTICA | 15 |
| 1.2 PERCURSO METODOLÓGICO | 19 |
| 1.3 PESQUISAS SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO | 26 |
| 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO | 30 |
| 2 DIREITO À EDUCAÇÃO: A QUAL DIREITO NOS REFERIMOS? | 33 |
| 2.1 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO | 33 |
| 2.2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE CIDADANIA | 42 |
| 2.3 PANORAMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ | 47 |
| 3 POLÍTICA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO | 63 |
| 3.1 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EDUCACIONAL | 64 |
| 3.2 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO ATOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS | 68 |
| 3.3 MECANISMOS JUDICIAIS DE PROTEÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO | 76 |
| 4 DECISÕES EDUCACIONAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 1ª REGIÃO-SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ REFERENTES AO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA | 89 |
| 4.1 ACESSO A DIFERENTES ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA 93 | |
| 4.2 PERMANÊNCIA DE ALUNO EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO | 122 |
| 4.3 RESPONSABILIDADE ESTATAL | 137 |
| 4.4 DECISÕES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS | 145 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 156 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 160 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 Situando a Temática

No Brasil, ainda persiste o infortúnio da baixa escolaridade acompanhada pelo analfabetismo. Ferraro (2008), a partir das análises dos censos demográficos, considerando apenas a educação básica obrigatória¹, denunciava que o país tem uma enorme dívida social referente à escolarização, e que o déficit em ano de estudo não cursado se distribui por toda a escala de idade, mencionando, ainda, a dívida referente a investimento em termos de sala de aula e professores. Ainda segundo Ferraro (2008), a dívida educacional decorre do fato de a educação ter ganhado o *status* de obrigatoriedade e gratuidade (FERRARO, 2008, p. 275). Assis (2012) acrescenta, ainda, um terceiro elemento: a responsabilidade estatal.

A Constituição da República Federativa do Brasil-CRFB/1988 elenca em seu art. 6º a educação como um direito fundamental de natureza social², e por força do art. 205, o direito à educação é garantido a todos³. E esta garantia distingue das demais Constituições, pois, até então, não era objetivo fundamental da República promover o bem-estar de todos os cidadãos, erradicar preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (*vide inciso IV do art. 3º da CRFB/1988*)⁴.

A Carta Magna, no art. 208, §1º concede o *status* de direito público subjetivo à educação obrigatória e gratuita, que no texto original era uma garantia destinada

¹ A educação nacional é composta em níveis, etapas e modalidade. Segundo o critério de níveis, compõe-se em educação básica e educação superior. A educação básica é ainda formada pelas seguintes etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (*vide art. 21 da LDBEN*). A educação superior compreende os cursos sequenciais por campo de saber; graduação; pós-graduação e extensão (art. 44 e *incisos* da LDBEN). Em relação ao critério de modalidade, temos: Educação Profissional Tecnológica (art. 39 da LDBEN); Educação de Jovens e Adultos (art. 37 da LDBEN); Educação Especial (art. 58 da LDBEN); Educação Indígena; Educação Quilombola; Educação do Campo. Este trabalho dedicou-se ao direito à educação básica pública no estado do Pará.

² Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

³ Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

⁴ Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

apenas à etapa do ensino fundamental, sofrendo alterações pela Emenda Constitucional-EC nº 14/1996 e pela EC nº 59/2009, vigorando atualmente por corte etário dos quatro aos dezessete anos de idade e não mais por etapa⁵.

A partir desta norma jurídica com *status* de direito público subjetivo, faz-se o destaque a dois pontos trazidos por Ferraro (2008): “primeiro o reconhecimento, no direito positivo, do direito universal à educação; segundo, que os cidadãos sejam dotados de instrumentos eficazes de cobrança do referido direito” (FERRARO, 2008, p. 278).

Essa interpretação a respeito da educação inovada pela CRFB/1988, o cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe e, ainda, o Ministério Público, passaram a dispor de mecanismos jurídicos eficazes para provocar do Estado a efetivação da escolarização (art. 5º da Lei nº 9.394/1996-Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional/LDBEN⁶).

A forma pela qual a educação foi recepcionada na CRFB/1988 significou um grande ganho para as conquistas dos direitos sociais devido ao respaldo legal que antes não tinha instrumentos de exigibilidade; desta forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passa a ter uma nova relação com a educação, podendo, por meio das ações judiciais, intervir significativamente nas questões educacionais visando a sua garantia e efetividade, fenômeno este designado de ‘judicialização da educação’ (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33).

Além da CRFB/1988, a educação dispõe ainda de outros importantes instrumentos para a exigibilidade, a título de exemplo, a Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN), a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA), Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação 2014-2024), dentre outras legislações infraconstitucionais que abordam o direito à educação.

⁵ Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

(...)

⁶ Art. 5º - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Entende-se que a política pública seja, por excelência, a forma de efetivarmos o direito à educação (BUCCI, 2009) e a aceção de política pública adotada neste trabalho está consoante com àquela apresentada por Höfling (2001):

Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Para Höfling (2001), o Estado é um conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo (HÖFLING, 2001, p. 31). Neste sentido, o Poder Judiciário é uma importante instituição que interfere diretamente sobre as etapas de políticas públicas quando provocado, seja pelo ingresso individual por meio das ações de Mandado de Segurança, ou de forma coletiva, em Ações Civas Públicas (FREITAS, 2016; BARREIRO; FURTADO, 2015).

Richard Kim e Rus Perez (2013) acrescentam que a atuação do judiciário decorre do controle formal do processo de formulação e de definição de uma política pública, quando o judiciário observa se os atos e procedimentos das atividades do executivo e do legislativo atenderam o princípio da legalidade (KIM; PEREZ, 2013, p. 729).

A atuação do Poder Judiciário como ator de política pública vai muito além do âmbito de exigir alteração na implementação de política em decorrência da avaliação. As decisões judiciais nas quais o mérito envolve o direito à educação, seja em litígio⁷ individual ou coletivo, o efeito da imposição judicial causa repercussão geral a um número indeterminado de indivíduos.

A avaliação da política educacional no Poder Judiciário, quando devidamente judicializada, pode trazer bons resultados nas demais etapas do ciclo de política pública, com destaque na fase de execução na ocorrência de omissão do Estado, prezando pela equidade e distribuição dos direitos sociais.

Estudar a efetivação do direito à educação mediante a avaliação de política pública no Poder Judiciário envolve diferentes áreas de saber. Para tentar encontrar resposta complexa é, por si, um desafio à pesquisa sobre educação e Charlot (2006),

⁷ Segundo Humberto Theodoro Júnior, lides ou litígios são os conflitos de interesse levados a juízo caracterizados pelas pretensões resistidas, tendo como objetivo imediato a aplicação da lei ao caso concreto, e como objetivo mediato restabelecer a paz entre os particulares. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 287)

ao discutir sobre Ciência da Educação, considera a educação como um campo de saber fundamentalmente mestiço, dialético com outros saberes, pois:

...se cruzam, se interpelam e, por vezes, se fecundam, de um lado, conhecimentos, conceitos e métodos originários de campos disciplinares múltiplos, e, de outro lado, saberes, práticas, fins éticos e políticos. O que define a especificidade da disciplina é essa mestiçagem, essa circulação. (CHARLOT, 2006, p. 9)

Charlot (2006) também nos alerta para o fato de a educação ser um saber mestiço, não a desmerece e, para enfrentar as questões complexas da contemporaneidade, não pode ter um discurso simples, unidimensional, mas uma Ciência da Educação articulada com outros saberes, como o do Direito, no presente trabalho interdisciplinar.

Para Sommerman (2006), a interdisciplinaridade é um nível de associação em que ocorre cooperação entre as disciplinas/saberes, provocando intercâmbios reais e enriquecimentos mútuos, abertura de diálogo entre os saberes das diferentes disciplinas e entre os sujeitos das diferentes disciplinas.

Com base nessas reflexões de Charlot (2006) e Sommerman (2006), de se manter o diálogo interdisciplinar com Educação, a pesquisa articulou o diálogo entre Educação e o Direito consubstanciado com Política Pública Educacional.

Para Duarte (2007), a importância em investigar sobre o direito à educação é compreender as implicações do reconhecimento do direito à educação como um direito fundamental de caráter social – ainda pouco compreendido a natureza jurídica da norma; da determinação de seus titulares; do delineamento de seu objeto se abrange apenas uma vaga ou o direito à realização de política pública (DUARTE, 2007, p. 693).

A efetivação do direito à educação tem uma dimensão muito além de se constituir em direito fundamental de natureza social. Sua conquista implica no exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza (SAVIANI, 2013), e na educação enquanto construção de valores da cidadania social e política (CURY, 2012).

Deste modo, a pesquisa teve como objetivo geral analisar a atuação do Poder Judiciário do estado do Pará em primeira instância com base na proteção jurídica do direito à educação básica pública. A partir das seguintes questões investigativas: O direito à educação tem sido matéria de litígio no estado do Pará? Como o sistema de

garantias tem assegurado a proteção constitucional do direito à educação às crianças e aos adolescentes como sujeitos de direitos e deveres?

Acrescentam-se os seguintes objetivos específicos: analisar a interpretação constitucional do direito à educação básica de acordo com o arcabouço jurídico; registrar o panorama da educação básica pública no estado do Pará; discutir, a partir das ações jurídicas, a relação estabelecida entre o direito material à educação básica e a política educacional.

Justifica-se a escolha pelo estado do Pará pois pesquisas sobre o tema do direito à educação têm se tornado cada vez mais comuns em trabalhos acadêmicos (DUARTE, 2004, 2007, 2012; SILVEIRA, 2010, 2009, 2017; ASSIS, 2012, 2017; RANIERI, 2009, 2013, 2017a, 2017b; MORAES, 2016; LEITE, 2013; LIMA, 2009), inclusive com enfoque na atuação do Poder Judiciário em alguns estados da Federação (SILVEIRA, 2010, 2017; ASSIS, 2012; HOCHUKI, 2014; BORGES, 2007), mas no estado do Pará carece de estudo sobre a temática e este trabalho propõe a contribuir com o estudo sobre o enfoque na atuação do Poder Judiciário.

Outro fator se deve ao panorama da educação básica pública presente no estado, seus indicadores são os mais desfavoráveis encontrados no cenário nacional, caberia investigar porque tem como problema na oferta de matrícula; baixo empenho nas avaliações externas; elevado analfabetismo; reprovação e abandono escolar; como a sociedade e os operadores do direito têm se mobilizado para proteção do direito à educação.

1.2 Percorso Metodológico

A presente pesquisa insere-se no campo de política pública educacional que considera a política pública um ciclo de vida (FREY, 2000, p. 226). Entende-se que a atuação do Poder Judiciário se insere na fase de avaliação da política pública (ASSIS, 2012), considerando-o um importante ator social, juntamente com os demais Poderes.

Para o estudo do processo de tomadas de decisão judicial educacional, não pode ocorrer isoladamente, mas em conjunto com os processos políticos mais gerais do Estado; portanto, a análise das decisões jurídicas deve ser acrescida da análise sobre o contexto educacional e da política pública educacional.

Dessa forma, fez-se uso da análise de política pública como mediador do diálogo interdisciplinar da pesquisa, para avaliar a execução das garantias constitucionais do direito à educação básica pública a partir das ações na Justiça Comum no estado do Pará em primeira instância⁸.

Este trabalho tem três dimensões: a primeira se dedica a fazer uma interpretação constitucional do direito à educação com amparo legal na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e na legislação infraconstitucional com destaque à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, explicitando como está normatizado o direito à educação e, ainda, mostrando como está a educação básica pública no estado do Pará, por meio de um conjunto de indicadores referentes ao número de estabelecimentos; matrícula de escolarização; taxa de desempenho escolar; taxa de distorção idade-série; resultado de desempenho; taxa de analfabetismo, do período entre 2001 a 2017, que permitiu montar um quadro do cenário educacional do estado.

Os dados foram obtidos a partir dos relatórios apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, por ser uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação-MEC, bem como dos dados disponibilizados no portal do Plano Nacional de Educação – PNE em Movimento, mantido pelo MEC – plataforma eletrônica disponibilizada para fornecer informações a respeito do PNE –, incluindo, ainda, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Utilizou-se, ainda, dados publicados no site Observatório do PNE por ser uma plataforma que se dedica à publicação de indicadores de monitoramento das metas e estratégias do PNE, instrumento de controle social através do qual todo cidadão pode acompanhar o desenvolvimento do PNE.

A segunda dimensão é teórica/conceitual, que contou com a pesquisa bibliográfica para fundamentação teórica do estudo para consolidação dos diálogos entre as ciências (SANTOS, 2001), sobre a efetivação do direito à educação por meio da política pública, da atuação do Poder Judiciário como ator de política pública.

⁸ A organização do Poder Judiciário é determinada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 do art. 92 ao 126. A estrutura da Justiça Comum seja a Estadual ou Federal, é composta por dois graus de jurisdição, que vêm a ser a primeira e a segunda instância. A primeira instância ou primeiro grau são as varas ou seções judiciárias onde atuam o Juiz de Direito, que é um juiz chamado de singular (único), que profere a sentença (decisão monocrática). (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 287)

A terceira dimensão compreende a pesquisa documental das ações judiciais sobre a proteção jurídica do direito à educação básica pública no estado do Pará, sua sistematização e análise a partir das decisões em primeira instância na Justiça Comum.

O *locus* da pesquisa restringiu-se às demandas de primeira instância da Justiça Comum no estado do Pará, onde foram selecionadas as ações nas quais os municípios e o estado foram parte da lide processual, por serem os responsáveis em atender, em caráter prioritário, o ensino obrigatório e gratuito da educação básica pública, devido à municipalização e descentralização de competência entre os entes federados.

Para verificar a efetivação do direito à educação, foram coletadas decisões judiciais⁹ de primeira instância atendendo ao objetivo geral da pesquisa, tendo em vista que as decisões representam o posicionamento institucional tomado diante do direito reclamado, podendo o Poder Judiciário participar da etapa de avaliação da política pública educacional, usando de suas prerrogativas institucionais na contribuição da efetivação do direito à educação básica pública.

A coleta das decisões foi realizada por meio de consultas *on-line* no portal do site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Seção Judiciária do Pará (TRF1-SJPA)¹⁰, selecionadas ações que versaram sobre as garantias constitucionais do direito à educação básica pública (segundo o preceito do art. 208 da CRFB/1998): ensino obrigatório e gratuito dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada a oferta gratuita para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio; o atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência; atendimento em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento ao educando por meio de

⁹ O termo de decisões judiciais será empregado ao referirmos os pronunciamentos do juiz pertinente à demanda, se dirigindo a sentenças e decisões interlocutórias, lembrando que não foram analisadas as decisões em grau de recurso.

¹⁰ A Constituição Federal de 1998 enumera no art. 92, *inciso* III, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais como um dos órgãos do Poder Judiciário, em que cada estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital (*vide* art. 110 da CRFB/1998).

programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A opção em realizar consulta nos dois tribunais foi decorrente do objeto de estudo da pesquisa que, por se tratar da educação básica pública no estado do Pará, as demandas que envolvem instituições educacionais mantidas pela rede municipal e estadual são de competência¹¹ da Justiça Estadual e, as que envolvem instituições educacionais mantidas pela União, são de competência da Justiça Federal¹².

Dentro da delimitação temática da pesquisa, não houve a preocupação em diferenciar casos que se tratavam de direitos individuais, coletivos ou difusos, bem como não foi feita restrição acerca do tipo de ação da qual a decisão era originária (Ação Civil Pública, Mandado de Segurança ou outra). Enfatizou-se ações que objetivavam o provimento da proteção jurídica do direito à educação segundo as garantias constitucionais. Salienta-se que não foram incluídas nesta pesquisa ações demandadas contra a rede privada de educação devido ao interesse ser somente a educação pública.

No Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a Consulta Processual Pública¹³ pode ser realizada pelos seguintes mecanismos: Consultar por Nº Unificado CNJ; Consulta Detalhada; Consulta Prescrição Criminal; Web Service; Ações Coletivas e Crimes Agrários.

Usou-se o mecanismo Consulta Detalhada, que pode ser pelas seguintes opções: Número do Processo; Nome da Parte; Número do Registro OAB do Advogado; e Número do Inquérito.

Como se desconheciam os casos/ações, a única possibilidade para encontrar as ações seria utilizando o mecanismo Consulta Detalhada na opção Nome da Parte; para tal, usou-se o termo “Secretaria de Educação”, pois, assim, foram obtidos resultados nos quais as ações demandadas envolviam unidade de ensino público,

¹¹ A competência segundo os ensinamentos de Theodoro Júnior é o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 274).

¹² É a Constituição da República que define quais as causas civis que tocam à Justiça Federal. Para tanto, observam-se critérios ligados aos sujeitos e à matéria, uma de suas competências é processar e julgar as causas em que as entidades autárquicas forem interessadas na condição de autoras, réus, assistentes ou oponentes (*vide* art. 109, *inciso* I da C/1998).

¹³ O endereço eletrônico do link de consulta processual do Tribunal de Justiça do Estado do Pará é: <https://consultas.tjpa.jus.br/consultaprocessoportal/consulta/principal?detalhada=true>.

tanto das redes municipais como estaduais, abrangendo as cento e dezoito Comarcas do TJPA, com jurisdição em todos os cento e quarenta e quatro municípios do estado.

O Tribunal de Justiça do Estado do Pará está em fase de transição e migração do Sistema de Acompanhamento Processual (LIBRA) para o Processo Judicial Eletrônico (PJe)¹⁴, que passou a ser utilizado oficialmente a partir de outubro de 2014 e, atualmente, é usado nos Juizados Especiais Cíveis, no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania-CEJUSC, nas Turmas Recursais e algumas Varas Cíveis. Por essa razão, foi preciso ampliar a consulta no PJe do TJPA.

No portal do PJe-TJPA foi possível realizar consulta pública onde são disponibilizados documentos de acordo com o disposto na Resolução nº 121/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As opções de consulta são por meio de Número de Processo, Nome da Parte, Nome do Advogado, Classe Judicial, CPF ou CNPJ e Número da OAB. Também foi utilizado o termo “Secretaria de Educação” na opção de consulta por Nome da Parte.

Ainda a respeito da consulta processual no portal do TJPA, há disponível um mecanismo de consulta próprio para as Ações Coletivas¹⁵, podendo ser realizada por assunto, dentre os quais há a opção “Estabelecimento de Ensino”.

O estado do Pará, tem instalações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), possuindo *Campi* em dezessete municípios¹⁶ que desenvolvem Educação Profissional Técnica de Nível Médio, além de cursos de graduação e pós-graduação. Por serem os institutos autarquias federais, demandas judiciais envolvendo o IFPA são processadas na Justiça Federal. Portanto, foi necessário realizar consulta processual no site do Tribunal Regional Federal da 1ª

¹⁴ O PJe é um sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com os tribunais e a participação da Ordem dos Advogados do Brasil para a automação do Judiciário. O objetivo é manter um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais, bem como o seu acompanhamento, independentemente de o processo tramitar na Justiça Federal, na Justiça dos Estados, na Justiça Militar dos Estados e na Justiça do Trabalho. O sistema foi lançado oficialmente em 21 de junho de 2011 e desde então os tribunais estão em processo de adoção. Para maiores informações consultar: www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/processo-judicial-eletronico-pje.

¹⁵ O link para consulta de Ações Coletivas: <https://consultas.tjpa.jus.br/consultaprocessoportat/consulta/principal?detalhada=true#>

¹⁶ O Instituto Federal do Pará tem Campi nos municípios de Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Castanhal, Itaituba, Conceição do Araguaia, Marabá, Óbidos, Paragominas, Parauapebas, Santarém, Tucuruí e Vigia, conforme informação disponível no site do IFPA: http://www.ifpa.edu.br/ifpa_campi_square.html. Acesso em 11/07/2018.

Região na Seção Judiciária do Pará¹⁷, competente para processar as ações nas quais o IFPA seja parte litigante.

No site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a consulta processual¹⁸ pode ser realizada pelas seguintes opções: Número do Processo; Nome da Parte; CPF/CNPJ da Parte; Nome do Advogado; Código OAB do Advogado; Mandados Judiciais; Protocolo da Petição e Protocolo SEDEX – mesma dificuldade encontrada na consulta no portal do TJPA, em não ter mecanismo de consulta que possa delimitar a consulta por assunto ou por artigo de leis; assim, usou-se o termo “Instituto Federal do Pará”.

Percebeu-se que precisava ser ampliada a consulta no TRF1 - SJPA, pois não foram observadas demandas envolvendo a Educação Escolar Indígena que, por se tratar de direitos de etnias indígenas, são de competência dos Juízes Federais por força do art. 109, *inciso* XI da CRFB/1988¹⁹. Para preencher essa lacuna na pesquisa processual, foi realizada nova consulta utilizando o termo “Estado”, pois a oferta e execução da Educação Escolar Indígena são competências dos estados federados (*vide inciso* I do art. 25 da Resolução CEB/CNE nº 05/2012²⁰ da Câmara de Educação Básica-CEB do Conselho Nacional de Educação - CNE que define diretrizes curriculares nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica). Também foi usado o termo de consulta “Município”, pois os municípios também podem ofertar a Educação Escolar Indígena em regime de colaboração com os estados, segundo o §1º do art. 25 da Resolução CNE/CEB nº 05/2012²¹.

¹⁷ A Seção Judiciária do Pará da Justiça Federal é composta por 12 (doze) Varas Federais com sede na capital do estado; duas (2) Turmas Recursais e oito (8) subseções: Subseção Judiciária de Altamira, Subseção Judiciária de Castanhal, Subseção Judiciária de Itaituba, Subseção Judiciária de Marabá, Subseção Judiciária de Paragominas, Subseção Judiciária de Redenção, Subseção Judiciária de Santarém e Subseção Judiciária de Tucuruí.

¹⁸ As consultas foram realizadas diretamente no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Subseção do estado do Pará no endereço: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/>.

¹⁹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

(...)

²⁰ Art. 25 Constituem atribuições dos Estados:

I - Ofertar e executar a Educação Escolar Indígena diretamente ou por meio de regime de colaboração com seus Municípios;

(...)

²¹ Art. 25 (...)

§1º As atribuições dos Estados com a oferta da Educação Escolar Indígena poderão ser realizadas em regime de colaboração com os municípios, ouvidas as comunidades indígenas, desde que estes

O TRF1 também adota o Processo Judicial Eletrônico-PJe²², no qual a consulta no PJe²³ foi realizada com os mesmos termos: “Instituto Federal do Pará”; “Estado” e “Município”.

Mediante o exposto, é necessário frisar que, na fase de coleta de dados, deparou-se com duas dificuldades: a primeira foi na realização da consulta nos sites eletrônicos dos tribunais, pois não possuíam mecanismos de consulta mais específicos, direcionada por assunto ou por artigo da legislação constitucional ou infraconstitucional, tornando a consulta um trabalho bastante moroso.

A segunda dificuldade encontrada nas consultas nos tribunais foi a falta de documentos disponíveis para consulta pública, de todas as ações encontradas, tanto no portal do TJPA como no TRF1-SJPA, nenhuma das ações estavam disponíveis as petições iniciais e as contestações²⁴, limitando-os apenas a despachos, decisões interlocutórias e sentenças judiciais. Embora tenha se deparado com essa limitação de documentos, a análise dos dados não foi prejudicada, pois as sentenças são estruturadas em relatório, fundamentos e os dispositivos, de modo que as decisões são todas fundamentadas²⁵.

tenham se constituído em sistemas de educação próprios e disponham de condições técnicas e financeiras adequadas.

(...)

²² Na Seção Judiciária do Pará, o PJe iniciou seu cronograma de implantação em 13/06/2016, com expansão para as Subseções Judiciária em 08/05/2017 e nas Varas Ambientais em 08/11/2017. Maiores informações estão disponíveis no portal: <http://portal.trf1.jus.br/portaltf1/processual/processo-judicial-eletronico/pje/pje-processo-judicial-eletronico-da-justica-federal-da-primeira-regiao/>. Acesso em 07 de set. de 2018.

²³ Link para consulta pública no PJe da Justiça Federal da 1ª Região: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>.

²⁴ A petição inicial é o instrumento técnico, formal, pelo qual alguém apresenta ao Estado a demanda objetivando obter a prestação jurisdicional, que revela ao juiz a lide e contém o pedido da providência jurisdicional. É a peça processual que instaura o processo sem a qual não se estabelece a relação processual (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 978). Devendo indicar o juízo a que é dirigida; os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; o pedido com as suas especificações; o valor da causa; as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação (art. 319 do CPC). “Contestação é o instrumento processual utilizado pelo réu para opor-se, formal ou materialmente, à pretensão deduzida em juízo pelo autor” (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1.023), devendo ser formalizada em peça escrita, no prazo de quinze dias, subscrita por advogado, endereçada ao juiz da causa (art. 335 do CPC).

²⁵ Art. 489 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil-CPC) - “São elementos essenciais da sentença: I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a summa do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem”. O relatório é parte onde se apresenta o histórico de toda relação processual, contendo os nomes das partes, a identificação do

Para análise, os dados foram tabulados nas seguintes categorias de análise: a) Acesso à Educação Básica, b) Permanência, c) Responsabilidade Estatal e d) Decisões Administrativas e Políticas, utilizando a metodologia de Análise de Conteúdo segundo Laurence Bardin (2011).

A periodização da pesquisa foi determinada a partir dos resultados das consultas nos sistemas de acompanhamento processual do TJPA e TRF1-SJP, encerrada em 22 de agosto de 2018. Nesta perspectiva, delimitou-se o período de 2005 a 2018, já que a ação analisada mais antiga era de 2005 e a mais atual de 2018. Isso delineou e deu sustentabilidade à delimitação do período pelo pesquisador tendo em vista ser um trabalho pioneiro no estado do Pará.

Adotou-se como fontes do direito as leis, princípios gerais e jurisprudências, dos quais utilizou-se a Hermenêutica Jurídica, segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2003), que possibilitou problematizar as normas legais permitindo trazer questionamentos e reflexões a respeito da proteção jurídica do direito material à educação e sua efetivação por meio das políticas educacionais.

Foi verificado nos repositórios regionais e nacionais de produção científica os trabalhos produzidos sobre a temática, para se conhecer o que tem sido produzido, quais as discussões e resultados sobre o direito à educação e seus desdobramentos para delimitação dos objetivos da pesquisa, de modo a contribuir com a produção de conhecimento.

1.3 Pesquisas sobre o Direito à Educação

O direito à educação tem se tornado tema de pesquisa, abordado tanto por pesquisadores da área do Direito e da Educação, são trabalhos voltados à análise dos mecanismos de exigibilidade judicial do direito à educação e ao papel das diferentes instituições do Estado no processo (SILVEIRA, 2008).

caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo (*inciso I* do art. 489 do CPC); através dele o juiz delimita o campo do pedido e a área das controvérsias e questões que necessitará resolver (THEODORO JUNIOR, 2015, p. 1.339), o relatório somente é dispensado em sentenças prolatadas em sede de juizado especial (art. 38 da Lei nº 9.099/1995 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências). Antes de declarar a vontade concreta da lei, o magistrado deve motivar sua decisão, daí a necessidade de expor os fundamentos de fato e de direito que geraram sua convicção (*inciso II* do art. 489 do CPC). O dispositivo é a conclusão da sentença, contém a decisão da causa, onde o magistrado poderá conforme o caso: anular o processo, declarar sua extinção, julgar o autor carecedor da ação ou julgar o pedido procedente ou improcedente (THEODORO JUNIOR, 2015, p. 1.344).

Nesse sentido, destaca-se os seguintes trabalhos encontrados no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Capes, com os termos de consulta: direito à educação; judicialização da educação; judicialização de política pública; educação e tribunal de justiça; educação e ministério público; para obras de dissertação e teses a partir do ano de 2010.

A dissertação “A ação civil pública proposta pelo Ministério Público como instrumento de efetivação do direito à educação básica” de Beatriz Petrechen de Vilhena Moraes (2016) considerando a importância da efetivação do direito à educação, a autora conclui que a propositura de Ação Civil Pública ser um eficaz mecanismo para o Ministério Público pleitear o cumprimento e implementação de política pública que visem garantir o direito à educação básica, advoga ser a ação civil pública o instrumento jurídico mais adequado para se defender este direito perante o Poder Judiciário.

A dissertação intitulada “A política pública do transporte escolar e a garantia do direito à educação à luz do regime de colaboração: o exemplo do Paraná” de Elisângela Belniaki Hochuli (2014) que fez análise da política pública do Transporte Escolar sob a égide do direito à educação, mediante a oferta do transporte escolar para que alunos possam ter meios de acessar e permanecer na escola, para tanto, utilizou os dados do estado do Paraná do período de 2004 a 2012 para exemplificar o regime de colaboração para a execução da política pública do Transporte Escolar. A autora constatou a necessidade de definição dos papéis de cada ente federado no regime de colaboração, na normatização e em ações de monitoramento, evidenciando a importância da articulação e cooperação conjunta entre os entes federados para garantia do direito à educação.

“O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil: um resgate histórico e legal”, tese de Sandra Fernandes Leite (2013), o trabalho buscou verificar a concretização do direito básico à educação, com o enfoque para as políticas públicas de atendimento à educação para jovens e adultos, a partir da análise das reformas, legislações e programas implementados no país. Como resultado, a autora destacou que a educação de adultos e jovens pode ser descrita pela ausência de políticas públicas que garantissem ações sistemáticas e contínuas, implementadas em formas de campanhas ou mesmo de programas que vislumbram sanar questões pontuais de forma compensatória, a necessidade da EJA por políticas públicas que

visem o atendimento permanente e não simplesmente de campanhas e ações com prazos determinados.

“Direito à educação e diálogo entre poderes” tese de Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis (2012) cujo objetivo era verificar como atua o Poder Judiciário quando do controle Judicial de Políticas Públicas Educacionais para a efetivação do direito à educação sob a égide do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, a partir da análise das ações judiciais no Estado de São Paulo considerando o contexto institucional do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e ainda a participação do Ministério Público e suas relações com as fases das políticas educacionais. Revelando que a judicialização é importante e pode ajudar na avaliação da política educacional quando não incorre em ativismo; e o direito público subjetivo à educação não pode ter uma interpretação extensiva, pois corre o risco de resultar em uma afronta à dignidade humana.

Adriana Aparecida Dragone Silveira (2010) em sua tese de doutorado, “O direito à educação de criança e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)” estudou o direito à educação a partir de 483 decisões produzidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no período de 1991 a 2008, objetivando identificar em quais os litígios consolidou-se uma jurisprudência favorável à exigibilidade judicial; localizar os possíveis entraves enquanto à interpretação do direito à educação e; compreender se a intervenção judicial possibilita uma ampliação da efetivação dos direitos educacionais fortalecendo a democracia. Os resultados obtidos por Silveira (2010) revelaram uma tendência majoritária entre os desembargadores nas demandas individuais ao acesso à educação ou para um número determinado de interessados. Questões relacionadas ao orçamento público, aos limites da discricionariedade do administrador e do campo decisório do Judiciário e o atendimento às demandas difusas e coletivas envolvendo formulação e a implementação de políticas públicas foram os obstáculos observados para a interpretação do direito à educação. Mostrou-se ainda, a relevância do Judiciário em constituir um instrumento para consolidação da democracia ao possibilitar e reivindicar a efetivação do direito à educação.

A dissertação “A atuação do sistema de justiça na efetivação dos direitos fundamentais” de Marina Soares Vital Colaço Borges (2007), fez a análise dos termos de ajustamento de condutas, inquérito civil e outros procedimentos nas Promotorias

da Infância e da Juventude de Florianópolis, e as decisões na Vara da Infância e Juventude de Florianópolis e no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina ocorridas no período de 2000 a 2005, para verificar se a atuação do Sistema de Justiça (Ministério Público e Poder Judiciário) se dava de forma positivamente na efetivação do direito à educação básica mediante ao fenômeno da judicialização da política, além de apontar possíveis falhas do sistema de Justiça. As categorias adotadas foram as providências para garantir acesso e permanência na escola, mensalidade escolares, transporte escolar, acesso à vaga, atendimento em creche, retenção de documentos por inadimplência, reforma em escola, merenda escolar. Como resultado, a pesquisa revelou que o Ministério Público e o Poder Judiciário em primeira instância têm atuado positivamente na defesa deste direito, mas em segunda instância, o Judiciário ainda guarda algumas ressalvas, adotando um perfil mais conservador na apreciação das demandas, com baixa utilização do argumento da prioridade absoluta da criança e do adolescente, prevalecendo entendimentos relacionados à norma programática, separação dos poderes e discricionariedade administrativa.

Em consulta no repositório da Universidade Federal do Pará, encontramos os seguintes trabalhos: “Direito à educação e o Ministério Público do Pará: sua atuação como agente fiscalizador”, autoria de Diana Barbosa Gomes Braga (2010) que se propôs estudar a efetivação do direito à educação a partir da atuação do mecanismo de controle e fiscalização do Ministério Público Estadual na região metropolitana de Belém, amparado nas prerrogativas institucionais da Constituição Federal. A análise foi a partir das demandas judiciais referente à Educação Infantil e extrajudiciais referente ao Ensino Médio atendidas nas Promotorias de Justiça dos Direitos da Infância e Juventude e de Educação, no período de 2002 a 2008. Os resultados revelaram que o Ministério Público Estadual tem atuado em demandas individuais sobrepondo, as demandas coletivas que poderiam beneficiar um número maior de pessoas, a necessidade da instituição poder intervir no cenário educacional.

Isabela Bentes de Lima (2009) na dissertação intitulada “A Exigibilidade judicial do direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988”, analisou a efetividade do direito à educação a partir do prisma de sua exigibilidade. A autora fez análise de caso concreto denominado pela doutrina de judicialização de política pública que chegaram no Supremo Tribunal Federal: RE nº 410.717-5 (caso de Santo André/SP) e o pedido de suspensão de tutela antecipada de nº 241-7 (o caso de

Município de Queimados/RJ). A autora chegou à conclusão que às demandas coletivas de satisfação do direito à educação são prioritárias em relação as demandas individuais, embora ambas sejam exigíveis. Não é o ideal que a efetivação do direito à educação seja via regra da judicialização, mas esta se torna medida cabível diante da lesão. O Poder Judiciário também é transformador da realidade, pois o seu ofício em demandas de judicialização de política pública lhe é devido de por meio do controle de constitucionalidade, evitando injustiça e promovendo a igualdade material nos moldes que preconizam as normas educacionais presente na Constituição de 1998.

Flávia Luciana Guimarães Marçal Pantoja de Araújo (2015) em sua tese de doutorado, “Direito humano à educação na Amazônia: uma questão de justiça”, a partir da realidade fática da desigualdade social da região constados com conjunto de indicadores, apresenta o questionamento dos principais fatores responsáveis pela não efetivação do direito humano à educação na região e quais os mecanismos que podem ser utilizados em prol da superação. A autora analisa as políticas de financiamento e gestão democrática da educação na Amazônia e para superação das desigualdades que marcam a Amazônia, especialmente a Amazônia Paraense, propõe a criação do Custo Aluno Qualidade Inicial para a Amazônia com fundamento no maior aporte financeiro de recursos para a região e instrumentos que garantam o reconhecimento da importância cultural dos saberes aqui produzidos aliados a fortalecimento da gestão democrática da educação.

No repositório da Universidade do Estado do Pará-Uepa e na Universidade do Oeste do Pará-Ufopa, a consulta pelos termos: direito à educação; judicialização da educação; judicialização de política pública; educação e tribunal de justiça; educação e ministério público, não retornou nenhuma obra correlacionada.

1.4 Estrutura da Dissertação

Na primeira seção, apresenta-se a problematização do tema; o *lôcus* da pesquisa; o objetivo geral e os específicos; a metodologia e o levantamento e mapeamento de produções científicas na área do objeto de estudo na base de dado nacional, regional e local, com apoio na literatura dos seguintes autores: Ferraro (2008), Duarte (2004, 2007, 2012), Ranieri (2009, 2013, 2017a, 2017b), Charlot (2009), Kim e Perez (2013), Kim (2017), Sommerman (2006), Bardin (2011), Ferraz

Júnior (2003).

Descreve-se, ainda, como foi realizada a coleta de dados da pesquisa, os termos de consulta, os mecanismos de busca *on-line* de acompanhamento processual disponíveis no Tribunal de Justiça do Estado do Pará e no Tribunal Regional Federal da Primeira Região-Seção Judiciária do Pará.

Na segunda seção, aborda-se uma interpretação do direito à educação a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Estatuto da Criança e do Adolescente, do qual afere-se que a educação institucionalizada no Estado brasileiro visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, apoiado na literatura dos seguintes autores: Silva (2013), Duarte (2004, 2007, 2012), Meirelles (2009), Ranieri (2009, 2013, 2017a, 2017b), Assis (2012, 2017, 2018), Saviani (2013), Carvalho (2017), Charlot (2009).

Encerra-se a seção com o panorama da educação básica no estado do Pará, de acordo com os indicadores de acesso, permanência e qualidade, tendo como referência os parâmetros das metas do Plano Nacional da Educação-PNE com a interlocução com o Plano Estadual de Educação do Pará-PEE, mostrando que a educação básica obrigatória e gratuita não está universalizada e os indicadores de taxa de matrícula; distorção idade-série; analfabetismo escolar; desempenho escolar do estado do Pará ocupam as piores posições no *ranking* nacional.

