



Vitor Mizuki

**“ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE EXPANSÃO DE
PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS PAULISTAS E EMPRESAS EDUCACIONAIS
PARA AQUISIÇÃO DE SISTEMAS DE ENSINO”**

Campinas

2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

VITOR MIZUKI

**“A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE EXPANSÃO
DE PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS PAULISTAS E EMPRESAS
EDUCACIONAIS PARA AQUISIÇÃO DE SISTEMAS DE ENSINO”**

Orientador: Prof. Dr. Vicente Rodriguez

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em
Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para
obtenção do título de Mestre em Educação em Ciências Sociais na Educação.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO VITOR
MIZUKI E ORIENTADA PELO PROF. DR. VICENTE
RODRIGUEZ**

Assinatura do Orientador

**CAMPINAS
2013**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

M699a Mizuki, Vitor, 1983-
Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino / Vitor Mizuki. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Vicente Rodriguez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Sistema apostilado de ensino. 2. Direito à educação. 3. Parceria público-privada. 4. Brasil - Ministério Público. I. Rodriguez, Vicente, 1951-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Public Prosecutors actions regarding the acquisitions of "private educational systems" by mayor's offices in the São Paulo state

Palavras-chave em inglês:

Private educational systems

Educational rights

Partnerships

Brazil - Public prosecutor

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora:

Vicente Rodriguez [Orientador]

Eloísa de Mattos Hofling

Adriana Aparecida Dragone Silveira

Data de defesa: 26-02-2013

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**“A ATUAÇÃO DO MINISTÈRIO PÚBLICO NO
PROCESSO DE EXPANSÃO DE PARCERIAS ENTRE
MUNICÍPIOS PAULISTAS E EMPRESAS
EDUCACIONAIS PARA AQUISIÇÃO DE SISTEMAS DE
ENSINO”**

Autor: Vitor Mizuki

Orientador: Prof. Dr. Vicente Rodriguez

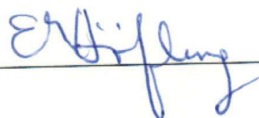
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado
em defendida por Vitor Mizuki e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 26/02/2013



ORIENTADOR

COMISSÃO JULGADORA:



Campinas

2013

RESUMO

Em fins do século XX a economia capitalista apresentou forte crise e os diagnósticos explicativos diferenciaram-se. Hegemonicamente foram adotadas explicações segundo as quais tal crise teria origem no modelo de gestão burocrático do Estado e, dessa forma, para sua superação seriam necessárias medidas de reformulação do modelo de gestão do Estado. No Brasil, tal movimento foi marcado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), lançado em 1995 que adotou um modelo de gestão estatal “gerencialista”. Os direitos civis, políticos e sociais, destacadamente, o direito à educação, amplamente assegurados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, sofreram diversos impactos na forma como o Estado passou a garantir-lhes. Desta combinação de fatores, o Estado vem realizando diversas parcerias público-privadas para a prestação do direito à educação, dentre elas, a compra de sistemas apostilados de ensino privados por municípios paulistas. Esta dissertação identificou e caracterizou a atuação do Ministério Público (MP) para fiscalizar e intervir nos contratos entre prefeituras paulistas e empresas educacionais, para aquisição de sistemas de ensino apostilado privados, entre os anos de 2003 a 2010. Para tanto, mapeou-se os municípios paulistas que tiveram atuação do MP, com aprofundamento em Barueri e Vinhedo, mediante entrevistas *semi-estruturadas* com os Promotores Públicos locais que atuaram no caso. O MP vem agindo sobre estas parcerias, destacadamente, sob a perspectiva da área do Patrimônio Público, já que há indícios de Improbidade Administrativa pelos gestores públicos quando destas parcerias. Entretanto, apesar de pouco explorada pelos promotores públicos, há indícios de que esta atuação possa ser feita mediante o Direito à Educação. A aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas desafia a atuação da instituição, seja pela novidade em si, seja pela formação dos promotores públicos. Nesse sentido, há movimentação interna ao MP paulista para estimular a atuação dos promotores, à luz do Direito à Educação, inclusive mediante cursos de formação e produção do Plano Geral de Atuação de 2012, especificando este tema.

Palavras-Chave: sistema apostilado de ensino privado; Ministério Público; parcerias público-privadas; direito à educação.

ABSTRACT

The crisis of the capitalist economy identified at the end of the 20th century was hegemonic explained as a consequence of the management model adopted by the States. Therefore, many countries adopted new forms of State administration based on characteristics of the private companies. In Brazil, it was performed by the “Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)” published in 1995. The civil, political and social rights presented changes in the form how the Brazilian state granted them. As one of the consequences, the State perform some public-private partnerships like the municipality’s purchase of “private educational systems” with consequences to the educational right. This thesis identified and characterized actions taken by the public prosecutors regarding the acquisitions of "private educational systems" by some mayor's offices in the São Paulo state, between the years 2003 and 2010. Therefore, the cities that had public prosecutors actions upon these acquisitions were mapped, and then the analysis was focused on the cities of Barueri, Vinhedo and Itirapina by using "semi-structured interviews" with the public prosecutors that were involved in the cases. The state's prosecutors of São Paulo are acting upon these acquisitions under the perspective of the laws that regulates the public properties and the service's that concerns the Public hiring. However, there are laws, that concerns to the Brazilians educational rights, that the public prosecutors aren't neither acting nor even looking at. These partnerships challenges the institution of the state because they are novelty, because the public prosecutors aren't well formed to act upon the 1988’s Constitutionals educational rights and because they haven't enough personal or material that the quantity and quality of their job demands. The research reveals that the state is starting to look more at these acquisitions.

Key-words: “private educational systems”; public prosecutors; partnerships; educational rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
1. O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO.....	58
1.1. O Desenvolvimento dos Direitos Humanos e do Direito à Educação.....	58
1.2. Os direitos dos cidadãos e o direito à educação no Brasil.....	69
1.3. O Direito à educação na CF/88, LDB e ECA.....	74
1.3.1. O desafio do direito à qualidade da educação e os sistemas apostilados de ensino.....	82
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO À EDUCAÇÃO.....	98
2.1. Histórico da instituição.....	99
2.2. O Ministério Público nas Constituições brasileiras.....	101
2.3. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e suas possibilidades de atuação para o direito à educação.....	104
2.4. Ferramentas e movimentação institucional do MP paulista para o direito à educação.....	111
3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE BARUERI E VINHEDO.....	146
3.1. Metodologia do trabalho de campo.....	146
3.2. Delineando o caso de Barueri.....	167
3.3. Atuação do MP em Barueri.....	178
3.4. Delineando o caso de Vinhedo.....	191
3.5. Atuação do MP em Vinhedo.....	203
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213
REFERÊNCIAS.....	228

Dedico este trabalho à minha família, aos mais próximos e a todos aqueles que cotidianamente lutam pela construção da educação laica, pública, gratuita e de qualidade para todos.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Vicente Rodriguez por aceitar minha pesquisa e orientá-la e pelo constante apoio e paciência durante todo o processo.

À Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) por possibilitar a realização desta pesquisa ao abrigá-la e ao conceder bolsa pelo Programa Estágio Docente (PED).

Aos Professores e Professoras que contribuíram com suas críticas na Qualificação e Defesa desta Dissertação de Mestrado. Prof.^a Dr.^a Eloisa de Mattos Hoffling, Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira, Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone Silveira, Prof.^a Dr.^a Teise de Oliveira Garcia Guaranha, Prof. Dr. Luiz Carlos de Freitas.

À todos os professores, funcionários e alunos da Faculdade de Educação da Unicamp que contribuíram para minha formação de um modo ou de outro.

Aos funcionários da biblioteca da Faculdade de Educação da Unicamp que sempre foram muito solícitos.

Às pessoas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE) com as quais o convívio, os estudos, as pesquisas, as discussões e as amizades me ajudaram muito ao longo de toda minha formação acadêmica.

À Prof.^a Dr.^a Theresa Maria de Freitas Adrião, coordenadora do GREPPE/Campinas, grande “cara” com a qual tenho a felicidade de conviver.

À Inajara Iana da Silva, pessoa amiga e querida que muito me ajuda com conversas, lembranças e “traduções”.

Aos meus queridos amigos e amigas que se preocuparam, conversaram, apoiaram e me distraíram ao longo de todo processo. Bruno Antunes Magrini, grande amigo e sócio incansável, para o bem ou para o mal.

Especialmente ao meu pai, minha mãe, meu irmão e minha tia por todo o apoio, carinho, extrema paciência, preocupação e por me ajudar ao longo de todos os processos de minha vida.

Meus mais sinceros agradecimentos!

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Renda Fictícia e Renda Real.....	28
Figura 2 – Riqueza Fictícia (Estoque Mundial de Ativos Financeiros) e Renda Real Mundial (PIB) – US\$ Trilhões.....	28

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 – Respostas às crises do modelo burocrático inglês (<i>Whitehall</i>).....	36
Quadro 2 – Divisão de atividades no Estado brasileiro segundo o PDRAE.....	46
Quadro 3 – Localização do Ministério Público em Diferentes Constituições Republicanas do Brasil.....	103
Quadro 4 – As 50 ações arquivadas.....	120
Quadro 5 – O direito à educação nos Planos Gerais de Atuação (PGA) entre os anos de 1999 a 2012.....	133
Quadro 6 – Resumo com as informações dos casos analisados por meio dos Inquéritos Cíveis.....	164
Quadro 7 – Resumo com as principais informações sobre Barueri.....	168
Quadro 8 – Resumo com as principais informações sobre Vinhedo.....	191

TABELAS

Tabela 1 – Matrículas no EF por dependência administrativa no estado de São Paulo.....	54
Tabela 2 – Matrículas no EF por dependência administrativa no estado de São Paulo.....	91
Tabela 3 – Distribuição das matrículas no município de Barueri em 2012.....	168
Tabela 4 – Distribuição das matrículas no EF na série histórica 1995-2011 em Barueri...	169
Tabela 6 – Resultados obtidos e projeções do IDEB para o EF da rede municipal barueriense.....	187
Tabela 7 – Distribuição das matrículas no município de Vinhedo em 2012.....	192
Tabela 8 – Distribuição das matrículas do EF em Vinhedo na série histórica 1995-2011	193

LISTA DE ABREVIATURAS

ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude

Art. – Artigo

ACP – Ação Civil Pública

CAO – Centro de Apoio Operacional do Ministério Público

CEI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DECISE – Departamento de Ciências Sociais na Educação

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EF – Ensino Fundamental

EI – Educação Infantil

EM – Ensino Médio

Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

Gaeco – Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado

Gaerco – Grupo de Atuação Especial Regional de Combate ao Crime Organizado

GPPE – Grupo de Políticas Públicas e Educação

Greppe – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional

HTPC – Horário de Trabalho Político Pedagógico

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IC – Inquérito Civil

Inc. – Inciso

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

LAGE – Laboratório de Gestão Educacional

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCN – Parâmetro Curricular Nacional

PDRAE – Plano de Desenvolvimento e Reestruturação do Aparelho de Estado

PJ – Promotoria de Justiça

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

TCE/SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Unesp – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

Usp – Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

Este trabalho é orientado pelo Prof. Dr. Vicente Rodriguez, financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e desenvolvido no âmbito do Grupo de Políticas Públicas e Educação (GPPE/Unicamp), vinculado ao Departamento de Ciências Sociais na Educação (DECISE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Ainda, esta pesquisa vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE/Unicamp), coordenado pela Prof. Dr^a. Theresa Maria de Freitas Adrião, e à pesquisa desenvolvida por este grupo denominada “Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local”, também financiada pela Fapesp. O Greppe é vinculado ao Laboratório de Gestão Educacional (LAGE) da Unicamp.

O objetivo desta pesquisa é analisar a atuação do Ministério Público (MP) de São Paulo como agente regulador do processo de estabelecimento de parcerias entre governos municipais paulistas e empresas privadas para aquisição de sistemas apostilados de ensino de empresas educacionais, bem como, as consequências dessa atuação para o direito à educação e para a política educacional municipal. Para tanto, foram selecionados os municípios de Barueri e Vinhedo para aprofundamento do estudo por meio de entrevistas *semi-estruturadas* com os Promotores de Justiça responsáveis pelos casos.

Para compor o contexto no qual ocorrem estas parcerias público-privadas, esta introdução pretende apresentar, a partir de revisão bibliográfica, o debate acerca da reestruturação da administração estatal posta em curso ao longo do fim do século XX e início do XXI, com o objetivo de mapear o debate acerca de suas causas e consequências e, também, captar as influências do debate global para a reestruturação do Estado e da política educacional no Brasil. Ao pautar a reconfiguração estatal brasileira, marcada pelo Plano de Desenvolvimento e Reestruturação do Aparelho de Estado (PDRAE), e os direitos conquistados durante a redemocratização brasileira, materializados pela Constituição de 1988, objetiva-se delinear as consequências de ambos para a atual configuração da política educacional brasileira e do direito à educação, destacadamente, o direito à qualidade.

Apropriar-se destes debates nos possibilitará melhor entender as possibilidades e limites da atuação dos Promotores de Justiça quando da aquisição de sistemas de ensino

apostilados privados pelas prefeituras paulistas. Não entendemos aqui causalidade direta entre as políticas globais e as políticas educacionais, mas campos de luta dos quais a apropriação pelos Promotores poderia melhor guiar seus trabalhos.

O texto está organizado da seguinte maneira.

Primeiramente, foi realizada revisão e análise bibliográfica acerca do debate sobre a economia e o padrão de gestão do Estado durante o século XX, destacando a influência deste debate para a atual configuração do Estado e para a gestão da educação pública estatal do Brasil.