Na terceira seção configura-se o Poder Judiciário como ator de política pública e, conseqüentemente, sua participação no que tange ao direito à educação, tecem-se alguns conceitos sobre política pública adotando como modelo teórico o ciclo de políticas públicas, com a pretensão de esclarecer ao leitor que a efetivação do direito à educação se dará por meio das políticas públicas e que nem sempre a intervenção do Poder Judiciário é a mais adequada. Ademais, revela que educação não deve ser concebida como serviço público, mas como política pública; por consequência, problematizaremos a atuação do judiciário na política pública, fenômeno da judicialização da educação. As ideias apresentadas estão referendadas no pensamento dos seguintes autores: Souza (2006), Höfling (2001), Duarte (2004, 2007, 2012), Assis (2012, 2016, 2018), Barcellos (2005), Cury (2017), Oliveira (2010), Bucci (2013).

Encerra-se a seção apresentando os mecanismos judiciais de proteção do

direito à educação, bem como problematiza-se a dimensão de sua exigibilidade e eficácia das normas, exemplificando com as ações identificadas na coleta de dados.

Na quarta seção são apresentados os resultados da consulta *on-line* no site dos tribunais, enfatizando-se os casos identificados em conformidade com o objeto de pesquisa, descrevendo-os de acordo com os níveis e modalidades de ensino e objeto/assunto das controvérsias nas seguintes categorias: Acesso à Educação Básica; Permanência; Responsabilidade Estatal e Decisão Administrativa ou Política.

2 DIREITO À EDUCAÇÃO: A QUAL DIREITO NOS REFERIMOS?

Esta seção aborda os preceitos das normas constitucionais e as responsabilidades dos entes federados, enfatizando o período de redemocratização do país. Além disso, mostra os direitos fundamentais e suas características para proteção jurídica do direito à educação, assim como a desenvolve como direito à cidadania, apresentando três prismas: cidadania enquanto educação pública, cidadania como tema recorrente nas políticas educacionais e, por último, enquanto a efetivação do direito educacional. Essas ideias apresentadas estão referendadas no pensamento dos seguintes autores: Hofling (2001); Duarte (2004, 2007); Severino (1994, 2004); Meirelles (2009); Marshall (1967); Assis (2012, 2013); Goergen (2013); Silva (2013); Ranieri (2013); Saviani (2013); Kim e Perez (2013); Kim (2017); Carvalho (2017). Encerrando com quadro do panorama da educação básica no estado do Pará a partir de um conjunto de indicadores do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação.

2.1 Interpretação Constitucional do Direito à Educação

Segundo Ranieri (2009), o debate a respeito do direito à educação foi ampliado pela Constituição Federal, de 1988, que descreveu minuciosamente como este direito deverá ser implementado, determinando as fontes de custeio, as garantias, os princípios, as finalidades, a atuação do Poderes, as atribuições dos entes federados, expondo, portanto, um novo contexto educacional, nascido num momento histórico de redemocratização do país em que os anseios pela concretização dos direitos sociais eram fortes.

O direito à educação não deve se restringir apenas à condição da pessoa receber instrução, em aprender a ler e escrever. Devem, pois, ser incorporadas outras habilidades que abrangem dimensões da condição humana para a aquisição do conhecimento e de valores éticos e morais, que, inter-relacionados, propiciam a humanização do ser (MELO, 2007).

A partir do enunciado da CRFB/1998:

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

Evidenciam-se três elementos ao direito à educação: seus destinatários, os responsáveis e as finalidades. A norma revela que os destinatários da Educação são “todos os indivíduos”, concedendo caráter universal do direito à educação, sem distinção de qualquer natureza (vide art. 5º, *caput* da CRFB/1988), qualquer forma de preconceito ou discriminação (vide *inciso* IV do art. 3º da CRFB/1998).

Assis (2012) destaca que o caráter da universalização da educação é decorrente da coexistência indivisível dos atributos de obrigatoriedade e gratuidade, somados à responsabilidade do Estado. A presença ou não destes três elementos terá implicações diretas sobre a exigibilidade do direito à educação.

Considerar que a educação seja direito de todos significa que o Estado precisa se empenhar ao máximo para que não exista nenhum embaraço que obste seu acesso e permanência (art. 206, *inciso* I da CRFB/1988); sua gratuidade em estabelecimentos oficiais (art. 206, *inciso* IV da CRFB/1988), assegurada à educação básica obrigatória e gratuita aos que não tiveram acesso na idade própria (art. 208, *inciso* I da CRFB/1988); garantia da progressiva universalidade do ensino médio (art. 208, *inciso* II da CRFB/1988); disposições que orientarão a elaboração da política pública educacional. Como exemplo, cita-se a elaboração do Plano Nacional de Educação que deve conduzir a universalização do atendimento escolar (art. 214, *inciso* II da CRFB/1988).

Portanto, a titularidade do direito à educação tem, simultaneamente, uma dimensão individual e coletiva. Neste sentido, Duarte (2007) considera:

Ora, se a proteção de um bem jurídico como a educação envolve a consideração de interesses supra-individuais, deve-se reconhecer que a sua titularidade não recai apenas sobre indivíduos singularmente considerados, mas abrange até mesmo os interesses de grupos de pessoas indeterminadas ou de difícil determinação, como as futuras gerações, que têm direito ao acesso às tradições públicas, preservadas e transmitidas pela ação educacional. Trata-se, pois, de um direito que, mesmo podendo ser exercido individualmente, não pode ser compreendido em abstração de sua dimensão coletiva e até mesmo difusa. (DUARTE, 2007, p. 698)

Ainda a respeito da interpretação do art. 205 da CRFB/1988, pode-se observar os responsáveis pela efetivação da educação: o Estado, a família e a sociedade, que juntos devem se empenhar para alcançar a efetivação do direito à educação, cada um com suas atribuições estabelecidas pela Constituição e leis infraconstitucionais que definem a atuação de cada um dos responsáveis.

A atuação estatal se dá por meio de política pública e atos administrativos que regulamentam o exercício do direito à educação. A Constituição impõe normas a serem seguidas pelo Poder Público, tais quais: os princípios da educação (art. 206 e *incisos*); as garantias (art. 208 e *incisos*); a previsão da destinação dos recursos públicos (art. 212 e parágrafos, art. 60 e *incisos* das Disposições Constitucionais Transitórias); a regulamentação; normatização; (art. 22, XXIV, art. 23, V, art. 24, IX, art. 30, VI, art. 211 e parágrafos, art. 214).

O dever da família é assegurar, com prioridade absoluta, a proteção integral dos infantes, zelando por sua educação (vide art. 227 da CRFB/1988 e art. 4º e art. 22 da LDBEN) com atitudes concretas que se materializaram em: realizar a matrícula (art. 55 da LDBEN); acompanhar a frequência, o desenvolvimento escolar (art. 208, §3º e art. 129 da LDBEN); ter conhecimento do processo pedagógico; participar das propostas educacionais (Parágrafo único do art. 53 da LDBEN).

A participação da sociedade se dá no financiamento, por meio de recolhimento dos impostos, do salário-educação (art. 212, §5º da CRFB/1988), pelo acompanhamento, controle e fiscalização por meio dos Conselhos (art. 131 do ECA) ao acompanhar, propor e requisitar política pública educacional (art. 136, *inciso* III, alínea a da LDBEN).

Outra inferência do art. 205 da CRFB/1988 são as finalidades da educação: a realização do pleno desenvolvimento da pessoa; o seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Partindo de premissas constitucionais, o indivíduo tem o direito de ser posto no ambiente escolar que lhe permita o seu pleno desenvolvimento, capacitando-o a elaborar operações lógicas próprias, desenvolvendo tanto os aspectos intelectuais quanto os aspectos morais. Outro aspecto a ser desenvolvido no indivíduo é o preparo para o exercício da cidadania, de modo a uma efetiva participação em seu meio social, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nas suas interações e modificações, além da sua qualificação para o trabalho, contribuindo para o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (vide art. 205 e art. 3º da CRFB/1988).

A Constituição Federal de 1988 consagrou a Educação como um direito social (art. 6º da CRFB/1988), inserindo-a, ainda, como parte integrante do Título II da

Constituição – Dos direitos e garantias fundamentais. Por essa razão, Duarte (2007, p. 693) designa a Educação como direito fundamental de natureza social.

A respeito dos direitos sociais, José Afonso da Silva (2013) considera:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situação sociais desiguais. (SILVA, 2013, p. 288-289)

Nesse sentido, os direitos sociais surgem como liberdades positivas, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, nos esforços para atingir os objetivos fundamentais, dentre os quais reside “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (*inciso III do art. 3º da CRFB/1988*).

Em relação aos direitos fundamentais, Silva (2013) apresenta-nos a Teoria dos Direitos Fundamentais do Homem, segundo a qual:

Direitos fundamentais do homem [...] é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados... Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. (SILVA, 2013, p. 180)

Ainda nos ensinamentos de Silva (2013), os direitos fundamentais são de natureza constitucional, uma vez que se inserem no texto de uma constituição que nasce e se fundamenta na soberania popular (SILVA, 2013, p. 182), com as seguintes características: historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade.

Historicidade, pois os direitos fundamentais são históricos como quais outros direitos, baseados no direito natural, na essência do homem ou na natureza das coisas. Inalienabilidade porque são direitos intransferíveis, inegociáveis, pois não são de conteúdo econômico-patrimonial, e a ordem constitucional os confere a todos, seu titular não pode desfazer ou dispor. Imprescritibilidade porque não se verifica requisitos que importem sua prescrição, não deixam de ser exigíveis, são sempre exercíveis e exercidos. A irrenunciabilidade, pois os direitos fundamentais podem até não serem exercidos, mas não admite que sejam renunciados (SILVA, 2013, p. 183).

Essas características dos direitos fundamentais, os quais também se aplicam à Educação, nos permite compreender porque os responsáveis das crianças e adolescentes não podem ser omissos em relação à educação de seus filhos (art. 55 do ECA). Além do dever pela proteção integral dos infantes (art. 4º do ECA), os responsáveis não podem dispor sobre a escolarização dos infantes (inalienabilidade). Entender que, caso o adolescente não tenha sido alfabetizado na idade adequada, mesmo assim lhe cabe provocar o poder público para proporcionar-lhe política pública educacional adequada ao contexto (imprescritibilidade). Caso o sujeito tenha meios próprios para prover sua formação escolar (liberdade em optar pelo ensino privado), mesmo assim não lhe cabe renunciar o direito à educação (irrenunciabilidade).

Duarte (2012, p. 430) destaca que há divergência no que tange à aplicabilidade dos direitos fundamentais e aponta três interpretações. Segundo a professora, a primeira corrente defendida por José Afonso da Silva, a partir do art. 5º, §1º da CRFB/1988, indicou que os direitos fundamentais são aplicáveis, desde que a Constituição os positivou sob forma de normas programáticas ou que as normas não tenham sido submetidas a regulamentações por parte do legislador. A segunda teoria defende que a Constituição consagrou a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais como um todo e como garantia, criando instrumentos processuais aptos para combater as possíveis omissões do Poder Público quanto a sua integração. Na terceira posição, defendida por Ingo Sarlet, o art. 5º, §1º, deve ser interpretado como um mandamento de otimização, segundo o qual os direitos fundamentais devem ter a maior eficácia e efetividade possível, considerando as limitações de ordem fáticas e jurídicas existentes (DUARTE, 2012, p. 430-431). A exposição dessas divergências faz-se necessária porque, de acordo com a corrente adotada, vai implicar no grau de responsabilidade estatal, no delineamento da exigibilidade do direito à educação.

As normas são criadas para reger relações sociais, condutas humanas, para serem aplicadas; por essa razão, o autor considera que aplicabilidade é a possibilidade de ser aplicada, a capacidade de produzir efeitos jurídicos, que depende de determinadas condições, a saber: vigência, legitimidade e eficácia (SILVA, 2012, p. 51). Como as divergências em relação ao objeto de estudo residem em relação aos efeitos da norma, faz-se necessário algumas ponderações a respeito da eficácia.

Silva (2012) considera eficácia como sendo a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como meta (SILVA, 2012, p. 66). O autor não considera a

possibilidade de existir normas constitucionais destituídas de eficácia, mas admite que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos, necessitando, ainda, da emissão de norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida (SILVA, 2012, p. 81). E, por esse motivo, entende que há uma tríplice característica das normas constitucionais relacionada à sua eficácia, discriminando em três categorias: normas constitucionais de eficácia plena, contida, limitada ou reduzida.

As normas de eficácia plena são as que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem ou têm a possibilidade de produzir todos os efeitos essenciais, atingindo desde logo seus objetivos visados pelo constituinte. As normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que incidem imediatamente, produzindo, ou podendo produzir, todos os efeitos, mas o constituinte deixou margem à atuação restrita por parte da competência discricionária do Poder Público. As normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida são aquelas que não produzem efeitos jurídicos com a entrada em vigor, o constituinte deixou ao legislador ordinário a incumbência de estruturar em definitivo, mediante lei – esta, por sua vez, pode ser dividida em norma programática ou norma de legislação (SILVA, 2012, p. 81-83).

Esquemáticamente, Silva (2012, p. 85) classifica as normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade em:

- (1) normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral;
- (2) normas de eficácia contida e aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral;
- (3) normas de eficácia limitada
 - a. declaratória de princípios institutivos ou organizativos
 - b. declaratórias de princípios programático

A respeito da aplicabilidade dos direitos fundamentais e, portanto, das normas do direito à educação, para Duarte (2007), as normas educacionais têm aplicabilidade imediata. A autora argumenta, devido a previsão Constitucional expressa no art. 5º, §1º da CRFB/1988: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. E as normas referentes ao direito à educação possuem caráter imperativo capaz de vincular a atuação dos poderes públicos, embora a autora admita que sua realização integral só possa se dar de forma progressiva, devendo, ainda,

priorizar categorias de pessoas que se encontram em vulnerabilidade (DUARTE, 2007, p. 710).

A Constituição de 1988 deu mais um avanço à proteção jurídica à educação, que, pela primeira vez no país, concedeu ao direito à educação o *status* de direito público subjetivo (DUARTE, 2004), diferentemente das Constituições anteriores²⁶. A partir deste novo tratamento constitucional à educação, o cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe e, ainda, o Ministério Público, passaram a dispor de mecanismos²⁷ eficazes para exigir do Estado a efetivação deste direito (vide art. 5º da Lei nº 9.394/1996).

O Estado brasileiro não pode mais postergar a efetivação do direito à educação, mesmo porque a sociedade dispõe de mecanismo coercitivo de exigibilidade jurisdicional à educação, saindo do campo retórico para uma efetivação real, que somente pode ser concretizada por meio de política pública.

O reconhecimento constitucional do direito à educação enquanto direito subjetivo é, sem dúvida, uma das maiores conquistas à educação, pois:

Direito subjetivo é direito de exigir; é conceito técnico-jurídico que exprime a faculdade de ação reconhecida aos titulares do direito para realização de interesses que lhe são próprios, e que deriva diretamente da norma constitucional (RANIERI, 2013, p. 77).

Com o *status* de direito subjetivo, ao seu titular, confere o poder de invocar a norma constitucional em seu benefício, conferindo a possibilidade de transformar uma norma geral e abstrata em algo que possua como próprio, exigir sua prestação, acionando as normas jurídicas (DUARTE, 2004, p. 113).

Para Duarte (2004), é importante notar que o direito público subjetivo, configurado como um instrumento de controle da atuação do poder estatal, ao possibilitar que o titular pode impelir o poder público a efetivar os preceitos constitucionais por vias judiciais (DUARTE, 2004, p. 113), entendemos que essa capacidade conferida ao indivíduo em face do Poder Público é decorrente da posição assumida em um Estado Democrático de Direito em que todo poder emana do povo (vide art. 1º, caput e Parágrafo Único da CRFB/1988).

²⁶ Para maiores informações a respeito do resgate histórico-legal do direito à educação nas constituições brasileiras, consultar Assis (2012).

²⁷ No final desta seção, apresentaremos ao leitor alguns instrumentos processuais manejados para a proteção jurídica do direito à educação.

Sobre a amplitude da abrangência do *status* de direito subjetivo à educação, também encontramos divergências doutrinárias, e podemos distinguir dois grupos: a) os que defendem interpretação mais ampla do art. 208, §1º da CRFB/1998, devendo ser aplicado a todos os níveis de ensino, independentemente da faixa etária; b) os que defendem aplicação mais restritiva à norma, da qual a exigibilidade do direito à educação deve se ater à faixa etária de seu titular.

Entre o grupo que defende a aplicação do direito à educação de forma mais extensiva destacam-se: Clarice Seixas Duarte (2012, 2007, 2004), Nina Beatriz Stocco Ranieri (2017a, 2017b, 2013, 2009).

Para Ranieri:

[...] No direito brasileiro, a Educação Básica é direito subjetivo público, assegurado inclusive a todos que a ele não tiverem acesso na idade própria, conforme garantido pelo art. 208, I e §1º, da Constituição Federal. (RANIERI, 2013, p. 56 e 76)

A autora deixa explícita a sua militância pela educação pública ao direcionar o *status* de direito público subjetivo a toda Educação Básica. A autora não considera que sua aplicação é restrita somente ao ensino obrigatório e gratuito, como já mencionado, requisitos para que a educação tenha o *status* de direito público subjetivo que, por sua vez, atualmente é regulamentado por faixa etária e não mais por nível de ensino, alterado pela EC nº 14/1996.

Outro argumento apresentado por Ranieri (2013) é decorrente da natureza jurídica do direito à educação que, devido a ser direito fundamental, uma das suas características decorrente seria a vinculação de eficácia e aplicabilidade imediata.

Em outros trabalhos, a autora reafirma sua posição:

O direito à Educação permite a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a proteção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho. Possibilita, ademais, a difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Desse ponto de vista, convém lembrar que a efetividade do direito à Educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a coletividade. Interesse particular e interesse público, assim, se fundem, da mesma forma que os interesses locais, regionais e nacionais. (RANIERI, 2013, p. 56)

A segunda vertente que defende que o art. 208, §1º da CRFB/1998, deve ter uma aplicação restritiva à norma, no qual a exigibilidade do direito à educação deve

ser ponderada a faixa etária do titular, interpretação não extensiva da norma, destaca-se a professora Ana Elisa Spaolozzi Queiroz Assis (2012).

Assis (2016, 2012) defende uma aplicação mais restritiva à norma, contrariando a compreensão generalista de que a educação é direito de todos. Para a autora, não se deve ignorar o ordenamento jurídico e a relação hierárquica com seus aspectos da interpretação jurídica (ASSIS, 2012, p. 16). Segundo a autora, a partir da leitura do §1º do art. 208 são identificadas duas características cumulativas necessárias para determinar qual educação é direito subjetivo, devendo ser público e gratuito para se adquirir tal *status* (ASSIS, 2016, p. 44).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 modificou drasticamente a abrangência do direito subjetivo à educação, deixou de ser vinculado por etapa da Educação Básica, referindo-se a recorte etário dos 4 aos 17 anos a Educação Básica obrigatória e gratuita, assegurada a oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria (*vide* art. 208, *inciso* I da CRFB/1998), o que implica dizer que a garantia está diretamente relacionada ao fluxo de idade própria (ASSIS, 2016, p. 45).

Outro argumento de Assis (2016, p. 46) é a flexibilização presente no *inciso* II do art. 208 para a exigência do Ensino Médio, pois o Parágrafo Único do mesmo dispositivo: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”, não pode ser aplicado isoladamente. O *inciso* II do mesmo artigo, que dispõe que o Ensino Médio será progressivamente universalizado, e considerando o recorte etário, é responsabilidade do Estado garantir o acesso aos jovens de 15 a 17 anos, podendo ser discutido no âmbito do Estado, pois a universalização do Ensino Médio é progressiva (ASSIS, 2012, p. 55).

Portanto, para Assis (2012, 2016), não se pode afirmar que toda a Educação Básica é contemplada pelo instituto de direito público subjetivo (ASSIS, 2016, p. 47). Acompanharemos o posicionamento de Assis, pois entende-se que as normas do direito à educação são de eficácia contida em que a Constituição impõe limitações ao conceder o *status* de direito público subjetivo por recorte etário e não a toda Educação Básica. Sendo assim, a interpretação extensiva da norma, ao invés de possibilitar o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade, inviabiliza a implementação da política educacional, impedindo, também, o desenvolvimento de ações e diretrizes que favoreçam uma educação cidadã democrática.

2.2 Educação como Direito de Cidadania

Como visto anteriormente, a educação institucionalizada pelo Estado brasileiro visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (*vide* art. 205 da CRFB/1988) – finalidades ressaltadas ainda na LDBEN (*vide* arts. 2º, 22, 35, *inciso* II), no ECA (*vide* art. 53).

Promover educação para o exercício da cidadania pode ser considerada uma das atribuições dos pedagogos e professores, é um dever da maior relevância dos pais, no seio da família e do Estado, através da escola. Neste tópico, faz-se uma abordagem sobre a temática, pautada em três aspectos: como a cidadania entrou na pauta das finalidades da educação pública; entender o porquê de a educação para cidadania ser tema recorrente do senso comum ao discurso técnico das políticas educacionais, e; se a cidadania pode servir de fundamentação para exigir a efetivação do direito à educação.

A educação, como visto anteriormente, sendo definida como direito social, é condição necessária para que o indivíduo possa melhor interagir nas relações socialmente construídas. Ser agente ativo na condução do Estado, sabedor que, além dos deveres, há direitos que o Estado precisa garantir, relação jurídica que se estabelece entre indivíduo-cidadão e Poder Estatal em um Estado Democrático de Direito (SAVIANI, 2008).

Thomas Humphrey Marshall (1967) fez uma análise do desenvolvimento da cidadania na Europa, particularmente na Inglaterra até o século XIX, relacionando-a a seus impactos sobre classes sociais, revelando a necessidade da sociedade ofertar educação gratuita e obrigatória, o “dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização”, um dever social. Na apreciação de Marshall, o conceito de cidadania é formado por três partes ou por elementos: civil, político e social (MARSHALL, 1967, p. 63).

(...) O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (...) Por elemento político se deve entender o direito de participação no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo (...). O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social (...) (MARSHALL, 1967, p. 63-64)

Para Marshall (1967), os três elementos da cidadania, com a modernização, se distanciaram entre si ao ponto de se considerarem elementos estranhos entre si, de modo ser possível atribuir um período de formação a cada um, os direitos civis – século XVIII; os direitos políticos – século XIX; e os direitos sociais – século XX (MARSHALL, 1967, p. 66). A educação é tida como um pré-requisito necessário da liberdade civil; portanto, Marshall (1967) considera o direito à educação um direito social de cidadania genuíno (MARSHALL, 1967, p. 73).

Nesta perspectiva, a educação pensada por Marshall não seria um direito à criança, mas o direito do adulto de ter sido educado (MARSHALL, 1967, p. 73). A cidadania é tida como um *status* concedida aos indivíduos considerados membros integrantes da comunidade, portanto, iguais com respeito aos direitos e obrigações (MARSHALL, 1967, p. 76).

José Murilo de Carvalho (2017) refletiu sobre o problema da construção do senso de cidadania, sobre seus significados, sua evolução histórica e suas perspectivas desde a descoberta do país ao início da redemocratização. Para Carvalho (2017), cidadania é o exercício dos direitos civis (direito à vida, à liberdade, à propriedade etc.), políticos (de votar, ser votado, promover ação população etc.) e sociais (direito à educação, à segurança, à saúde etc.) – o que ele denominou de cidadania plena quando o indivíduo tem o pleno exercício das três dimensões, o processo de construção da cidadania ocorre mediante conquistas de lutas sociais (CARVALHO, 2017, p. 17 e 130).

Para o autor, no país, houve uma inversão da ordem no processo de construção de cidadania, em que os direitos sociais passaram a ser a base da pirâmide, gerando consequências para a eficácia da democracia brasileira. Uma delas é a excessiva valorização do Poder Executivo, fenômeno denominado de Estadania. Outra consequência para a construção da cidadania no país é o sentimento da espera de um messias político que dê a solução mais rápida por meio de lideranças carismáticas e messiânicas (CARVALHO, 2017, p. 220-221).

Carvalho aponta que a antecipação dos direitos sociais e a maior ênfase implicavam no sentimento de que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como favor em troca do qual os indivíduos deviam gratidão e lealdade – essa cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes de ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2017, p. 130).

Para o autor, a educação fundamental é um fator decisivo para a cidadania, um instrumento para a superação das desigualdades sociais do país que, do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros são divididos em doutores, cidadão simples e os elementos (CARVALHO, 2017, p. 208-218). A educação, como visto na seção anterior, definida como direito social, é condição necessária para que o indivíduo possa melhor interagir nas relações socialmente construídas, ser agente ativo na condução política do Estado.

Saviani (2013), reconhecendo a classificação tripartite dos direitos individuais (direitos civis, políticos e sociais) formalista que não espelha a realidade em suas múltiplas determinações, considera a educação como condição necessária, embora não suficiente, para o exercício de todos os direitos. Segundo o filósofo, para que o indivíduo possa participar ativamente na sociedade pressupõe o acesso à escrita, pois as relações na sociedade moderna estão todas pautadas em normas escritas, eis porque a sociedade exigiu a universalização da escola elementar como forma de converter os indivíduos em cidadãos e, assim, valer-se do exercício dos direitos (SAVIANI, 2013, p. 745).

Ainda nessa perspectiva, Pedro Goergen (2013) também apresenta a educação como condição inalienável do direito à cidadania, no qual, para os socialmente desfavorecidos, a educação deve ser pautada em duplo sentido: uma educação escolar democrática, visando um novo modelo de cidadania participativa e tendo por objetivo a construção de uma nova sociedade mais digna e justa, e a garantia de oferta e acesso à educação de qualidade para todos sob responsabilidade do Estado (GOERGEN, 2013, p. 730).

Para Goergen (2013), a cidadania está relacionada à dupla capacidade de intervir, tanto nos espaços privados da ordem econômica quanto nos assuntos de ordem política. Somente essa dupla capacidade e habilidade pode conduzir a cidadania plena, ou seja, a verdadeira participação no modelo democrático. O autor admite que são múltiplos os caminhos para se adquirir tais capacidades e habilidades, mas a educação é o mais importante deles. É por meio da educação formal que os sujeitos podem desenvolver suas potencialidades do domínio dos conhecimentos e habilidades, precisando, portanto, ter condições de acesso aos bens materiais e culturais produzidos pela sociedade para que possam se tornar cidadãos. É

necessário habilitá-los à convivência social e o melhor caminho é a educação (GOERGEN, 2013, p. 732).

Severino (2011), ao discorrer sobre educação e ética, concebe o homem como sujeito histórico-social e como sujeito cultural, em que o homem não é mera expressão de uma essência metafísica predeterminada e tampouco resultado de processos de transformações naturais. O homem é um ser em permanente processo de construção que encontra-se sob a injunção de sua realidade natural e histórico-social, em que os valores que fundamentam sua moralidade são aqueles que representam a própria dignidade da pessoa humana. Os valores pessoais devem ser mutuamente valores individuais e valores coletivos, por isso, impõe-se atribuir à educação a construção da cidadania como tarefa essencial (SEVERINO, 2011, p. 135).

Para Severino (1994), a cidadania é uma condição de existência do homem, uma qualidade do modo de existir histórico, onde o homem somente pode ser considerado cidadão pleno se compartilhar efetivamente dos bens que constituem os resultados das mediações de sua existência, segundo o qual:

[...] Ele é cidadão se pode efetivamente usufruir dos bens materiais necessários para a sustentação de sua existência física, dos bens simbólicos necessários para a sustentação de sua existência objetiva e dos bens políticos necessários para a sustentação de sua existência social. (SEVERINO, 1994, p. 98)

Segundo Severino (2011), a educação se legitima se for efetivo investimento em busca da condição do trabalho, da sociabilidade e da cultura simbólica, que, por sua vez, só se legitima como mediação para a construção da cidadania.

Para Charlot (2009), educação e cidadania, desde o Iluminismo, são termos conjugados juntos. A educação, vista como condição necessária e uma consequência da extensão da cidadania política ao conjunto social, perpassa ao longo dos séculos, incitando os governantes das democracias representativas do século XIX a tornarem a educação pública obrigatória e gratuita, para que os filhos da classe trabalhadora se tornassem, ao mesmo tempo, cidadãos patriotas e trabalhadores aptos a se inserirem no processo de produção industrial (CHARLOT, 2009, p. 7).

O autor questiona de qual cidadania se trata quando se refere à educação, pois percebe que se trata de um discurso restrito às escolas públicas. Para o autor, o tema

recorrente é um objeto sociomidiático²⁸ apresentado como remédio da exclusão, a cada vez que um problema surge e a opinião pública volta-se para a escola, onde supostamente seria o espaço para solucionar o problema a meio prazo (CHARLOT, 2009, p. 19). Charlot (2009) não concebe que o indivíduo seja totalmente excluído socialmente, o mais pertinente é considerar a desafiliação ou desligamento sociofamiliar, admitir que o problema da exclusão social está instalado, mas pensar que a cidadania é a solução deste problema é anacronismo (CHARLOT, 2009, p. 30).

Nesse sentido, Charlot (2009) avança na hipótese de que o discurso da educação para a cidadania tenha como função social apaziguar os conflitos, que os pobres sejam convidados a desistirem da violência e a se tornarem cidadãos respeitosos da pessoa e da propriedade dos demais (CHARLOT, 2009). Esta função esteve presente no Estado Educador, Desenvolvimentista e Regulador. No Estado Educador, a ideia básica estaria em instruir o povo, mas sem exagero, para que permaneça em sua condição e não venha a ameaçar a paz. Moralizar o povo pela educação era o projeto da burguesia progressista e moralista.

No Estado Desenvolvimentista a questão central passa a ser a do crescimento econômico e do desenvolvimento, em que a missão não é mais inculcar valores, mas contribuir para a formação diferenciada e hierarquizada de crianças que ocuparam posições rígidas na divisão de trabalho (CHARLOT, 2009, p. 30). A educação continua a moralizar o povo pela esperança de ascensão social segundo os princípios de igualdade de oportunidades, em uma sociedade que aceita as desigualdades.

A escola no Estado Regulador é onde os indivíduos são abandonados à sua própria sorte, em uma sociedade na qual impera a competitividade e a concorrência. Não lhe pede que ela forme o cidadão e nem que garanta a igualdade de oportunidade, exige-se das escolas que elas sejam de qualidade sem que se tenha definido o entendimento por qualidade (CHARLOT, 2009, p. 33).

O vínculo a ser contemplado, hoje em dia, não é mais o que une cidadãos de um país, é aquele que liga os seres humanos entre si e estes com o planeta Terra. Já não se trata de educar para a cidadania, mas para a humanidade. (CHARLOT, 2009, p. 34)

²⁸ Bernard Charlot denomina como objeto sociomidiáticas as questões que comovem a sociedade e são encenadas pela mídia, temas da educação que aparecem, ocupam o palco, mingam, ressurgem de acordo com lógicas, cuja pertinência são mais sociais do que científicas (CHARLOT, 2009, p. 17-19).

Esta é a aventura que Charlot (2009) convida a fazer, a educação precisa estar alinhada às questões que afligem a humanidade, a própria sobrevivência posta em risco devido à própria ação humana, que pela produção em massa, acúmulo de riqueza e consumo desenfreado está destruindo a grande morada, o planeta Terra. O meio ambiente dá sinais de socorro, com aquecimento global, destruição da camada de ozônio, crise d'água, extinção em massa da flora e fauna. E não são somente os problemas ambientais que assolam a humanidade, há as questões humanitárias do ódio entre as nações, as ações terroristas e ameaça de uma nova guerra mundial, as migrações contemporâneas nos países de alta recepção de estrangeiros que cria um novo marco jurídico básico, são questões emergentes que precisam ser enfrentadas em uma educação para a humanidade.

Pelo exposto, entende-se que a educação continua sendo importante meio, embora não o único, de promover os sujeitos na sociedade democrática, em que todos os seus integrantes tenham acesso à educação sob responsabilidade do Estado, o que justifica ter a disposição legal do direito à educação luta perene para sua efetivação na sociedade brasileira marcada pelas diferenças e desigualdades.

Nesta perspectiva, no tópico a seguir aborda-se um diagnóstico da Educação Básica no Estado do Pará tomando como base dados estatísticos que demonstram os indicadores educacionais, as avaliações nacionais, taxa de analfabetismo, dentre outros, com o intuito de verificarmos a implementação das políticas educacionais. O cenário educacional deu base para correlacionar e apresentar as ações judiciais selecionadas de acordo com as garantias de acesso, permanência e qualidade.

2.3 Panorama da Educação Básica no Estado do Pará

Apresenta-se um panorama da educação básica no estado do Pará, para tanto, serão analisados um conjunto de indicadores referentes: i) número de estabelecimentos; ii) matrícula líquida de escolarização; iii) taxa de desempenho escolar; iv) taxa de distorção idade-série; v) resultado de desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-Saeb; vi) taxa de analfabetismo para pessoas com 15 anos de idade ou mais, com o propósito de montarmos série histórica que revele a realidade da educação básica no estado do Pará, de 2001 a 2017.

Os indicadores de atendimento escolar²⁹ foram relacionados às diretrizes de universalização, sobretudo às Metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional da Educação-PNE, instituído pela Lei nº 10.172/2001 (vigência de 2001 a 2010), e do PNE, Lei nº 13.005/2014 (vigência de 2014 a 2024)³⁰, justamente por serem as metas estruturantes para a garantia de acesso à educação básica (BRASIL, 2015, p. 13). Também faremos a contraposição dessas metas com o Plano Estadual de Educação do Pará (PEE) – Lei estadual nº 8.186/2015 (vigência de 2015 a 2024).

A escolha dos planos de educação ocorreu, ainda, por serem normas legais tendo por objeto a instituição e realização de política pública setorial com suporte constitucional, permeada por elementos estruturantes da política educacional: fins,

²⁹ Como fonte, os dados foram obtidos a partir dos relatórios apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-Inep, por ser uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação-MEC, que subsidia a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo, atuando em diversas áreas, inclusive em avaliação, exames e indicadores da educação básica. Para maiores informações, consultar o site: <http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>. Outra fonte de dados utilizado foi o portal do PNE em Movimento, mantido pelo MEC, plataforma eletrônica disponibilizada para fornecer informações a respeito do Plano Nacional da Educação. Endereço eletrônico: <http://pne.mec.gov.br/>. Utilizamos, ainda, dados publicados no site Observatório do PNE por ser uma plataforma que se dedica a publicar indicadores de monitoramento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação que dispõe de um instrumento de controle social onde todo cidadão pode acompanhar o desenvolvimento do PNE, lançada em 2013, coordenado pelo movimento Todos Pela Educação – iniciativa apartidária e plural constituída por vinte e quatro organizações ligadas à Educação e especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino para o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. Para maiores informações, consultar: <http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>, <https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/> e <https://observatoriocrianca.org.br/>.

³⁰ Objetivos e Metas para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio no PNE (2001-2010).

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.

2. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.

3. Formular e implementar, progressivamente, uma política de gestão da infraestrutura física na educação básica pública, que assegure:

Metas para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio no PNE (2014-2024).

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, sistema, meios financeiros, resultados e metas (BUCCI, 2006, p. 12).

Ressalta-se que os indicadores mencionados servirão como critérios objetivos de análise por fazerem parte da política educacional da garantia do acesso, permanência e qualidade da educação.

O conjunto de indicadores analisados permitem algumas reflexões de que a educação básica no estado do Pará não está universalizada. Seus índices são os mais baixos no *ranking* nacional, demonstrando os desafios que as políticas públicas educacionais paraenses precisam avançar para superar suas carências.

a) Fluxo de matrícula da educação básica segundo o censo escolar

Antes de tratarmos do fluxo de matrículas, apresentamos a evolução da ampliação do quantitativo de unidades escolares do estado que demonstra as prioridades dos sistemas de ensino de acordo com o regime de competência para o desenvolvimento da educação básica.

Para o atendimento escolar, a Emenda Constitucional-EC nº 14/1996 que alterou o §2º e inclui os §§3º e 4º do art. 211 da CRFB/1998, estabelece as competências dos estados e municípios, regulamentado ainda pelos art. 8º ao art. 11º da LDBEN, e determinando a prioridade para se atender cada nível escolar. O destaque na Tabela 1 é a elevação do quantitativo de estabelecimento de creche e pré-escola, o que pode ser explicado pela política de ampliação à educação infantil no Plano Nacional de Educação. Surpreendentemente, o quantitativo do estabelecimento do ensino fundamental na rede municipal reduziu no estado, o que deveria ser o contrário se considerarmos o processo de municipalização, o que carece de maiores estudos para ser justificado, não sendo o objetivo neste momento.

Tabela 1 - Estabelecimentos de ensino da Educação Básica no estado do Pará por dependência administrativa

| Nível | Dependência Administrativa | Ano | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|----------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Creche | Federal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Estadual | 5 | 4 | 0 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| | Municipal | 639 | 543 | 679 | 781 | 749 | 844 | 913 | 1.055 | 1.204 | 1.481 | 1.716 | 1.758 | 1.915 |
| | Privada | 90 | 95 | 136 | 138 | 120 | 146 | 156 | 232 | 261 | 262 | 306 | 304 | 323 |
| Pré-escola | Federal | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Estadual | 27 | 11 | 0 | 5 | 5 | 5 | 7 | 8 | 9 | 8 | 7 | 2 | 2 |
| | Municipal | 4.423 | 4.674 | 5.039 | 5.355 | 5.608 | 5.555 | 5.707 | 5.841 | 6.011 | 6.218 | 6.274 | 6.321 | 6.336 |
| | Privada | 491 | 469 | 429 | 477 | 502 | 542 | 539 | 634 | 639 | 645 | 623 | 632 | 636 |
| Ensino Fundamental | Federal | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| | Estadual | 948 | 847 | 817 | 791 | 769 | 720 | 706 | 681 | 651 | 628 | 606 | 580 | 559 |
| | Municipal | 10.237 | 9.969 | 9.896 | 9.915 | 9.769 | 9.566 | 9.414 | 9.241 | 8.978 | 8.785 | 8.622 | 8.495 | 8.352 |
| | Privada | 393 | 413 | 389 | 446 | 513 | 585 | 576 | 662 | 702 | 713 | 697 | 726 | 707 |
| Ensino Médio | Federal | 4 | 5 | 5 | 5 | 6 | 7 | 10 | 10 | 10 | 10 | 11 | 12 | 17 |
| | Estadual | 456 | 446 | 451 | 469 | 487 | 513 | 519 | 528 | 529 | 528 | 547 | 548 | 590 |
| | Municipal | 4 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| | Privada | 123 | 136 | 137 | 152 | 146 | 168 | 170 | 189 | 201 | 212 | 211 | 218 | 221 |

Fonte: Observatório da Criança de do Adolescente. Elaborado pelo autor, 2018.