Posteriormente, procurou-se caracterizar a evolução dos Direitos Humanos e do Direito à educação, bem como, suas referências legais no Brasil, localizando a atual luta pelo direito à qualidade da educação e sua relação com a compra de sistemas privados de ensino por prefeituras paulistas.

Tendo em vista a análise da atuação do Ministério Público nos casos em tela, o segundo capítulo objetiva caracterizar a instituição quanto à sua História e os atuais parâmetros legais e ferramentas de atuação referendadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e demais documentos legais, com destaque para o direito à educação. Dessa maneira, busca-se contextualizar limites e possibilidades da atuação do Ministério Público para o direito à educação.

Por fim, o último capítulo analisa a atuação dos Promotores de Justiça dos municípios de Barueri e Vinhedo quando da aquisição dos sistemas apostilados de ensino e as discussões suscitadas, com base nas informações dos Inquéritos Cíveis, das entrevistas semi-estruturadas e da revisão bibliográfica realizada.

Economia, Estado e educação pública.

Durante o século XX pudemos observar na Europa o florescimento e a consolidação do modelo de Estado denominado Estado de Bem-estar Social Keynesiano. De acordo com Desmond King (1988), este modelo de Estado seria caracterizado por uma “[...] combinação única de estado de bem-estar e economia” (KING, 1988, p. 55). As políticas de bem-estar tiveram grande amplitude e concentraram-se predominantemente sobre a assistência social, o bem-estar público e a educação pública (KING, 1988), e seus efeitos na

economia caracterizaram-se por uma ampla proteção da sociedade aos mecanismos de mercado.

Para David Harvey (2009), ao apropriar-se de termos próprios da Teoria da Regulação, este modelo de Estado refletiria um modo específico de acumulação capitalista assentado sobre um modelo fordista-keynesiano de desenvolvimento que pode ser datado entre os anos de 1945 a 1973, ou seja, desde o fim da II Grande Guerra até a crise do petróleo de 1973. Para o autor, o Estado seria um *modo de regulamentação* específico de um *regime de acumulação* também específico, qual seja, o fordista.

Um *regime de acumulação* descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação, o que implica correspondência entre as condições de produção e as condições de reprodução dos assalariados. Já o *modo de regulamentação* refere-se à materialização do regime de acumulação, mediante o estabelecimento de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etc., garantindo assim, unidade entre comportamentos individuais e esquema de reprodução. Ou seja, enquanto o *regime de acumulação* refere-se ao modo pelo qual o capital expande-se, o *modo de regulamentação* seria as normas pelas quais garante-se que a sociedade conviva com o modo de acumulação, sem grandes choques.

O modelo fordista-keynesiano estaria assentado em um compromisso tenso, mas firme, entre estados-nação, trabalhadores organizados e grande capital corporativo (HARVEY, 2009). Significa dizer que, a depender das relações de força entre capital e trabalho e sua materialização pela luta de classes (tensão), o compromisso fordista-keynesiano manteve-se constante, ou firme, durante grande parte do século XX, gerindo a relação capital-trabalho sob os auspícios dos Estados de Bem-estar Social, fortemente desenvolvidos em países do continente europeu.

Adam Przeworski e Michael Wallerstein (1988), também desenvolvendo a ideia do compromisso entre capital e trabalho, em artigo traduzido e publicado no Brasil pela revista Novos Estudos, afirmam que “Foi o Keynesianismo que forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia” (p. 31). Novamente de acordo com esses autores,

Em todas as suas formas, o compromisso keynesiano consistiu em um programa dual: “pleno emprego e igualdade”, onde o primeiro termo significava regulação do nível de emprego pela administração da demanda, particularmente dos gastos do governo, e o último consistia na malha de serviços sociais que constituíam o “estado de bem-estar”. O compromisso keynesiano, por isso, acabou sendo mais do que uma função ativa do governo na gestão macroeconômica. Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. [...] O resultado é que as relações sociais são mediadas pelas instituições políticas democráticas ao invés de permanecerem privadas (PRZERWORSKI; WALLERSTEIN, 1988, p. 34).

Dessa maneira, economicamente o Estado deveria promover políticas anticíclicas das crises capitalistas promovendo o aumento da demanda por meio do pleno emprego e socialmente deveria prover a população de uma gama de serviços sociais públicos que propiciassem certa igualdade. Ao fazê-lo, acabou por regular as relações sociais, mantendo-se como *locus* privilegiado das disputas entre capitais e entre capitais e trabalhadores.

Já em fins do século XX, marcadamente a partir da crise do petróleo de 1973, este modelo de Estado sofreu diversas críticas tanto por conservadores quanto por progressistas. Os trabalhos acadêmicos em torno da questão variaram na identificação da origem da crise e os meios de superá-la, entretanto, há certa concordância com relação à influência da globalização e/ou mundialização do capital (DRAÍBE, 1993).

David Harvey (2009), identificando a crise no próprio desenvolvimento da economia capitalista, afirma que desde a década de 1960 podiam ser percebidos indícios de que a economia fordista viria apresentar sérios problemas. A Europa e o Japão apresentavam mercados saturados iniciando, assim, uma busca por novos mercados; a queda de produtividade e lucratividade nos Estados Unidos teria gerado processo inflacionário, forçando o enfraquecimento do dólar como moeda-reserva internacional; o 3º mundo iniciava processo de substituição de importações devido à desconcentração industrial mundial das multinacionais, que buscavam mercados de trabalho com controle social mais frágil, abrindo-se assim, concorrência em lugares inteiramente novos.

Desse modo, a crise do petróleo da década de 70 teria sido o estopim de uma recessão econômica de maior escopo. De acordo com o autor,

A profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da “estagflação” (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista (HARVEY, 2009, p. 140)

A saída encontrada pelo capital foi a flexibilização “[...] dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo produtiva tais como,

desregulamentação do mercado de trabalho e financeiro” (HARVEY, 2009, p. 140). Essa mudança no plano econômico, o autor caracteriza como um novo regime de acumulação, denominando-o de *acumulação flexível*.

François Chesnais (1998) também identifica as mudanças nas relações de trabalho, tais como, contratos precários, flexibilização de horários, aumento de intensidade do trabalho e arrocho salarial, como características de um novo regime de acumulação e denomina-o de “regime de acumulação financeirizado”, o qual, “A partir de meados da década de 1980, (...) conquistou posições, o que lhe permitiu exercer um peso significativo sobre o nível e a orientação do investimento, bem como na configuração da distribuição da renda” (CHESNAIS, 2002, p. 2).

Sua característica central, segundo o próprio Chesnais (2005) já no livro “A finança mundializada”, é a de que “o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais” e “(...) busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Ainda segundo o autor, a acumulação financeira deve ser entendida como “(...) a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros (...) mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Leda Maria Paulani (2010), apoiando-se na tese de François Chesnais sobre o regime de acumulação financeirizado para analisar os impactos da crise de 2008 na economia brasileira, afirma que

Um dos elementos mais importantes a demonstrar o acerto das teses sobre a dominância financeira no processo atual de reprodução capitalista é o enorme crescimento do estoque mundial de ativos financeiros, numa velocidade muito maior do que a apresentada pelo crescimento da renda real (em princípio representada pela evolução do PNB), e, por consequência da riqueza real (instrumentos, máquinas, equipamentos, instalações, edificações, obras civis, tecnologia e tudo o mais que permite a produção futura de um fluxo aumentado de bens e serviços). (PAULANI, 2010, p. 4)

Paulani (2010) corrobora esta afirmação apresentando os seguintes dados em forma de tabela e gráfico:

Figura 1 – Renda Fictícia e Renda Real

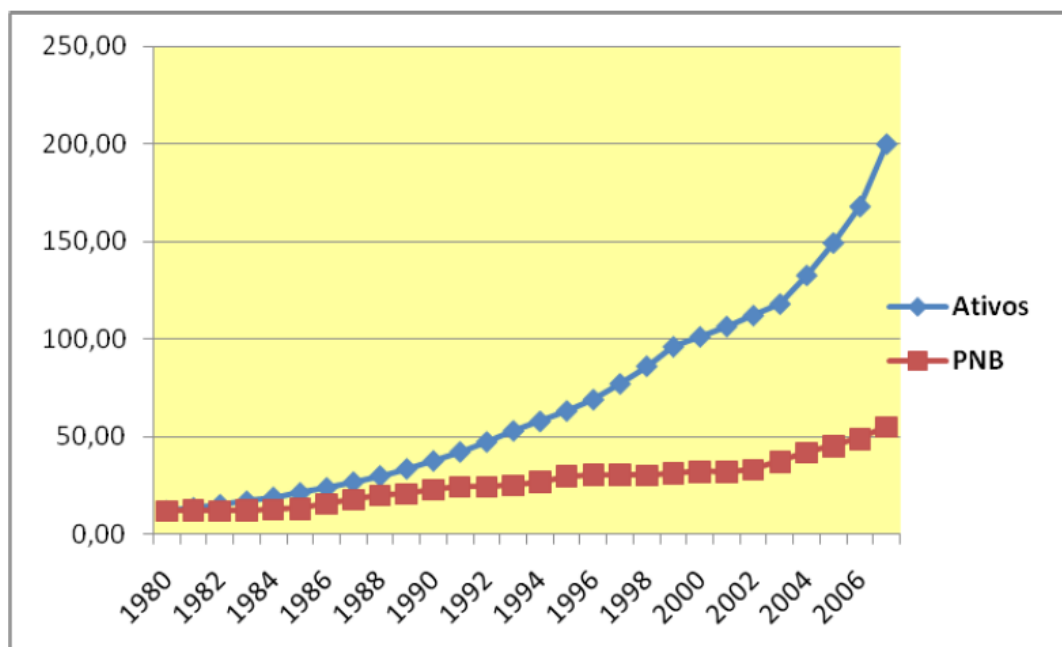
Ano	Estoque mundial de ativos financeiros* (US\$ trilhões)	PNB Mundial (US\$ trilhões)	Relação Estoque Ativos Financeiros/ PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	195	54,8	3,56
2010**	209	55,9	3,74

Fonte: Paulani (2010) com base em McKinseys Global Intitute (ativos) e FMI (PIB)

(*) inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos.

(**) projeções

Figura 2 – Riqueza Fictícia (Estoque Mundial de Ativos Financeiros) e Renda Real Mundial (PIB) – US\$ Trilhões



Fonte: Paulani (2010) com base em McKinseys Global Intitute (ativos) e FMI (PIB)

Obs.: para a construção do gráfico os valores do estoque mundial de ativos financeiros correspondentes aos anos para os quais não há dados disponíveis foram estimados como crescendo a uma taxa constante.

Seguindo com a análise da autora sobre os dados acima, “(...) ao longo desses 26 anos, o PIB mundial cresceu 364%, ou 4,6 vezes, enquanto que a riqueza financeira mundial cresceu, no mesmo período, 1.525%, ou 16,2 vezes” (PAULANI, 2010, p. 5). Significa dizer que o volume financeiro especulado não possui lastro na renda mundial existente.

A origem deste regime de acumulação é identificada por Chesnais (2005) entre as décadas de 1950 e 1960 com o excedente oriundo da “idade de ouro” (com as políticas keynesianas, controle da demanda efetiva, Estado do Bem-Estar Social, reconstrução da Europa e da Ásia e industrialização da América Latina) que não havia sido reinvestido na produção. Além disso, outros fatores de destaque para a formação deste excedente foram o afluxo da renda dos trabalhadores aos bancos, quando da obrigação de abertura de contas para recebimento salarial (os quais se tornaram mensais); o choque do petróleo, que deu origem ao processo que Chesnais (2005) chama de “reciclagem dos petrodólares”, ou seja, os lucros dos países do golfo Pérsico, resultantes da venda do petróleo por um alto preço, foram aplicados em Londres e depois puderam assumir a forma de empréstimos e linhas de crédito dos bancos internacionais aos países de Terceiro Mundo, destacando-se aí a América Latina; a liberação dos movimentos de capitais; a “titulização” dos compromissos da dívida pública e; as altas taxas de juros.

Para os países periféricos, esse processo ensejou a “bola-de-neve da dívida”, ou seja, para que se pudesse arcar com a dívida anteriormente assumida, e que somavam montantes cada vez maiores devido às altas taxas de juros, era necessário que se fizesse novos empréstimos com os bancos internacionais. A dívida, aliada à liberalização dos mercados de títulos da dívida pública, da alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas entre 1979 e 1981, possibilitou o “golpe de 1979” e a “ditadura dos credores”, pois, os países endividados repentinamente viam-se obrigados a aceitar políticas colocadas pelos credores como “de ajuste estrutural”. (CHESNAIS, 2005)

Nas palavras do autor,

Foi nos países do Terceiro Mundo, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados à reciclagem dos petrodólares, que as consequências do “golpe de 1979” foram as mais dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados “em desenvolvimento” (PED) ou de “industrialização recente” (*new industrializes*

countries, NIC), a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia (CHESNAIS, 2005, p. 40)

De todo esse processo, os bancos a partir de então puderam utilizar uma grande quantidade de dinheiro para suas operações de crédito e aplicações de curto ou muito curto prazo do qual antes não dispunham. (CHESNAIS, 2005; PAULANI, 2010)

Os processos de reaparecimento e consolidação do capital financeiro (que havia adormecido desde a crise de 1929), de elaboração e execução de políticas de liberalização, desregulamentação e privatização iniciadas por Ronald Reagan e Margareth Thatcher e a necessidade de expandir tais políticas para outros países, de modo a viabilizar a expansão do capital financeirizado, produziram um novo regime institucional internacional conformado por FMI, Banco Mundial, OMC, União Europeia, entre outros. Tais instituições asseguraram a reprodução do capital neste regime de acumulação sob hegemonia “(...) dos Estados Unidos *vis-à-vis* os outros continentes ou países (...)” (CHESNAIS, 2005, p. 19) e conseguiu compatibilizar o capital mundial e também a relação entre os capitais nacionais e os capitais setoriais. (CHESNAIS, 2005)