Ainda com base nos dados expostos na Tabela 1, percebe-se o aumento do contingente de estabelecimentos privados, com mais destaque para o ensino fundamental, seguido da pré-escola.

O número de matrícula constitui-se em indicador que sofre impacto diretamente do quantitativo da ampliação da rede de atendimento da Educação Básica no estado. A Tabela 2 revela, em termos gerais, que a matrícula na Educação Básica vem sendo ampliada gradativamente no estado do Pará, com exceção para os anos iniciais do Ensino Fundamental que, no período informado, sofreu redução: uma taxa relativa³¹ de decréscimo aproximada de -25,45%, corroborando com a Tabela 1 que revela a diminuição dos estabelecimentos do Ensino Fundamental.

O grande destaque foi o atendimento em creche, onde as matrículas, para o período observado, apresentaram uma taxa de crescimento relativo de mais de 138%. A pré-escola apresentou taxa de 22,9%, os anos finais do Ensino Fundamental, 29,02%, e o Ensino Médio taxa de 24,04% de crescimento relativo³².

³¹ Para o cálculo da taxa de crescimento relativo, utilizou-se a seguinte equação matemática:

$$t_x = \frac{m_{\text{presente}} - m_{\text{passado}}}{m_{\text{passado}}} \times 100$$

onde m_{presente} é a quantidade da matrícula para o ano de 2017 e m_{passado} é a quantidade de matrículas no ano de 2001 (DANTE, 2011).

³² Lembrando que nesse período passamos por duas Emendas Constitucionais bem significativas na modificação em relação ao corte etário: a EC nº 53/2006 que reduziu o corte etário na Educação Infantil

Tabela 2 - Matrícula líquida na Educação Básica no estado Pará

| Ano | Creche | Pré-Escola | Anos iniciais do Ensino Fundamental | Anos finais do Ensino Fundamental | Ensino Médio |
|------|--------|------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| 2001 | 29.869 | 191.609 | 1.142.885 | 466.848 | 289.515 |
| 2002 | 28.616 | 210.870 | 1.122.007 | 501.098 | 307.927 |
| 2003 | 31.274 | 213.664 | 1.098.575 | 525.726 | 331.627 |
| 2004 | 31.363 | 227.099 | 1.070.176 | 544.766 | 341.516 |
| 2005 | 32.854 | 255.502 | 1.046.925 | 559.568 | 359.328 |
| 2006 | 31.455 | 256.666 | 1.017.054 | 572.399 | 370.287 |
| 2007 | 30.869 | 244.076 | 978.659 | 578.616 | 368.320 |
| 2008 | 33.088 | 252.495 | 965.759 | 571.504 | 335.755 |
| 2009 | 33.287 | 252.804 | 958.083 | 584.735 | 343.694 |
| 2010 | 35.114 | 218.340 | 959.099 | 591.682 | 352.278 |
| 2011 | 37.065 | 223.573 | 934.629 | 601.576 | 352.602 |
| 2012 | 41.167 | 232.075 | 908.907 | 610.718 | 356.554 |
| 2013 | 46.264 | 239.082 | 899.548 | 611.385 | 349.602 |
| 2014 | 51.554 | 242.345 | 890.099 | 606.965 | 359.736 |
| 2015 | 58.166 | 233.716 | 876.170 | 599.274 | 359.979 |
| 2016 | 63.423 | 233.675 | 863.582 | 602.292 | 364.418 |
| 2017 | 71.117 | 235.440 | 852.043 | 602.347 | 359.127 |

Fonte: Inep - Sinopses Estatísticas da Educação Básica (2001-2017). Elaborado pelo autor, 2018.

Em relação à Meta 1 do PNE (2001/2010), não se referia à universalização da escolarização, mas à expansão da escolarização em cinco anos atender 30% da população na faixa etária de 0 a 3 anos de idade e finalizar a década atendendo 50%. Acompanhando a evolução do atendimento escolar para essa faixa etária, disponível no portal do Observatório, revela que, de 2001 a 2015 (Tabela 3), o atendimento para essa faixa etária não conseguiu atingir o previsto e, no período, a posição no *ranking* nacional do estado despencou da 14ª posição para a 25ª.

Tabela 3 - Atendimento da População de 0 a 3 anos de idade na escola (E.I.) no estado do Pará

| Ano | Matrícula | Taxa de atendimento | Posição no ranking nacional |
|------|-----------|---------------------|-----------------------------|
| 2001 | 54.851 | 12,8% | 14º |
| 2002 | 59.610 | 13,9% | 13º |
| 2003 | 62.110 | 14,2% | 14º |
| 2004 | 73.252 | 10,5% | 20º |
| 2005 | 66.816 | 9,5% | 21º |
| 2006 | 88.725 | 12,8% | 20º |

Continua...

de 6 a 5 anos de idade e a EC nº 59/2009 que torna o educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade.

| | | | |
|------|--------|-------|-----|
| 2007 | 78.726 | 11,6% | 24º |
| 2008 | 94.941 | 14,8% | 22º |
| 2009 | 88.956 | 12,8% | 22º |
| 2010 | N.I | N.I | N.I |
| 2011 | 88.820 | 14,2% | 21º |
| 2012 | 76.539 | 12,5% | 23º |
| 2013 | 87.231 | 15,4% | 21º |
| 2014 | 83.515 | 14,6% | 24º |
| 2015 | 70.086 | 13,7% | 25º |

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação. Elaborado pelo autor, 2018.

OBS: Não há informações disponíveis para os anos de 2010 e 2016 e 2017.

A meta sofreu modificações no PNE (2014/2024) com ampliação da oferta para as crianças de 0 a 3 anos, e no final de sua vigência atendendo no mínimo 50%, o que diferiu do Plano Estadual de Educação do Pará-PEE foi a redução da taxa para 40%. Podemos aferir que o estado não acompanhou o aumento de atendimento escolar condizente com o crescimento populacional dessa faixa etária, finalizando o ano de 2015 atendendo apenas 13,7% da oferta para a faixa etária e, comparando o estado do Pará com os demais estados da Federação, a posição no *ranking* nacional assume a vigésima quinta colocação, representando um desafio para o desenvolvimento de política pública educacional capaz de atingir a Meta.

Para o grupo de crianças de 4 a 5 anos de idade a serem atendidas em pré-escola, o PNE (2001/2010) objetivava, nos cinco primeiros anos de sua vigência, atender até 60% deste grupo e finalizar a década atendendo 80% das crianças inseridas na escolarização.

Tabela 4 - Atendimento da População de 4 a 5 anos de idade na escola (E.I.) no estado do Pará

| Ano | Matrícula | Taxa de atendimento | Posição no ranking nacional |
|------|-----------|---------------------|-----------------------------|
| 2001 | 136.668 | 69,4% | 11º |
| 2002 | 150.804 | 71,9% | 7º |
| 2003 | 145.426 | 70,9% | 13º |
| 2004 | 208.853 | 63,5% | 17º |
| 2005 | 216.773 | 63,8% | 19º |
| 2006 | 211.454 | 66,2% | 20º |
| 2007 | 207.520 | 71,9% | 19º |
| 2008 | 230.309 | 75,2% | 17º |
| 2009 | 268.004 | 81,3% | 15º |
| 2010 | N.I | N.I | N.I |
| 2011 | 255.982 | 81,6% | 16º |
| 2012 | 242.002 | 78,4% | 20º |

Continua...

| | | | |
|------|---------|-------|-----|
| 2013 | 235.950 | 82,3% | 18º |
| 2014 | 243.816 | 83,7 | 20º |
| 2015 | 241.782 | 82,2% | 22º |

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação. Elaborado pelo autor, 2018.

OBS: Não há informações disponíveis para os anos de 2010 e 2016 e 2017.

Pela Tabela 4, embora não tenham sido disponibilizadas as informações para o ano de 2010, o estado do Pará, em 2009, já havia atingido o objetivo da Meta 1 do antigo PNE.

A meta foi reformulada no PNE (2014/2024) almejando universalizar a educação infantil para a faixa etária de 4 a 5 anos até 2016. Igual disposição encontra-se no PEE vigente. A reformulação da Meta 1 veio acompanhar a alteração da EC nº 59/2009 que tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, mas cabe a crítica à Meta 1 que não procurou corrigir a flexibilização da universalização da educação às crianças de 0 a 3 anos de idade.

No portal do Observatório não há dados para o ano de 2016, portanto, não se tem elementos para atestar ou não o cumprimento da Meta, mas o estado do Pará concluiu o ano de 2015 com um percentual distante da meta proposta: 82,2%. O estado ficou na vigésima segunda colocação no *ranking* nacional.

Destaca-se que, aos 4 anos de idade, o ensino escolar passa a ser gratuito e obrigatório; requer, portanto, um grau maior de atenção estatal para sua implementação, pois o não-oferecimento ou a oferta irregular importa à responsabilidade da autoridade competente (*vide* art. 208, §2º da CRFB/88).

Para o Ensino Fundamental, a Meta 2 do PNE (2001/2010) era universalizar o atendimento para toda faixa etária, no prazo de cinco anos, a partir da sua vigência. O Estado brasileiro, reconhecendo que não atingiu a meta, reformulou-a no PNE (2014/2024), estipulando universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, e reduzir a distorção idade-série ao garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência. O PEE vigente manteve as mesmas disposições do PNE (2014/2024).

Tabela 5 - Atendimento da População de 6 a 14 anos de idade na escola (E.F.) no estado do Pará

| Ano | Matrícula | Taxa de atendimento | Posição no ranking nacional |
|------|-----------|---------------------|-----------------------------|
| 2001 | 1.220.881 | 91,7% | 18º |
| 2002 | 1.241.641 | 92,3% | 17º |
| 2003 | 1.255.718 | 92,3% | 20º |
| 2004 | 1.259.588 | 91% | 24º |
| 2005 | 1.266.708 | 91,9% | 24º |
| 2006 | 1.258.547 | 92,9% | 24º |
| 2007 | 1.395.922 | 93% | 25º |
| 2008 | 1.394.565 | 94,5% | 25º |
| 2009 | 1.386.549 | 94% | 26º |
| 2010 | N.I. | N.I. | N.I. |
| 2011 | 1.357.419 | 95,4% | 25º |
| 2012 | 1.385.162 | 95,7% | 23º |
| 2013 | 1.385.285 | 96% | 23º |
| 2014 | 1.368.856 | 96,2% | 22º |
| 2015 | 1.331.246 | 96,7% | 22º |

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação. Elaborado pelo autor, 2018.

OBS: Não há informações disponíveis para os anos de 2010 e 2016 e 2017.

O diagnóstico disponível no Observatório revela que o Ensino Fundamental no estado ainda não está universalizado. Encerrou o ano de 2015 mantendo a taxa de 96,7% de atendimento para a faixa etária de 6 a 14 anos de idade, com um déficit de aproximadamente 42.173 crianças e adolescentes fora da escola. Novamente, o estado ocupa uma posição baixa no *ranking* nacional: 22ª colocação.

No portal do PNE/MEC, o indicador da Meta 2, com relação ao percentual da faixa etária de 6 a 14 anos que frequentam ou já concluíram o ensino fundamental, que corresponde à taxa de escolarização líquida ajustada, foi de 97,84% no ano de 2015 e 60,32% o percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído.

Para o Ensino Médio - E.M., os objetivos e metas do PNE (2001/2010), reconhecendo o problema de abandono, reprovação, distorção idade-série, propôs o investimento em implementação de gestão de infraestrutura para expandir o número de escolas, nova concepção curricular, melhorar o aproveitamento dos alunos, reduzir a repetência e a evasão, adotar medida de universalização, entre outras.

A Meta 3 do PNE (2014/2024) elencou critérios mais objetivos, dedicada à população de 15 a 17 anos de idade: almejava universalizar o atendimento escolar para essa faixa etária até 2016 e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% até a vigência do plano. O PEE vigente contém a mesma disposição.

Tabela 6 - Atendimento da População de 15 a 17 anos na escola (E.M.) no estado do Pará

| Ano | Matrícula | Taxa de atendimento | Posição no ranking nacional |
|------|-----------|---------------------|-----------------------------|
| 2001 | 79.725 | 26,4% | 20º |
| 2002 | 79.792 | 27,5% | 21º |
| 2003 | 95.897 | 32,3% | 21º |
| 2004 | 118.556 | 25,8% | 26º |
| 2005 | 124.797 | 28,1% | 25º |
| 2006 | 136.272 | 31,5% | 26º |
| 2007 | 165.799 | 36,6% | 23º |
| 2008 | 172.380 | 37,5% | 25º |
| 2009 | 150.870 | 34,4% | 27º |
| 2010 | N.I. | N.I. | N.I. |
| 2011 | 204.460 | 42,4% | 26º |
| 2012 | 198.629 | 43,7% | 26º |
| 2013 | 203.363 | 45,1% | 26º |
| 2014 | 217.371 | 47% | 24º |
| 2015 | 242.826 | 49,7% | 23º |

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação. Elaborado pelo autor, 2018.

OBS: Não há informações disponíveis para os anos de 2010 e 2016 e 2017.

No período explicitado na Tabela 6, o estado do Pará ampliou o atendimento para essa faixa etária, aumentando a taxa de atendimento de 26,4% para 49,7%. Embora seja um aumento significativo, ainda são mais da metade de jovens que não estão sendo atendidos, o que deixa o estado na 23ª posição do *ranking* nacional de população jovem na escola.

A análise das tabelas do fluxo de atendimento escolar revela um quadro preocupante para a Administração Pública, dada a oferta não satisfatória do ensino obrigatório e gratuito, principalmente para os jovens de 15 a 17 anos, seguidos pelas crianças de 0 a 3 anos que, embora não façam parte do corte etário do direito público subjetivo à educação (art. 208, §1º da CRFB/1998), não estão amparadas pela política educacional de universalização do atendimento escolar, mas, de acordo com o PNE – Lei nº 13.005/2014, fazem parte de uma política de expansão da oferta com objetivo

de se alcançar o atendimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) da demanda escolar.

b) Desempenho da educação básica e analfabetismo no estado do Pará

Outro aspecto a ser considerado neste panorama diz respeito às taxas de desempenho, constituídas pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar.

Tabela 7 - Taxa de Desempenho escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental no estado do Pará

| Ano | Aprovação | | Reprovação | | Abandono | |
|------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional |
| 2007 | 70,2 | 27º | 21,4 | 3º | 8,4 | 1º |
| 2008 | 72,4 | 27º | 19,9 | 2º | 7,7 | 1º |
| 2009 | 77,8 | 27º | 16 | 2º | 6,2 | 1º |
| 2010 | 83,4 | 23º | 11,6 | 10º | 5 | 1º |
| 2011 | 86,3 | 21º | 9,6 | 11º | 4,1 | 1º |
| 2012 | 86 | 22º | 10,5 | 8º | 3,5 | 2º |
| 2013 | 86,3 | 27º | 10,5 | 3º | 3,2 | 1º |
| 2014 | 86,2 | 27º | 10,9 | 3º | 2,9 | 1º |
| 2015 | 86,1 | 27º | 11,1 | 2º | 2,8 | 1º |
| 2016 | 86,1 | 22º | 11,2 | 2º | 2,7 | 1º |

Fonte: Indicadores Educacionais do Inep (2007 a 2016). Elaborado pelo autor, 2018.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, desde quando iniciou a apuração dos indicadores de desempenho, a taxa de aprovação, embora tenha melhorado, deslocando de 70,2% em 2007 para 86,1% em 2016, ainda assim é um dado preocupante para o estado, pois em âmbito nacional o Pará tem as menores taxas de aprovação e as piores taxas de reprovação e abandono escolar, ainda nos primeiros anos do ensino fundamental.

Tabela 8 - Taxa de Desempenho escolar nos anos finais do Ensino Fundamental no estado do Pará

| Ano | Aprovação | | Reprovação | | Abandono | |
|------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional |
| 2007 | 75,1 | 20º | 14,2 | 12º | 10,6 | 7º |
| 2008 | 76,8 | 18º | 13,2 | 16º | 10 | 8º |

Continua..

| | | | | | | |
|------|------|-----|------|-----|-----|----|
| 2009 | 78,3 | 16º | 12,9 | 15º | 8,8 | 7º |
| 2010 | 79,2 | 17º | 12,9 | 15º | 7,9 | 7º |
| 2011 | 80,3 | 18º | 12,9 | 16º | 6,8 | 7º |
| 2012 | 79,6 | 18º | 13,7 | 15º | 6,7 | 7º |
| 2013 | 79,4 | 22º | 14,2 | 12º | 6,4 | 5º |
| 2014 | 78,8 | 22º | 14,6 | 10º | 6,6 | 5º |
| 2015 | 79,6 | 23º | 13,7 | 12º | 6,7 | 4º |
| 2016 | 80,1 | 22º | 13,8 | 9º | 6,1 | 4º |

Fonte: Indicadores Educacionais do Inep (2007-2016). Elaborado pelo autor, 2018.

Os anos finais do ensino fundamental no estado, ao longo da série histórica, vem melhorando a taxa de aprovação. No ano de 2007, a taxa era de 75,1%, atingindo, em 2016, 80,1%. A taxa de reprovação apresentou um sútil decréscimo de apenas 0,4%, ainda há muita reprovação no estado. A taxa de abandono reduziu, mas, ao compararmos com os demais estados, o Pará não conseguiu acompanhar com o mesmo empenho.

Tabela 9 - Taxa de Desempenho escolar do Ensino Médio no estado do Pará

| Ano | Aprovação | | Reprovação | | Abandono | |
|------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional | Média estadual | Posição no ranking nacional |
| 2007 | 63,3 | 27º | 16,7 | 3º | 20 | 3º |
| 2008 | 68,2 | 23º | 9,8 | 15º | 22 | 3º |
| 2009 | 68,1 | 26º | 11,2 | 13º | 20,7 | 2º |
| 2010 | 68,9 | 26º | 11,9 | 11º | 19,2 | 1º |
| 2011 | 69,9 | 27º | 12,4 | 16º | 17,7 | 6º |
| 2012 | 70,7 | 24º | 12,7 | 11º | 16,6 | 5º |
| 2013 | 70,7 | 26º | 12,7 | 11º | 16,6 | 1º |
| 2014 | 71,8 | 25º | 12,1 | 17º | 16,1 | 1º |
| 2015 | 72,9 | 25º | 10,3 | 19º | 16,8 | 1º |
| 2016 | 75,5 | 21º | 10,9 | 16º | 13,6 | 1º |

Fonte: Indicadores Educacionais do Inep (2007 a 2016). Elaborado pelo autor, 2018.

A série histórica das taxas de desempenho revelam que o ensino médio tem melhorado o percentual de aprovação. Em 2007, era de 63,3%, aumentando ao longo do período, atingindo a marca de 75,5% em 2016. As taxas de reprovação e abandono escolar ambas sofreram redução, mas, comparadas aos demais estados do Brasil, ainda são altas. O Pará vem amargando, de 2013 a 2016, como o estado onde os jovens mais abandonam o ensino médio.

Os indicadores da taxa de reprovação e abandono escolar revelam que, para o período demonstrado, no ensino fundamental e médio, sofreram redução, mas ainda são altas. Conforme as Tabelas 7, 8 e 9, a taxa de alunos que a cada ano não tem sucesso escolar é alta nos três grupos, seja nos anos iniciais ou finais do Ensino Fundamental, bem como no Ensino Médio. Praticamente um a cada cinco alunos são retidos, o que refletirá na taxa de distorção idade-série.

Tabela 10 - Taxa de distorção idade-série no estado do Pará

| Ano | Ensino Fundamental | | Ensino Médio | |
|------|--------------------|-----------------------------|--------------|-----------------------------|
| | Taxa | Posição no ranking nacional | Taxa | Posição no ranking nacional |
| 2006 | 47% | 1º | 70,3% | 1º |
| 2007 | 47,2% | 1º | 69% | 2º |
| 2008 | 33,4% | 1º | 50,5% | 1º |
| 2009 | 38,5% | 1º | 57,4% | 1º |
| 2010 | 39,9% | 1º | 59,2% | 1º |
| 2011 | 38,7% | 1º | 56,3% | 1º |
| 2012 | 36,7% | 1º | 54,9% | 1º |
| 2013 | 34,7% | 1º | 52,8% | 1º |
| 2014 | 33,3% | 2º | 51,7% | 1º |
| 2015 | 31,9% | 2º | 49,9% | 1º |
| 2016 | 31% | 2º | 48,3% | 1º |

Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente. Elaborado pelo autor (2018).

Na Tabela 10 da taxa de distorção idade-série do ensino fundamental e médio, ainda que se verifique uma redução, não foi significativa. O estado do Pará possui as maiores taxas de distorção idade-série, se mantendo no topo do *ranking* nacional.

Tabela 11 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais no estado do Pará

| Ano | Analfabetos | Taxa de analfabetos | Posição no ranking nacional |
|------|-------------|---------------------|-----------------------------|
| 2001 | 321.117 | 11,2% | 16º |
| 2002 | 318.219 | 10,7% | 15º |
| 2003 | 326.129 | 10,6% | 15º |
| 2004 | 670.297 | 14,6% | 12º |
| 2005 | 629.063 | 13,4% | 12º |
| 2006 | 641.403 | 13,3% | 12º |
| 2007 | 634.537 | 12,7% | 12º |
| 2008 | 643.954 | 12,5% | 12º |
| 2009 | 668.429 | 12,8% | 12º |
| 2010 | N.I. | N.I. | N.I. |

Continua...

| | | | |
|------|---------|-------|-----|
| 2011 | 591.565 | 10,6% | 12º |
| 2012 | 596.383 | 10,5% | 12º |
| 2013 | 577.837 | 10,1% | 12º |
| 2014 | 582.761 | 10% | 12º |
| 2015 | 601.905 | 9,9% | 12º |

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação.
Elaborado pelo autor (2018).

OBS: Não há informações disponíveis para o ano de 2010.

A Meta 9, que dispõe sobre o analfabetismo no PEE atual, e nada difere do PNE, estipulava elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até o ano de 2015, e a erradicação do analfabetismo até o final da vigência do plano.

A Tabela 11 mostra que, para a população de 15 anos ou mais, em 2001, correspondia a 11,2% da população paraense. Eram mais de 321.117 pessoas nesta situação, deixando o estado na 16ª posição do *ranking* nacional. O quadro de evolução, em termos percentuais, no geral, reduziu, chegando em 2015 a uma taxa de 9,9% da população, melhorando a posição no *ranking* nacional: 12ª posição, que passou a ocupar desde 2004. É uma parcela significativa da população paraense equivalente a 601.905 pessoas não alfabetizadas (em 2015). Novamente, é mais uma meta que não atingiu a previsão para 2015. Dessa forma, o Estado precisa se planejar estrategicamente para a erradicação até 2024.

Nesta perspectiva, detecta-se que é necessário redimensionarmos para reverter esse quadro caótico das taxas de desempenho escolar e analfabetismo no estado do Pará. Assim, no tópico a seguir, trazemos os dados das avaliações externas que nos darão um demonstrativo sobre a qualidade do ensino, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-Saeb.

c) Avaliações externas como indicadores do processo de escolarização

Apresenta-se, a seguir, o indicador do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, utilizado nas avaliações em larga escala para aferir a qualidade do aprendizado. Esse indicador relaciona o desempenho dos alunos em exames Padronizados, como é o caso da Prova Brasil, com a taxa de aprovação e com os dados do Censo Escolar. Daí reside sua amplitude e importância porque nos permite verificar o Ideb do Sistema de Ensino e analisarmos o quanto essa avaliação externa

tem contribuído para o desempenho dos alunos e para a melhoria das taxas de desempenho, concomitante com a qualidade do ensino ofertado para a Educação Básica no estado do Pará, conforme a Tabela 12.

Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no estado do Pará

| Etapa | 2005 | 2007 | Meta em 2007 | 2009 | Meta em 2009 | 2011 | Meta em 2011 | 2013 | Meta em 2013 | 2015 | Meta em 2015 | Meta para 2017 |
|--------------------|------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|----------------|
| E.F. anos iniciais | 2,8 | 3,1 | 2,8 | 3,6 | 3,1 | 4,2 | 3,5 | 4 | 3,8 | 4,5 | 4,1 | 4,4 |
| E.F. anos finais | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,7 | 3,8 | 3,6 | 4,2 | 3,8 | 4,6 | 4,8 |
| E.M. | 2,8 | 2,7 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,8 | 3,1 | 2,9 | 3,4 | 3,1 | 3,7 | 4,2 |

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Elaborado pelo autor (2018).

O diagnóstico da avaliação externa da educação básica paraense, mostrado na série histórica na Tabela 12, revela que o Ensino Fundamental tem melhorado, apresentando resultado acima da meta esperada, segundo a avaliação do Ideb. Acreditamos que houve uma preocupação com esta etapa de ensino por meio da Lei do Fundef, que atualmente é designada de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, além da preocupação com a responsabilidade dos municípios na oferta desta etapa de ensino, de acordo com a prerrogativa no inciso V, do art. 11 da Lei de Diretrizes da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996.

O Ensino Médio não apresentou o mesmo desempenho, com exceção do resultado no ano de 2009, quando esteve acima da meta. Nos demais períodos avaliados, o resultado foi abaixo da meta prevista, mas os dois últimos períodos avaliados (2011, 2015) apresentaram uma discreta melhora, estando abaixo do previsto.

O PNE (2014-2024) dedica a Meta 7 ao fomento para a qualidade da educação básica, estipulando médias nacionais para o Ideb. O PEE (2015-2025) dispõe de modo similar sobre a melhoria da qualidade da educação, usando a mesma avaliação do Ideb, com a diferença que as médias são mais baixas do que o plano nacional, mas mesmo assim o estado não tem conseguido atingir as médias nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio nos três últimos períodos de avaliação (2011, 2013 e 2015).

Tabela 13 - Evolução dos resultados do Saeb no estado do Pará

| Etapa | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | Diferença 2005-2015 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Proficiência em Língua Portuguesa do 5º ano do E. F. | 158,85 | 163,41 | 169,82 | 177,29 | 173,46 | 188,46 | 29,1 |
| Proficiência em Matemática do 5º ano do E. F. | 163,54 | 177,99 | 185,06 | 190,65 | 183,07 | 197,34 | 33,8 |
| Proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do E. F. | 231,56 | 226,79 | 231,73 | 235,56 | 236,84 | 241,10 | 9,54 |
| Proficiência em Matemática do 9º ano do E. F. | 230,60 | 235,07 | 229,96 | 238,40 | 235,85 | 241,01 | 10,41 |
| Proficiência em Língua Portuguesa da 3ª série do E. Médio | 243,17 | 245,41 | 257,25 | 250,50 | 244,90 | 255,72 | 12,55 |
| Proficiência em Matemática da 3ª série do E. Médio | 248,70 | 252,64 | 256,76 | 248,73 | 247,08 | 254,49 | 5,79 |

Fonte: Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década, p. 111-118. Elaborado pelo autor (2018).

Com a análise do relatório do Saeb, que tem como objetivo identificar deficiências no Sistema Educacional Brasileiro e traçar políticas educacionais com investimentos prioritários para a Educação Básica, percebemos pela série histórica que em todas as avaliações a diferença da média foi sempre positiva, com destaque para o 5º ano do Ensino Fundamental que obteve as maiores elevações.

O destaque da evolução do Saeb se dá ao resultado de proficiência tanto em Língua Portuguesa como em Matemática da 3ª série do Ensino Médio. O Pará conseguiu manter elevação dos seus resultados, com exceção aos anos de 2011 e 2013, enquanto que os estados da federação apresentaram resultados negativos, principalmente na proficiência em Matemática, conforme o Relatório do Saeb (2018, p. 120-122).

O panorama da educação básica do estado do Pará, a partir da análise da universalização, segundo as diretrizes dos planos nacional e estadual de educação, revela que a educação básica obrigatória e gratuita não está universalizada e os indicadores educacionais da população na escola, taxa de distorção idade-série, taxa de analfabetismo, taxa de aproveitamento e avaliações externas, revelam que o Pará ocupa as piores posições do *ranking* nacional.

No período analisado, observa-se que a quantidade de escolas ampliadas foi pouco significativa, tanto na rede estadual quanto na rede municipal, o que compromete a ampliação do atendimento escolar obrigatório. As projeções da população paraense, segundo o IBGE (2010), mostram que ela continua crescendo e assim se manterá para as próximas décadas, mas, paradoxalmente, os sistemas de

educação não estão se planejando para ampliar o atendimento escolar acompanhando o crescimento populacional para atender a demanda.

Verifica-se que o estado do Pará adotou um percentual a ser atingido na Meta 1 do PEE menor do que do PNE, dada a disparidade do mínimo apresentado pela política pública educacional nacional. Meta referente à diretriz para crianças de 0 a 3 anos que, por não fazer parte da educação obrigatória e gratuita, a Administração Pública se justifica para se eximir do dever de efetivar o direito à educação para esta faixa etária, usando ainda como fundamento a norma do art. 208, *inciso I* da CRFB/1988.

Os sistemas municipais e estaduais precisam demandar muitos esforços para superarem a realidade da educação básica no estado, além da universalização do atendimento escolar proporcionando o acesso; permanência e qualidade da educação; reduzindo a distorção idade-série; aumentando os índices das avaliações externas; reduzindo a taxa de analfabetismo; ampliando a oferta de matrícula com estabelecimentos de ensino que atendam as normas de funcionamento, que possuam acessibilidade; profissionais habilitados; onde os programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde possam ser bem executados.

Na ausência da implementação da política educacional ou na sua execução irregular, encontramos no Poder Judiciário um espaço para se avaliar a política e pressionar a efetivação do direito à educação, conforme suas garantias constitucionais – direito este tantas vezes postergado – e, por meio do desenvolvimento de política pública, poderemos romper o quadro histórico de múltiplas deficiências da educação básica pública.

Diante da realidade educacional aqui registrada, mostra-se na próxima seção alguns conceitos e o referencial teórico que preceitua a política pública, mediante a necessidade de sua compreensão como categoria jurídica à medida que se busca a concretização dos direitos sociais (BUCCI, 2006, p. 3). A política educacional e a relação desta com o Poder Judiciário e alguns mecanismos jurídicos de acesso à justiça, dada a importância social dessas formas de solução de controvérsias para a proteção jurídica do direito à educação e sua efetivação.

3 POLÍTICA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A efetivação do direito fundamental à educação requer atuação estatal na sociedade por meio da política pública (BUCCI, 2009, 2013). Quando o cidadão ou sociedade recorre à proteção jurídica na expectativa do Estado³³ efetivar o direito à educação, o Poder Judiciário, por meio das decisões³⁴, interfere no processo de política pública e se torna uma arena de socialização política nos embates sociais por direito (BUCCI, 2006, p. 6). Mas qual a extensão da atuação do Poder Judiciário em relação à política pública educacional?

Para ajudar as elucidações de nossas reflexões, apresentamos, primeiramente, alguns aspectos sobre política pública, adotando como modelo teórico o ciclo de política pública (FREY, 2000, p. 226) com a perspectiva de situar a atuação do Poder Judiciário no que diz respeito aos conflitos sociais envolvendo a educação e os aspectos sobre o fenômeno da judicialização da educação, descrevendo-o, para compreendermos a inserção da educação enquanto matéria de litígio nos tribunais.

Neste sentido, para Bucci (2009)

A noção de política pública é útil, para o direito, na medida em que permita compreender, analisar e tratar fenômeno que a teoria jurídica tradicionalmente não logra fazer, organizando a compreensão, com base no diálogo interdisciplinar, de fenômeno econômico, político, sociais e da gestão pública que influenciam na formação de decisões conformadas pelo direito e geram efeitos jurídicos. (BUCCI, 2009, p. 10)

Na consolidação dos direitos fundamentais, cuja satisfação integral requer adoção de política pública, e as demandas sociais que objetivam a materialização do direito à educação se tornam cada vez mais objetos de controvérsias jurídicas, faz-se necessário trazer alguns conceitos e abordagem sobre política pública para a compreensão e análise das decisões judiciais.

³³ A concepção de Estado adotada no texto é trazida por Höfling como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo (HÖFLING, 2001, p.31).

³⁴ Para facilitar a leitura do público não familiarizado com os termos técnicos, empregarei o vocábulo decisão ao referir a Sentença, que são espécie de decisão monocrática que exaure o juízo em primeiro grau, e a Acórdão que são decisões colegiadas em instância superior.

3.1 Política Pública e Política Educacional

Por mais que política pública seja tão usual e manejada em diversas áreas do saber, Secchi (2017) nos adverte que qualquer definição de política pública é arbitrária por não haver um consenso quanto a sua definição (SECCHI, 2017, p. 2), não existindo uma única, ou melhor, definição de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 24).

Souza (2006), ao fazer a revisão da literatura, expôs que a área de conhecimento das políticas públicas nascida nos EUA, ganhou maior visibilidade nos países da América Latina a partir da década de 80, motivada pela restrição de gastos, pela nova visão do papel dos governos e por não conseguirem equacionar as políticas de desenvolvimento econômico e de promoção da inclusão social. Revela, ainda, a trajetória de desenvolvimento da política pública em três tradições:

[...] O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006, p. 22)

Os grandes fundadores, de acordo com Souza (2006), para o estabelecimento das áreas de políticas públicas foram: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell introduziu a expressão *policy analysis*, conciliando o conhecimento científico/acadêmico com a produção dos governos. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Lindblom propõe outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais quais aparecem o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. E, por fim, Easton contribui com a concepção de políticas públicas como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, sendo que participação dos partidos, mídia e grupos de interesses influenciam os resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 24).

Souza (2006), para definir o que é política pública, apresenta o seguinte referencial:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que

influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Seja qual for o enfoque abordado, para Souza (2006), as definições continuam girando em torno dos governos, campo multidisciplinar, em que o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos, sua definição precisa englobar os campos da sociologia, da ciência política e economia em que pesquisadores de outras áreas, têm contribuído para o avanço teórico e empírico. Resumindo, política pública é:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p. 26)

No sentido que políticas públicas são todas as atividades que partem do Estado e a forma como são executadas pelo governo, faz parte duas dimensões: uma mais política, a partir do processo decisório que sempre envolve conflitos de interesses, na qual políticas públicas são ações que o governo decide ou não, fazer; e a segunda mais administrativa, políticas públicas enquanto um conjunto de projetos, programas ou atividades governamentais que serão executadas. Mas, de qualquer modo, sempre terá o interesse público podendo assim dizer o bem-estar da sociedade.

Souza (2006) apresenta os modelos de políticas públicas segundo as seguintes tipologias: o modelo pelo tipo da política pública, segundo Theodor Lowi (as redistributivas, as distributivas, regulatórias e as constitutivas); a visão da política pública como um processo incremental, desenvolvida por Lindblom, Caiden e Wildavsky; o modelo segundo o ciclo da política pública; o modelo *garbage can* desenvolvido por Cohen, March e Olsen; o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith; o modelo segundo arenas sociais; o modelo do equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*), elaborado por Baumgartner e Jones e o modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal. Não é de nosso interesse, neste momento, tratar especificamente de cada um dos modelos e, devido ao objeto de pesquisa, fazemos a opção em adotar o modelo de

ciclo das políticas públicas, pois entendemos que a atuação do Poder Judiciário em relação à judicialização da educação se ajusta na etapa das políticas públicas.

Embora o processo de elaboração de política pública (*policy-making process*), ou ciclo de política pública (*policy cycle*), receba críticas por não refletir a real dinâmica ou vida de uma política – por suas fases geralmente se apresentarem integradas ou as sequências ao se alternarem não serem nítidas, de que não há um ponto de início, um ponto de finalização de uma política pública –, Secchi (2017) defende que o ciclo de política pública tem utilidade por ajudar a organizar as ideias, por simplificar a complexidade de uma política pública, ajudando a políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo (SECCHI, 2017, p. 44).

O processo de construção das etapas das políticas, segundo o modelo de ciclo de política pública, ocorre nas seguintes etapas: elaboração da agenda; formulação; implementação e avaliação.

Para Secchi (2017), a construção da agenda pública consiste numa lista de prioridade em que os governos elencam as suas e os demais atores diligenciam por seus interesses serem inclusos. A agenda pública resulta de um processo bem competitivo, requer planejamento, articulação entre os diversos atores, um processo gradual e incremental, que exige estudos preliminares de modo a dirimir os conflitos sociais. A configuração e a capacidade de ação dos atores na agenda pública não são estáticas, mas variam no tempo e no espaço, momento em que ganham maior visibilidade, tendo atuação de determinado ator.