O surgimento deste novo regime de acumulação financeirizado concentrou ainda mais a riqueza. Segundo Chesnais (2002),

A organização da produção e das relações dos assalariados com os meios de produção sofreu transformações extremamente desfavoráveis para os assalariados. Estas ocorreram sob o efeito duplo da nova governança corporativa e do processo de liberalização, de desregulamentação e de mundialização – do qual um dos principais efeitos é o de instaurar uma concorrência internacional cada vez mais acirrada entre assalariados. A flexibilização, bem como a precarização do trabalho, levou a uma perda ainda mais acentuada dos assalariados do controle sobre os meios de produção (CHESNAIS, 2002, p. 29)

Ou seja, ao longo do século XX a economia capitalista passou por um período de grande acúmulo de capital sob forte regulação por parte do Estado, sob um regime de acumulação fordista e um modo de regulamentação keynesiano, em um acordo tenso, mas firme, entre estados-nação, trabalhadores organizados e grande capital corporativo (HARVEY, 2009). Já em fins do século XX e início do XXI, diversos autores identificaram uma mudança na economia capitalista.

François Chesnais (2002; 2005) ao se aprofundar nesta questão, identifica esta mudança como a financeirização do capital, ou seja, identifica que esta mudança na economia capitalista relaciona-se à ascensão do capital portador de juros não reinvestido na

produção, que se valoriza sem efetivamente entrar na produção de bens e serviços, constituindo-se em um “regime de acumulação financeirizado”. Ao que parece, o avanço destas mudanças tem polarizado ainda mais a diferença entre assalariados e capitalistas com a concentração da riqueza produzida nas mãos destes últimos e com a diminuição do controle daqueles sobre os meios de produção. (CHESNAIS, 2002; 2005)

Para a conformação deste novo regime de acumulação, foi necessário que os Estados centrais do capitalismo iniciassem um processo de liberalização, desregulamentação e privatização, quebrando com as bases próprias do acordo keynesiano. Para expandir tais políticas à outros países, contribuiu em muito a conformação de um novo regime institucional internacional, organizado por instituições tais como Banco Mundial, FMI e outros, deixando pouco espaço de resistência, de aceite ou não destas políticas, aos países devedores. (CHESNAIS, 2002; 2005)

Entretanto, em contraposição ao diagnóstico de que a crise teria origem na própria economia capitalista, foi apresentada a ideia de que a crise da década de 70 teria origem no modelo de gestão burocrático adotado pela sociedade, aprofundado pelo Estado de Bem-estar Social Keynesiano.

O modelo de gestão burocrático referencia-se nos estudos de Max Weber (1978) sobre a organização burocrática. Max Weber viveu na virada do século XIX para o XX e ocupou-se em analisar a forma de organização pela qual a sociedade estruturava-se, entendendo que sua forma organizativa constituía-se em um tipo de dominação. A organização burocrática não referia-se somente em relação à forma organizativa do Estado, apesar de seu destaque, mas de toda as relações sociais institucionais que observava. Segundo o autor,

O desenvolvimento da moderna forma de organização coincide em todos os setores com o desenvolvimento e contínua expansão da administração burocrática. Isso é válido para a Igreja, Estado, exércitos, partidos políticos, empresas econômicas, organizações promocionais de toda espécie, associações particulares, clubes e muitas outras. Seu desenvolvimento é, para tomar apenas o caso mais penetrante, o mais crucial fenômeno do moderno Estado ocidental (WEBER, 1978, p. 24 e 25)

Segundo Richard Hall (1978), há 11 dimensões ou características que podem ser levadas em consideração para identificar uma organização burocrática. São elas: hierarquia de autoridade, divisão do trabalho, competência técnica (segundo formação específica), normas de procedimento para atuação no cargo, normas que controlam o comportamento

dos empregados, autoridade limitada do cargo, gratificação diferencial por cargo, impessoalidade dos contatos pessoais, separação entre propriedade e administração, ênfase nas comunicações escritas e disciplina racional. (HALL, 1978)

A fundamentação deste sistema organizativo seria a racionalidade. Racional no sentido de que toda sua organização baseia-se num planejamento procedimental pré-elaborado que assegura a consecução dos fins desejados. Seria por esta razão que há hierarquia de autoridade relacionada aos cargos (e não às pessoas que ocupam os cargos) e divisão do trabalho centrada em pequenas partes de um processo comum geral. Nessa divisão, a ênfase nos procedimentos e nas comunicações escritas seria dada para que, não interesse quem ocupe o cargo, suas funções possam ser controladas por seus superiores mediante análise dos procedimentos documentados. Aqueles que ocupam os mais altos cargos da organização se asseguram da consecução das tarefas, sem importar os ocupantes dos cargos. A ideia comum de que burocracia seja sinônimo de excesso de papelada, parece assentar-se na identificação real de que todo processo é documentado e de que as excepcionalidades dificilmente são incorporadas nessa forma de organização. (MOTTA; PEREIRA, 1988)

Para o diagnóstico de que a crise econômica seria uma crise do modelo de gestão burocrático do Estado, a principal solução seria a implantação de uma agenda de redução do aparelho estatal burocrático. Apesar das diferenças no modo de implantação desta agenda, tal como alertam Draibe (1993) e Junquillo (2004), as políticas adotadas por diferentes governos de diferentes países do globo, desde a crise do petróleo de 1973, são hoje comumente identificadas como propostas ou de cunho Neoliberal ou de Terceira Via. Menos por um entendimento unívoco por parte dos diversos Estados-nacionais, do que pela ação de organizações e instâncias de regulação supranacionais, tais como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Cepal, etc., (ANDERSON, 1995; AFONSO, 2001; BALL, 2004; CHESNAIS, 2005; ADRIÃO, 2006).

A análise Neoliberal e da Terceira Via assentam-se sobre a premissa de que as crises econômicas, constantes desde a década de 70, são crises do modelo de Estado adotado ao longo do século XX, ou seja, do modelo de Bem-estar Social e sua administração burocrática. Entretanto, diferenciam-se as respostas à crise dada por cada uma das teorias.

De acordo com Friedrich Hayek (2010), um dos ideólogos do neoliberalismo, no âmbito econômico “O estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais [...] porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações” (HAYEK, 2010, p. 91). Nesta lógica, o gasto estatal com políticas sociais ao longo do século XX e a constante interferência sobre a economia, teriam constrangido a iniciativa privada empresarial e individual, sufocando o mercado e impedindo as adaptações individuais “naturais”.

O excesso de regulação e interferência do Estado ao mercado teria gerado uma crise fiscal pela limitação da produção privada. A resposta dos neoliberais à crise seria a transferência dos serviços sociais à iniciativa privada lucrativa, bem como, a adoção de modelos de gestão empresariais pelas instituições públicas. (ADRIÃO, 2006; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009; ADRIÃO; PERONI, 2009; DALE, 2010)

Os primeiros países a iniciarem tais reformas foram os Estados Unidos e a Inglaterra, sob a chefia de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, respectivamente. Apesar do esforço empreendido para a desregulamentação da economia e para a diminuição dos serviços sociais estatais, o realizado foi muito aquém do pretendido, devido à resistência dos trabalhadores associados na esfera pública e privada. (VIANNA, 1997)

Já para a Terceira Via,

A reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via – um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade. A base econômica de tal parceria é o que chamarei de a nova economia mista. Essa economia só pode ser eficaz se as instituições forem inteiramente modernizadas (GIDDENS, 2000, p. 79).

Dessas orientações gerais, podemos dizer que constitui-se toda a proposta da Terceira Via à superação da crise, pois, de acordo com Peroni, et. al. (2009), “As teorias neoliberal e terceira via têm em comum o diagnóstico de que o culpado pela crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: [...] a terceira via (defende) a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor” (PERONI, et. al., 2009, p. 763), ao invés da simples transferência dos serviços públicos para o mercado, como defendido pelo neoliberalismo. (PERONI, et. al., 2009)

Para Anthony Giddens (2009), principal divulgador das ideias da Terceira Via,

É fácil explicar o que é a terceira via. É um rótulo para discussões que ocorrem no mundo sobre como construir políticas de centro-esquerda, responsáveis pelas

grandes mudanças na sociedade global. Sabemos agora que as duas tradições mais antigas: o socialismo tradicional, com espaços na propriedade coletiva, e o gerenciamento econômico keynesiano não são mais relevantes. Mas também sabemos que não faz sentido tratar o mundo como um gigantesco mercado. A “segunda via” chegou a um beco sem saída. É uma filosofia incompleta, não tem justiça social. Procuramos uma política diferente [...]. O que falamos é na modernização da centro-esquerda, modernização da filosofia e prática política da esquerda e centro (Disponível em http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/286/entrevistados/anthony_giddens_2000.htm. Acesso em 7 de maio de 2009)

Colocando-se como alternativa aos modelos políticos da social-democracia “clássica” e do neoliberalismo, a Terceira Via credencia-se como a “modernização da centro-esquerda”.

É importante destacar que para Peroni, et. al. (2009) há ainda uma diferença marcante entre as concepções neoliberal e de Terceira Via, qual seja, o entendimento acerca de democracia. Enquanto que para os primeiros a democracia constituiria entrave ao livre andamento do mercado, por atender às demandas dos eleitores, para a Terceira Via a democracia deve ser fortalecida. Entretanto, neste caso a democracia é entendida como assunção de tarefas, por grupos e indivíduos, que até então eram assumidas pelo Estado. A democratização da Terceira Via não visa o debate acerca dos objetivos e fins das políticas sociais, mas apenas repassa ao privado, lucrativo ou não, a responsabilidade pela oferta dos serviços. Nesse sentido, “[...] verifica-se uma separação entre o econômico e o político, o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como materialização de direitos sociais” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 763).

Fernando Abrúcio (1999) analisa e sintetiza os modelos de gestão postos em curso na Grã-Bretanha ao longo das décadas de 1980 e 1990, apresentando três modelos que teriam se sucedido e pautado as reformas dos Estados-nacionais, quais sejam, o “gerencialismo puro”, o *consumerism* e o *public service orientation*.

O “gerencialismo puro” pode ser caracterizado como o enxugamento do Estado sob a perspectiva da contabilidade, quer dizer, objetivava aumentar a produtividade por meio da diminuição de gastos públicos. Para tanto, realizou-se na prática “(...) privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e constantes tentativas de reduzir os gastos públicos” (ABRÚCIO, 1999, p. 182). Mais do que isso, objetivando a redução dos gastos públicos mediante aumento da eficiência, o governo Thatcher focou três eixos para a administração pública: definição de objetivos claros para as *organizações governamentais*,

com relação aos fins a serem alcançados e não aos meios (já que a excessiva regulação dos procedimentos era uma das principais críticas com relação ao modelo burocrático); definição de objetivos acerca das responsabilidades *dos funcionários* das agências governamentais e; maior consciência sobre o valor dos recursos públicos, visando menores recursos para maiores resultados. Para a consecução destes objetivos, o primeiro passo foi o enxugamento dos recursos orçamentários visando maior consciência dos recursos, conjuntamente à avaliações de desempenho e controle orçamentário, e também, a desconcentração das tarefas centralizadamente pautadas. (ABRÚCIO, 1999)

Já o “*consumerism*” seria o aperfeiçoamento do “gerencialismo puro”, mediante a inserção de mecanismos de avaliação qualitativa já que “Desde a metade da década de 80, o governo britânico, como outros ao redor do mundo, vem procurando se utilizar do referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas” (ABRÚCIO, 1999, p. 186). Segundo o autor, “Foi na iniciativa privada que nasceu a abordagem da administração da qualidade total (*Total Quality Management – TQM*), posteriormente introduzida no setor público” (ABRÚCIO, 1999, p. 186).

Nesse modelo, mais do que a busca pela eficiência pura e simplesmente, seria necessário atender bem os “consumidores e clientes” dos serviços públicos. Nesse sentido, a descentralização (e não somente a desconcentração) assumiu um papel importante, pois, seria a ferramenta pela qual poderia aproximar-se o prestador de determinado serviço público, do seu “consumidor”. Mas, ainda segundo o autor, a descentralização foi acompanhada da introdução da competitividade entre organizações do setor público, dando possibilidade do “cliente/consumidor” ter escolhas de qual organização “consumir”. Desse modo, a competitividade entre as organizações públicas induziria o aumento da qualidade do serviço prestado. (ABRÚCIO, 1999)

Ainda na gestão do tipo “*consumerism*”, outra importante inovação é a adoção do modelo contratual para a consecução dos serviços públicos e que seria aplicado na relação entre o próprio setor público, entre setor público e setor privado (lucrativo ou não) e entre os prestadores de serviços e os “clientes”. Como pano de fundo da adoção desta lógica, está o raciocínio de que, sendo o contrato erigido sobre mecanismos de competição e controle, propiciaria o aumento da qualidade, a quebra do monopólio e o aumento do controle dos “clientes/consumidores” sob o marco contratual. (ABRÚCIO, 1999)

Por fim, o “*public service orientation*” seria uma revisão dos modelos anteriores, dando novos significados à descentralização, substituindo a ideia de “cliente/consumidor” por cidadão e colocando a aprendizagem social dos diferentes atores e a cooperação entre as diversas agências, ao invés da competitividade e da concorrência. Nessa lógica, a descentralização é vista como oportunidade de que os cidadãos possam participar das decisões na esfera pública, mediante decisões claras e transparentes, e, assim, possam não só participar do debate público, como também, aprender com ele, criando “(...) uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos” (ABRÚCIO, 1999, p. 191).