Identificada a discrepância entre os fatos e uma situação ideal possível, nos deparamos com um problema. Sua definição, ou delimitação, envolve definir quais são seus elementos, a definição do conjunto de causas, soluções, obstáculos, avaliação; por isso a sua relevância no processo de elaboração de uma política pública, dificilmente um problema é identificado socialmente, sem serem apresentadas possíveis soluções que demandam esforços e interesses de intervenção para que um problema identificado possa entrar na lista de prioridades de atuação, formando-se uma lista de prioridade, conhecida como agenda (SECCHI, 2017, p. 45).

A formulação, segundo Secchi (2017), é um processo político decisório, mas também um processo administrativo, pois envolverá alocações de orçamentos, benefícios, qual a área do governo que ficará responsável. A formulação passa por estabelecimento de objetivos e estratégias para a solução do problema público que

entrou na lista das prioridades da agenda, estabelecendo objetivos, resumindo os resultados que os atores esperam da política pública. É neste momento que são elaborados métodos, programas, estratégias, ações que poderão alcançar os objetivos esperados.

A implementação é a execução, entendida como todo o processo iniciado, como o estabelecimento da política até o seu impacto, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação das estratégias de implementação. Ou seja, a implementação consiste em fazer com que a política possa funcionar efetivamente. Envolve os mais diversos processos administrativos, provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de editais para aquisição de bens e contratação de serviços. É nessa fase que problemas ou dificuldades impossibilitam de se atingir os objetivos das políticas, sendo, portanto, de grande interesse para análise de políticas (PEREZ, 2010, p. 1182).

A avaliação das políticas públicas é formal, global, voltada para os resultados. Formal por ser sistemática, baseada em critérios explícitos e mediante procedimentos de coleta e análise de informações sobre conteúdo, estrutura, processo, resultado, qualidade, impactos, que contribuem para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos.

Pela caracterização de política pública do Estado em ação (HÖFLING, 2001), percebe-se o quanto é ampla a concepção de política pública, devido às inúmeras intervenções do Estado na sociedade que pode envolver gestão pública, política econômica, infraestrutura, políticas sociais. Devido ao nosso objeto versar sobre educação formal escolar, é necessário fazer sua inserção dentre as políticas públicas.

Nesta perspectiva, o art. 6º da CRFB/88 elenca os direitos sociais tais quais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência e assistência social, proteção à maternidade e à infância. As ações do Estado para efetuar qualquer um desses direitos são denominadas de políticas sociais.

Para Höfling (2001), as políticas sociais iniciaram com os movimentos sociais do século XIX devido aos conflitos entre o capital e trabalho, que se referem a:

[...] as ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais

visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Quando as ações estatais versarem precipuamente sobre educação escolar, passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas, denominam-se políticas públicas educacionais ou simplesmente políticas educacionais.

Para Oliveira (2010), “políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem”. Portanto, efetivar o direito à educação requer perene atenção do Estado, não devendo as políticas educacionais ficarem de fora da agenda política e muito menos da implementação, devendo o Poder Judiciário apreciar, nos moldes da lei, a lesão ou ameaça à efetivação deste direito (*vide inciso XXXV do art. 5º da CRFB*).

Diante desta análise conceitual sobre política pública educacional, é necessário frisar a atuação do Poder Judiciário e sua interferência na execução da política pública e sua limitação no que diz respeito à exigibilidade do direito fundamental da educação, explicitado no item a seguir.

3.2 A Atuação do Poder Judiciário como Ator de Políticas Públicas Educacionais

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro tem experimentado um amadurecimento institucional que se traduz no enfrentamento mais sistemático dos meios colocados à disposição do Estado para a implementação da cidadania e dos direitos sociais (BUCCI, 2009, p. 5).

Esse enfrentamento institucional, a exemplo da quantidade de ações judiciais objetivando a tutela estatal à educação, principalmente à vaga na educação infantil (ASSIS, 2012, 2016; RANIERI, 2009, 2017; SILVEIRA, 2010), segue os objetivos do Estado Democrático de Direito adotado no Brasil.

O Estado brasileiro, no art. 3º da Constituição Federal de 1998, elencou seus objetivos em: construir uma sociedade livre, justa e solidária (*inciso I*); garantir o desenvolvimento nacional (*inciso II*); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (*inciso III*); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (*inciso IV*). São todas condutas proativas do Estado a serem

conquistadas, evidente intenção que põe o Estado em ação, na concepção de política pública de Höfling (2001).

As ações estatais precisam ser vinculadas aos objetivos republicanos e, estes, por sua vez, não podem ser aleatórios. Para Canela Junior (2011), a Constituição cria os núcleos constitucionais de irradiação dos direitos fundamentais sociais a serem satisfeitos no agir estatal por meio das políticas públicas (CANELA JUNIOR, 2011, p. 58).

Nesse sentido:

[...] as políticas públicas constituem os mecanismos estatais de efetivação dos direitos fundamentais, mediante a satisfação espontânea dos bens da vida por eles protegidos. O Estado, como sujeito passivo da obrigação, as satisfaz por meio da atuação concreta das formas de expressão do poder estatal. (CANELA JUNIOR, 2011, p. 59)

É por meio das políticas públicas que o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os objetivos e fins previstos na Constituição, sobretudo, os direitos fundamentais que dependem da ação estatal para sua efetivação e envolvem receitas públicas (BUCCI, 2013; BARCELLOS, 2005).

Assim, caso as ações governamentais não tenham por escopo a efetivação dos direitos fundamentais, núcleos constitucionais para realização material dos objetivos republicanos, cabe a revisão das políticas públicas pelo Poder Judiciário, que encontra amparo na Constituição de 1988, pelo princípio da inafastabilidade³⁵ (art. 5, *inciso XXXV*): “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; portanto, na hipótese de lesão ou ameaça aos direitos fundamentais sociais, levados ao conhecimento do Poder Judiciário, deverão ser obrigatoriamente apreciados, desde que respeitados os mecanismos técnicos (CANELA JUNIOR, 2011, p. 94).

A Suprema Corte do Brasil sufragou o entendimento de que as políticas públicas para a área de Educação, expressas na Constituição e nas leis infraconstitucionais, podem ser objeto de apreciação e de decisão judicial, havendo omissão abusiva pelo Executivo (KIM, 2017, p. 28).

³⁵ José Afonso da Silva considera o princípio da inafastabilidade do controle judicial, também denominado de princípio de proteção judiciária, a principal garantia constitucional dos direitos subjetivos, ampliando o acesso ao Judiciário, ao permitir o ingresso em juízo para apreciar ameaça a direitos, segundo o qual o *inciso XXXV* do art. 5º da CRFB/1988 consagrou o direito de invocar a atividade jurisdicional (SILVA, 2013, p. 433-434).

Deste modo, para a proteção do direito à educação, o Poder Judiciário, ao ser provocado sobre questões de política pública educacional, não pode se eximir de apreciar a questão. É neste momento que o Poder Judiciário atua como ator de política pública. Sua atuação vai além do âmbito de exigir alteração na agenda política, dependendo da causa de pedir das ações, o efeito da imposição judicial poder ter repercussão a um número indeterminado de indivíduos, podendo considerar a judicialização à educação como controle formal do ciclo de política pública, além de prezar pela sua equidade e justiça distributiva de políticas sociais. A questão controversa na literatura é em que etapa do ciclo de política pública deve se dar a atuação do Poder Judiciário.

Kim e Perez (2013) acrescentam que a atuação do judiciário decorre do controle formal do processo de formulação e de definição de uma política pública, quando o judiciário observa se os atos e procedimentos das atividades do executivo e do legislativo atenderam o princípio da legalidade (KIM; PEREZ, 2013, p. 729; KIM, 2017, p. 27).

Para os autores, o Poder Judiciário não tem competência para determinar ou não a implantação de políticas educacionais, pela falta de capacidade técnica para modificar políticas públicas. Além do mais, o juiz não pode substituir o legislador ou o administrador, pois não se mostra constitucionalmente ou politicamente correta em respeito ao princípio da separação de Poderes. O Poder Judiciário atua fiscalizando as atividades do Executivo e do Legislativo, se as políticas educacionais estão ou não violando o princípio da legalidade administrativa (KIM; PEREZ, 2013, p. 728-729). Para Assis (2012), a atuação do Poder Judiciário, segundo o modelo do ciclo de política pública, ocorre no processo de avaliação.

Para Bucci (2013), a judicialização da política demonstra a processualidade da política pública, na medida em que conflitos sociais passam a ser submetidos à lógica processual favorecida pelo modelo jurídico da Constituição que permite a admissão da controvérsia. O desafio do debate sobre o tema é determinar qual o conteúdo e quais os limites da decisão judicial sobre política pública (BUCCI, 2013, p. 192).

Ranieri (2017b) aponta que no país a judicialização das questões afeta a Educação, entraram em pauta após a Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(RANIERI, 2017b, p. 123). Ao pesquisar as demandas no Supremo Tribunal Federal, Ranieri (2017a, 2017b) distingue duas fases: direito à educação (gênero), as demandas relativas a prestações positivas matérias a serem garantidas pelo Estado, mediante as condições de acesso e permanência e; direitos na educação (desdobramentos), os quais têm a função primária de defesa das liberdades no campo da educação que se realizam por intermédio de abstenções do Estado (RANIERI, 2017a, 2017b, 2018).

A literatura indica algumas causas da judicialização no país, tais quais: a redemocratização como ponto culminante à Constituição de 1988, devido a sua relação com os direitos fundamentais, com o acesso à justiça da instituição do Ministério Público, além das garantias fundamentais (BARREIRO; FURTADO, 2015), o fortalecimento da proteção do direito à educação, com instrumentos jurídicos adequados à sua efetivação e caracterização do ensino como direito subjetivo público; a ampliação da atividade do Ministério Público pela Constituição, destacando-se a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; e a consolidação da ação civil pública para defesa de interesses coletivos (BUCCI, 2013; RANIERI, 2013, 2009).

A partir da atual Constituição que a educação passou a ter *status* de direito público subjetivo e com essa nova configuração concebida ao direito à educação que permitiu que as demandas, versando sobre a efetividade de políticas educacionais, pudessem ser matéria de litígio nos tribunais brasileiros, além dos cidadãos terem a possibilidade de exigir a prestação do serviço público, os administradores públicos ainda podem ser responsabilizados pelo não atendimento ou por sua oferta irregular (*vide* §2º do art. 208 da CRFB). Vale ressaltar que o direito à educação não se restringe ao acesso e permanência, mas também à garantia de padrão de qualidade (*vide* art. 206, *inciso* VII da CRFB).

Foi um ganho nas conquistas dos direitos sociais, com destaque para a educação, que passou a contar com maior proteção jurídica, com instrumentos de exigibilidade. Desta forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passa a ter uma nova relação com a educação, podendo, por meio das ações judiciais, intervir significativamente nas questões educacionais, visando a sua proteção e efetividade – fenômeno este que foi designado como judicialização da educação (CURY; FERREIRA, 2012, p. 33).

Judicialização, segundo Barreiro e Furtado (2015), são casos nos quais o Judiciário, por meio de suas decisões, interferem nas políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura, assistência social. Portanto, compreendem a judicialização como um fenômeno político, social, jurídico em que se observa a crescente expansão da atuação do Poder Judiciário sobre esferas antes adstritas apenas ao espaço político-partidário ou ao cenário individual.

Bucci (2009) apresenta dois argumentos sobre os limites da atuação judicial à política pública. O primeiro argumento seria de ordem político-institucional que abarcaria: separação de poderes; déficit democrática do Poder Judiciário; limitação técnica do Poder Judiciário para apreciação das políticas públicas em toda sua complexidade e a discricionariedade administrativa. O segundo argumento é de ordem econômico-financeira, a reserva do possível e a questão da iniciativa das políticas públicas (BUCCI, 2009, p. 5)

O princípio da separação de poderes se desenvolveu a partir da teoria de Montesquieu³⁶ para assegurar a liberdade dos indivíduos. Contemporaneamente, a teoria evoluiu e sofreu adaptações a novas concepções se incorporando ao constitucionalismo com o objetivo de aumentar a eficiência do Estado, pela distribuição de suas atribuições entre órgãos especializados para evitar governos absolutos (DALLARI, 1998, p. 183).

Dallari (1988) nos ensina que:

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. (DALLARI, 1998, p. 184-185)

³⁶ MONTESQUIEU, Charles de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

A separação de poderes resultou na tripartição das funções do Estado – legislativa, executiva e jurisdicional, atribuí-las a três órgãos autônomos que as exercerão com exclusividade, ou ao menos preponderantemente (FERREIRA FILHO, 2012, p. 177). A Carta Magna de 1988 segue essa estrutura³⁷ e ainda considera o princípio da separação de poderes como cláusula pétrea³⁸ enunciada no art. 60, §4º, III, da Constituição³⁹.

Para Appio (2004), a separação dos poderes se assenta na especialização das funções do Estado mas não veda o exercício de uma determinada função por órgão não-especializado, de tal modo que a intervenção do Poder Judiciário não pode ser conceituada como uma invasão da atividade legislativa ou administrativa e, na formulação das políticas públicas, se mostra compatível com a democracia, desde que observados mecanismos de comunicação entre a instância judicial e a sociedade, através das instâncias de democracia participativa (APPIO, 2004, p. 233)

Neste sentido, Bucci (2009) assevera que a invocação do princípio da separação dos poderes como obstáculo para apreciação das políticas públicas pelo Poder Judiciário remonta a uma tradição anterior à Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2009, p. 6).

A limitação do déficit democrático do Poder Judiciário, segundo Bucci (2009), é relacionada a dificuldade contramajoritária, em que os magistrados não teriam a legitimidade para opor-se às decisões daqueles que exercem mandato popular. Posição combatida com fundamentos normativos decorrentes da própria Constituição brasileira que reserva uma parcela de poder político para ser exercida por agentes públicos não recrutados por via eleitoral.

Em relação aos limites da capacidade institucional do Judiciário, discorrem que o Poder Judiciário nem sempre é o mais habilitado a produzir as melhores decisões em determinadas matérias, questões em que envolvem aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade. O juiz pode não ser o mais qualificado por falta

³⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

³⁸ Cláusula pétrea é assim denominada os limites materiais à reforma da Constituição que objetivam assegurar a permanência de seus conteúdos, em virtude de sua relevância para a própria identidade da ordem constitucionais, normas constitucionais que não podem sofrer modificações (SARLET *et al*, 2017, p. 152).

³⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...)

III - a separação dos Poderes;

de informação ou conhecimento específico, devido ao Poder Judiciário não avaliar os impactos de suas decisões sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público – são fatores que comprometem a interferência do judiciário em determinadas matérias.

Outro argumento utilizado para se opor à intervenção do Poder Judiciário na seara de política pública é o princípio da reserva do possível (APPIO, 2004; BUCCI, 2009; DUARTE, 2012). A construção teórica da reserva do possível tem origem na Alemanha, segundo a qual a efetividade dos direitos sociais estaria sob a reserva da capacidade financeira do Estado, uma vez que depende dos cofres públicos para a sua concretização (SARLET *et al.*, 2013, p. 29). Para Duarte (2012), a reserva do possível não pode ser invocada para esvaziar o caráter imperativo dos direitos fundamentais.

O Judiciário, mais do que oferecer uma mera decisão, o fenômeno da judicialização à educação, deve controlar as ações do Poder Executivo, juntamente com todo o sistema de garantia, devendo voltar-se para a construção de direitos sociais. E, segundo Höfling (2001):

Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo “competitivo frente à ordem mundial globalizada”. (HOFLING, 2001, p. 40)

Desse modo, o Poder Judiciário é uma importante instituição que interfere diretamente nas questões concernente à política pública, quando provocado. Seja de forma individual, por meio das ações de Mandado de Segurança, ou de forma coletiva, em Ações Cíveis Públicas, em que o fenômeno da judicialização à educação atua como um mecanismo de avaliação da política pública na efetivação do direito à educação, quando bem observados os preceitos da Constituição Federal.

Para Kim (2017, p. 25-26), o controle judicial das políticas públicas é decorrente do dever do Poder Judiciário de fiscalizar as atividades do Executivo e do Legislativo, segundo o sistema de *check and balances*, ao analisar a legalidade dos atos e procedimentos dos demais Poderes, exercidos quando provocado por uma demanda judicial, promovida por quem tenha legitimidade para propô-la.

Esse controle judicial das políticas públicas, ainda segundo Kim (2017), tem limites. O Poder Judiciário não pode analisar o mérito da decisão administrativa discricionária, desde que não incorra na ilegalidade da escolha quando o administrador ou legislador ultrapassa limites da discricionariedade e/ou os limites principiológicos (violação do princípio da razoabilidade e moralidade administrativa) (KIM, 2017, p. 25).

Ranieri (2017b) apresenta três desafios da judicialização da educação que precisam ser superados: o excessivo número de demandas; o tempo de processamento das demandas que gera prejuízos para os grupos menos favorecidos; treinamento de profissionais que atuam nas demandas educacionais, dada a complexidade e a efemeridade da legislação (RANIERI, 2017b, p. 132).

No sentido de reduzir o número de litigância, autores como Assis (2012), Gotti (2017), Deschamps (2017), Callegari (2017), Ragazzo e Oliveira (2017), sugerem a necessidade de processo de articulação e diálogo interinstitucional ao manter um entendimento formal entre os Poderes, compreendendo direitos, objetivos, metas, limites, recursos, responsabilidades, prazos e sistemas de acompanhamento e controle social, visando reduzir os impactos no planejamento e na execução da política pública de Educação. Para Gotti (2017), o Poder Judiciário precisa superar a maneira de decidir estritamente técnico-formal pois, sem o devido suporte de especialistas com expertise para analisar o impacto de suas decisões nas especificidades próprias do processo educativo e de aprendizagem, podem ser mais prejudiciais aos alunos.

Neste sentido, Bucci (2006) adverte que:

(...) As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2006, p. 31)

Esperar que a atuação judicial possa dar conta da concretização de direitos é deslocar o principal obstáculo para elevação do patamar da cidadania que depende muito mais da superação das desigualdades de renda, que exige mudança na estrutura política do país, no funcionamento do Estado, do sistema econômico (BUCCI, 2009).

Além disso, existe a necessidade de verificar, a partir da redemocratização do Brasil, quais são os mecanismos judiciados mais manejados para a proteção jurídica do direito à educação básica de qualidade, exemplificando com ações identificadas na pesquisa.

3.3 MECANISMOS JUDICIAIS DE PROTEÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A partir da redemocratização do Brasil e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade passou a contar com sistemas de proteção e garantias sociais. Para Bucci (2006), os direitos sociais só fazem sentido, no sistema normativo, se estiverem atrelados a um conjunto de garantias (BUCCI, 2006, p. 7), são as garantias que favorecem a concretude do direito à educação.

Neste sentido, foi constituído a instituição do Ministério Público⁴⁰ como fiscal da norma, ampliando a possibilidade dos cidadãos e da sociedade em exigir a prestação da Administração Pública por meio de tutelas jurisdicionais, e a educação ganhou destaque maior em comparação às constituições anteriores (ASSIS, 2012).

O direito à educação pôde contar com mecanismos de proteção jurídica, a CRFB/1988 dispõe de meios eficazes para a exigibilidade da proteção jurídica do direito à educação, podendo ocorrer tanto por ações individuais (a título de exemplo, Mandado de Segurança), quanto por ações coletivas (Ações Coletivas Públicas, dentre outras). Desse modo, a sociedade civil ganha novas possibilidades de participar na atuação estatal, onde o acesso à justiça adquire um *status* importante na política pública (FREITAS, 2016, p. 155).

Além da CRFB/1988, a educação dispõe ainda de outros importantes apoios para a exigibilidade, a exemplo, a Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional); a Lei nº. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei nº 11.484/2007 (Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/Fundeb – e dá outras providências); Lei nº 13.005/2014 (Aprovação do Plano Nacional de Educação-PNE e outras providências); Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dentre

⁴⁰ Foi somente com a CRFB/1988 que o Ministério Público ganhou autonomia e feições próprias enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (*vide* art. 127 da CRFB/1988) (FERREIRA FILHO, 2012, p. 210).

outras legislações esparsas que abordam o direito à educação e sua implementação de acordo com política pública educacional.

Atualmente, conta-se com mecanismos mais eficazes para defender que crianças e adolescentes recebam educação escolar, primando por sua qualidade, para que não sejam vítimas da exploração do trabalho infantil, que não lhes faltem oportunidades de acesso à escolarização. Mas a comunidade escolar e todos os envolvidos com a Educação estão sabendo manejar os instrumentos jurídicos de proteção do direito à educação? Os profissionais da educação estão dialogando com o sistema de Justiça na tentativa de construção de uma Educação mais democrática e emancipadora?

Cabe ao Poder Judiciário apreciar, em última instância, a ausência ou deficiência de uma estrutura adequada, a regular efetivação da implementação da política educacional, podendo anular ato ilícitos, impor obrigações de fazer ou não fazer, perseguir a responsabilidade civil, administrativa e criminal das autoridades competentes.

Importante destacar a previsão da LDBEN para acionar o poder público para se exigir o acesso à educação básica obrigatória, relacionando quem provocar o Poder Judiciário⁴¹, qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público.

É, ainda, garantida a gratuidade para peticionar no Poder Judiciário, favorecendo o acesso ao sistema de Justiça. O objeto de matéria no manejo desta ação é a proteção jurídica do ensino de responsabilidade do Poder Público na hipótese de não-oferecimento ou sua forma irregular (DIGIÁCOMO, 2004).

A ação deve ser processada e julgada de forma prioritária à efetivação dos direitos referentes à educação, atendendo ao disposto no art. 4º do ECA, de modo a minimizar as consequências prejudiciais da oferta irregular do ensino.

⁴¹ Art. 5º - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

(...)

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do §2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

(...)

Neste sentido, abordam-se os mecanismos mais recorrentes para a tutela jurisdicional do direito à educação, lembrando que não temos a pretensão de fazer uma exposição exaustiva, mas apenas traçar um panorama das vias de acesso mais comuns para a proteção do direito à educação. A relevância em abordar tais mecanismos é empoderar os profissionais da área da educação, esclarecendo que têm à disposição meios para demandar do Poder Público sua satisfação ao se depararem com omissões ou lesão ao direito à educação, que, comumente, são tomados por sentimento de impotência diante às dificuldades de seu ofício.

Sendo assim, o direito à educação pode receber a proteção jurídica dos seguintes mecanismos judiciais:

a) Mandado de Segurança – prescrito no art. 5º, inciso LXIX da CRFB/1988:

[...] conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Seu manejo constitui numa das garantias fundamentais ⁴², colocado à disposição do indivíduo contra arbítrio do Estado e de seus agentes. É regulamentado pela Lei nº 12.016/2007.

Nos ensinamentos de Ferreira Filho (2012):

O mandado de segurança é remédio específico contra a violação pelo poder público de direito, líquido e certo, outro que o de locomoção ou o acesso a informações pessoais. O seu campo de ação é definido por exclusão: onde não cabe habeas corpus ou habeas data, cabe mandado de segurança. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 241)

O mandado de segurança surgiu no ordenamento brasileiro como instrumento jurídico para proteção de direitos fundamentais que não fossem de liberdade, seu fundamento é a ilegalidade, que compreende o abuso de poder.

⁴² Para José Afonso da Silva (2013): “são *garantias constitucionais* na medida em que são instrumentos destinados a assegurar o gozo de direitos violados ou em vias de ser violados ou simplesmente não atendidos”. Comumente denominado na doutrina e na jurisprudência de remédios constitucionais, “no sentido de *meios* postos à disposição dos indivíduos e cidadãos para provocar a intervenção das autoridades competentes, visando *sanar, corrigir*, ilegalidade e abuso de poder em prejuízo de direitos e interesses individuais. Alguns desses remédios revelam-se meios de provocar a atividade jurisdicional, e, então, têm natureza de ação: são *ações constitucionais*”. (SILVA, 2013, p. 445)

O propósito da ação de mandado de segurança é provocar a autoridade judiciária para corrigir atos da Administração Pública, em todas as esferas. O procedimento tem como princípio a celeridade, não demanda instrução probatória, sendo indispensável que o autor prove de plano a liquidez e a certeza do direito invocado, que a causa de pedir esteja amparada em disposição legal ou constitucional expressa e quem é o demandado, o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder arguido. Para Hely Meirelles (2009, p. 34): “Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração”. Para o manejo deste remédio constitucional, o direito invocado há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação.

Não há instrução probatória⁴³ no mandado de segurança, pois o mesmo exige situações e fatos comprovados de plano, há apenas dilação para informações do impetrado sobre as alegações e provas oferecidas pelo impetrante (MEIRELLES, 2009, p. 34).

O mandado de segurança normalmente tem caráter repressivo quando efetivamente o direito for lesionado, mas possui, ainda, caráter preventivo, quando invocado para proteger ameaça de lesão a direitos (MEIRELLES, 2009, p. 28). Contempla, ainda, duas formas: mandado de segurança individual e coletivo, empregado na defesa de direitos individuais e direitos coletivos, respectivamente.

O mandado de segurança coletivo está previsto no art. 5º, *inciso* LXX da CRFB/1988: “o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”. Possui os mesmos requisitos do mandando de segurança individual, como visto anteriormente, lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo; ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; ilegalidade ou abuso de poder.

⁴³ Chama-se instrução do processo a fase em que as partes devem produzir as provas de suas alegações. Normalmente, essa fase, que o direito antigo denominava de dilação probatória, se inicia logo após o despacho saneador e se finda na audiência, no momento em que o juiz declara encerrada a instrução e abre o debate oral. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1103).

Vale ressaltar as disposições do ECA para a legitimidade do Ministério Público para o manejo do mandado de segurança na defesa dos interesses sociais e individuais, indisponíveis afetos à criança e ao adolescente (art. 201, *inciso IX* e art. 212, §2º), dentre os quais o direito à educação, podendo ser impetrado tanto mandado de segurança individual quanto coletivo.

A pesquisa identificou nove Mandados de Segurança⁴⁴, todos individuais, dentre os quais oito eram de caráter repressivo para corrigir violações de direitos de impedimento de realização de matrícula devido corte etário, disponibilidade de monitor especializado para acompanhar aluno com deficiência, manutenção de convênio para a realização de Educação Infantil – pretendiam corrigir atos da Administração Pública.

O único Mandado de Segurança de caráter preventivo foi impetrado por membros do Conselho Escolar para impedir que estabelecimento de ensino fosse desativado, afastando o possível ato administrativo que, na perspectiva dos conselheiros, era tido como ameaça aos direitos do corpo discente e docente.

Tome-se como exemplo a ação 0001250-24.2013.8.14.0042, no início do ano letivo de 2013: os pais da criança, à época com cinco anos completos, procuraram realizar a matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental. Como a criança não tinha seis anos completos, foi orientado pelo estabelecimento escolar continuar a frequentar o pré-escolar. O direito pela continuidade do processo educativo, ou seja, direito à educação, era o direito líquido e certo e que estava sendo violado pelo gestor escolar ao impedir a realização de matrícula em obediência a normas administrativas.

O paciente da ação processual era a criança representada pelos pais maiores e a Defensoria Pública ingressou com o Mandado de Segurança. A violação de direitos no presente caso foi a continuidade do processo educacional à criança, o ato lesivo da administração pública foi deixar de realizar a matrícula no Ensino Fundamental. A autoridade pública coatora foi a Secretaria Municipal de Educação a gestora do sistema de ensino público municipal responsável pela oferta prioritária na Educação Infantil e Ensino Fundamental.

A ação foi autuada e distribuída em 03 de abril de 2013, a decisão deferindo o pedido liminar para que a criança fosse matriculada no primeiro ano do Ensino Fundamental foi em 09 de abril de 2013. A Administração Pública foi notificada para

⁴⁴ Os processos estão relacionados no **Quadro 01** – Demonstrativos das ações encontradas no Tribunal de Justiça do estado do Pará na seção 4.

tomar conhecimento da ação e, no prazo de dez dias, prestar informações. Em 06 de agosto de 2013 foi prolatada a sentença que julgou procedente o pedido e mantida a liminar para que a criança continuasse matriculada no primeiro ano do Ensino Fundamental, demonstrando a celeridade processual que se espera das ações de Mandado de Segurança.

b) Mandado de Injunção – igualmente previsto na Constituição, art. 5º, *inciso* LXXI, dispõe que:

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Está regulamentado pela Lei nº 13.300/2016.

Pretende-se a proteção de direitos fundamentais ameaçados ou violados em razão da ausência de norma regulamentadora que permita seu regular exercício, portanto, sua finalidade consiste em conferir imediata aplicabilidade à norma em virtude de ausência da regulamentação (DIGIÁCOMO, 2004, p. 369). O mandado de injunção não visa obter a regulamentação prevista,

[...] seu objeto é a proteção de quaisquer direitos e liberdades constitucionais, individuais, coletivos, de pessoa física ou jurídica e de franquia relativa à nacionalidade, à soberania popular e à cidadania. (MEIRELLES, 2009, p. 287)

Constitui, portanto:

[...] um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição. Sua principal finalidade consiste assim em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação. Revela-se, neste quadrante, como um instrumento da realização prática da disposição do art. 5º, § 1º. (SILVA, 2013, p. 451)

Os pressupostos para o cabimento do mandado de injunção são: a existência de um direito constitucional referente às liberdades constitucionais, à nacionalidade, à soberania popular e à cidadania; e a falta de norma regulamentadora que impeça ou prejudique o gozo destes direitos (MEIRELLES, 2009, p. 289).

A parte autora (impetrante) do mandado de injunção pode ser tanto pessoa natural ou jurídica que se considerem titulares dos direitos, das liberdades ou

prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Os demandados podem ser o Poder, órgão ou autoridade com atribuição de editar a norma regulamentadora (art. 3º da Lei nº 13.300/2016). Vale ressaltar que o mandado de injunção não visa ter a regulamentação prevista na norma constitucional, não é sua função pedir a expedição da norma regulamentadora (SILVA, 2013, p. 453).

Por força da Lei nº 13.300/2016, o mandado de injunção admite a modalidade individual e coletiva (art. 1º do referido diploma). A decisão, em regra, valerá entre as partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora (art. 9º), podendo eventualmente conferir eficácia a todos (§1º do art. 9º) e os efeitos poderão ser estendidos a casos análogos, após o trânsito em julgado, mediante decisão monocrática do relator, (§2º do art. 9º).

A presente pesquisa não identificou nenhuma ação de mandado de injunção pertinente ao direito à educação no estado no Pará.

c) Ação Popular – está prevista constitucionalmente no *inciso* LXXIII do art. 5º, prescreve que:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A regulamentação da ação popular é dada pela Lei nº 4.717/1965.

Para Meirelles a ação popular:

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (MEIRELLES, 2009, p. 149)

A partir do qual todo cidadão possa exercer diretamente a função fiscalizadora do bem comum. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, manifestação direta da soberania popular, tendo a oportunidade de contribuir com a melhoria da defesa do interesse público e da moral administrativa. Sobre esse aspecto, Silva (2013, p. 466) considera uma garantia constitucional política, constituindo ainda uma ação judicial no poder de reclamar do cidadão, um provimento judiciário que declare nulos ou torne nulos atos do poder público, lesivos ao patrimônio

público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural.

O primeiro requisito da ação popular é que o seu autor seja cidadão brasileiro e que esteja no pleno gozo de seus direitos civis e políticos. Outro requisito para propositura da ação popular é que seja feita na defesa do interesse público contra a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidade por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais da Administração Pública, e o terceiro requisito é lesividade do ato ao patrimônio público (MEIRELLES, 2009, p. 151).

O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, proposta contra as autoridades, funcionários ou administradores, contra pessoa jurídica de direito público ou privado que houverem autorizado o ato impugnado, ou contra aqueles que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, bem como contra os beneficiários diretos dos atos.

A ação popular tem fins preventivo e repressivo à autoridade administrativa. Ação popular poderá ser ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos do ato – meio preventivo – ou ser proposta depois da lesão para reparação do dano – meio repressivo (MEIRELLES, 2009, p. 156).

São considerados atos lesivos ao patrimônio no caso de serem praticados sem a observância da competência; ocorrerem em vícios de forma; ilegalidade do objeto; inexistência dos motivos; desvio de finalidade (art. 2º da Lei nº 4.717/1965).

Importante instrumento judicial que pode ser manejado por qualquer cidadão para a defesa do direito à educação e, para atender a este requisito, a comprovação de cidadania se faz pela apresentação do título eleitoral ou outro documento correspondente (§3º do art. 1º da Lei nº 4.717/1965). Para Digiácomo (2004), a legitimidade concebida a qualquer cidadão representa o exercício de um poder de natureza política decorrente da soberania popular e da presença de um Estado Democrático de Direito (DIGIÁCOMO, 2004, p. 364).

A presente pesquisa não identificou nenhuma ação popular pertinente ao direito à educação no estado no Pará.

e) Ação Civil Pública – tem sua previsão constitucional no rol das funções institucionais do Ministério Público como instrumento para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129,

inciso III da CRFB/1988). É disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, constitui como meio da defesa e proteção do interesse público. Para Bucci (2009), as ações coletivas e as ações cujas decisões têm efeito contra todos são as melhores, pois realizam o controle judicial das políticas públicas (BUCCI, 2009, p. 11).

Este mandamento objetiva a indenização pelo dano causado destinado à reconstituição dos bens lesados, como condenação em dinheiro, podendo ainda exigir o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da Lei nº 7.347/1985), acompanhado por aplicação de multa em caso de inadimplência, determinado pelo magistrado.

Os legitimados para propor ação civil pública são: Ministério Público, Defensoria Pública, os entes da federação, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação constituída há pelo menos um ano que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, na livre concorrência aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º e *incisos*, da Lei nº 7.347/1985).

A ação civil pública também está prevista na Lei nº 8.069/1990 (ECA) como mais uma possibilidade para a proteção jurídica em defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O ECA elenca minuciosamente os direitos constitucionais do art. 106 a 109 e as garantias processuais do art. 110 e 111, dedicando um Capítulo para proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos (do art. 208 a 224). Aplica-se, subsidiariamente, as ações civis previstas no ECA as disposições da Lei nº 7.347/1985.

O ECA assegura, entre outros, o direito à educação, disposto no Capítulo IV (do art. 53 ao 59), assim, cabem ações civis públicas para assegurar condições para efetivação do direito à educação. Estabelece, inclusive, a competência ao Ministério Público para promover ação civil pública (*ex vis legis* do disposto nos arts. 201, *inciso III*, 220, 221 do ECA).

Da necessidade do melhor aparelhamento judicial para as questões pertinentes aos direitos da infância e juventude, o Estatuto da Criança e do Adolescente previu uma série de prerrogativas que podem ser tomadas para fazer valer os mandamentos legais e constitucionais, tais quais: a admissão de todas as espécies de ações pertinentes para a defesa dos direitos e interesse protegidos (art. 212); se a medida

judicial manejada não corresponde a procedimento previsto na lei, o magistrado deve adotar a iniciativa para investigar os fatos e ordenar de ofício as providências necessárias – tendência doutrinária que procura conferir ao juiz, cada vez mais, um papel mais ativo no processo, por outro lado a atenuação do formalismo processual (art. 153).

Ainda no ECA é garantido o acesso à Defensoria Pública, Ministério Público e ao Poder Judiciário a toda criança e adolescente. Dessa forma, todos os que possuem interesse e legitimidade para a defesa dos direitos infanto-juvenil, estão amparados através destas disposições, inclusive quanto à isenção de custas e emolumentos às ações de competência da Justiça da Infância e da Juventude, ressalvada a litigância de má-fé (art. 141). As ações referentes à Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos (Capítulo VII do ECA, entre os quais: direito ao ensino obrigatório; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escola às crianças; ensino noturno regular; programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental) não haverá adiantamentos de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas (art. 219).

Para Bucci (2006), ações coletivas são os meios por excelência para a solução de conflitos envolvendo direitos sociais, e tem gerado um novo patamar jurídico de cidadania no Brasil por exigir a efetividade das normas asseguradoras de direitos.

A Ação Civil Pública foi a espécie de ação que a pesquisa identificou o maior quantitativo: foram, ao todo, vinte e cinco ações⁴⁵. Pretendiam proteger o patrimônio público e social, solicitavam reformas em estabelecimentos de ensino; conclusão de obras paralisadas; ampliação de espaços escolares; acessibilidade na infraestrutura física; abastecimento de água para consumo; a defesa do interesse público como a oferta da modalidade da Educação Escolar Indígena; cumprimento dos dias letivos; o atendimento educacional especializado; lotação de cuidador, intérprete, tradutor; o fornecimento de programas suplementar de alimentação e transporte escolar. Os objetivos das demandas eram cessação e reconstituição dos bens lesados com a exigência de cumprimento de obrigação de fazer à Administração Pública. Na pesquisa todas as ações foram propostas pelo Ministério Público.

⁴⁵ Os processos estão relacionados no **Quadro 01** – Demonstrativos das ações encontradas no Tribunal de Justiça do estado do Pará e no **Quadro 2** – Demonstrativos das ações encontradas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região-Seção Judiciária do estado do Pará, na seção 4.

Para exemplificar, tome-se a Ação Civil Pública Processo nº 0000189-09.2011.8.14.0072. É aferido nos autos que moradores da localidade de planalto do município de Medicilândia relataram ao Ministério Público ⁴⁶ irregularidades na prestação do programa de transporte escolar, tais quais: o não cumprimento de toda a rota; o veículo não atendia às exigências de vistoria do Departamento de Trânsito.