O autor nos oferece o seguinte quadro sintetizador dos modelos de gestão acima descritos.

Quadro 1 – Respostas às crises do modelo burocrático inglês (*Whitehall*)

<i>Gerencialismo puro</i>	<i>Consumerism</i>	<i>Public service orientation</i>
Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/qualidade	<i>Accountability</i> /equidade
<i>Tax payers</i> (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

Fonte: ABRÚCIO, 1999, p. 181.

Da combinação destes três modelos, teriam surgido duas inovações características das reformulações do Estado, quais sejam, a emergência da noção de “público não-estatal” e de “quase-mercado”.

A primeira refere-se a uma inovação do entendimento acerca da propriedade estatal. Enquanto que no modelo burocrático de gestão do Estado havia a propriedade pública e a propriedade privada, as novas formulações sobre o Estado criaram uma terceira forma de propriedade, a “pública não-estatal”. Esta forma de propriedade permite que o Estado deixe de ser o *locus* de planejamento, financiamento e execução das políticas sociais para reservar-se somente às funções de avaliador e indutor do financiamento (direta ou indiretamente). A materialização da propriedade “pública não-estatal” ocorre ou pela alteração do *status* jurídico de uma instituição, de pública estatal para pública de direito privado (por exemplo, as fundações), ou então, pela adoção de parcerias e convênios do Estado com instituições privadas sem fins lucrativos. (ADRIÃO; PERONI, 2009)

O “quase-mercado” surge, historicamente, sob os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher na Inglaterra. Nos Estados Unidos foi lançado o documento denominado “*A nation at risk: the imperative for educational reform*” em 1983, o qual buscou induzir reformas no sistema educacional estadunidense mediante forte marketing político (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). Já na Inglaterra, Julian Le Grand (1991) afirma ter sido o “*Education Reform Act*” de 1988 que incorporou quatro elementos de quase-mercado na educação inglesa, constituindo-se em uma das reformas que introduziram o “quase-mercado” em diversas outras áreas, como por exemplo, no sistema público de saúde. Ao que parece, da dificuldade de introduzir a lógica de mercado perfeita, baseada na concorrência, em determinadas áreas dos serviços estatais, surge o “quase-mercado” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). Segundo Souza e Oliveira (2003),

Buscou-se uma alternativa de gestão que superasse a dicotomia, gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” de um lado, “mercado-concorrencial-perfeito” de outro. A Alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 876).

Desse modo, o “quase-mercado” caracteriza-se pela introdução da lógica de mercado na gestão das instituições públicas. Não há aqui mudança na natureza da propriedade, ela permanece estatal, mas assume a orientação da lógica privada “[...] sob a suposição de induzir melhorias” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 877).

De qualquer modo, as novas mudanças adotadas ao redor do mundo parecem não obedecer exclusivamente às prescrições neoliberais ou de Terceira Via, pois, atualmente “[...] as principais estratégias articulam, em todo ou em parte, prescrições neoliberais ou da terceira via num contexto de reestruturação produtiva e globalização econômica” (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 108).

Stephen J. Ball (2004) também afirma que “A “glocalização”, isto é, a acomodação de tendências globais em histórias locais, produz políticas híbridas e diversidade política”, e isso significa que “Analiticamente alguma acomodação deve ser buscada entre a integridade e a especificidade das tradições do Estado-Nação” (BALL, 2004, p. 1115).

Da ideologia da supremacia organizacional do privado sobre o público, as configurações e arranjos que os Estados assumem vêm cada vez mais “[...] repassando para o público não-estatal ou privado a execução de políticas, ou mudando a lógica de gestão do

público, tendo como parâmetro o privado, por julgá-lo padrão de eficiência e produtividade [...]” (PERONI, 2008, p. 111).

Desse modo, trazendo a contribuição de Gelson Silva Junquilha (2004), apesar de orientações diferentes adotadas ao redor do globo e de suas efetivas materializações nas localidades, esta “nova gestão pública” apresenta alguns pontos que podem ser generalizados:

- A ideia do gasto público como improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;
- A identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;
- A crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia dos últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;
- A definição do Estado com o papel principal de promotor/empreendedor, em vez de provedor de bens e serviços sociais;
- A importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;
- A ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador;
- A privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- A ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho. (JUNQUILHO, 2004, ps. 140 e 141).

Para a consecução destas metas colocadas pela “nova gestão pública”, Stephen J. Ball (2004) contribui alertando que este novo acordo de governança estaria assentado sobre quatro características fundamentais relacionadas às “[...] mudanças dos papéis do Estado, do capital, das instituições do setor público e dos cidadãos e nas suas relações entre si [...]” (BALL, 2004, p. 1106).

A primeira característica seria a passagem do Estado provedor para o Estado regulador. Regulador tanto das condições sob as quais o mercado passa a operar, como também, regulador/avaliador de seus próprios resultados. A segunda característica, relacionada ao capital, seria o avanço da atuação do mercado sobre os serviços sociais antes prestados exclusivamente, ou preponderantemente, pelo Estado. Em terceiro lugar, as instituições públicas estariam adotando nova lógica de funcionamento baseada na “[...] *performatividade* competitiva que envolve uma combinação de descentralização, alvos e incentivos [...]” (BALL, 2004, p. 1107). Por fim, a quarta característica relaciona-se à

postura dos cidadãos que estariam passando de dependentes do Estado de Bem-estar Social para “consumidores ativos”.

Importa chamar atenção para as duas formas de se desenvolver tais mudanças características deste novo modelo de governança. Como assinala Ball (2004), as duas formas pelas quais estariam sendo incentivadas e promovidas as mudanças seriam a *performatividade* e a privatização.

A *performatividade*, ao descentralizar serviços, responsabilizar os atores sociais executores (*accountability*) e bonificá-los em caso de cumprimento de alvos/metras, seria uma grande ferramenta para efetivar as mudanças desejadas “[...] nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo” (BALL, 2004, p. 1116). Para tanto, a *performatividade* deve estabelecer parâmetros para a avaliação, tornar quantificável tudo o que for de seu escopo. Para a educação o impacto da *performatividade* seria nefasto, pois estaria avaliando somente os “*hard services*” (fornecimento de mídia instrucional, de transporte, entre outros) e não os “*soft services*” (processos interativos e cognitivos). Essa objetivação do processo educativo estaria fazendo com que a preocupação central da educação fosse relegada a segundo plano, pois o importante seria atingir as metas estabelecidas por meio dos “*hard services*”. (BALL, 2004)

Ainda segundo Ball (2004), na base dessa lógica *performática* estaria “[...] o mito político eficiente que celebra a “superioridade” da gestão do setor privado em “parceria” com o Estado, sobre e contra a modalidade conservadora, burocrática e apática de administração do setor público” (p. 1117).