No presente caso, o dano aos alunos era causado pela irregularidade no programa de transporte escolar que é direito assegurado à criança e ao adolescente, garantia constitucional (art. 208, *inciso VIII* da CRFB/1988), elencado ainda no rol dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos (*inciso V* do art. 208 do ECA⁴⁷) e na LDBEN art. 4º, *inciso VIII*, portanto, cabível a ação civil pública (art. 1º, *inciso IV* da Lei nº 7.347/1985)⁴⁸.

A ação foi proposta pelo Ministério Público⁴⁹ na Comarca de Medicilândia, local onde ocorreu o dano (art. 2º da Lei nº 7.347/1985)⁵⁰, em face à municipalidade, pois era quem executava o programa.

Na demanda, foi imposta à municipalidade, o cumprimento da obrigação de fazer⁵¹ no sentido de realizar o fornecimento do transporte escolar a todos os alunos da rede pública municipal domiciliados na localidade citada na petição inicial, devendo ainda o município cumprir as disposições legais de segurança, adequação e eficiência

⁴⁶ Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

⁴⁷ Capítulo VII - Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

(...)

V - De programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

(...)

⁴⁸ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

IV - A qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

⁴⁹ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007)

I - O Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

⁵⁰ Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

⁵¹ Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

contidas no Código de Trânsito Brasileiro e do Ministério da Educação e demais legislação aplicável.

O magistrado, na sentença, fixou multa em pecúnia diária em caso de descumprimento da decisão, o que é previsto em lei (art. 11 da Lei nº 7.347/1985)⁵².

No caso exemplificado, não foi possível constatar no relatório da sentença se o Ministério Público chegou a instaurar inquérito civil, o que é comum, porém não se trata de requisito para propositura de ação civil pública.

Não obstante as espécies de ações mais comuns no manejo para a proteção do direito à educação expostas, nos deparamos na pesquisa com uma ação de Medida de Proteção requerida pelo Ministério Público em favor de duas crianças para a realização de matrícula na Educação Infantil (Processo nº 0000109-46.2012.8.14.0095).

As medidas de proteção consistem nos dispositivos inseridos no Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicáveis sempre que seus direitos sofrerem ameaça ou violação, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou por sua própria conduta (vide art. 98 do ECA)⁵³.

Verificadas quaisquer dessas condições, poderá a autoridade competente determinar, nos termos do artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outras, as seguintes medidas: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta (vide art. 101 do ECA).

⁵² Art. 11 Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

⁵³ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III - em razão de sua conduta.

No caso apresentado, as crianças, representadas pelos genitores, procuraram o Ministério Público, pois alegavam violação do direito à educação pela ação da Secretaria Municipal de Educação que não realizou a matrícula escolar das crianças. Assim, o desvio da norma autoriza o Ministério Público, através da representação em juízo, a buscar os fins sociais a que o Estatuto se destina.

Ademais, as espécies de ações judiciais aqui apresentadas e exemplificadas foram expostas ao leitor não familiarizado com a área jurídica. Abordou-se apenas as ações mais correntes apresentadas pela doutrina para a proteção jurídica do direito à educação e, como já mencionado, o legislador, seguindo o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, explicitou no ECA⁵⁴ serem admissíveis todas as espécies de ações pertinentes para a defesa dos direitos e interesse protegido pelo Estatuto.

Sendo assim, esta seção teve como fundamento conceituar as políticas públicas e educacionais, mostrar os mecanismos judiciais manejados para a proteção jurídica do direito à educação básica e a atuação do Poder Judiciário. Por outro prisma, é imprescindível descrever e discutir as decisões educacionais aferidas no Tribunal de Justiça do Estado do Pará e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região- Seção Judiciária do Pará com o objetivo de analisar a atuação da Justiça Comum no estado do Pará em relação à proteção jurídica do direito à educação básica pública.

Desse modo, a discussão destas ações judiciais será elencada a partir das categoriais de análise que serão descritas na próxima seção com a pretensão de correlacioná-las com o direito material da educação básica e a execução da política pública educacional.

⁵⁴ Art. 212 Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes.

4 DECISÕES EDUCACIONAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 1ª REGIÃO-SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ REFERENTES AO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA

Esta seção apresenta o resultado da pesquisa realizada nos bancos de dados dos tribunais e sua consequente organização em categorias que possibilitaram analisar a proteção jurídica do direito à educação básica pública no Estado do Pará.

Além disso, nos tópicos e subtópicos seguintes, enfatizam-se os casos em conformidade com o objeto de pesquisa, descrevendo-os de acordo com os níveis e modalidades de ensino e objeto/assunto das controvérsias nas seguintes categorias: Acesso à Educação Básica; Permanência de alunos em estabelecimento de ensino; Responsabilidade Estatal e Decisão Administrativa e/ou Política.

As ações analisadas correlacionadas nas categorias descritas deram, ainda, suporte para verificar a judicialização e a avaliação da política pública da educação básica no Estado do Pará.

Da consulta no site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA, encerrada em 22 de agosto de 2018, disponibilizou um resultado de 3.956 (três mil, novecentos e cinquenta e seis) ações. Foi preciso consultar cada um dos registros do banco de dados para conhecer a matéria/objeto das ações, dentre as quais o maior destaque eram reclamações trabalhistas, pleitos referentes à obtenção do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS de servidores temporários; redução de jornada de trabalho; descontos considerados indevidos; lotação funcional; demandas a respeito de direitos e vantagens funcionais; admissão de candidatos aprovados em concurso público; extinção e rescisão contratual com a administração pública referentes a procedimentos licitatórios; ações criminais devido a furtos às unidades escolares; peculato; improbidade administrativa – ações estas cujas matérias não fazem parte do objeto deste estudo.

No portal do PJe-TJPA, retornou um total de vinte e cinco registros que dizem respeito a ações que objetivavam a obtenção de provimento jurisdicional de vantagens funcionais, gratificações, licenças, indenizações, abono pecuniário, acompanhamento de cônjuge, remoção, a classificação e preterição em concurso público, anulação de edital. Não constou nenhum registro de ação relacionada ao objeto de pesquisa.

No TJPA foram separadas as ações relativas à promoção e proteção à educação básica da rede pública que demandavam prestação estatais, tais quais:

solicitação por vagas; restrição de matrícula devido a corte etário; idade mínima para ingresso na modalidade de Educação Jovens e Adultos; direito de frequentar escola próxima à residência; acessibilidade e atendimento à Educação Especial; regularização de transporte escolar; fornecimento de alimentação escolar; melhorias nas unidades escolares; solicitação de lotação de profissionais; fechamento de escola; rescisão de convênio, demonstradas no Quadro 1.

Quadro 1 - Demonstrativo das ações encontradas no Tribunal de Justiça do Estado do Pará

| Assunto/Pedido | Processo/Classe |
|---|------------------------------------|
| Continuidade de convênio | 0827139-04.2017.8.14.0301/MS* |
| | 0003105-51.2013.8.14.0070/MS |
| Solicitação de abastecimento de água em escola | 0010577-65.2017.8.14.0005/ACP** |
| Cumprimento dos dias letivos | 0009078.15.2016.8.14.0059/ACP |
| | 0000425-25.2008.8.14.0020/ACP |
| Melhoria predial e lotação de funcionários em Escolas | 0102848-55.2015.8.14.0008/ACP |
| | 0006942-09.2013.8.14.0008/ACP |
| | 0003017-24.2012.8.14.0013/ACP |
| | 0006770-12.2014.8.14.0015/ACP |
| | 0007747-04.2014.8.14.0015/ACP |
| | 0006813-46.2014.8.14.0015/ACP |
| | 0000542-07.2014.8.14.0052/ACP |
| | 0008307-31.2016.8.14.0061/ACP |
| | 0000721-67.2017.8.14.0073/ACP |
| | 0000663-28.2017.8.14.0085/ACP |
| Alimentação Escolar | 0066796-60.2015.8.14.0008/ACP |
| Solicitação de Matrícula Escolar | 0000587-75.2013.8.14.0042/MS |
| | 0045124-53.2016.8.14.0301/MS |
| | 000009-31.2018.8.14.0009/AOF*** |
| | 0001250-24.2013.8.14.0042/MS |
| | 0005173-58.2013.8.14.0042/MS |
| | 0000109-46.2012.8.14.0095/MPAC**** |
| Transporte Escolar | 0003194-04.2013.8.14.0061/MS |
| | 0006187-02.2016.8.14.0033/ACP |
| Lotação de professores | 0000189-09.2011.8.14.0072/ACP |
| | 0000376-69.2010.8.14.0066/ACP |
| Revogar a desativação de escolar | 0003827-06.2013.8.14.0064/ACP |
| | 0003032-72.2017.8.14.0027/ACP |
| Solicitação de assistência pedagógica individual para Educação Especial | 0001225-50.2007.8.14.0000/MS |
| | 0006760-42.2016.8.14.0000/MS |
| | 0004444-35.2016.8.14.0104/AOF |
| Solicitação de cadeiras adaptadas | 0001541-28.2016.8.14.0039/ACP |
| | 0005351-10.2016.8.14.0104/AOF |
| TOTAL DE AÇÕES | 34 |

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

OBS: *MS – Mandado de Segurança

**ACP – Ação Civil Pública

***AOF – Ação de Obrigação de Fazer

****MPCA – Medida Protetiva à Criança e Adolescente

Ações que foram registradas⁵⁵ entre os anos de 2005 a julho de 2018, das quais dezessete ações encontram-se sentenciadas em primeira instância e dezessete ações estavam em andamento processual até a finalização da consulta, mas constavam com decisões liminares⁵⁶.

Do resultado das consultas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região–TRF1 na Seção Judiciário do Pará-SJPA e do Processo Judicial Eletrônico-PJe do TRF1-SJPA, foram encontradas dezessete ações registradas entre os anos de 2011 e agosto de 2018, referentes a: classificação ou preterição de concurso público; abonos pecuniário; descontos indevidos; redistribuição; admissão e remoção de servidores; acumulação de cargos; improbidade administrativa; solicitação de matrícula indeferida por não atender requisito do Sistema de Cota; realização de matrícula indeferida por não apresentação de título eleitoral; realizar matrícula após transferência; reintegração ao corpo discente após sanção disciplinar; acesso à educação aos povos indígenas; pactuação do regime de colaboração para Educação Escolar Indígena; solicitação de construção de unidades escolares indígenas; solicitação de lotação de professores indígenas. As ações selecionadas que atenderam aos objetivos do trabalho estão relacionadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Demonstrativo das ações encontradas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região- Seção Judiciária do Estado do Pará

| Assunto/Pedido | Processo/Classe |
|--|---------------------------------|
| Reintegração ao corpo discente | 0031154-25.2011.4.01.3900/AO* |
| Acesso à educação aos povos indígenas | 0002317-91.2015.4.01.3908/ACP** |
| Regime de colaboração para Educação Escolar Indígena | 0000378-31.2014.4.01.3902/ACP |
| Construção de unidade escolar indígena | 0002263-49.2015.4.01.3901/ACP |
| Lotação de professores indígenas | 0001541-28.2014.4.01.3908/ACP |
| TOTAL DE AÇÕES | 05 |

Fonte: Tribunal Regional Federal da 1ª Região-Seção Judiciária do Estado do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

OBS: * Ação Ordinária

** ACP – Ação Civil Pública

⁵⁵ O registro de uma ação judicial é o primeiro ato processual submetido a todo processo antes de ser encaminhado ao magistrado (art. 248 do NCPC), serve para documentar a entrada dos feitos nas Varas Judiciais como meio de identificação da causa e controle estatístico, é por meio do registro que o cartório ou a secretaria estará sempre documentado para certificar a existência ou não de processo sobre determinado litígio (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 774).

⁵⁶ Decisão liminar é medida dos poderes atribuído ao juiz que a lei permite a faculdade de conceder a medida de segurança previamente, podendo ser antes da citação do réu ou após justificação prévia (NCPC, art. 300, §2º), para serem concedidas, requer que sejam demonstrados os requisitos legais previsto para a providência, elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, sua finalidade é prevenir o dano (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 813-814).

Assim como no TJPA, foram encontradas outras dez demandas que objetivavam a expedição de certificados de Conclusão do Ensino Médio devido à obtenção de resultados na avaliação do ENEM, que não fazem parte desta análise.

Ademais, foi encontrada uma ação civil pública (Processo nº 0001750-58.2018.4.01.3907) que, até o fechamento deste trabalho, não tinha nenhum documento disponível para consulta, apenas mencionava o assunto da petição: Educação Pré-escolar, o que impossibilitou a inclusão para análise. Outra menção a ser feita é em relação a ACP (Processo nº 0000426-87.2014.4.01.3902) em que o Ministério Público Federal-MPF ingressou contra o Município de Santarém, o estado do Pará e a União objetivando que os sistemas de ensino adotassem medidas preventivas à diminuição de preconceito e discriminação étnica nas escolas públicas, que teve como resultado a homologação de acordo judicial em que o município, estado e a União se comprometeram em realizar tiragens de cartilhas educativas a serem distribuídas pelo município e estado e a realização de campanhas de conscientização executada pelo município com apoio financeiro do estado – embora não seja objeto de estudo da pesquisa, faz-se alusão ao devido achado.

A utilização da metodologia da análise de conteúdo (BARDIN, 2011) por meio da categorização das ações possibilitou uma organização didática e cronológica dos casos analisados e detalhados na Tabela 14, o que será demonstrado no decorrer da pesquisa à agregação de casos e ações conforme as categorias supramencionadas.

Tabela 14 – Distribuição anual das ações judiciais organizadas conforme as categorias de análise

| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Até julho de 2018 | Total de ações por categoria |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------------------------------|
| Acesso à Educação Básica | 1 | | | | | | | 1 | 4 | | 1 | 5 | 1 | 1 | 14 |
| Permanência | | | | | | | 2 | | | | 1 | 1 | | | 4 |
| Responsabilidade estatal | | | | 1 | | 1 | | 1 | 2 | 5 | 2 | 2 | 3 | | 17 |
| Decisões administrativas e políticas | | | 1 | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | 4 |
| Total de ações por ano | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 2 | 2 | 7 | 6 | 4 | 8 | 5 | 1 | 39 |

Fonte: TJPA e TRF1ª Região-Seção Judiciária do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

A Tabela 14 evidencia que a provocação do Poder Judiciário para resoluções de conflitos relativas à educação básica pública no estado é pouco corrente, num período de treze anos foram encontradas trinta e nove ações, surpreendendo o autor,

pois esperava-se uma quantidade de demanda maior, dado o diagnóstico apresentado na Seção 3 do panorama da educação básica paraense demonstrou que a educação obrigatória e gratuita não está universalizada, que as metas de expansão do ensino do PNE e PEE não foram atingidas, que os indicadores educacionais: população na escola; taxa de distorção idade-série; taxa de analfabetismo; taxa de aproveitamento e avaliações externas, revelaram que o Pará ocupa as piores posições do *ranking* nacional. Mas, mesmo diante de um quadro histórico de múltiplas deficiências da educação básica, não tem um movimento amplo pela judicialização da educação como constatado em outras pesquisas (SILVEIRA, 2010; ASSIS, 2012; RANIERI, 2017a).

A ação mais antiga está disponível no portal de consulta do TJPA: é uma ação do ano de 2005 que objetivava obter a tutela jurisdicional para o acesso à educação. A próxima foi demandada dois anos após, em 2007. Os anos de 2016 e 2013 foram os anos em que mais se registrou ações referentes à proteção jurídica do direito à educação básica no estado.

As ações referentes à responsabilidade estatal foram as mais correntes, registrando um percentual superior a 43% do total de casos identificados, seguido pelas ações referentes à tutela de acesso à educação básica, responsável por um pouco mais de 35% de todas as demandas identificadas.

A seguir, apresenta-se análise das decisões proferidas em primeira instância do TJPA e TRF1-SJPA, com a pretensão, a partir dos objetivos e as categorias elencadas nesta pesquisa, de analisar a atuação da Justiça Comum no estado do Pará em relação à proteção jurídica do direito à educação básica pública.

4.1 Acesso a Diferentes Etapas e Modalidades da Educação Básica

Na categoria de Acesso à Educação Básica, foram incluídas ações cujo objetivo era obter provimento jurisdicional que garantisse vaga a diferentes etapas e/ou modalidades da educação básica, escolarização aos povos indígenas, bem como a acessibilidade aos alunos com deficiência.

Ações que solicitaram vagas na Educação Infantil foram identificadas somente em três casos, revelando um quadro de judicialização diferente de outras pesquisas,

a título de exemplo, do que ocorrem no estado de São Paulo e das demandas no STF (SILVEIRA, 2010; ASSIS, 2012; RANIERI, 2017a).

Tabela 15 - Decisões por tema segundo a categoria Acesso à Educação Básica

| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Até agosto/2018 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
| Acesso à Educação Infantil | | | | | | | | | 3 | | | | | |
| Acesso ao Ensino Fundamental | | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | 1 |
| Acesso ao Ensino Médio | | | | | | | | | | | | | | |
| Acesso à Educação Profissionalizante | | | | | | | | | | | | | | |
| Acesso à Educação Especial | 1 | | | | | | | | | | | 4 | 1 | |
| Acesso à Educação Indígena | | | | | | | | | | | 1 | | | |
| Acesso à Educação de Jovens e Adultos | | | | | | | | | | | | | | |
| Acesso à Educação Quilombola | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: TJPA e TRF 1ª Região-Seção Judiciária do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

Surpreendeu, ainda, na Tabela 15, a falta de ocorrência para a tutela ao acesso para o Ensino Médio, sendo que a Tabela 6 da Seção 3 mostrou que a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos nas escolas de Ensino Médio, em todo o período pesquisado, não atingiu 50% e, mesmo diante de um atendimento tão baixo, não há demandas judiciais solicitando o acesso para a etapa. Também não foram identificadas ações pleiteando acesso à vaga para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, mesmo tendo taxa de distorção idade-série tão elevadas – a pior em todo o país, como demonstrado na Tabela 10.

Segundo o Instituto de Terras do Pará-ITERPA⁵⁷, o estado tem noventa e nove territórios quilombolas, localizados nos diversos municípios paraenses e, mesmo diante a todo esse quantitativo de territórios reconhecidos pelo Estado, não foi identificada nenhuma ação referente à modalidade de Educação Quilombola.

⁵⁷ Informações encontradas no Instituto de Terras do Pará-ITERPA, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.iterpa.pa.gov.br/quilombolas>. Acesso em 30 de nov. de 2018. O Instituto de Terras do Estado do Pará (Iterpa) é uma autarquia de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro em Belém, para atuar na execução da política de preservação do patrimônio agrário paraense. O Iterpa busca diminuir a violência rural; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais; diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental. Foi criado em 08 de outubro de 1975, por meio da Lei Estadual nº 4.584. Para maiores informações, consultar: <http://www.iterpa.pa.gov.br/>.

a) Demandas acesso à Educação Infantil: corte etário para a pré-escola

Nacionalmente, a Educação Infantil é marcada por um contexto que demonstra a falta de prioridade conferida ao atendimento de crianças pequenas. Até pouco tempo atrás, a maior parte das instituições de atendimento à infância estava vinculada à assistência social e, ainda hoje, presencia-se esse reflexo na Educação Infantil. As reivindicações às crianças pequenas no processo de redemocratização do país foram fortalecidas com a perspectiva política de compreensão da criança como sujeito de direito em contrapartida à ideia de sujeito de tutela (BRUEL, 2010, p. 131).

O texto original da CRFB/1988, art. 208, *inciso IV*⁵⁸, trazia a previsão à escolarização das crianças pequenas de 0 a 6 anos de idade mediante a garantia de serem atendidas em creche e pré-escola. Posteriormente, o *inciso IV* foi alterado pela Emenda Constitucional-EC nº 53/2006⁵⁹, recebendo nova dicção: “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade”. Nota-se que, além da redução da faixa etária do público-alvo, não está se referindo ao mero atendimento, mas em processo educacional infantil – a troca de nomenclatura também representa nova concepção na relação com as crianças pequenas.

Essa nova relação é reforçada na LDBEN, na conquista da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica (vide *inciso I* do art. 21 da LDBEN⁶⁰), além de receber seção específica (Seção II do Capítulo II do Título V da LDBEN, art. 29 a 31 alterados pela Lei nº 12.796/2013).

Com a EC nº 59/2009, a educação básica obrigatória e gratuita é assegurada à faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade (vide art. 208, *inciso I* da CRFB/1988)⁶¹, o

⁵⁸ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IV - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; (redação original da CRFB/1988)

(...)

⁵⁹ Art. 208 (...)

IV - Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

⁶⁰ Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - Educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

(...)

⁶¹ Art. 208 (...)

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

(...)

que importou a uma parcela da Educação Infantil que passa a ser considerada com prioridade ao atendimento à educação e isso terá reflexo direto nas políticas públicas institucionalizadas no PNE. Por isso, a educação infantil é tratada pelos planos em dois grupos: de 0 a 3 anos, com atendimento em creches (oferta gratuita, mas não obrigatória) e de 4 a 5 anos com atendimento em pré-escola (gratuita e obrigatória), por terem metas diferentes (BRASIL, 2017; SAVIANE, 2014).

No estado do Pará presenciou-se a ampliação de creche no período abordado (2005 a 2017): praticamente triplicou na rede municipal. A quantidade de pré-escolas também foi ampliada, conforme demonstrado na Tabela 1 da Seção 3. A ampliação das unidades de Educação Infantil, naturalmente, representou elevação na matrícula líquida para essa população tanto em creche quanto na pré-escola, conforme explicitado na Tabela 2.

Contudo, a ampliação das unidades de creche e pré-escola não tem sido suficiente para acompanhar a demanda por vagas. A Tabela 3 demonstrou que a taxa de atendimento de matrícula para crianças de 0 a 3 anos de idade, em média, é de 14% e, para crianças de 4 a 5 anos de idade nos últimos anos, é em média de 82%, conforme a Tabela 4. O que demonstra a necessidade do estado persistir na ampliação de oferta a esta etapa de ensino que, inclusive, ainda não atingiu a Meta 1 do PNE⁶² e do PEE⁶³.

Mesmo diante do quadro de indisponibilidade de vagas para garantir o direito de acesso destas crianças à Educação Infantil, principalmente para crianças de 0 a 3 anos de idade, não se encontrou nenhuma demanda jurídica pleiteando vaga à creche. Porém, é nesta etapa de ensino que o referencial teórico revela o excessivo ativismo judicial dada a interpretação extensiva da norma (ASSIS, 2012, 2016; ROSSI, 2018; RANIERI, 2017).

Deparou-se com apenas três ações (Proc. 0003194-04.2013.8.14.00661, 0005173-58.2013.8.14.0042, 0000587-75.2013.8.14.0042) que objetivavam obter a tutela jurídica para a continuidade à escolarização no Pré II, onde crianças tiveram as matrículas indeferidas devido a não atenderem o critério de corte etário: as mesmas

⁶² Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

⁶³ Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 40% (quarenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE.

não possuíam 5 anos completos em 31 de março. Deschamps (2017) destaca que ações sobre o corte etário para regulamentar a matrícula na Educação Infantil é tema recorrente de judicialização.

As ações eram todas Mandado de Segurança Individual contendo pedido de liminar, impetrados no mesmo ano, em 2013, estavam disponíveis para consulta as decisões e sentenças – documentos estes utilizados na análise. Destaca-se que, na época da propositura das ações, estava em vigência o novo corte etário alterado pela EC nº 53/2006.

Duas ações foram impetradas contra o município de Ponta de Pedras e uma contra o município de Tucuruí. Todas as ações tiveram o pedido de liminar deferidos e os impetrantes fundamentaram seu pedido alegando⁶⁴:

- a) a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (art. 208, *inciso* IV da CRFB/1988);
- b) ter sido a criança considerada apta a prosseguir os estudos segundo avaliação de profissional qualificado.

A municipalidade justificava que houve o indeferimento à realização das matrículas, pois estaria seguindo as regulamentações das:

- a) Resolução CNE/CEB nº 01/2010, que define as diretrizes operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos;
- b) Resolução CNE/CEB nº 06/2010, que define diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil;
- c) (*sic*) “Resolução CNE/CEB nº 07/2013, que veda que menores de 6 anos de idade entrem no ensino público”.

Os magistrados fundamentaram sua decisão com fundamentos em:

- a) ser dever do Estado assegurar o ensino a todas as crianças e não impor obstáculo;
- b) ser a educação um direito fundamental.

Uma ação sentenciada após quatro anos da data de registro foi extinta sem resolução de mérito devido ao impetrante ter se manifestado pela desistência da ação dada a falta de interesse no prosseguimento do feito. As outras duas ações foram

⁶⁴ Para esta dissertação não se apresentam os fundamentos pertinentes às questões de direito formal (direito processual) manejados pelos autores, réus ou os magistrados, por não ser objeto da presente análise. Apresentam-se somente os fundamentos pertinentes às questões do direito material (as normas de escopo do direito à educação).

julgadas procedentes determinando às Secretarias Municipais de Educação a realização das matrículas requeridas.

Os municípios justificaram sua defesa apresentando somente Resoluções do CNE/CEB, embora não se possa afirmar, é muito provável que os sistemas de ensino destes municípios, na época, não possuísem suas próprias normativas, caso contrário, teriam apresentadas a regulamentação municipal. A não fundamentação com as normativas estadual do Conselho Estadual de Educação era esperada devido ao regime de competência para o desenvolvimento da educação básica dos entes federados vigentes a partir da EC nº 14/1996⁶⁵.

A fixação de limite de idade para a matrícula na Educação Infantil e Ensino Fundamental são decisões com escopo administrativo para a execução da política educacional, adotada como forma de organizar os sistemas de ensino dada a insuficiência de unidades escolares e a quantitativa de vagas insuficientes para atender toda a demanda. Foram elaboradas conforme o público direcionado por faixa etária, com objetivos específicos, determinação de conteúdos, planos e planejamentos condizentes com a idade da criança, e antecipar etapas pode ser muito mais prejudicial à criança.

Como já mencionado, a Emenda Constitucional nº 53/2006 modificou a relação de ensino às crianças pequenas, alterando mero atendimento, elevando a categoria de educação infantil e reduzindo a sua faixa etária para crianças de até cinco anos de idade. As Diretrizes Curriculares Nacionais e Referenciais Curriculares Nacionais (DCNEI), fixadas pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009⁶⁶, acompanharam a mesma

⁶⁵ - Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

⁶⁶ - Art. 5º A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

(...)

disposição da alteração da CRFB/1988 e a LDBEN somente foi adequada às disposições constitucionais em 2013, que teve seu art. 29⁶⁷ alterado trazendo a nova disposição.

No caso, o Ministério Público como comunicador da norma (ASSIS, 2012), desconsidera a organização da política educacional padronizada pelo corte etário, realizando pedido não condizente com o que o sistema educacional formatou. A criança não estava desatendida do seu direito de ser escolarizada, ela estava inserida no processo escolar. O magistrado entendeu que o Estado estava criando óbice ao pedido de matrícula tendo por base o critério de sua idade, prolatando decisões sem considerar os procedimentos da política educacional.

Em uma ação, foi citada Resolução nº 07/2013 do Conselho Nacional de Educação, (*sic*) “a qual veda que menores de 6 anos de idade entrem no ensino público”. Tal referência está equivocada, primeiro que, em 2013, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação só editou uma resolução, logo, não há resolução com a numeração mencionada. Segundo, no mínimo, a expressão ensino público foi usada de forma equivocada ao querer se referir a uma determinada etapa da educação básica, pois o ingresso no ensino público se dá a partir dos 0 anos de idade, considerando, ainda, a Educação Infantil a primeira etapa da educação básica, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral de crianças até 5 anos de idade (art. 29 da LDBEN)⁶⁸. Portanto, não há na legislação constitucional ou infraconstitucional, norma que vede o ingresso de crianças menores de 6 anos de idade no ensino público, somente o ingresso na etapa do Ensino Fundamental, mostrando o manejo equivocado de atos normativos do sistema educacional brasileiro.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas e a elaboração,

§ 2º É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

⁶⁷ Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

⁶⁸ Na data da propositura da ação, já estava vigente a alteração para faixa etária de atendimento na Educação Infantil na CRFB/1988 que ocorreu pela EC nº 53/2006 e da LDBEN alterada pela Lei nº 12.796/2013.

planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil (art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 5/2009)⁶⁹ que já traziam as alterações da EC nº 53/2006.

Em todos os casos, não houve uma discussão profunda das diretrizes da política educacional voltada para a Educação Infantil. As discussões se restringiam apenas à política de corte etário manifesta nas Resoluções CNE/CEB nº 01 e 06/2010⁷⁰. É evidente que não se podiam levantar questionamentos a respeito das questões de aprendizagens que os alunos poderiam desenvolver na pré-escola, a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pois a mesma foi homologada em 2017, mas, em 2013, quando foram propostas as ações, existiam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil-DCNEI (Resolução CNE/CEB nº 5/2009) e os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, os quais poderiam ser utilizados para fundamentações das decisões judiciais.

Outro ponto de discussão que poderia ter sido gerado a partir das orientações da DCNEI sobre os procedimentos para o acompanhamento do trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças se dá a partir da utilização de múltiplos registros realizados por adultos e a criança; a continuidade dos processos de aprendizagens por meio da criação de estratégias adequadas aos diferentes momentos de transição vividos pela criança em documentação específica que permita às famílias conhecer o trabalho da instituição junto às crianças e os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança na Educação Infantil; contudo, as

⁶⁹ Art. 2º - As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil articulam-se com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares.

⁷⁰ Essas Resoluções foram questionadas quanto a sua legalidade em várias ações judiciais, como, por exemplo: REsp nº 1.412.704/PE, REsp nº 1.525.755 – CE, Apelação/Reexame Necessário nº 5000600-25.2013.404.7115/RS, ACP Processo nº 0502752-72.2013.4.05.8400 da 3ª Vara Federal/RN, ACP nº 0110404-95.2013.4.02.5101 da 30ª VF/RJ; Apelação/Reexame Necessário nº 5000600-25.2013.404.7115 do TRF4ª Região/RS. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em 01 de out. de 2018 a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 17, julgada em conjunto com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 292, julgou constitucional a fixação do corte etários previstos nas resoluções do CNE, que criança precisa ter completos 6 anos até o dia 31 de março para ser matriculada no 1.º ano do ensino fundamental e 4 anos completos até 31 de março para ingresso na pré-escola, decisão vinculante para todos os tribunais.

avaliações/acompanhamento não possuem a finalidade de seleção, promoção ou classificação (art. 10 da Resolução CNE/CEB nº 5/2009)⁷¹.

Os impetrantes apresentaram somente laudo de avaliação atestando que as crianças estavam aptas a prosseguir no ensino e cursar o Pré II. Submeter crianças na Educação Infantil à espécie de exame de proficiência atestando estarem ou não aptas à continuidade dos estudos, não há amparo algum neste tipo de procedimento. As DCNEI de 2009 já orientavam que crianças deveriam passar por procedimentos de acompanhamento do trabalho pedagógico e as avaliações do desenvolvimento não teriam objetivo de seleção, promoção ou classificação.

As orientações a respeito do caráter da avaliação para Educação Infantil receberam o reforço por meio da Lei nº 12.796/2013 que inclui o *inciso* I no art. 31 da LDBEN: “avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”, que na época da propositura das ações, já estava em vigência.

Em duas ações os impetrantes mencionaram, ainda, que as crianças frequentaram o Pré I (*sic*) “encostada”, ou seja, crianças que estavam presentes nas atividades diárias na pré-escola, mas não tiveram a matrícula devidamente efetivada – situação de extrema gravidade, pois gera uma série de consequências que compromete a qualidade de ensino e a vida escolar das crianças.

Os gestores de pré-escola foram coniventes com uma situação irregular, pois crianças que não estejam devidamente matriculadas não entram no Censo Escolar, implicando que o sistema de ensino deixe de receber recursos necessários para manutenção e desenvolvimento da educação porque os recursos são calculados considerando o quantitativo de alunos informados no censo. Se crianças frequentam a pré-escola sem a devida matrícula, as turmas podem exceder a quantidade de crianças por turma, comprometendo diretamente a qualidade do processo de ensino e aprendizagem, pois corre-se o risco de não ter profissionais necessários para atender satisfatoriamente à turma, o sistema de ensino não tem como se planejar para o fornecimento de materiais pedagógicos necessários, bem como os materiais de

⁷¹ Art. 10 - As instituições de Educação Infantil devem criar procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação, garantindo:
(...)

apoio, comprometendo, ainda, as estatísticas para os sistemas de ensino planejarem a oferta e ampliação do atendimento à Educação Infantil.

As crianças são ainda prejudicadas sem seus registros escolares para a continuidade da vida escolar, tanto que, em nenhuma ação, foram juntados os documentos de acompanhamento e desenvolvimento escolar, tampouco comprovação de controle de frequência da instituição do ano cursado no Pré I, o que é uma exigência conforme *inciso IV* do art. 31 da LDBEN⁷².

Caso as irregularidades evidenciadas nessas ações: crianças sem matrícula efetivada participando nas atividades pré-escola; autorizações de estabelecimentos escolares sem possivelmente atender a quantidade crianças/professor; informações duvidosas prestadas ao Censo Escolar comprometendo os repasses de verbas conforme a quantidade de crianças; dados estatísticos comprometidos que prejudicam a avaliação e planejamento da execução da política educacional infantil, tivessem sido objeto de judicialização da educação, poderiam proporcionar que a política educacional fosse de fato avaliada no Poder Judiciário. Seriam demandas em que as questões controversas versariam sobre a qualidade da educação, podendo contribuir bem mais para a efetivação da política educacional.

Deste modo, ações desta natureza, que desconsideram a organização do sistema de ensino, das orientações nas políticas educacionais, evidenciam o distanciamento do sistema de justiça das decisões técnicas e pedagógicas do campo educacional, com prevalência do senso comum e do sistema de justiça que provocam prejuízos da organização do sistema de ensino e o próprio desenvolvimento da infância no espaço adequado da Educação Infantil, como têm apontado Ximenes e Silveira (2017).

b) Demandas de acesso ao Ensino Fundamental

No estado do Pará a quantidade de estabelecimentos que ofertam o Ensino Fundamental-EF sofreu uma redução tanto da rede municipal e privada, conforme

⁷² Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013):

(...)

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

(...)

demonstrado na série histórica da Tabela 1, que compreende o período de 2005 a 2017, movimento bastante preocupante que necessita de maiores investigações para ser explicando, não sendo possível neste momento.

Outras informações levantadas foram a matrícula líquida e a taxa de atendimento da população de 6 a 14 anos de idade no Ensino Fundamental. A Tabela 2 revelou, para o período analisado (2001 a 2017), que a quantidade de matrículas nos anos iniciais do EF sofreu redução e a quantidade de matrículas nos anos finais expandiu gradativamente, representando no final do período taxa de escolarização líquida ajustada em 97,84%, demonstrando o não cumprimento da Meta 2 do PNE⁷³ e PEE⁷⁴.

Em relação às informações que ajudam a aferir a respeito da qualidade do EF no estado, constatou-se elevada taxa de reprovação e abandono tanto para os anos iniciais quanto os anos finais do EF, conforme Tabela 7 e 8 da Seção 3 – taxa elevada de distorção idade-série, mas que, sutilmente, vem regredindo.

A nota obtida do Ideb, nos anos iniciais do EF, vem aumentando e superando a meta. Para os anos finais vem aumentando, mas, nas três últimas avaliações, não conseguiu atingir a meta, conforme demonstrado na Tabela 12. O resultado do Saeb (Tabela 13) demonstra uma evolução nas notas obtidas.

Esses dados possibilitam um diagnóstico no que tange ao acesso, permanência e qualidade do EF segundo as avaliações em larga escala, embora se reconheça que carece de mais informações, mas satisfaz para esta pesquisa, podendo colacionar com as demandas judiciais.

No TJPA identificou-se quatro ações referentes ao EF: uma sobre o indeferimento de matrícula de criança menor de 6 anos de idade; uma sobre a recusa de matrícula a um adolescente de quinze anos de idade no EF Regular; uma solicitando vaga escolar e a outra que reclamava o direito de frequentar escola mais próxima à residência. Passa-se a discorrer individualmente cada caso.

O Processo nº 0001250-24.2013.8.14.0042 era um Mandado de Segurança (MS) com pedido de liminar, ação impetrada no ano de 2013. A parte autora foi

⁷³ Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

⁷⁴ Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE.

representada pela Defensoria Pública e, em síntese, objetivava obter o provimento jurisdicional para obrigar a Secretaria Municipal de Educação de Ponta de Pedras a realizar a matrícula no EF indeferida por não atender o corte etário, em virtude da criança não possuir 6 anos de idade completos. Foi concedida a liminar confirmada na sentença que julgou procedente o pedido.

Nesta ação, havia somente um único fundamento que amparava o pedido: a conclusão do relatório pedagógico elaborado pela Coordenação Pedagógica e a Direção Escolar atestando que a criança estava apta a cursar o primeiro ano no Ensino Fundamental. É de se estranhar que não tenham sido usadas as legislações da educação escolar ou diretrizes da educação para o EF.

Em sua defesa, o município justificou o indeferimento à matrícula em obediência às regulamentações das:

- a) Resolução CNE/CEB nº 01/2010, que define as diretrizes operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos;
- b) Resolução CNE/CEB nº 06/2010, que define diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

No presente caso, verifica-se que, para reduzir a litigância do corte etário para a efetivação de matrícula, precisa-se fortalecer os atos normativos do CNE, que o sistema de justiça precisa reconhecer seu caráter vinculante e o processo de articulação e diálogo institucional (GOTTI, 2017).

Como dito anteriormente, as decisões precisam ser, além de fundamentadas juridicamente, frutos da análise do impacto no processo educativo e de aprendizagem, de tal modo que, além de garantir o acesso à educação, possa assegurar um ensino de qualidade.

Outra demanda pleiteando a realização de matrícula no EF Regular indeferia devido ao corte etário, Mandado de Segurança (Proc. 0045124-53.2016.8.14.0301) impetrado no ano de 2016, em que um adolescente de quinze anos de idade almejava obter a tutela jurídica para ser matriculado na 8ª série do Ensino Fundamental Regular em estabelecimento escolar da rede municipal de Belém. Segundo o adolescente, ele estava sendo impedido de frequentar o EF Regular, pois a escola pretendia que o aluno se matriculasse no turno noturno para frequentar o Programa de Educação de Jovens e Adultos-EJA devido a sua idade, mas o aluno manifestava o interesse de permanecer frequentando o Ensino Fundamental Regular.

A política da educação de jovens e adultos contribui para fomentar a igualdade de oportunidade, inclusão e justiça social à população que não teve a oportunidade de participar do processo de escolarização ou de nela permanecer na idade própria/ano escolar⁷⁵.

Constitucionalmente, a garantia de oferta à educação para quem não teve acesso na idade própria/ano escolar esteve desde o texto original da CRFB/1988 no art. 208, *inciso* I alterado pela EC nº 14/1996 e, posteriormente, pela EC nº 59/2009. Na LDBEN 9.394/1996 dedicou-se uma seção própria para a educação de jovens e adultos – Seção V no Capítulo II, art. 37 e 38, considerando como uma modalidade da educação básica, dispõe ainda com a Resolução CNE/CBE nº 01/2000 que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, além de ser contemplado nas estratégias do PNE (2014-2024)⁷⁶.

No presente caso, a ação foi extinta sem julgamento do mérito porque o impetrante/adolescente não juntou na inicial documentos que comprovassem a violação de direito, não demonstrou a ilegalidade ou a abusividade do ato apontado como coator, que são requisitos da ação de MS. O aluno juntou apenas uma declaração que a matrícula não havia sido renovada, mas não explicitava o motivo de não ter sido renovada.

Nesta ação, o magistrado analisou somente questões processuais, não analisou a questão de mérito, ou seja, o pedido para a obtenção do provimento jurisdicional para que o adolescente continuasse os estudos no Ensino Fundamental Regular. Logo, não se chegou a dirimir a respeito do direito à educação nas suas múltiplas concepções. Mas, de qualquer forma, gostaria apenas de suscitar algumas problematizações a respeito da modalidade da EJA.

Quando os jovens e adultos procuram a EJA precisam da escolarização formal – seja por questões pessoais seja por exigências do mercado de trabalho –, os horários precisam ser dinâmicos para que os educandos, quando trabalhadores,

⁷⁵ A expressão idade própria/ano escolar faz alusão ao termo empregado no Parecer nº 11/2000 da Câmara de Educação Básica do CNE, de relatoria do Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, referente às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

⁷⁶ Estratégia 8.2) implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;

Estratégias 9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;

possam concluir seus estudos; mas como reverter a cultura do aligeiramento da escolarização por uma pedagogia de aprendizagem?

A Resolução CNE/CBE nº 03/2010 normatiza a idade mínima de quinze anos para a inscrição e realização de exames supletivos de conclusão do ensino fundamental⁷⁷, mas não a matrícula compulsória como pretendia o estabelecimento escolar segundo o relato do adolescente.

O relatório da sentença menciona que o aluno não pretendia cursar a modalidade da EJA, pois entendia que estudar cumulativamente a 7ª e 8ª série em apenas um ano seria prejudicial para sua formação. Quais as práticas pedagógicas as escolas têm desenvolvido para superar a cultura do aligeiramento? Em que medida o tempo/espaço de escolarização tem sido adequado na EJA?

O atendimento escolar a jovens, adultos e idosos não pode se referir somente a uma característica etária, mas à diversidade sociocultural que se almeja garantir, o retorno e a permanência por meio de políticas públicas específicas permanentes e contínua sem, contudo, ser compulsória, mas uma faculdade aos educandos em cursar o ensino regular ou a modalidade da EJA, conforme seus interesses e possibilidades.

O terceiro caso referente ao acesso do Ensino Fundamental foi o processo nº 0000109-46.2012.8.14.0095: o Ministério Público Estadual (MPE) requereu aplicação de Medida de Proteção à Criança para que duas crianças fossem matriculadas em escolas municipais em São Caetano de Odivelas, alegando que as matrículas foram negadas injustificadamente.

A ação foi registrada no ano de 2012, com pedido de liminar para a determinação imediata das matrículas, que foi deferida e o processo julgado extinto sem resolução de mérito diante da ausência de comprovação da pretensão resistida.

⁷⁷ Resolução CNE/CEB nº 03/2010, Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância, atualmente, denominado de Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

Art. 5º Obedecidos o disposto no artigo 4º, *incisos* I e VII, da Lei nº 9.394/96 (LDBEN) e a regra da prioridade para o atendimento da escolarização obrigatória, será considerada idade mínima para os cursos de EJA e para a realização de exames de conclusão de EJA do Ensino Fundamental a de 15 (quinze) anos completos.

Os autores, por meio de seu representante legal, o Ministério Público Estadual, fundamentaram o pedido citando o art. 205 da CRFB/1998⁷⁸ e os art. 3º e 165, ambos do ECA⁷⁹, embora se acredita que tenha ocorrido erro de digitação, em virtude do art. 165 do ECA dispor a respeito da medida protetiva de colocação em família substituta, o que não diz respeito à controvérsia.

O município, em sua defesa, alegou inexistir a violação do direito pretendido na inicial, argumentando, ainda, que a capacidade de vagas no ensino fundamental suportava toda a demanda existente.

Os autores não juntaram na inicial documentação que provasse a pretensão resistida. O magistrado relatou que considerou relevante o valor do direito postulado e converteu o recebimento da ação em diligência, para que a Secretaria de Educação esclarecesse se havia algum obstáculo para a realização das matrículas das crianças, mas o oficial de justiça protocolou o mandado indevidamente na Secretaria de Ação Social. Como a Secretaria de Educação ficou impossibilitada de responder a diligência, o magistrado deferiu a liminar. A Secretaria de Educação só tomou conhecimento da situação por meio da decisão liminar. Por isso, o magistrado, após a manifestação do município, julgou o feito antecipadamente, acatando a preliminar⁸⁰

⁷⁸ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

⁷⁹ Art. 3º - A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

(...)

Art. 165 - São requisitos para a concessão de pedidos de colocação em família substituta:

(...)

⁸⁰ Quando a parte ré em disputa processual toma conhecimento da ação (o ato de ser citada) deve se manifestar nos autos (apresentar contestação) e, alegar toda matéria de defesa, seja de ordem processual, seja de ordem de mérito. A defesa processual é realizada no título denominado de Preliminares. Na preliminar o réu informa ao magistrado sobre imperfeições formais que podem impedir que o processo prossiga seu curso normal e, dessa forma, o juiz determina que o processo será extinto (art. 337 do CPC). Dentre essas alegações, que podem ser alegadas preliminarmente e ocasionar a extinção do processo sem analisar o pedido, está a falta de interesse processual (inciso XI do art. 337 do CPC). O interesse processual ou interesse de agir refere-se à utilidade que o provimento jurisdicional poder trazer que provocou o judiciário, exigindo o binômio necessidade e adequação. A necessidade surge da resistência do réu no cumprimento espontâneo, de tal forma que, se não fosse pela via judicial, não poderia ter a satisfação do pedido (preliminares peremptórias). Além da necessidade, é indispensável a adequação do provimento postulado diante do conflito devendo o autor escolher o procedimento e o provimento adequado à situação fática deduzida (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 224-428).

que sustentava ausência de interesse processual, pois não havia obsto à realização de matrícula.

No presente caso, não chegou a haver o julgamento do mérito, ou seja, a discussão do direito reclamado, devido a não haver a resistência da pretensão das crianças serem matriculadas. Parece que faltou uma atuação extrajudicial do Ministério Público que evitaria o ingresso da ação judicial, fazendo mais uso de suas prerrogativas institucionais.

A quarta demanda a respeito da Educação Fundamental foi uma Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer nº 0000624-31.2018.8.14.0009, que tratava do direito de frequentar a escola mais próxima da residência do discente – ação recente registrada em janeiro de 2018. Por isso, ainda não havia sido sentenciada até o fechamento desta pesquisa, mas estava disponível a decisão da liminar deferida.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, foi o pioneiro a trazer a garantia para as crianças e adolescentes assegurando-lhes direito à vaga na escola próxima de sua residência (vide art. 53, *inciso V* do ECA)⁸¹ – norma inovadora para garantia da efetivação da educação escolar.

Posteriormente, o legislador incorporou essa garantia na LDBEN por meio da Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008, promulgada exclusivamente para acrescentar o *inciso X ao caput* do art. 4º da LDBEN: “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade”.

Mas há diferença entre as normas, enquanto que no ECA a norma se destina à criança e ao adolescente (*caput* do art. 53), vale se atentar aos termos empregados. O ECA considera criança a pessoa até 12 anos incompletos, e adolescente a pessoa entre 12 e 18 anos de idade⁸². A inclusão da garantia na LDBEN pela Lei nº 11.700/2008, há redução ao destinatário da norma em relação ao ECA quando destina a garantia de vaga na escola pública próxima à residência somente para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Embora a LDBEN tenha incorporado a garantia, ela

⁸¹ Art. 53 - A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: (...)

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

⁸² Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

a destina a um público menor, não ampara as crianças menores de quatro anos e nem os adolescentes que estejam cursando o Ensino Médio.

O caso é bastante peculiar dadas suas circunstâncias, de dois irmãos que moravam em Poranduba, comunidade próxima do limite geográfico do município de Tracuateua. No município de origem, a escola ficava distante da residência das crianças, não havia, ainda, transporte escolar e a escola mais próxima de sua residência se localizava no município vizinho, em Tracuateua. Esta última contava com transporte escolar, logo, na escola no município vizinho estavam presentes as melhores condições para garantir o devido acesso à educação escolar, mas as crianças não puderam ser matriculadas, pois, em Tracuateua, a Secretaria de Educação havia normatizado em Portaria a determinação que crianças deviam ser matriculadas na localidade de sua residência.

Devido ao documento analisado ser uma decisão “*inaudita altera parte*”⁸³, o município ainda não havia se manifestado, não se tinha como saber quais foram os fundamentos apresentados na defesa.

O magistrado fundamentou sua decisão no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, segundo o qual a educação está inserida numa visão humanista, segundo o próprio juiz. Utilizou ainda os arts. 6º⁸⁴, 205 e 208, todos da CRFB/1988, para fundamentar sua decisão determinando que as crianças fossem matriculadas na escola mais próxima à sua residência.

Perdeu-se a oportunidade de se avaliar a política de transporte escolar mediante a constatação da omissão na execução do programa no município de origem das crianças. Caso tivesse sido apurada, a ação judicial poderia contribuir para avaliação das políticas educacionais e seus programas favorecendo a efetivação do direito à educação, e não se restringir, somente, a casos pontuais.

⁸³ Decisão *inaudita altera parte* é medida dos poderes atribuídos ao juiz que a lei permite a faculdade de conceder a medida de segurança previamente, ou seja, antes da citação do réu, ou seja, sem sua manifestação (NCP, art. 300, §2º), para serem concedidas requer que seja demonstrados os requisitos legais previstos para a providência (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 813-814).

⁸⁴ Na data de registro da presente ação já estava vigente a nova redação do art. 6º da CRFB/1988 alterado pela EC nº 90/2015:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Embora não seja atribuição institucional da Defensoria Pública averiguar a execução do programa de transporte escolar, mas tomando conhecimento da omissão, poderia ter apresentado a situação para o Ministério Público⁸⁵, que tem capacidade institucional para requisitar diligências investigatórias para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude (*vide* art. 201, *inciso* VII do ECA)⁸⁶. Não se tem como afirmar se a falta do atendimento às crianças do transporte escolar foi apurada, mesmo porque o MP poderia ter atuado extrajudicial, mas, judicialmente, não foi identificada ação sobre a matéria da falta de transporte escolar na comunidade de Poranduba⁸⁷.

Além da falta de fornecimento do transporte escolar, foram apresentadas fotos da escola do município de origem das crianças que, na apreciação do juiz, entendeu que na escola faltavam condições estruturais para o funcionamento adequado do ensino ofertado, o que também poderia ter sido objeto de judicialização da educação.

O direito à educação certamente seria melhor efetivado se, diante dessa constatação, fosse judicializada. Se o Ministério Público não se mobilizasse para averiguar, o magistrado, por sua vez, poderia encaminhar cópias dos documentos juntados nos autos que demonstravam as irregularidades na unidade escolar para que o Órgão Ministerial tomasse as providências que entendesse adequadas ao caso (art. 7º da Lei nº 7.347/1985)⁸⁸.

Note-se que, a partir de uma demanda pontual em prol de duas crianças, a política educacional poderia ter sido judicializada na tentativa de sanar as irregularidades apresentadas pela falta de transporte escolar, pelas condições de funcionamento dos estabelecimentos escolares – melhorias que de fato

⁸⁵ O Ministério Público é instituição por excelência, incumbido pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (*vide* art. 1º da Lei nº 8.625/1993 que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

⁸⁶ Art. 201 - Compete ao Ministério Público:

(...)

VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;

(...)

⁸⁷ Na categoria de Responsabilidade Estatal apresentaremos duas ações identificadas cuja matéria era sobre a política de transporte escolar nos municípios de Muaná e Medicilândia.

⁸⁸ Art. 7º - Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

proporcionariam uma melhor efetivação do direito à educação, à coletividade e à avaliação da política e programas educacionais.

c) Demanda ao acesso à Educação Especial

A LDBEN, em 1996, considerou a Educação Especial como modalidade de educação escolar para educandos portadores de necessidades especiais (art. 58 da LDBEN)⁸⁹. O texto foi alterado pela Lei nº 12.796/2013, ampliando o destinatário da modalidade, educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação⁹⁰.

Desde então surgiram novas legislações que tratam da educação à pessoa com deficiência: Decreto nº 3.298/1999 que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; Decreto Nº 3.956, de 8 de outubro de 2001 que promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência; o Decreto nº 7.611/2011 que dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado, revogou o Decreto nº 6.571/2008; a Lei nº 13.146/2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, a Resolução CNE/CEB nº 02/2001 que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica; Resolução CNE/CEB nº 04/2009 que instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.

A presente pesquisa identificou seis casos referentes à Educação Especial, duas Ações Cíveis Públicas, duas Ações de Obrigação de Fazer e um Mandado de Segurança⁹¹, das quais apenas duas ações já haviam sido sentenciadas e as outras quatro constavam com decisão da liminar todas deferidas. Foram ações demandadas

⁸⁹ Art. 58 - Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais. (Texto original)

⁹⁰ Art. 58 - Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

⁹¹ As ações cíveis públicas foram: 0019333-88.2005.8.14.0301; 0001541-28.2016.8.14.0039; 0003032-72.2017.8.14.0027, as ações de obrigação de fazer foram: 0004444-35.2016.8.14.0104 e 0005351-10.2016.8.14.0104, o mandado de segurança foi: 0006760-42.2016.8.14.0000.

contra o Poder Executivo Estadual nos municípios de Paragominas, Belém, Mãe do Rio, Breu Branco, e contra o Poder Executivo Municipal de Belém.

Demandas que postulavam o fornecimento de cadeira adaptada para aluno com deficiência⁹²; adaptações estruturais nos estabelecimentos de ensino; lotação de cuidadores; intérpretes, a fim de garantir a acessibilidade.

Os autores fundamentaram os pedidos em:

- a) omissão do poder executivo em garantir o acesso das crianças e adolescentes à educação;
- b) não cumprimento das normas para a efetiva acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência;
- c) mobilidade reduzida às escolas públicas do município, conforme Lei Municipal nº 8.068/2001⁹³ e Decreto Lei nº 5.296/2004⁹⁴.

Os demandados (municípios e estado do Pará) em sua defesa, fundamentaram em:

- a) ser de praxe das secretarias de educação atenderem as demandas dos estabelecimentos escolares;
- b) ter firmado convênio com o MEC via o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para adequar os estabelecimentos de ensino.

Os magistrados fundamentaram as decisões em:

- a) princípio da dignidade humana, prescrito no art. 1º, *inciso* III da CRFB/1988⁹⁵;

⁹² À época da propositura da ação a nomenclatura utilizada era alunos portadores de necessidades especiais, mas passaremos utilizar a nomenclatura mais recente, aluno com deficiência.

⁹³ A Lei Municipal nº 8.068, de 28 de maio de 2001 de Belém, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, no município de Belém e dá outras providências.

⁹⁴ Decreto Lei nº 5.296/2004 regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

⁹⁵ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

- b) tratamento isonômico constitucional a todos, conforme *caput* do art. 5º da CRFB/1988⁹⁶;
- c) a educação um direito social (art. 6º da CRFB/1988);
- d) a educação um direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CRFB/1988);
- e) o princípio de igualdade de condições para acesso e permanência (art. 206, *inciso* I da CRFB/1988)⁹⁷;
- f) a garantia do atendimento especializado aos portadores de deficiência (art. 208, *inciso* III da CRFB/1988)⁹⁸;
- g) o direito de acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (art. 227, §2º da CRFB/1988)⁹⁹;
- h) a adaptação de edifícios de uso público (art. 244 da CRFB/1988)¹⁰⁰;
- i) a previsão de serviços de apoio especializado para atender às peculiaridades do alunado de educação especial (art. 58, §1º da LDBEN)¹⁰¹;

⁹⁶ Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

⁹⁷ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

(...)

⁹⁸ Art. 208. - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

⁹⁹ Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Obs. Lembramos ao leitor que o *caput* deste artigo foi alterado pela EC nº65/2010, mas citamos a norma vigente à época da propositura da ação).

(...)

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

¹⁰⁰ Art. 244 - A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

¹⁰¹ Art. 58 - Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

(...)

- j) normas e critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 11 do Decreto Lei nº 5.296/2004)¹⁰²;
- k) o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania (art. 1º da Lei nº 13.146/2015)¹⁰³;
- l) direito à educação de qualidade à pessoa com deficiência (art. 27 da Lei nº 13.146/2015)¹⁰⁴;
- m) necessidade do sistema educacional inclusivo e seu aprimoramento para garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem (art. 28, *incisos* I e II da Lei nº 13.146/2015)¹⁰⁵;
- n) possibilidade de acompanhante especializado ao aluno com transtorno do espectro autista (Parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.764/2012)¹⁰⁶.

A Ação Civil Pública-Proc. 0019333-88.2005.8.14.0301 é uma das poucas ações judiciais que podemos asseverar que houve a judicialização da política educacional no estado do Pará, em que a política educacional voltada à modalidade de Educação Especial foi devidamente avaliada no Poder Judiciário e que teve

¹⁰² Art. 11 - A construção, reforma ou ampliação de edificações de uso público ou coletivo, ou a mudança de destinação para estes tipos de edificação, deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis à pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

¹⁰³ Art. 1º - É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

¹⁰⁴ Art. 27 - A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

(...)

¹⁰⁵ Art. 28 - Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

I - Sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

II - Aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena;

(...)

¹⁰⁶ Art. 3º - São direitos da pessoa com transtorno do espectro autista:

(...)

Parágrafo único. Em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do *inciso* IV do art. 2º, terá direito a acompanhante especializado.

impactos diretos na execução da política educacional na rede de ensino público municipal.

No presente caso, um pai de aluno com deficiência reclamou ao MPE que a escola que seu filho frequentava não possuía recursos e estrutura suficientes para atender alunos com deficiência, faltava-lhe cadeiras adaptadas. A atuação do MPE foi além do acolhimento da reclamação do pai, que desejava somente que seu filho pudesse ter ao seu dispor um assento que atendesse as suas especificidades físicas. O Promotor de Justiça procurou averiguar como estava sendo o atendimento à Educação Especial em toda a rede de ensino público municipal de Belém.

Após uma provocação pontual e individual, mobilizou-se o Órgão Ministerial para acompanhar o atendimento à Educação Especial, tomando uma amplitude em avaliar se o Sistema de Ensino Municipal de Belém estava garantindo a acessibilidade educacional em todos os estabelecimentos de ensino da municipalidade.

A repercussão da reclamação de um único pai fez com que o MPE solicitasse à Secretaria Municipal de Educação de Belém a relação de todos os alunos especiais matriculados na rede pública municipal de ensino; solicitou que o município promovesse ou comprovasse as adaptações das unidades escolares atendendo às normas da ABNT, especialmente à NBR 9050/2004¹⁰⁷; solicitou a comprovação do fornecimento de cadeiras adaptadas conforme a relação de alunos com deficiência.

A atuação do MPE em fiscalizar a execução da política pública educacional inclusiva na rede municipal de Belém constatou que haviam outros alunos nos diversos estabelecimentos de ensino cujos direitos e liberdades fundamentais da pessoa com deficiência em condições de igualdades e acessibilidade à educação básica não estavam sendo assegurados.

Durante o andamento da ação judicial, foi constatada, em quarenta escolas, a premente necessidade de realização de obras que assegurassem a acessibilidade com serviço de: confecção de rampas; adaptação de banheiros; colocação de corrimão; colocação de sirene luminosa.

Na presente Ação Civil Pública, a política educacional foi devidamente avaliada e sua judicialização proporcional à revisão da implementação da acessibilidade às

¹⁰⁷ As normas ABNT NBR 9050:2004 dispõe a respeito da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Para maiores informações consultar: http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5bfield_generico_imagens-filefield-description%5d_24.pdf.

peças com deficiência terem a efetivação do direito à educação, o ato administrativo foi submetido à avaliação – inclusive, o magistrado diagnosticou a falta de planejamento para a política de inclusão educacional, pois o município não apresentou, em nenhum momento, uma planilha ou qualquer outro documento que demonstrasse que a Secretaria Municipal conhecia a demanda de alunos com deficiência e a relação de escolas que precisavam de adequações estruturais.

No município de Breu Branco, no ano de 2016, foram registradas duas Ações de Obrigação de Fazer (Proc. 0004444-35.2016.8.14.0104 e 0005351-10.2016.8.14.0104), no intervalo de um mês. Em ambas os autores foram representados pela Defensoria Pública Estadual contra o estado. As ações representam a diferença de tratamento do Poder Público quando a postulação causa maiores impactos nos orçamentos públicos.

No processo 0004444-35.2016.8.14.0104, a Defensoria Pública ingressou com Ação de Obrigação de Fazer em face do estado para que fosse fornecido a um aluno deficiente visual do Ensino Médio, um professor com formação em braile, um cuidador e o fornecimento de equipamentos. Neste caso, o estado se manifestou pelo reconhecimento da procedência do pedido do autor e tomou as devidas providências para atender a postulação da ação, de tal forma que o magistrado procedeu o julgamento antecipado do mérito¹⁰⁸ após três meses.

No processo 0005251-10.2016.8.14.0104, a Defensoria Pública demandando contra o mesmo ente federado, postulando para oitos alunos portadores de múltiplas deficiências (física, auditiva, intelectual, baixa visão e psicose infantil), que o estado providenciasse oitos cuidadores, dois professores com formação em libras, a implementação de sala multifuncional de recursos, fornecimentos de materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento intelectual dos alunos. Como os pedidos eram para atender um número maior de beneficiários, que exigiria a contratação de dez profissionais, entrega de sala de recursos e o fornecimento de materiais e equipamentos – portanto, demandaria o emprego de um volume maior de recurso financeiro –, o encadeamento da ação foi outro: houve o requerimento de

¹⁰⁸ O juiz poderá julgar antecipadamente o pedido se a questão de fato gira em torno apenas de interpretação de documentos já produzidos pelas partes, se não houver requerimento de provas orais, se os fatos arrolados pelas partes são incontroversos e, ainda, se não houve contestação, o que também leva à incontroversa dos fatos da inicial e à sua admissão como verdadeiros. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1069-1071)

constituição de provas; manifestações; audiência, a dilação probatória foi mais ampla, de tal forma que, até o fechamento da pesquisa, ainda não havia sido sentenciada.

Nota-se que situações semelhantes, quando postuladas individualmente, o estado reconhece o pedido e prontamente satisfaz o pedido, mas, quando a demanda é em prol de um contingente maior com a possibilidade de causar maior impacto aos orçamentos, o mesmo direito reclamado recebe um tratamento diferente. O estado deixa de reconhecer o direito postulado, protela a realização da efetivação da política educacional. Corroborando, neste sentido, a Ação Civil Pública (Proc. 0001541-28.2016.8.14.0039), onde o Ministério Público, após a estabilização da tutela antecipada para o estado do Pará realizasse a contratação de três intérpretes em libras, requereu o julgamento antecipado da lide.

Ressalta-se, ainda, a oitiva de diretora escolar que denota explicitamente a falta de planejamento para a execução da política educacional inclusiva ao declarar que, no educandário que dirige, falta o monitor especializado para os alunos; ao juntar nos autos relação de alunos com deficiência demonstrando que o contingente tem aumentado, mas o sistema de ensino não tem planejamento que possa atender as demandas educacionais, onde a própria diretora declarou que tenta ajudar os alunos, sem possuir qualificação para trabalhar com alunos da Educação Especial.

A falta de prioridade das políticas educacionais inclusivas é tão evidente que em uma manifestação do estado do Pará alegou que as disposições que tratam da Educação Especial carecem de legislação complementar para que se tornem direito subjetivo – alegação realizada no ano de 2017. O estado desmerece toda a legislação específica para a Educação Especial¹⁰⁹.

O Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, instituiu Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 02/2001) em que os sistemas de ensino deveriam criar sistema de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e Censo Demográfico para atender

¹⁰⁹ O leitor pode consultar as legislações da modalidade da Educação Especial disponibilizada pelo MEC no link: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=13020:legislacao-de-educacao-especial>.

a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo dos alunos (Parágrafo Único do art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 02/2001)¹¹⁰.

Os sistemas de ensino deveriam, desde 2001, possuir sistema de informação para acompanhar as demandas e especificidades de cada aluno portador de deficiência para melhor atendê-lo e promover em iguais condições. Se os sistemas de ensino no estado do Pará não conseguem executar a política de inclusão educacional que garanta o acesso e permanência à educação, o que dizer então da tão almejada qualidade da educação.

Essa falta de planejamento primário de conhecer o alunado com deficiência não é mérito somente da rede estadual. A Ação Civil Pública em face ao município de Belém constatou a mesma ausência de planejamento para execução da política educacional inclusiva, a tal ponto que o Órgão Ministerial em um de seus pedidos era que a Secretaria Municipal de Educação de Belém prestasse informações relacionadas ao quantitativo atualizado de alunos com deficiência constando nome; natureza da deficiência; necessidade especial decorrente de sua condição física; escola na qual cada estudante encontrava-se matriculado e a data de realização/conclusão de obras de acessibilidade de cada escola.

Depara-se com uma realidade que demanda do estado que os sistemas de ensino adotem as condições mínimas necessárias de acessibilidade, que os sistemas educacionais possam promover educação inclusiva, que façam valer ainda as garantias da efetivação do acesso à educação. A pesquisa não identificou nenhuma ação que tenha avaliado a qualidade da execução da Educação Especial, na qual tenha surgido a questão da flexibilização e adaptações curriculares; as metodologias de ensino e recursos didáticos diferenciados; processos de avaliação adequados ao desenvolvimento dos alunos; se os projetos pedagógicos das escolas estão institucionalizando a oferta do atendimento escolar especializado; a formação exigida para os professores que realizam o atendimento educacional especializado.

¹¹⁰ Art. 2º Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos.

Parágrafo único. Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos.

d) Demanda ao acesso à Educação Indígena

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, garantiu aos povos indígenas a manutenção de sua identidade cultural, da qual a educação escolar indígena torna-se um instrumento de valorização das línguas maternas, dos saberes e das tradições indígenas (art. 210, §2º da CRFB/1988)¹¹¹. Em 1991, foi promulgado o Decreto Presidencial nº 26 atribuindo ao MEC a competência para coordenar a Educação Escolar Indígena em todos níveis e modalidades, ouvido a FUNAI (art. 1º do Decreto nº 26/1991)¹¹².

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional contém disposições de proteção à educação escolar indígena no que tange à utilização da língua materna (§3º do art. 32)¹¹³; a educação escolar bilíngue e intercultural (art. 78)¹¹⁴; ao fechamento de escolas (Parágrafo único do art. 28)¹¹⁵, entre outros.

O Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, trouxe avanços na legislação à Educação Escolar Indígena definindo sua organização; seus objetivos; o reconhecimento às escolas indígenas; a disposição dos elementos de organização, estrutura e funcionamento das escolas indígenas; o reconhecimento de territórios etnoeducacionais; o Plano de Ação para a Educação Escolar Indígena; a disposição referente à formação dos professores indígenas; a produção de material didático e paradidático; alimentação escolar; a previsão das diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena que se concretizou na Resolução CNE/CEB nº 05/2012. O

¹¹¹ Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

(...)

§2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

¹¹² Art. 1º - Fica atribuída ao Ministério da Educação a competência para coordenar as ações referentes à Educação Indígena, em todos os níveis e modalidades de ensino, ouvida a FUNAI.

¹¹³ Art. 32 (...)

§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

¹¹⁴ Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar (sic) bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

(...)

¹¹⁵ Art. 28 (...)

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar. (Incluído pela Lei nº 12.960, de 2014).

Plano Nacional da Educação também dedica estratégias de proteção à Educação Escolar Indígena¹¹⁶. São exemplos da proteção jurídica da modalidade da Educação Escolar Indígena.

No estado do Pará, segundo o Instituto de Terras do Pará-ITERPA (2018), há quarenta e três territórios indígenas (entre os Regularizados, Declarados, Delimitado e em estudo), mas foi identificada somente uma Ação Civil Pública (Proc. 0002317-91.2015.4.01.3908) movida pelo Ministério Público Federal-MPF, em face da União e do Estado do Pará, que postulava o acesso ao ensino médio na modalidade da Educação Escolar Indígena para as etnias Maytapu e Cara Preta, localizadas no município de Jacareacanga, registrada no ano de 2015 e, até o fechamento da pesquisa, ainda estava em andamento contando somente com a decisão da liminar.

Os autores fundamentaram o pedido com o art. 231 da CRFB/1988¹¹⁷, art. 78 e 79 da LDBEN¹¹⁸.

A União alegou em sua defesa:

¹¹⁶ Estratégia 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, (...)

Estratégia 2.10) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;

Estratégia 3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;

¹¹⁷ Art. 231 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

¹¹⁸ Art. 78 - O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I - Proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II - Garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias.

Art. 79 - A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º Os programas a que se referem este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I - Fortalecer as práticas socioculturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II - Manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III - Desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

IV - Elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

- a) a ilegitimidade *ad causam*¹¹⁹;
- b) que a medida liminar não poderia ser deferida, uma vez que anteciparia plenamente o objeto da ação;
- c) a impossibilidade jurídica de o Poder Judiciário intervir no âmbito da discricionariedade administrativa;
- d) não poderia determinar ao estado do Pará que implemente o programa educacional objeto da ação, ante a autonomia dos entes políticos.

O estado do Pará não apresentou manifestação.

O magistrado usou como fundamento para deferir a liminar que:

- a) no âmbito do controle jurisdicional dos procedimentos administrativos, a atuação do Poder Judiciário deve circunscrever ao campo de sua constitucionalidade e legalidade, sendo-lhe defeso se enveredar no mérito administrativo para aferir o seu grau de justiça;
- b) garantia aos povos indígenas de receberem uma educação escolar própria, segundo o art. 231 da CRFB/1988;
- c) garantia da progressividade da universalização do ensino médio, além do acesso aos níveis mais elevados de ensino, segundo a capacidade de cada um em conformidade ao art. 208, *incisos* II e V da CRFB/1988¹²⁰;
- d) desenvolvimento de programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, segundo o art. 78 da LDBEN;
- e) apoio técnico e financeiro da União aos sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, conforme o art. 79 da LDBEN;

¹¹⁹ A ilegitimidade *ad causam* é a arguição do réu alegando ser parte ilegítima ou não ser o responsável pelo prejuízo invocado. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1029-1030).

¹²⁰ Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

II - Progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

(...)

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

(...)

- f) objetivos para a Educação Indígena reconhecido pelo Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172/2001¹²¹.

O presente caso corrobora com as considerações de Bucci (2009) de que as demandas jurídicas estão tratando do cumprimento de direitos na sua ausência e não propriamente da política pública.

4.2 Permanência de Aluno em Estabelecimento de Ensino

Na categoria de Permanência, pretendeu-se organizar ações cujo assunto fosse garantir a continuidade dos estudos de discente na unidade escolar, impedido por considerar-se evadido, por ter recebido punição por violação às normas escolares ou que, por alguma razão, possa ter sido cancelado sua matrícula escolar, os programas suplementares, que tenham por objetivo favorecer a permanência do aluno, conseqüentemente, reduzindo a evasão escolar, o programa de transporte e alimentação escolar.

Foi identificada uma ação em que o discente busca obter a tutela jurídica para reverter sanção disciplinar que aplicou o cancelamento de matrícula escolar; duas ações referentes ao transporte escolar e uma sobre alimentação escolar. As ações estão descritas na Tabela 16.

Tabela 16 - Decisões por tema segundo a categoria Permanência de aluno em estabelecimento de ensino

| Subcategoria | Ano | | | | | | | | | | | | | Até julho de 2018 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| Sanção por violação à norma escolar | | | | | | | 1 | | | | | | | |
| Programa Nacional de Apoio ao | | | | | | | 1 | | | | | 1 | | |

¹²¹ 9. Educação Indígena

9.3 Objetivos e Metas

1. Atribuir aos Estados a responsabilidade legal pela educação indígena, quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidades aos seus Municípios, sob a coordenação geral e com o apoio financeiro do Ministério da Educação.

2. Universalizar imediatamente a adoção das diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena e os parâmetros curriculares estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.

3. Universalizar, em dez anos, a oferta às comunidades indígenas de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental, respeitando seus modos de vida, suas visões de mundo e as situações sociolinguísticas específicas por elas vivenciadas.

(...)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|---|--|--|--|
| Transporte do Escolar | | | | | | | | | | | | | | |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar | | | | | | | | | | | 1 | | | |

Fonte: TJPA e TRF1ª Região- Seção Judiciária do Pará. - Elaborado pelo autor, 2018.

a) Sanção por violação à norma escolar

A ação ordinária processada no TRF1-SJPA (Proc. 0031154-25.2011.4.01.3900), registrada no ano de 2011, foi ajuizada pelo discente que teve a matrícula cancelada por infringir normas do Instituto Federal do Pará-IFPA no Campus Castanhal. Em síntese, o aluno foi encontrado no interior do campus sem autorização e estava consumindo bebida alcóolica, o que ensejou um procedimento administrativo que aplicou a sanção de cancelamento da matrícula.

A ação teve o pedido liminar indeferido para reintegrá-lo ao quadro discente da instituição, mas foram julgados procedentes os pedidos tornando nula a Portaria que aplicou a sanção e a condenação do IFPA a reintegrar o aluno no quadro.

O aluno alegou, em sua defesa, somente questões processuais, segundo as quais o procedimento administrativo que aplicou a sanção escolar possuía vício formal, pois não teve direito ao contraditório e à ampla defesa¹²².

O IFPA alegou ter comprovação das violações das normas da instituição; dos danos materiais ocasionados no patrimônio; da utilização do espaço sem autorização da chefia e sem conhecimento da Coordenação Geral; que o aluno não possuía autorização para permanecer aos finais de semana no instituto.

O juiz, após analisar as alegações fático-jurídicas aduzidas pelas partes, conclui que a controvérsia a ser dirimida se restringia em averiguar se o processo administrativo instaurado para esclarecer os fatos garantiu ao autor as prerrogativas atinentes à ampla defesa e ao contraditório.

Neste caso, pode-se dizer que a política educacional não foi questionada, muito menos abordada. Tratou-se apenas de questão processual, em apurar se o procedimento administrativo instaurado contra o aluno obedeceu aos princípios do

¹²² O contraditório e ampla defesa são garantias fundamentais aos acusados em processo judicial ou administrativo (*inciso* LV do art. 5º da CRFB/1988). É através do contraditório que a parte pode exercer a defesa, devendo essa ser ampla, plena, de modo a ser efetiva, em que o acesso à justiça é garantido o direito inafastável à prova necessária à solução justa do litígio. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1003-1004)

devido processo legal e do contraditório de acordo com a Lei nº 9.784/1999, que regula o Procedimento Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Apresenta-se apenas uma reflexão a respeito da sanção de cancelamento de matrícula e/ou transferência compulsória de alunos tidos indisciplinados presentes nos Regimentos Escolares.

Observa-se essas práticas mantidas nas escolas como resquícios do extinto Código de Menores marcado pela Doutrina da Situação Irregular¹²³. Hoje vigora a Doutrina da Proteção Integral¹²⁴, estabelecida no art. 227 da CRFB/1988, que introduziu o Princípio da Prioridade Absoluta dos direitos da criança e do adolescente:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65/2010).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a legislação que absorveu os ditames da Doutrina da Proteção Integral e contempla o princípio da prioridade absoluta inaugurado na legislação nacional com CRFB/1988.

Sanções disciplinares previstas nos Regimentos Escolares precisam ser elaboradas em consonância com a CRFB/1988, o ECA e a LDBEN, para que não afrontem os princípios fundamentais e constitucionais que possam ainda assegurar às crianças e adolescentes o direito de permanência na escola.

A CRFB/1988 no art. 206, *inciso I*, dispõe que:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

¹²³ A Doutrina da Situação Irregular do menor inspirava o Código de Menores de 1979 (SARAIVA, 2010), tinha fundamento a escola etiológica que reproduzia critérios criminológicos próprios do positivismo do final do século XIX, concebia a criança e o adolescente como incapazes, portanto, objetos de proteção por isso o tratamento de menores em situação de irregular, objetos de intervenção estatal coercitiva, a proteção oferecida pelo Estado frequentemente violava ou restringia direitos, porque não era concebida desde a perspectiva dos direitos fundamentais (SARAIVA, 2010, p. 23-26).

¹²⁴ A doutrina adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é a Doutrina da Proteção Integral fundada na chamada escola de reação social onde as crianças e adolescente passaram a ser definidos de maneira afirmativa, como sujeitos plenos de direitos, são pessoas que a única particularidade é de estar em desenvolvimento, por essa questão, os direitos são específicos reconhecendo a circunstância evolutiva dos mesmos. (SARAIVA, 2010, p. 26-28).

O princípio de permanência na escola é de tamanha relevância que o legislador reiterou a disposição no Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

E na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

O direito de acesso e permanência na escola não é somente uma garantia à criança e ao adolescente, é, também, um dever do Estado, por força dos art. 24, *inciso* VI¹²⁵ e art. 31, *inciso* IV, ambos da LDBEN, em acompanhar a frequência escolar do aluno e, ainda, como um dos critérios de aprovação.

O Regimento Escolar é o documento no qual constam os aspectos pedagógicos; a organização administrativa; a didática; os procedimentos disciplinares e o funcionamento do estabelecimento de ensino, devendo ser construído coletivamente, inclusive com a participação dos pais ou responsáveis (*vide* Parágrafo único do art. 53 do ECA¹²⁶).

Sanção que importe em cancelamento de matrícula ou transferência compulsória é um ato contra o princípio à permanência dos alunos na escola. As escolas possuem autonomia para construir seus próprios Regimentos, mas os mesmos não podem trazer normas que obstam o direito à educação.

Poder-se-ia questionar qual o objetivo da sanção de cancelamento de matrícula ou transferência compulsória teria para a vida do aluno. Essas práticas têm algum caráter pedagógico? Ou é meramente punitivo?

¹²⁵ Art. 24 - A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

VI - O controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

(...)

¹²⁶ Art. 53

(...)

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Conflitos são correntes no ambiente escolar e as escolas devem oportunizar situações vivenciais de ensino e de aprendizagem diante de atos de indisciplina, dando-lhe oportunidades que favoreçam a internalização de valores éticos, através da mediação e resolução de conflitos por meio do diálogo, responsabilizando os agressores, mas dando-lhes apoio para superação de condutas reprováveis e não estigmatizando ainda mais os adolescentes, vitimando-os ao retirarem o direito de frequentar a escola.

A sanção de cancelamento de matrícula chega até a ser contraditória com as sanções aplicadas pelo ECA a adolescentes em situação de conflito com a lei. Quando é aplicada ao adolescente medida socioeducativa de liberdade assistida, os mesmos passam a ter a frequência e o aproveitamento escolar supervisionados, promovendo, inclusive, sua matrícula compulsória (art. 119, *inciso* II do ECA)¹²⁷. Nas medidas socioeducativas de semiliberdade, é obrigatória a participação escolar (art. 120, §1º do ECA)¹²⁸, bem como na aplicação de medida socioeducativa de internação, a mais gravosa do ECA (Parágrafo Único do art. 123 do ECA)¹²⁹.

Quando crianças e/ou adolescentes encontram-se em situação de risco ou vulnerabilidade, também pode ser aplicada medida protetiva de matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental (art. 101, *inciso* III do ECA)¹³⁰.

¹²⁷ Art. 119 - Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

(...)

II - Supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

(...)

¹²⁸ Art. 120 - O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º São obrigatórias à escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

¹²⁹ Art. 123 (...)

Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.

¹³⁰ Art. 101 - Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

(...)

Seja na aplicação de medidas protetivas ou socioeducativas, a criança e o adolescente são inseridos no processo de escolarização; por que, então, as escolas aplicam sanções de cancelamento de matrícula e/ou transferência compulsória?

Será que nossas escolas perderam a capacidade técnica de fomentar o pleno desenvolvimento da pessoa que não consegue encontrar outra medida a não ser negando o direito à educação e retirando alunos da escola? Não consegue suscitar espaço de diálogo com a família, Conselho Escolar, Conselho Tutelar (CT)¹³¹, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente¹³² para construir alternativas compartilhadas de solução de conflitos gerados na escola visando a continuidade do processo educativo?

b) Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

O direito constitucional ao transporte escolar foi uma conquista com a promulgação da CRFB/1988. Na época o texto original destinava apenas aos educandos do ensino fundamental (art. 208, *inciso* VII). Em 2009, o direito foi ampliado pela EC nº 59 passando a assegurar aos educandos da educação básica da escola pública como forma de facilitar o acesso e permanência:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

...

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

¹³¹ O Conselho Tutelar é órgão vinculado ao Poder Público Municipal definido no art. 131 do ECA: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

¹³² Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescentes são órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, no sentido da implementação desta política, deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência, tem a incumbência de zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente e em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Público visando à adoção de providências cabíveis, bem assim e aos demais órgãos legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem demandar em Juízo mediante por meio do ingresso de ação mandamental ou ação civil pública (*vide* arts. 1º e 2º da Resolução nº 105/2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências).

Na LDBEN, a garantia do direito ao transporte escolar encontra-se prevista no art. 4º, *inciso* VIII, alterado pela Lei nº 12.796/2013¹³³, para acompanhar as modificações da EC nº 59/2009. Ainda na LDBEN, encontra-se a distribuição de competência determinando sobre o dever de garantir o transporte escolar, aos estados e municípios:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:
 (...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31/7/2003).

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:
 (...)

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (incluído pela Lei nº 10.709, de 31/7/2003).

No Estatuto da Criança e do Adolescente, a disposição à garantia do direito ao transporte escolar¹³⁴ encontra-se desatualizada, não acompanhando as alterações da EC nº 59/2009.

Atualmente, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar-PNATE e Caminhos da Escola são os programas nacionais de fomento das políticas públicas educacionais voltadas para garantir o transporte escolar às crianças e adolescentes, proporcionando o acesso e permanência à educação básica por meio de repasses de recursos aos entes federados.

O programa de transporte escolar, desenvolvido por meio do PNATE, foi instituído pela Lei nº 10.880/2004, executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (*vide* art. 2º da Lei nº 10.880/2004)¹³⁵. Consiste na transferência automática de recursos

¹³³ Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
 (...)

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

¹³⁴ Art. 54 - É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
 (...)

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

¹³⁵ Art. 2º - Fica instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes

financeiros aos estados, Distrito Federal e municípios, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere (art. 4º da Lei nº 10.880/2004)¹³⁶.

O programa Caminho da Escola está disciplinado pelo Decreto nº 6.768/2009, destinado à aquisição, por meio de pregão eletrônico para registro de preços, de veículos (ônibus, barco e bicicleta) padronizados para o transporte de escolar. Essa aquisição é feita por meio de recursos orçamentários do Ministério da Educação, de linha especial de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou de recursos próprios dos entes federativos que aderirem ao programa (art. 3º do Decreto nº 6.768/2009)¹³⁷.

O programa Caminhos da Escola é voltado para a zona rural, e objetiva renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural; garantir a qualidade e segurança do transporte escolar, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa; garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica; reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar (art. 2º do Decreto nº 6.768/2009)¹³⁸.

em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.947, de 2009).

(...)

¹³⁶ Art. 4º- A transferência de recursos financeiros, objetivando a execução descentralizada do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, será efetivada, automaticamente, pelo FNDE, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica.

(...)

¹³⁷ Art. 3º - O Programa Caminho da Escola compreenderá a aquisição, por meio de pregão eletrônico para registro de preços, de veículos padronizados para o transporte escolar.

§ 1º A aquisição dos veículos poderá ser feita por meio de:

I - Recursos orçamentários do Ministério da Educação;

II - Linha especial de crédito a ser concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; ou

III - Recursos próprios dos entes federativos que aderirem ao Programa Caminho da Escola.

§ 2º A participação dos entes federativos no Programa Caminho da Escola será feita por meio de convênio na hipótese do § 1º, inciso I, onde será informada a demanda pelos veículos a serem adquiridos, e por meio de adesão ao pregão eletrônico para registro de preços, nas hipóteses dos incisos II e III daquele parágrafo.

¹³⁸ Art. 2º - São objetivos do Programa Caminho da Escola:

I - Renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural;

II - Garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa;

Dada a dimensão do estado do Pará – o segundo maior do país em extensão territorial com região de planalto, ribeirinha, urbana, com diferentes contrastes culturais –, diante dessa complexa realidade regional no estado, torna-se um imenso desafio para a execução de programa de transporte escolar, primordial para concretizar o acesso e permanência à escola, contribuindo para a redução da evasão escolar.

A pesquisa identificou somente duas Ações Cíveis Públicas com preceito de Obrigação de Fazer cuja matéria da controvérsia era a respeito da execução do programa de Transporte Escolar. Processos: 0000189-09.2011.8.14.0072 e 000618-02.2016.8.14.003, ambas propostas pelo Ministério Público Estadual contra a municipalidade.

O caso mais antigo foi registrado contra o Município de Medicilândia (Proc. 0000189-09.2011.8.14.0072), em 2011, e sentenciado em 2016, cujo único documento disponível para consulta era a sentença. A demanda levantada foi a respeito de irregularidade no fornecimento do transporte escolar em uma comunidade da região do planalto. Os problemas foram relatados pelos pais de aluno que reclamavam a respeito da falta do veículo, ausência de segurança no transporte, o não cumprimento integral da rota, fazendo com que crianças perdessem aula e fossem deixadas pelo caminho.

A outra ACP foi proposta pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Mauaná (Proc. 000618-02.2016.8.14.003), registrada em 2016 e, até o fechamento desta pesquisa, não havia sido sentenciada, constava apenas com a decisão de liminar deferida. A demanda, neste caso, era sobre a omissão da municipalidade que não estava oferecendo o programa de transporte escolar na zona rural. O Órgão Ministerial alegou que os alunos daquela região não estavam podendo frequentar a escola, comprometendo a aprendizagem e o ano letivo.

O magistrado, convencido dos danos aos alunos causados pela omissão do transporte escolar, em não estarem frequentando a escola e o comprometimento do ano letivo, concedeu a decisão liminar determinando que o município providenciasse

III - garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica;

IV - Reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e

V - Reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural.

o retorno da execução do programa de transporte escolar no prazo de 48 horas, sob pena de aplicação de multa na pessoa do Prefeito e Secretário de educação.

O magistrado fundamentou sua decisão na legislação constitucional:

- a) a educação ser direito social (art. 6º da CRFB/1988);¹³⁹
- b) ser competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios proporcionar a educação (art. 23, *inciso V* da CRFB/1988)¹⁴⁰;
- c) garantia do transporte escolar (art. 208, *inciso VII* da CRFB/1988).

E na legislação infraconstitucional, com o Estatuto da Criança e do Adolescente:

- a) o atendimento ao ensino fundamental através de programa suplementar de transporte escolar (art. 54, *inciso VII*);

E na Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

- a) a garantia de programa suplementar de transporte escolar (art. 4º, *inciso VIII*);
- b) a competência dos municípios em desenvolver o programa de transporte escolar aos alunos da rede municipal (art. 11, *inciso VI*).

Os programas de transporte do escolar objetivam contribuir com a redução da evasão escolar, importantes para garantir o acesso e permanência à educação básica, não sendo o suficiente a sua prestação sem atender às condições de exigências, sejam de segurança, se em cumprimento às normas de trânsito, sem atender as disposições de adequação e eficiência para qual o programa foi instituído.

Na ação sentenciada, o relatório não menciona se houve discussão no que tange à prestação de conta do programa. Na prestação de conta, etapa na qual os executores comprovam ter utilizado os recursos recebidos nas despesas para o desenvolvimento do programa, de acordo com as regras previstas em resoluções específicas e com a legislação que rege a gestão na administração pública, seria uma perspectiva sobre a qual a política poderia ter sido avaliada, podendo ser redefinida a execução do programa.

¹³⁹ Destaca-se que o art. 6º da CRFB/1988 sofreu três alterações pelas EC nº 26/2000; EC nº 64/2010 e EC nº 90/2015, mas em todas elas a educação permaneceu como direito social fundamental.

¹⁴⁰ Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...)

Não consta a participação dos Conselhos de Transporte Escolar ou Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) na relação processual. Os conselhos representam um espaço de exercício de poder pelo cidadão, devendo buscar a cogestão das políticas públicas e constituindo-se uma via de acesso de participação popular na realização dos interesses públicos e de fiscalização da utilização dos recursos financeiros. Sua atuação, bem desempenhada, pode contribuir para que os programas apresentassem o mínimo de irregularidade possível, que não houvesse interrupção, que fosse bem aplicados e investidos os recursos financeiros, um espaço para a sociedade representada avaliar e propor modificação na implementação da política educacional voltada ao transporte escolar.

No caso apresentado em fase da municipalidade de Medicilândia, o magistrado solicitou ao Conselho Tutelar-CT a realização de inspeção para conhecer como o programa estava sendo executado, pois o município alegava que o programa estava sendo devidamente ofertado, contradizendo o Ministério Público. O relatório da constatação do CT foi imprescindível para a tomada de decisão do juízo, pois forneceu subsídios que contribuem para a elucidação dos fatos, concluindo que o programa vinha sendo executado; entretanto, o programa não atendia às exigências e estava sendo executado de forma inadequada e ineficiente.

O Conselho Tutelar tem a incumbência de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança. O legislador destinou aos conselhos o permanente monitoramento da rede de proteção à criança e adolescente. Segundo Digiácomo (2014), o CT tem muito a contribuir para a melhoria dos sistemas de ensino e sua integração à política de atendimento em prol de suas crianças e adolescentes (DIGIÁCOMO, 2004, p. 312).

É preciso que a sociedade, por meio da representatividade nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, participe da administração educacional, torne-se um ator na arena das políticas públicas, apresente suas necessidades, conheça os recursos disponíveis e acompanhe sua aplicação e se comprometa, num esforço coletivo para alterar sua realidade em prol de uma educação de qualidade. E, caso não estejam bem desempenhadas suas atribuições, que o cidadão denuncie, apresente as situações de irregularidade ou omissão estatal ao Ministério Público, enfim, que o Sistema de Garantia pode se articular com a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

c) Programa Nacional de Alimentação Escolar

O direito constitucional à Alimentação Escolar foi uma conquista semelhante como ocorreu com o direito ao transporte escolar, visto anteriormente. Previsto pela CRFB/1988 aos educandos do ensino fundamental ampliado pela alteração da EC nº 59/2009, que modificou o inciso VII do art. 208, CRFB/1988¹⁴¹, ampliou o programa suplementar que antes era destinado somente aos educandos no ensino fundamental, passado a ser estendido a todos os educandos da educação básica.

De igual modo, o direito à alimentação escolar encontra amparo no LDBEN no art. 4º, inciso VIII, que recebeu a atualização da EC nº 59/2009 somente no ano de 2013 por meio da Lei nº 12.796/2013, ampliando o direito à alimentação aos educandos da educação básica¹⁴².

No Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda hoje, encontra-se desatualizada a disposição referente ao direito à alimentação escolar. A norma ainda faz referência somente aos educandos do ensino fundamental¹⁴³.

Atualmente, o programa de alimentação escolar é uma política nacional de educação do Ministério da Educação, desenvolvido por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conduzido pelo FNDE, com gestão descentralizada, regulamentado pela Lei nº 11.947/2009.

O programa PNAE objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o desempenho escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais

¹⁴¹ Art. 208 (...)

VII - Atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Texto original).

VII - Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

¹⁴² Art. 4º (...)

VIII - Atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (texto original)

VIII - Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

¹⁴³ Art. 54 (...)

VII - Atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

durante o período letivo (*vide* art. 4º da Lei nº 11.947/2009)¹⁴⁴. Uma de suas diretrizes é a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica (*vide* art. 2º, inciso III da Lei nº 11.947/2009)¹⁴⁵.

Ainda segundo a Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, compete aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, garantir que a oferta da alimentação escolar (*vide* art. 17, inciso I)¹⁴⁶. Para a execução da política o FNDE repasse recursos financeiros automaticamente, sem necessidade de convênios em parcelas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (*vide* art. 5º, §1º do mesmo diploma legal)¹⁴⁷.

Na pesquisa, foi identificada apenas uma Ação Civil Pública com preceito de Obrigação de Fazer cuja matéria da controvérsia era a respeito da omissão da política de alimentação escolar (Proc. 0066796-60.2015.8.14.0008), proposta pelo Ministério Público Estadual em face da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) para realizar o fornecimento da alimentação escolar nas escolas públicas estaduais de educação pré-escolar e de ensino fundamental situadas no município de Barcarena. A ação foi registrada no ano de 2015¹⁴⁸ e, até o fechamento da pesquisa,

¹⁴⁴ Art. 4º - O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

¹⁴⁵ Art. 2º - São diretrizes da alimentação escolar:

(...)

III - A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

(...)

¹⁴⁶ Art. 17 - Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

I - Garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal;

(...)

¹⁴⁷ Art. 5º - Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas às disposições desta Lei.

§ 1º. A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

(...)

¹⁴⁸ Notemos que, no ano da propositura da ação (2015), estava vigente a EC nº 59 que ampliou o programa da alimentação a todos os alunos da educação básica, bem como a nova disposição da LDBEN, alterada pela Lei nº 12.796/2013.

não tinha sido sentenciada. Estava disponível para consulta pública somente a decisão da liminar.

As escolas pertenciam à rede estadual de educação e estavam sem receber a alimentação escolar em razão do município de Barcarena não ter renovado o convênio com o estado do Pará.

A previsibilidade dos estados transferirem aos seus municípios a responsabilidade pelo fornecimento de alimentação escolar aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino encontra amparo no art. 7º da Lei nº 11.947/2009¹⁴⁹; neste caso, os estados devem autorizar que os repasses dos recursos financeiros sejam remetidos diretamente aos municípios. Vindo o município rescindir o convênio, a responsabilidade pela execução da política de alimentação escolar retorna ao estado que precisa atender as escolas de sua rede de ensino.

O Ministério Público Estadual foi noticiado da omissão da execução da alimentação escolar pela atuação do Conselho Tutelar do município. Destaca-se que somente em dois casos foi possível identificar a participação do CT nas ações judiciais: o primeiro caso narrado foi na ação em que o magistrado solicitava relatório da execução do programa de transporte escolar; no segundo caso, o CT teve uma atuação mais direta em denunciar ao Órgão Ministerial a omissão da execução da alimentação escolar, exercendo o dever institucional pela defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O incentivo à participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas para garantir a oferta da alimentação escolar é uma das diretrizes do programa da alimentação escolar (*vide inciso IV do art. 2º da Lei nº 11.947/2009*)¹⁵⁰. No presente caso, o Conselho Tutelar demonstrou estar atento à proteção dos direitos da criança e do adolescente na realização do controle social na execução do programa.

¹⁴⁹ Art. 7º - Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculados na forma do parágrafo único do art. 6º.

¹⁵⁰ Art. 2º - São diretrizes da alimentação escolar:

(...)

IV - A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

(...)

Embora a participação do Conselho Tutelar seja relevante e imprescindível na proteção do direito à educação da crianças e adolescentes, ao mesmo tempo percebemos a ausência do Conselho de Alimentação Escolar-CAE, que é instituído pelos estados, Distrito Federal e os municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas para fiscalizar, deliberar e assessorar o programa de alimentação escolar (*caput* do art. 18 da Lei nº 11.947/2009)¹⁵¹.

O CAE, tem por primazia acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; o cumprimento das diretrizes; zelar pela qualidade dos alimentos; receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa (*vide* art. 19 e *incisos* da Lei nº 11.947/2009)¹⁵².

Os CAE deveriam ser os órgãos de excelência para o controle social e acompanhamento do programa do PNATE, pois são compostos por representante do Poder Executivo; de discentes; de pais/responsáveis de aluno; das entidades civis organizadas (*incisos* do art. 18 da Lei nº 11.947/2009)¹⁵³ e precisam ser atuantes, pois por meio do CAE a sociedade pode acompanhar de perto a execução do programa e também fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, evitando improbidades e garantindo o direito de crianças e adolescentes à alimentação escolar.

¹⁵¹ Art. 18 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

(...)

¹⁵² Art. 19. Compete ao CAE:

- I - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;
- II - Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III - Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- IV - Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

¹⁵³ Art. 118 (...)

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

A situação era tão precária que nem se questionava a respeito da qualidade dos alimentos, das condições higiênicas, da aceitabilidade dos cardápios oferecidos, pois o programa não estava sendo executado e alunos estavam sem receber a alimentação escolar.

A presente ação revelou poder contribuir com a efetivação do direito à educação em relação à garantia do programa de alimentação escolar, dada a omissão do estado do Pará que, ao não renovar o convênio com o município, aquietou-se com seu dever, deixando desamparados todos os alunos do sistema estadual de ensino localizados em Barcarena.

4.3 Responsabilidade Estatal

Na categoria Responsabilidade Estatal foram organizadas as ações que pleiteavam reforma; ampliação e melhorias nas estruturas prediais das unidades escolares; lotação de professores e cumprimento dos dias letivos – questões que favoreceram a fruição do processo de escolarização.

Apenas duas ações tramitaram na Justiça Federal: uma referente à solicitação de lotação de professores indígenas e outra postulava a construção de escola indígena, as demais tramitaram na Justiça Estadual. As ações foram agrupadas nas seguintes subcategorias: Condições de funcionamento das escolas; Lotação de professores e Cumprimento dos dias letivos e carga horária, demonstrados na Tabela 17. Foram dezessete ações identificadas, registradas a partir do ano de 2008. A subcategoria Condições de Funcionamento das Escolas agregou o maior número de casos: 76% da categoria.

Tabela 17 - Decisões por tema segundo a categoria Responsabilidade Estatal

| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Até julho de 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Subcategoria | | | | | | | | | | | | | | |
| Condições de funcionamento das escolas | | | | | | | | 1 | 2 | 4 | 2 | 1 | 3 | |
| Lotação de professores | | | | | | 1 | | | | 1 | | | | |
| Cumprimento dos dias letivos | | | | 1 | | | | | | | | 1 | | |

Fonte: TJPA e TRF1ª Região- Seção Judiciária do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

a) Condições de funcionamento das escolas

Nesta subcategoria estão agrupadas treze ações judiciais¹⁵⁴, todas Ações Civis Públicas com preceito cominatório de Obrigação de Fazer, dentre as quais apenas uma ação tramita na Justiça Federal referente a questões de direitos indígenas. As demais tramitam na Justiça Comum. São ações registradas entres os anos de 2012 e 2017. Apenas uma ação havia sido sentenciada, as demais ainda estavam em andamento até a conclusão da pesquisa, e os documentos disponíveis para consulta *on-line* eram as decisões dos pedidos liminares.

Nessas ações, os pedidos objetivavam obter a tutela jurisdicional que obrigasse o estado do Pará e municípios a providenciar reforma, ampliação e/ou construção de estabelecimento de ensino. Eram ainda acompanhadas por outros pedidos, tais quais: realocar os educandos para local apropriado enquanto perdurarem os serviços por consequência dos trabalhos predial; a lotação de profissionais da educação¹⁵⁵ e de apoio (serventes, merendeiras, assistentes administrativos, porteiros); materiais pedagógicos (livros; laboratório multifuncional, auditório; sala de vídeo); regularização do funcionamento administrativo do estabelecimento escolar (expedição de certificados de conclusão de curso dos alunos e históricos escolares).

Os municípios e o Estado argumentavam em sua defesa:

- a) Excesso de obrigações judicialmente atribuídas ao estado;
- b) A natureza dos serviços educacionais e políticas em educação;
- c) Ofensa ao princípio da separação dos poderes;
- d) Imprescindibilidade de previsão orçamentária para reforma;
- e) Imprescindibilidade de previsão orçamentária para concurso público para contratação de servidores;

¹⁵⁴ As ações em curso perante a Justiça Estadual foram: 0003017-24.8.14.0013; 0003827-06.2013.8.14.0064; 000694-20.2013.8.14.0008; 0007747-04.2014.8.14.0015; 0000542-07.2014.8.14.0052; 0006770-12.2014.8.14.0015; 0006813-46.2014.8.14.0015; 0102848-55.2015.8.14.0008; 000830-73.2016.8.14.0061; 0010577-65.2017.8.14.0005; 0000663-28.2017.8.14.0085; 0000721-67.2017.8.14.0073 e na Justiça Federal: 0002263-49.2015.4.01.3901.

¹⁵⁵ São considerados profissionais da educação escolar básica que estejam em efetivo exercício e tenham sido formados em cursos reconhecidos, professores habilitados; os portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim; profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica (art. 61 e *incisos* da LDBENEN).

- f) Vistoria e laudos antigos que não condizem com a situação presente da escola.

Os magistrados fundamentaram suas decisões utilizando:

- a) ser a educação direito público subjetivo e o não-oferecimento importa em responsabilidade da autoridade competente (art. 208, *inciso I*, §§ 1º e 2º da CRFB/1988)¹⁵⁶;
- b) o dever do Estado assegurar à criança e adolescente o ensino (art. 53, *caput* do ECA);
- c) o atendimento em creche e pré-escola a crianças (art. 54, *caput* e *inciso IV* do ECA)¹⁵⁷;
- d) o dever de todos prevenir a ocorrência de ameaças dos direitos às crianças e adolescentes (art. 70 do ECA)¹⁵⁸;
- e) A legitimidade constitucional para o Poder Judiciário intervir na seara das políticas públicas nos casos de abusividade e omissão governamental.

A condenação ao estado para iniciar reforma/construção de estabelecimentos em curto prazo de tempo, não considerando os prazos para dotação orçamentária, o prazo necessário para conclusão de processo licitatório, embora seja de extrema urgência a cessação das péssimas condições que possam apresentar os estabelecimentos de ensino, desde que observar a burocracia estatal, para que as sentenças possam ser exequíveis. Uma maneira de torna a obrigação imposta possível de se concretizar poderia ser a construção de plano de ação com cronograma

¹⁵⁶ Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

(...)

¹⁵⁷ Art. 54 - É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)

¹⁵⁸ Art. 70 - É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

possível de ser cumprido pelo Estado. Com a participação da sociedade civil organizada no acompanhamento do cumprimento das etapas propostas nos planos de ação (ASSIS, 2012).

O plano de ação contemplaria prazo para dotação orçamentária, para publicação de edital de licitação para a execução da obra, planilha de custo, de conclusão das construções prediais. O MPE poderia acompanhar cada etapa do plano juntamente com os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social; Conselhos de Educação; Conselho Escolar; Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É importante destacar a participação da comunidade escolar por meio do Conselho Escolar, dos funcionários da escola, de manifestos assinados pelos pais e alunos, na participação de denunciar as péssimas condições físicas dos estabelecimentos de ensino, em procurar o sistema de justiça por meio do Ministério Público, na defesa de estarem atendendo as condições necessárias para favorecer o processo de ensino-aprendizagem, em dispor de espaços adequados, que as obras na infraestrutura não prejudicassem o andamento do calendário escolar.

Outro destaque a ser dado foi observado no processo 0008307-31.2016.8.14.0061: era uma escola municipal, mas, no mesmo educandário, eram atendidos alunos do Ensino Médio da rede pública estadual. E era uma ação que tinha como réus o Estado do Pará e o Município de Tucuruí. Demonstrando que o estado dependente dos prédios do município, não possuindo escolas próprias, os dois entes federados estavam dividindo as mesmas acomodações, corroborando com o quadro do panorama demonstrado na Seção 2, da necessidade de se ampliar o quantitativo de estabelecimentos de ensino.

Essas demandas, por envolverem questões relacionadas ao orçamento público, os limites da discricionariedade da Administração Pública e do campo decisório do Judiciário revelaram, de igual modo, o trabalho de Silveira (2010). Obstáculos para efetivação do direito à educação, com baixa utilização de argumentos do direito à educação prevalecendo entendimentos relacionados à norma programática, separação dos poderes e discricionariedade administrativa, argumentos estes que a literatura aponta como limites da atuação judicial à política pública (BUCCI, 2009; APPIO, 2004).

b) Lotação de professores

Foram duas Ações Civas Públicas identificadas na pesquisa que postulavam, unicamente, lotação de professores para atender o quadro funcional de escolas da educação básica. Uma demanda era de estabelecimento de ensino da rede estadual localizada no município de Placas (Proc. 0000376-69.2010.8.14.0066) e a outra demanda era de estabelecimento de ensino mantida pela rede municipal de Jacareacanga (0001541-28.2014.4.01.3908). Esta última tramitou na Justiça Federal, pois envolvia a modalidade de Educação Indígena. As duas ações tiveram o pedido liminar deferido e, apenas uma ação havia sido sentenciada, todas as ações foram propostas pelo Ministério Público.

O Ministério Público usou as seguintes fundamentações:

- a) a cidadania com um dos fundamentos do estado brasileiro (art. 1º, *inciso II* da CRFB/1988)¹⁵⁹;
- b) a promoção do bem de todos sem qualquer discriminação como um dos objetivos do estado brasileiro (art. 3º, *inciso IV* da CRFB/1988)¹⁶⁰;
- c) a educação ser direito fundamental (art. 6º da CRFB/1988);
- d) A educação ser direito de todos (art. 205 da CRFB/1988 e art. 272 da Constituição do Estado do Pará¹⁶¹);
- e) o serviço público prestado conforme o princípio de continuidade (art. 28 da Constituição do Estado do Pará)¹⁶².

¹⁵⁹ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - A cidadania;

(...)

¹⁶⁰ Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

¹⁶¹ Art. 272 (Constituição do Estado do Pará) - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, é baseada nos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos, da liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da sua cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

¹⁶² Art. 28 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação a prestação de serviços públicos, observados os princípios da eficiência, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55 de 08/10/2013).

Os magistrados fundamentaram suas decisões em:

- a) a educação ser direito de todos, art. 205 da CRFB/1988;
- b) o princípio da dignidade da pessoa humana como cláusula basilar e indissolúvel da matriz constitucional brasileira (art. 1º, *inciso* III da CRFB/1988);
- c) as normas referentes à educação serem de eficácia plena e aplicabilidade imediata;
- d) a educação ser direito difuso e coletivo;
- e) a garantia à educação a todas as pessoas (art. 26, *inciso* I da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948¹⁶³, art. 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁶⁴);
- f) o direito da criança à educação (art. 28 da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989¹⁶⁵, Princípio 7 da Declaração dos Direitos da Criança de 1959¹⁶⁶ e a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos de 1990).

Como apontado por Saviani (2013) e Pedro Goergen (2013), ser a educação condição inalienável do direito à cidadania, é por meio do processo de escolarização que as pessoas podem desenvolver suas potencialidades do conhecimento e habilidades, pois em nada adianta ter o estabelecimento de ensino e as garantias de

(...)

¹⁶³ Artigo 26 - 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

(...)

¹⁶⁴ Artigo 13 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

(...)

¹⁶⁵ Artigo 28 - 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

(...)

¹⁶⁶ Princípio 7 - A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade.

(...)

permanência se falta às crianças e adolescentes o profissional devidamente habilitado para realizar o processo de ensino-aprendizagem.

Não há como se questionar se os alunos estão tendo uma educação de qualidade esperada, se lhes falta quem as orientem, se em uma única escola há carência de profissionais em cinco áreas do conhecimento.

Ação registrada no ano de 2010, ainda não sentenciada, corrobora com Ranieri (2017b) quando apresenta o tempo de processamento das demandas como um dos desafios da judicialização da educação que ainda precisa ser superado, responsável por gerar prejuízos de difícil reparação.

c) Cumprimento dos dias letivos

Segundo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a educação básica é organizada em carga horária mínima de oitocentas horas distribuídas em, no mínimo, duzentos dias letivos, excluído o tempo reservado aos exames finais no Ensino Fundamental e no Ensino Médio¹⁶⁷.

As unidades escolares possuem autonomia pedagógica e administrativa para organizarem seus calendários escolares (art. 15 da LDBEN)¹⁶⁸, que podem adequar-se às peculiaridades locais a critérios do respectivo sistema de ensino desde que seja garantido o cumprimento do número de horas letivas (§2º do art. 23 da LDBEN)¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Art. 24 - A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - A carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; (Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017)

(...)

Art. 31 - A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

(...)

II - Carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

(...)

¹⁶⁸ Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

¹⁶⁹ Art. 23 (...)

§ 2º O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

A pesquisa identificou duas Ações Cíveis Públicas que postulavam obter a tutela jurisdicional para o cumprimento dos 200 dias letivos, mínimo exigido no ano letivo. A primeira ação (Processo 0000425-25.2008.8.14.0020) foi sentenciada sem julgamento de mérito em razão da perda do objeto¹⁷⁰.

Em 2008, no município de Gurupá, a única escola da rede estadual que ofertava o Ensino Médio para quinhentos alunos abrigava, ainda, o Ensino Fundamental para seiscentos alunos da rede municipal. A escola passava por reforma, devido às obras terem sido paralisadas, comprometendo o calendário escolar. Foi deferida a liminar obrigando o estado a apresentar a implementação de calendário destinado à reposição da carga horária. No decorrer da ação foi demonstrado que as aulas passaram a ser ministradas em outro espaço, preservando o cumprimento do calendário escolar, o que gerou a perda de objeto da ação e seu julgamento sem resolução de mérito.

Na segunda demanda (Processo 0009078-15.2016.8.14.0059), professores da rede municipal de Soure procuraram o Ministério Público para denunciar que o ano letivo, em 2016, encerraria sem que fossem atendidos os 200 dias letivos. Devido a denúncia ter sido à véspera do encerramento do ano letivo, quando o magistrado tomou conhecimento da demanda as aulas escolares já haviam sido encerradas e, no seu entendimento, por conta do ajuizamento tardio da ACP, os prejuízos dos alunos já haviam sido consolidados e uma tentativa de retorno às aulas causaria mais transtorno aos alunos e professores. Entendendo haver a perda do objeto, decidiu pelo não recebimento da ação.

Lamentavelmente, não se teve maiores informações a respeito do caso, e na decisão não foram mencionados os motivos que ocasionaram à rede de ensino municipal de Soure, no ano de 2016, não ter cumprido os dias letivos mínimos. Em situações excepcionais, pode-se justificar o não cumprimento da carga horária e dias letivos exigidos, como ocorrido no ano de 2009, quando aconteceu a pandemia de gripe¹⁷¹, mas houve a expressa manifestação do Conselho Nacional de Educação, não foi uma decisão tomada unicamente pelos sistemas de ensino.

¹⁷⁰ Diz que há perda de objeto sempre que algum evento posterior venha a prejudicar a solução de questão pendente, privando-a de relevância atual, não havendo o interesse, já que a parte não teria mais necessidade da medida postulada para sustentar a situação de vantagem que pretendia preservar ou recuperar, por seu intermédio. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1315).

¹⁷¹ Em 2009, em decorrência da pandemia da Gripe Tipo “A”, o CNE emitiu o Parecer nº 19/2009 onde para os entes da Federação houve a necessidade de adiamento do retorno das atividades nas escolas

De todo modo, o acompanhamento da sociedade civil, o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e a mobilização de toda a comunidade escolar se tornam um potencial instrumento de fortalecimento de controle social da educação, exigindo que todas as garantias fossem devidamente cumpridas, pois encurtar o ano letivo certamente gera perda aos alunos que deixam de receber todo o conteúdo que não será retomado no ano seguinte, comprometendo um ensino de qualidade.

4.4 Decisões Administrativas e Políticas

Na presente categoria foram agregadas as ações em que as matérias questionavam as medidas adotadas pelo Poder Executivo com relação ao fechamento de escolas; rescisão de convênios, responsabilidade da execução da educação na modalidade da Educação Escolar Indígena, demonstradas na Tabela 18 abaixo.

Tabela 18 - Decisões por tema segundo a categoria Decisões Administrativas e Políticas

| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Até julho de 2018 |
|--|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| | Subcategoria | | | | | | | | | | | | | |
| Fechamento de estabelecimento de ensino | | | 1 | | | | | | | | | | | |
| Rescisão de Convênio | | | | | | | | | 1 | | | | 1 | |
| Regime de Colaboração entre os entes federados | | | | | | | | | | 1 | | | | |

Fonte: TJPA e TRF1ª Região-Seção Judiciária do Pará. Elaborado pelo autor (2018).

a) Fechamento de escola

A pesquisa identificou um Mandado de Segurança Preventivo (0001225-50.2007.8.14.0000) impetrado por membros do Conselho Escolar de um estabelecimento de ensino da rede estadual, localizado no município de Belém. Em síntese, os conselheiros diziam estar inconformados com a insegurança que atingia servidores, estudantes e a comunidade com a possível transferência ou desativação

públicas e privadas, não seja necessário o cumprimento da determinação contida no inciso I do artigo 24 da Lei nº 9.394/96. Para maiores informações: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb019_09.pdf, parecer publicado no D.O.U. de 13/10/2009, Seção 1, Pág. 52.

do estabelecimento de ensino. Por essa questão, ingressaram com o mandado de segurança para que o estabelecimento não fosse desativado.

No presente caso, o pedido de liminar foi indeferido, houve a notificação do estado e vista do Ministério Público. O estado manifestou preliminarmente a ilegitimidade ativa, segundo a qual os conselheiros seriam detentores diretos dos direitos, não tendo, portanto, a legitimação para propor a ação. No mérito, discorreu a ausência de direito líquido e certo, dada a inexistência de lesão, pois não havia lastro em qualquer ato administrativo de que o prédio não seria mais utilizado como escola, e a impossibilidade do Poder Judiciário se imiscuir no ato administrativo, avaliar a conveniência de tal decisão.

O Procurado de Justiça manifestou no sentido de reconhecer que a educação é direito constitucional garantida aos cidadãos e que pode ser exercida pela coletividade, que os impetrantes poderiam requerer perante aos órgãos governamentais, inclusive ao Poder Judiciário, a efetivação do direito à educação. Quanto ao mérito, sustentou não poder a impetração subsistir, devido a ser vedado ao Poder Judiciário intervir no mérito administrativo, não lhe cabendo julgar as motivações que ensejaram a administração a tomar determinada decisão.

Os desembargadores membros das Câmaras Cíveis Reunidas do Tribunal de Justiça acompanharam por unanimidade de voto do Relator pela extinção do processo sem julgamento do mérito, por carência de ação¹⁷², acolhendo a preliminar da ilegitimidade ativa dos autores.

Devido ao Mandado de Segurança ter sido julgado sem a análise do mérito, o Poder Judiciário deixou de se manifestar a respeito da postulação de afastar o interesse do Poder Executivo em desativar o estabelecimento de ensino. Houve apenas a decisão a respeito da questão processual, em relação à legitimidade ativa dos postulantes. Percebe-se o posicionamento do sistema de justiça na prevalência pela forma processual em sobreposição ao direito material da educação.

b) Rescisão de convênio

¹⁷² Segundo Theodoro Júnior (2015), a carência de ação ocorre quando não estão presentes as condições necessárias para que o juiz possa examinar o mérito da causa e que são a legitimidade das partes e o interesse processual do autor. (THEODORO JÚNIOR, 2015, p. 1028).

Lembrando que as instituições de ensino classificam-se como públicas e privadas segundo categorias administrativas (art. 19 da LDBEN)¹⁷³ e as que as instituições privadas se enquadram ainda em: privadas em sentido estrito; comunitárias; confessionais e filantrópicas (art. 20 da LDBEN)¹⁷⁴. As instituições privadas sem fins lucrativos podem contar com o apoio financeiro e técnico do Poder Público por meio de convênios e parcerias¹⁷⁵. Para Callegari (2017), os convênios são uma resposta mais rápida e frequentemente mais barata de ampliar o atendimento, encontradas pelos municípios.

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2012), convênio é um acordo em que os partícipes têm interesses comuns, coincidentes com a mesma pretensão. Os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum (MEIRELLES, 2012, p. 458).

O convênio é uma estratégia dos entes Federados para garantir a oferta da educação, a atuação do Poder Público pode ter uma dimensão além do repasse de recursos, pode supervisionar, acompanhar a execução do convênio para que o atendimento prime pela qualidade.

¹⁷³ Art. 19 - As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - Públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - Privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

¹⁷⁴ Art. 20 - As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: (Regulamento) (Regulamento)

I - Particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - Comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

II - Comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)

III - Confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - Filantrópicas, na forma da lei.

¹⁷⁵ A possibilidade da Administração Pública contratar com o setor privado encontra amparo legal no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; na Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Identificou-se dois Mandados de Segurança que postulavam a renovação de convênios com a rede municipal de ensino para prestação da Educação Infantil. A primeira ação (0003105-51.2013.8.14.0070) foi impetrada em 2013 contra o município de Abaetetuba. Foi julgada em 2015 sem resolução de mérito devido ao autor não ter manifestado o interesse no prosseguimento da ação.

A segunda ação (0827139-04.2017.8.14.0301) foi impetrada em 2017 contra o município de Belém, e foi denegado o pedido para renovação do convênio. A municipalidade não renovou o termo de colaboração devido a inconsistências nas contas da creche encontradas pelo Tribunal de Contas do Município, no ano de 2012.

A entidade conveniada alegava que a rescisão do convênio representava uma afronta ao direito do atendimento em creche e pré-escolas de crianças (art. 208, *inciso* IV da CRFB/1988) e que o dever do Estado era em absoluta prioridade assegurar a crianças o direito à educação (art. 227 da CRFB/1988)¹⁷⁶.

Na sentença, o magistrado fundamentou sua decisão conforme o direito processual, em que o impetrante/instituição conveniada não tinha o direito líquido e certo a ser tutelado pela via do mandado de segurança e que a Lei nº 13.019/2014, proíbe à Administração Pública celebrar qualquer modalidade de parceria com sociedade civil que tenha tido suas contas rejeitadas.

Mas, apresentam-se algumas reflexões sobre as celebrações de termos de colaboração da Administração Pública e instituições privadas sem fins lucrativos para receberem apoio financeiro e técnico do Poder Público. Callegari (2017) critica a opção dos municípios em realizar convênio com entidades não governamentais que em virtude dos contratos não priorizam padrões de qualidade, em especial, as condições de formação e de trabalhos dos profissionais.

Investir no processo de educação para as crianças pequenas são considerados gastos para Administração Pública, enquanto devia ser pensado como um investimento na sociedade. Como apontam Saviani (2013), Goergen (2013) e tantos outros teóricos, é por meio da educação que se forma o cidadão, potencializando suas capacidades visando a construção de uma sociedade mais digna e justa.

¹⁷⁶ Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

As primeiras experiências das crianças com o processo de escolarização precisam ser asseguradas por uma educação de qualidade que propicie o pleno desenvolvimento da pessoa e não em atendimento inadequado, seja em estabelecimentos públicos ou privados.

Portanto, o Poder Público não pode se eximir de suas responsabilidades, precisa investir na ampliação de espaços físicos para atender as demandas das crianças pequenas, ter um corpo de profissionais com formação adequada, com recursos metodológicos e didáticos, e que as creches e pré-escolas sejam espaços enriquecedores para o desenvolvimento das funções psíquicas superiores de nossas crianças, onde as metas de expansão e universalização do atendimento, segundo o PNE, uma vez trazidas à lei, as intenções se transformem em obrigações de fazer materializadas em políticas educacionais, sob a supervisão da sociedade e do Poder Judiciário.

c) Regime de Colaboração para a oferta da Educação Escolar Indígena

O regime de colaboração, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visa o compartilhamento de poderes entre os entes Federados (*caput* do art. 211 da CRFB/1988)¹⁷⁷, se fundamenta numa relação da gestão colaborativa com o compartilhamento de poder, a autonomia e as tomadas de decisões horizontalizadas devem permear as relações institucionais. A LDBEN dedicou o Título IV (art. 8º e seguintes) com as disposições a respeito do regime de colaboração.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica (Resolução CNE/CBE nº 05/2012) definiram aos Estados Federados a responsabilização pela oferta e execução da Educação Escolar Indígena, com a possibilidade dos municípios virem a desenvolver o atendimento escolar indígena a partir da realização de regime de colaboração¹⁷⁸. Um dos objetivos da

¹⁷⁷ Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

¹⁷⁸ Art. 25 - Constituem atribuições dos Estados:

I - Ofertar e executar a Educação Escolar Indígena diretamente ou por meio de regime de colaboração com seus Municípios;

(...)

§ 1º As atribuições dos Estados com a oferta da Educação Escolar Indígena poderão ser realizadas em regime de colaboração com os municípios, ouvidas as comunidades indígenas, desde que estes tenham se constituído em sistemas de educação próprios e disponham de condições técnicas e financeiras adequadas.

diretriz é o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes Federados para a organização da Educação Escolar Indígena¹⁷⁹.

A Resolução CNE/CEB nº 05/2012 dedica um título inteiro sobre a ação colaborativa para a garantia da Educação Escolar Indígena (Título V dos art. 22 ao 27), elucidando a atribuição de cada ente Federado; do Conselho de Educação; prevendo ainda a criação e estruturação de uma comissão nacional gestora dos territórios etnoeducacionais.

O regime de colaboração, segundo os atos normativos do Conselho Nacional de Educação, visa a oferta e promoção da Educação Escolar Indígena; a criação e regularização das escolas indígenas como unidades próprias e autônomas; apoio técnico e financeiro; promover a formação inicial e continuada de professores indígenas, gestores e docentes; promover a elaboração e publicação sistemática de material didático e pedagógico, específico e diferenciado; ensino médio integrado à formação profissional; alimentação escolar.

A pesquisa identificou uma Ação Civil Pública (Proc. 0000378-31.2014.4.01.3902), ajuizada em 2014 pelo Ministério Público Federal-MPF, contra a União, FNDE, estado do Pará e o município de Santarém. Em síntese, as representações dos povos indígenas procuraram o MPF pois estavam descontentes com a expedição de Portaria da Secretaria Municipal de Educação de Santarém-SEMED/Stm, que dispõe sobre a definição de padrão mínimo de escola e forma de provimento de recursos humanos nas escolas. Os indígenas se sentiam prejudicados, pois não disciplinava as escolas indígenas e, conseqüentemente, não considerava as especificidades da organização das escolas indígenas reconhecendo sua condição de escolas com normas próprias e diretrizes curriculares específicas.

O pedido liminar da ação civil pública era para que o FNDE realizasse auditoria das verbas federais referentes ao PNAE repassadas à título da Educação Escolar Indígena; que a União assumisse a gestão, a oferta, a execução e a fiscalização da

(...)

¹⁷⁹ Art. 2º - As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica têm por objetivos:

(...)

V - Fortalecer o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fornecendo diretrizes para a organização da Educação Escolar Indígena na Educação Básica, no âmbito dos territórios etnoeducacionais;

(...)

Educação Escolar Indígena juntamente com o estado do Pará; a realização de consulta prévia aos povos indígenas; a edição de ato normativo específico e autônomo reconhecendo a categoria de escola indígena e; que fosse garantida a regularização e continuidade do ensino escolar indígena no município em regime de colaboração com o estado do Pará. Os pedidos finais eram a confirmação da tutela e a declaração da não aplicabilidade da portaria da SEMED/Stm.

O magistrado deferiu parcialmente a liminar determinando que o município de Santarém realizasse consulta às comunidades indígenas referente a Portaria sobre a definição de padrão mínimo de escola e forma de provimento de recursos humanos nas escolas, bem como sobre a necessidade de expedição de novo normativo tangente à organização e estruturação das escolas indígenas. Excluiu da lide a União segundo a qual a responsabilidade da União limita-se ao apoio técnico-financeiro dos sistemas de ensino, e devido a repartição de competências federativas alinhavadas no caso impede a atuação da União. Foi ainda excluído o FNDE, pois a ACP não tem a finalidade para a realização de prestação de contas e fiscalização de recursos que tem mecanismos específicos e fórum próprios. No decorrer da ação, o magistrado admitiu que a causa é complexa do que se possa concluir em análise sumária e revogou a decisão que deferiu parcialmente os pedidos liminares, determinando ainda a citação da União.

O Ministério Público Federal apresentou os seguintes fundamentos:

- a) o repasse de recursos suplementares para garantir a alimentação escolar de alunos da rede pública da educação básica (Medida Provisória nº 455/2009, art. 5º, caput, §§ 4º, 5º e 6º)¹⁸⁰;

¹⁸⁰ Art. 5º - Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição e observadas as disposições desta Medida Provisória.

(...)

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula, obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Excepcionalmente, para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - Creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial; e

II - Creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio, conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º É facultado ao FNDE firmar convênios com núcleos, associações ou entidades similares representantes das comunidades indígenas e quilombolas, em parceria com a entidade executora, conforme parágrafo

- b) a garantia de participação dos povos indígenas na organização de escolarização (art. 1º do Decreto nº 6.861/2009)¹⁸¹;
- c) o reconhecimento às escolas indígenas da condição de escolas com normas próprias e diretrizes curriculares específicas (art. 1º do Decreto nº 6.861/2009)¹⁸²;
- d) o ensino escolar indígena faz parte do Sistema de Ensino da União (art. 78 da LDBEN);
- e) o apoio técnico e financeiro da União aos sistemas de ensino para ampliar a oferta da Educação Escolar Indígena (art. 79 da LDBEN, art. 5º do Decreto nº 6.861/2009)¹⁸³;
- f) responsabilidade do Estado pela oferta e execução da Educação Escolar Indígena diretamente ou em regime de colaboração com os municípios (art. 25 da Resolução CNE/CEB nº 05/2012).

O município de Santarém alegou:

- a) a execução de ensino fundamental regular com oferta de educação diferenciada na modalidade de Educação Escolar Indígena, atendendo os aspectos bilinguísticos e da interculturalidade;
- b) o cumprimento da Resolução CNE/CEB nº 03/1999; Resolução CME/Stm nº 06/2011 e Resolução CNE/CEB nº 05/2012;

único do art. 6º, visando o oferecimento de alimentação escolar aos alunos das escolas localizadas em áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios e remanescentes de quilombos.

¹⁸¹ Art. 1º - A educação escolar indígena será organizada com a participação dos povos indígenas, observada a sua territorialidade e respeitando suas necessidades e especificidades.

¹⁸² Art. 3º - Será reconhecida às escolas indígenas a condição de escolas com normas próprias e diretrizes curriculares específicas, voltadas ao ensino intercultural e bilíngue ou multilíngue, gozando de prerrogativas especiais para organização das atividades escolares, respeitado o fluxo das atividades econômicas, sociais, culturais e religiosas e as especificidades de cada comunidade, independentemente do ano civil.

¹⁸³ Art. 5º - A União prestará apoio técnico e financeiro às seguintes ações voltadas à ampliação da oferta da educação escolar às comunidades indígenas, entre outras que atendam aos objetivos previstos neste Decreto:

I - Construção de escolas;

II - Formação inicial e continuada de professores indígenas e de outros profissionais da educação;

III - Produção de material didático;

IV - Ensino médio integrado à formação profissional; e

V - Alimentação escolar indígena.

- c) a competência para legislar em assuntos de interesse local e de forma complementar a legislação federal e estadual (art. 30, *incisos* I e II da CRFB/1988)¹⁸⁴;
- d) a garantia da oferta da educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas e seus objetivos (art. 78 e seguinte da CRFB/1988).

O estado do Pará fundamentou sua defesa em:

- a) está ofertando o ensino indígena de forma direta (EM) e de forma indireta (EF) por meio de regime de colaboração com o município;
- b) que com a Lei nº 9.394/1996, que iniciou o processo de municipalização do ensino fundamental, foram formados os regimes de colaboração;
- c) sempre na política do ensino indígena houve a participação dos povos indígenas;
- d) desenvolvimento da formação profissional com a criação da Escola Itinerante de Formação de Professores Índios do Pará – anexo ao Instituto Estadual de Educação do Pará.

A União apresentou a defesa com a seguinte fundamentação:

- a) a impossibilidade do Poder Judiciário intervir no âmbito da discricionariedade administrativa;
- b) não lhe compete assumir a gestão, a oferta, a execução e a fiscalização do ensino escolar indígena, segundo o pacto federativo do regime de colação, segundo o art. 211 da CRFB/1988; as disposições do regime de competência relacionados à Educação Escolar Indígena da Resolução CNE/CEB nº 05/2012;
- c) a atuação redistributiva, supletiva e equalizadora da União com a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios (art. 22, 23 e 24 da CRFB/1988);
- d) o município conta com Conselho Municipal de Educação que tem a atribuição de normatizar e orientar quanto à aplicabilidade da legislação.

¹⁸⁴ Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Ficou demonstrado que, tanto o sistema de ensino municipal como o estadual, possuem Coordenação da Educação Escolar Indígena, que o Conselho Municipal de Educação de Santarém-CME/Stm, à época, possuía um ato normativo específico à Educação Escolar Indígena, Resolução CME/Stm nº 06/2011, que fixa diretrizes para o funcionamento das Escolas Indígenas. Foi a única ação que constava nos autos do processo, apontamentos de atos normativos elaborados por Conselho de Educação Municipal, importante atuação do município em desenvolver órgãos oficiais do sistema de ensino e, ainda mais, normatizar normas complementares.

A partir dos documentos dos autos observa-se o quanto a demanda pela Educação Escolar Indígena tem aumentado, segundo a qual, no ano de 2006, o município cadastrou no Censo Escolar dezessete escolas indígenas; em 2014, esse número passa para trinta e nove escolas; em 2017, chegou a quarenta e seis escolas indígenas.

O MPF propôs a ação no ano de 2014, fundamentando na Medida Provisória nº 455/2009 legislação que já havia sido convertida na Lei nº 11.947/2016, bem como a Resolução CD/FNDE nº 32 de 10/08/2006 que foi Revogada pela Resolução CD/FNDE nº 38, de 16.07.2009. O Órgão Ministerial fundamentando em legislações desatualizadas demonstra as dificuldades das promotorias não especializadas em compreender as especificidades do sistema educacional. Por essa e outras razões que Faustinoni e Silva (2017), ao realizar reflexões a respeito do arranjo institucional e da atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação, apontam a necessidade de criação de Promotorias de Justiça Especializadas.

O estado do Pará apresentou fundamentos para explicitar sua competência em relação ao ensino indígena na Resolução CNE/CEB nº 03, de 1999, que fixa as diretrizes para o funcionamento das escolas indígenas, revogada tacitamente pela Resolução CNE/CEB nº 05/2012.

Posicionamento ativista dos operadores do direito, no presente caso, do Promotor de Justiça do MPF ao entender que o ensino escolar indígena faz parte do Sistema de Ensino da União, ao interpretar a norma insculpida no art. 78 da LDBEN, o incluiu na relação jurídica – posteriormente, foi excluído.

A partir dos autos evidencia-se a falta de interesse do município em continuar executando a Educação Escolar Indígena e desenvolver a execução da modalidade ao estado devido a ser sua competência primária, mesmo tendo desenvolvido o

ensino fundamental com currículo diferenciado, bilíngue e intercultural, desde o ano de 2006, com cadastro no Censo Escolar do Inep, ampliando a quantidade de oferta do ensino com ampliação de escolas indígenas no município.

A partir da provocação das representações indígenas e a intervenção judicial do MPF, foi quando o município manifestou a falta de interesse em continuar a ofertar e executar a modalidade da Educação Escolar Indígena.

A contestação apresentada pelo Governo do Estado juntou Parecer Técnico salientando que o ensino fundamental na modalidade da Educação Escolar Indígena é ofertado pelo município de Santarém através de regime de colaboração com o Estado, feito dentro dos padrões de normalidade, com ampla participação de representantes, devendo permanecer com a municipalidade.

Até a conclusão do trabalho não havia sido sentenciada, mas o município e estado elaboram um Termo de Responsabilidade para a oferta da Educação Escolar Indígena em conjunto e apresentam nos autos para homologação.

O presente caso revelou ter tido a avaliação da política da educação, a educação aos povos indígenas estava ocorrendo, mas não de forma desejada, na opinião dos povos indígenas. A partir da manifestação dos povos indígenas, o Órgão Ministerial provocou o Poder Judiciário, contando com a participação dos entes federados, municipal e estadual, por meio de suas secretarias de educação. A representação das lideranças indígenas, a Funai, o Conselho Municipal de Educação, as instituições estatais e a sociedade civil organizada mantiveram diálogo, ao invés da litigância puramente jurídica, de tal forma que a ação estava caminhando para um fim com resolução compactuada entre os envolvidos e não decisão estritamente técnico-formal.

Gotti (2017) aponta a necessidade do diálogo institucional permanente para estimular o planejamento e metas progressivas, como possibilidade de resolução das disputas jurídicas.

Decisões jurídicas tomadas a partir de acordos consensuais entre as partes nem sempre são possíveis, mas quando se pode ter um diálogo qualificado entre as partes contribui-se para o fortalecimento da atuação estratégica da política na medida em que não frustra o planejamento elaborado pelos gestores, permitindo-os implementar políticas públicas de forma orgânica e efetiva com o propósito de construir uma educação cidadã e de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal de 1988 colocou à disposição da sociedade mecanismos de acesso ao Poder Judiciário para provocar o Estado a efetivar o direito à educação. A materialização deste direito fundamental de natureza social que melhor se desenvolve por meio de política pública (BUCCI, 2009).

Propor ações objetivando obter a tutela jurídica para o Estado implementar políticas educacionais é benéfico, desde que não incorra em ativismo (ASSIS, 2012), deturpando as normas legais com interpretações extensivas. A partir da provocação do Poder Judiciário temos a possibilidade de avaliar a política educacional com participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada, com as instituições estatais.

A exposição do cenário da educação básica pública no estado do Pará, montado a partir dos indicadores educacionais: população na escola; taxa de distorção idade-série; taxa de analfabetismo; taxa de aproveitamento e avaliações externas, revelaram que o Pará apresenta os piores índices educacionais nacionais.

A educação básica obrigatória e gratuita não está universalizada. A quantidade de estabelecimentos de ensino ampliado, seja na rede estadual seja na rede municipal, não acompanhou a demanda ao atendimento escolar obrigatório. Ficou evidenciada a necessidade de melhor planejamento dos sistemas de ensino para ampliar o atendimento escolar.

A taxa de atendimento escolar para crianças de 0 a 3 anos não atingiu a meta projetada no PNE (2014-2014) e PEE (2015-2025). Constatou-se a necessidade dos sistemas municipais e estadual de enfrentar o analfabetismo escolar; o abandono; a reprovação; a distorção idade-série; o baixo desempenho. Precisam demandar esforços para superarem a realidade da educação básica no estado e romper com o quadro histórico de múltiplas carências na educação básica.

Diante de um cenário educacional lastimável, demonstra-se o quanto o estado do Pará precisa avançar na garantia, não somente da oferta, mas da permanência e, principalmente, da qualidade à educação, considerando as dimensões do estado paraense e os múltiplos contextos socioeconômicos. Além disso, a pesquisa identificou somente trinta e nove ações judiciais, surpreendendo as expectativas do autor, demonstrando que o acesso ao Poder Judiciário para obter a proteção jurídica

do direito à educação não tem sido recorrente. Não tem um movimento amplo pela judicialização da educação, como constatado em outras pesquisas, dentre elas: Silveira (2010); Assis (2012); Ranieri (2017a, 2017b).

Na categoria Acesso à Educação Básica foram identificadas quatorze ações. Três referentes à Educação Infantil; quatro ao Ensino Fundamental; seis da modalidade da Educação Especial e uma da modalidade da Educação Escolar Indígena.

A pesquisa mostrou que as demandas por acesso à Educação Infantil não são as mais recorrentes no Poder Judiciário no estado do Pará, diferentemente como ocorre no estado de São Paulo (SILVEIRA, 2010; ASSIS, 2012; BRANDÃO *et al.*, 2016; RANIERI, 2017a).

A pesquisa não identificou nenhuma ação referente à garantia de acesso ao Ensino Médio, mesmo sendo uma etapa da educação básica com a taxa de atendimento mais baixa.

O estado do Pará tem noventa e nove territórios quilombolas (ITERPA, 2018), localizados nos diversos municípios paraenses, mas não foi identificada nenhuma ação referente à modalidade de Educação Quilombola.

Em relação à garantia do direito à educação aos povos indígenas, num estado com quarenta e três territórios indígenas (ITERPA, 2018), foi constatada apenas uma ação relacionada à oferta da Educação Escolar Indígena.

Na categoria Permanência de aluno em estabelecimento de ensino foi identificada somente uma ação em que a controvérsia era a respeito de cancelamento de matrícula escolar por descumprimento à norma disciplinar do estabelecimento de ensino; duas ações para o fornecimento e regularidade de transporte escolar e; uma para o fornecimento de alimentação escolar.

A categoria que maior agregou ações foi a de Responsabilidade Estatal, com um total de dezessete ações que objetivavam obter a tutela jurídica para a realização de reformas, ampliações, melhorias nas estruturas prediais dos estabelecimentos de ensino, lotação de professores, cumprimento dos dias letivos, fornecimento de transporte e alimentação escolar.

À categoria de Decisões Administrativas e Políticas foram agregadas três ações em que a controvérsia era sobre fechamento de estabelecimentos de ensino, rescisão

de convênio com escolas conveniadas e regime de colaboração entre os entes federados, somando quatro ações.

A pesquisa revelou pífia participação dos conselhos responsáveis pela política de proteção: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos Tutelares; Conselhos de Educação; Conselhos do Fundeb; Conselhos de Alimentação Escolar; Conselhos de Transporte Escolar e Conselhos Escolares.

Os Conselhos são meios importantes para desenvolver políticas públicas educacionais planejadas e articuladas com sociedade e Estado, para monitorar sua implementação, fiscalizar e, quando necessário, reivindicar, seja pela via administrativa, legislativa ou judicial, a efetivação dos direitos à educação – uma via de efetiva participação social na qual a cidadania torna-se uma realidade.

A efetivação da gestão democrática na educação e do direito à educação encontra nos conselhos de proteção dos direitos da criança e do adolescente, nos conselhos de acompanhamento e controle social, um espaço singular de articulação entre os interesses do Poder Executivo e a representatividade social. Do poder institucional desses organismos em provocar o Estado e da participação no ciclo de políticas públicas, esperava-se que os conselhos pudessem desenvolver ações mais integradas e em conjunto com os demais elementos do sistema de garantias de direitos das crianças e adolescentes.

A pesquisa demonstrou que somente em dois casos foi possível identificar a participação do Conselho Tutelar (CT) nas ações judiciais. O primeiro caso narrado foi na ação em que o magistrado solicitava relatório da execução do programa de transporte escolar. No segundo caso o CT teve uma atuação mais direta em denunciar ao Órgão Ministerial a omissão da execução da alimentação escolar, exercendo o dever institucional pela defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A partir da análise dos dados obtidos, a pesquisa revelou que no estado no Pará não há o fenômeno da judicialização da política educacional; conforme o preceituado no arcabouço teórico, as ações não revelaram alternância do foco decisório do Poder Legislativo e Executivo para o Poder Judiciário.

As ações revelaram se referir ao cumprimento de direitos, tais quais: oferta de vagas, realização de programas suplementares de transporte e alimentação escolar, disponibilização de estabelecimentos de ensino atendendo condições mínimas de

funcionamento, acessibilidade, oferta da modalidade de Educação Escolar Indígena, e não propriamente na avaliação de política pública.

Os prazos concedidos nas decisões judiciais se revelam inexecutáveis diante à burocracia estatal, que desconsidera o orçamento público, a forma de contratação com setor privado no processo licitatório. Somada à falta de competência técnica dos magistrados, faz todo sentido ter um regime jurídico próprio das políticas públicas idealizado por Comparato (1998).

Destaca-se, por fim, que ainda falta ao Poder Judiciário do estado um debate técnico-pedagógico e educacional com a análise técnico-jurídica para ampliar as discussões a respeito de questões da política educacional, ampliando, assim, a relevância da atuação jurisdicional com a pretensão de minimizar os riscos indesejáveis de decisões desconexas do debate educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGOS

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação & Sociedade**. - Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**. - São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

_____. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 22, p. 1-9, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 240, abr./jul. 2005, pp. 83-103.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 01 abr. 2015, Vol.49(2), pp. 293-314.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites**. Fórum Administrativo, v. 9, p. 7-16, 2009.

CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 31, 2006.

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Raquel S. P. **A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores**. Jan. Mar. 2008 – DOI 10.1590/S0104-40362008000100002. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n58/a02v1658.pdf>>

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. São Paulo: RT, v. 86, mar. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ: Centro de Estudos Judiciários**: Brasília, n. 45, p.32-45, abr/jun 2009. Trimestral. Disponível em: <
www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/download/1097/1258>. Acesso em: 28 jun. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 116, p. 245-262, jun. 2002.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas públicas educacionais. **São Paulo Perspectiva**. – São Paulo, vol. 18, n.2., p. 113-118, abr./jun. de 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200012>

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

_____. O duplo regime jurídico do direito à saúde na CRFB/88: direito fundamental de caráter social e direito público subjetivo. **Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 420-451, jul./dez. 2012.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 34, n.2, p. 273-289, maio/ago. 2008.

FREITAS, Lígia Barros de. As decisões judiciais e as políticas públicas sobre a educação no Estado de São Paulo. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, 01 Jun. 2016, Vol.21(1), pp.145-166.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GOERGEN, Pedro. A educação como direito de cidadania e responsabilidade do estado. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 723-742, jul.-set. 2013.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001 [p. 30-41]. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

MELLO, Suely Amaral. Infância e humanização: algumas considerações na perspectiva histórico-cultural. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, 57-82, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/1630/1371>.

OLIVEIRA, Adão Francisco. Políticas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco (Org.), PIZZIO, Alex e FRANÇA, George. **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologia e política**. Editora da PUC Goiás, 2010, p. 93-99.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica**. Educação & Sociedade: Campinas, n.100, pg. 661-690, out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 08 jan. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: Abordagem histórica e situação atual. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano VIII, n. 16, jul./dez., 2006. p. 20-45.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O novo cenário jurisprudencial do direito à educação no Brasil: o ensino domiciliar e outros casos no Supremo Tribunal Federal. **Revista Pro-Posições**. Campinas, v. 28, n. 2 (83) | Maio/Ago. 2017a.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Diário Oficial do Pará, Belém, 6 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 24 de out de 2018.

BELÉM, **Lei nº 8.068, de 28 de maio de 2001**. Estabelece normas gerais e critério básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, no município de Belém e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.legispara.pa.gov.br/busca-de-leis?q=municipios>>. Acesso: 19 out. 2018.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União de 27/02/1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso: 03 jan. 2018.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 12 de dez. de 2017.

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

_____. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 24 de out. de 2018.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm >. Acesso em 24 de out. de 2018.

_____. **Decreto nº 26, de 4 de fevereiro de 1991**. Dispõe sobre a Educação Escolar indígena no Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0026.htm >. Acesso em 29 de out. de 2018.

_____. **Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009**. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Diário Oficial da União de 11/02/2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6768.htm>. Acesso em 07 de jan. de 2018.

_____. **Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009.** Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em território etnoeducacionais, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 11/02/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6861.htm>. Acesso em 30 de out. de 2018.

_____. **Decreto Lei nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências. Diário Oficial da União de 03/12/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm>. Acesso em 18 de out. de 2018.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União de 01/01/2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso: 28 nov. 2017.

_____. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 11/06/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm>. Acesso em 03 de jan. de 2018.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 21/06/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 03 jan. de 2018

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26/06/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso: 28 nov. 2017.

PARÁ. **Lei nº 7.441, de 02 de julho de 2010.** Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Diário Oficial nº 31.700, de 2 de julho de 2010. Disponível

em:<http://www.ioepa.com.br/diarios/2010/07/02/2010.07.02.suplemento_17.pdf>.
Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Diário Oficial nº 32.913, p. 32 de 24 de junho de 2015.

_____. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Diário da União de 20/12/2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm >.
Acesso em: 18 out. 2018.

_____. **Resolução nº 05, de 22 de junho de 2012.** Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417.
Acesso em: 18 out. 2018.

LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Ed. da Unesp, 2007, pp. 77-108.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Creche não é direito público subjetivo: uma questão de política pública ou de interpretação jurídica?**. In: COLARES, Maria Lília Imbiriba Soares Colares; SINARA Almeida da Costa (org.). A educação infantil no centro do debate: do direito adquirido às práticas cotidianas desenvolvidas nas creche e pré-escolas. – Curitiba: CRV, 2016.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Ana Valeska Amaral Gomes (Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-50.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. – São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** – 23ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CALLEGARI, César. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. In: **Reflexões sobre justiça e educação.** (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 67-78.

CHARLOT, Bernard. Educação para a cidadania na época da globalização: moralização do povo ou aspiração de novos valores?. In: NEVES, Paulo S. C. (org.) **Educação e cidadania: questões contemporâneas.** – São Paulo: Cortez, 2009.

DANTE, Luiz Roberto. **Matemática: Contextos e Aplicações.** São Paulo: Ática, 2011.

DESCHAMPS, Eduardo. Justiça, Educação e o papel do CNE no equilíbrio entre os Poderes. In: **Reflexões sobre justiça e educação.** (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 61-66.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** – São Paulo: Atlas, 2012.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Instrumentos Jurídicos para Garantia do Direito à Educação. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. (Org.) **Direito à Educação: uma questão de justiça.** – São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 273-375.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, **Curso de direito constitucional.** – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

GANZELI, P. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: Ângela M. Martins; Adolfo Calderón; Pedro Ganzeli e Teise O. G. GarciaQ. (Org.). **Políticas e Gestão da Educação - desafios em tempos de mudanças.** 1ª ed.- Campinas: Autores Associados, 2013, v. 1, p. 45-64

GOTTI, Alessandra. Um retrato da judicialização da Educação Básica no Brasil. In: **Reflexões sobre justiça e educação.** (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 42-60.

KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidades do direito a uma Educação de qualidade. In: KIM, Richard Pae; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel; BERGAMASCHI, Andrea e CRUZ, Priscila (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação.** 1ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, v. 1, pp. 711-794.

KIM, Richard Pae. O direito social à educação e a jurisprudência da Suprema Corte do Brasil: o garantismo e a negação ao ativismo judicial. In: **Todos pela Educação** (org.). Reflexões sobre Justiça e educação. 1. ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 17-42.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 38. ed. – São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. – 32. ed. – São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. – 25. ed.- São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, Paulo S. C. (org.) **Educação e cidadania: questões contemporâneas**. – São Paulo: Cortez, 2009.

RAGAZZO, Carlo Emmanuel Joppert; OLIVEIRA, Isabel Cristina Veloso. Plano Nacional de Educação: desafios de governança e accountability. In: **Reflexões sobre justiça e educação**. (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 61-66.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.). RIGHETTI, Sabine (Org.). **Direito à Educação. Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **O direito à Educação e o dever de educar**. In: ABMP, Todos pela educação (org.). Justiça pela qualidade na educação. – São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 55-103.

_____. Panorama da Judicialização do direito à Educação no Supremo Tribunal Federal entre 2000 e 2015. In: **Reflexões sobre justiça e educação**. (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017b, pp. 123-132.

ROSSI, Danilo Valdir Viera. **Do ativismo judicial na formação de políticas públicas: a falta de vagas em creches**. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Ângela Limongi Alvarenga (Org.). Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. – São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VILLANUEVA, L. A. **La implementación de las políticas**. Ciudad Del Mexico: Editorial Porrúa, 1993. p. 323-372.

SANTOS, Boaventura S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001. p. 243 – 271.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional**. 4ª ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang, TIMM, Luciano Beneetti (Org.) **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. 2ª ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 13 – 50.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Curso de direito constitucional**. – 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 32ª ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEVERINO, Antônio José. **Educação e ética no processo de construção da cidadania**. In: LOMBARDI, José Claudinei; GOERGEN, Pedro (org.). – 1. ed. 1. reimpr. – Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2011, p. 123-140.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, João Paulo Faustini e. O Ministério Público e o direito à educação. In: **Reflexões sobre justiça e educação**. (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 103-112.

SOMMERMAN, Américo. **Interdisciplinaridade ou Transdisciplinaridade?: da fragmentação disciplinar ao novo diálogo entre os saberes.** – São Paulo: Paulus, 2006, p. 33-36.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum.** – vol. I, 56 ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

XIMENES, Salomão Barros; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Judicialização da Educação: riscos e recomendações. In: **Reflexões sobre justiça e educação.** (Org.) Todos pela Educação. 1ª ed. – São Paulo: Moderna, 2017, pp. 79-84.

SITES CONSULTADOS

IBGE. **Brasil em Síntese**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/2v4pg>>

INEP. INEP – **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>

ONU BRASIL. **ONU BR – Nações Unidas do Brasil**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>

OPNE. **Observatório do PNE**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>

OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Observatório da Criança e do Adolescente**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br>>

PNE. **PNE – Plano Nacional de Educação**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>

TPE. **Todos pela Educação**, 2018. Página Inicial. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>>

RELATÓRIOS E CARTILHAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base.** – Brasília, DF: Inep, 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016.** – Brasília, DF: Inep, 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década.** – Brasília, DF: Inep, 2018.

_____. Ministério da Educação-MEC. **Resultados do Censo Escolar 2009/2012/2015: Ensino Médio.** Brasília/DF: INEP, 2009/2012/2015. Disponível em: <<http://inep.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

_____. **Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação, 2014.** Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 29 nov. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Manual de Convênios, 2002.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486279>. Acesso em 29 out. 2018.

CEE, Conselho Estadual de Educação do estado do Pará. **Estudo diagnóstico sobre o ensino médio no Pará. Belém/Pará: CEE, 2013.** Disponível em: <<http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/ESTUDO%20SOBRE%20O%20ENSINO%20M%C3%89DIO%20NO%20ESTADO%20DO%20PAR%C3%81.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

TESES, DISSERTAÇÕES E MONOGRAFIAS

APPIO, Eduardo Fernando. **O controle judicial das políticas públicas no Brasil.** 20 out. de 2004. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ARAÚJO, Flávia Luciana Guimaraes Marçal Pantoja de. **Direito Humano à Educação: uma questão de (in)justiça.** Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2015.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Direito à educação e diálogo entre poderes.** 16 jul. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

BRAGA, Diana Barbosa Gomes. **Direito à educação e o Ministério Público do Pará: sua atuação como agente fiscalizador.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências da Educação. Belém, 2010.

BORGES, Marina Soares Vital Colaço. **A atuação do sistema de justiça na efetivação dos direitos fundamentais: um estudo sobre o direito à educação básica, na Comarca de Florianópolis/SC, no período de 2000 a 2005.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

HOCHULI, Elisângela Belniaki. **A política pública do transporte escolar e a garantia do direito à educação à luz do regime de colaboração: o exemplo do Paraná.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. – Curitiba, 2014.

LEITE, Sandra Fernandes. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA o Brasil: um resgate histórico e legal.** Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. – Campinas, SP:, 2013.

LIMA, Isabel Bentes de. **A exigibilidade judicial do direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Pará. Centro de Ciências Jurídicas. Belém, 2009.

MORAES, Beatriz Petrechen de Vilhena. **A ação civil pública proposta pelo Ministério Público como instrumento de efetivação do direito à educação básica.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. –Franca: 2016.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008).** Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.