Sandra Zákia Lian de Souza e Romualdo Portela de Oliveira (2003) interpretam as avaliações educacionais no Brasil de maneira parecida, afirmando que

[...] no Brasil, as iniciativas de avaliação desencadeadas pelo poder executivo federal a partir dos anos 90, reproduzidas com adaptações por diversos sistemas estaduais e municipais de educação, *têm servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando*, por um lado, o papel do Estado e, por outro, *a própria noção de educação pública*, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 879, grifos meus).

Importa destacar a força das avaliações centralizadas, como norteadoras de toda uma “*performatividade*” para a “nova gestão pública” da educação, para utilizarmos o termo de Ball (2004).

Em síntese, os processos econômicos capitalistas parecem ter caído em nova crise em fins do século XX, adotando um novo *regime de acumulação* definido por Chesnais (1998; 2005) como regime de acumulação financeirizado. Apesar de diversos estudos realizados para analisar as novas mudanças no modelo de gestão do Estado, ainda não há uma definição clara de um novo *modo de regulamentação*. De qualquer modo, o diagnóstico hegemonicamente adotado foi o de que a crise econômica teria origem no modelo de gestão burocrática do Estado de Bem-estar Social, caracterizado pela ineficiência. Dessa crítica compartilham tanto o neoliberalismo como a Terceira Via, entretanto, suas propostas para a solução da crise diferenciam-se.

Da conjugação das propostas neoliberais e de Terceira Via, o Estado incorpora a “superioridade” da gestão privada em sua agenda e, mediante a parceria com os setores privados (lucrativos ou não), adota um papel de avaliador e indutor de serviços sociais pela introdução do “público não-estatal”, do “quase-mercado” e da descentralização e responsabilização dos executores das políticas sociais (*accountability*). Autores como Ball (2004) e Souza e Oliveira (2003) indicam o uso de algumas ferramentas políticas que viabilizam a indução de comportamentos desejados, como por exemplo, o uso feito dos resultados das avaliações na educação.

Esta breve exposição sobre a economia no fim do século XX e sobre a disputa acerca de novos modelos de gestão para o Estado, longe de pretender-se exaustiva, busca apenas apresentar alguns dos eixos e condicionantes das políticas educacionais atuais, pois, “[...] a política educacional é parte da redefinição do papel do Estado, quer dizer, não a entendemos como uma relação de determinação, mas como partes de um mesmo movimento deste período particular do capitalismo” (PERONI, 2008, p. 111).

O Brasil no contexto das reformas estatais e o impacto para a política educacional

O Brasil acompanhou as mudanças na economia capitalista e também foi alvo de debates acerca do modelo de Estado que deveria adotar para desenvolver-se. Faremos alguns apontamentos sobre a inserção da economia nacional no regime de acumulação financeirizado para depois localizarmos o debate acerca do modelo de Estado que, no Brasil, assume contornos específicos, impactando inclusive para o direito à educação, sua

proteção por mecanismos de controle social e a interface com a aquisição de sistemas apostilados de ensino.

De acordo com Leda Maria Paulani (2010), “O Brasil foi personagem da história da financeirização do capitalismo desde seu começo” (PAULANI, 2010, p. 8). A reconstituição histórica da autora sobre o processo de financeirização da economia brasileira é assim explicada

Inicialmente o país constituiu parte expressiva da demanda por crédito que ensejou a primeira bolha global de ativos do capitalismo financeirizado, consubstanciada na crise das dívidas latino-americanas da primeira metade dos anos 1980. Mais à frente, a partir da segunda metade dos anos 1990, tornou-se potencia financeira emergente, tendo, para tanto, realizado todas as reformas estruturais necessárias, da estabilização monetária a abertura financeira incondicional, da reforma da previdência as mudanças na lei de falências. Posicionou-se assim como plataforma internacional de valorização financeira, ou seja, economia emergente na qual era possível obter elevadíssimos ganhos em moeda forte, muitas vezes os mais elevados do mundo (PAULANI, 2010, p. 8 e 9)

Esta reconstituição é realizada pela autora com base em Chesnais (2005). Ou seja, desde a década de 1960 e, com maior força na década de 1970 com o choque do petróleo, o Brasil recorreu à empréstimos junto a bancos internacionais, como por exemplo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Estes empréstimos tiveram seus juros multiplicados por três ou quatro vezes e “(...) precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo (...)” (CHESNAIS, 2005, p. 40) que teve grande força para a consecução de políticas de ajuste estrutural, acarretando em processos de desindustrialização e de aumento da dominação política e econômica dos países centrais sobre os periféricos.

De acordo com Paulani (2010), uma das consequências da financeirização da economia no Brasil pode ser identificada por uma queda de 40% na taxa de acumulação de capital fixo produtivo em meados de 1980, só retomando crescimento expressivo a partir de 1994. Outra característica importante é a centralidade que o consumo assume nesse período de capital financeirizado. Como afirma Paulani (2010), “(...) vale notar a importância que hoje tem o crédito, particularmente o crédito consignado, na sustentação dos níveis de consumo, o que só ratifica (...) uma acumulação produtiva que se dá sob os auspícios e o comando da acumulação financeira” (PAULANI, 2010, p. 10). Mesmo com a crise de 2008 no Brasil,

(...) o crédito não foi tão afetado, apesar de uma certa retração no início, particularmente no que tange a financiamento de bens de alto valor, como

automóveis. (...) A manutenção do nível de consumo tem feito com que o Brasil seja visto hoje como o paraíso das multinacionais, pois, dado o tamanho do mercado interno brasileiro e a já famosa engorda da classe C (20 milhões a mais de pessoas com renda para consumir alguma coisa além do essencial), nossa economia tem sido vista como uma alternativa de obtenção de lucros num mundo em retração (PAULANI, 2010, p. 10)

Ou seja, com o crédito facilitado à população, mesmo que a renda não seja ampliada, é possível que a população tenha acesso aos bens de consumo de alto valor e, desse modo, o capital produtivo é incentivado a aumentar sua produção para atender a demanda. Entretanto, este tipo de arranjo econômico não é capaz de sustentar a economia a longo prazo, pois o dinheiro gestado é, em grande parte, fictício; não há valor que dê base ao dinheiro. (PAULANI, 2010, p. 11)

O regime institucional internacional materializado por FMI, OMC, Banco Mundial, entre outros, surgido para orquestrar o regime de acumulação financeirizado e a necessidade de expandir as políticas nacionais de liberalização, desregulamentação e privatização (CHESNAIS, 2005), teve papel de destaque para muitas mudanças na política brasileira e, também, para a educação.

Vicente Rodriguez (1999), ao analisar a descentralização das políticas educacionais no Brasil entre os anos de 1987 a 1994 e analisando os recursos emprestados ao Brasil pelo BIRD e pelo BID, conclui afirmando que “No caso específico da reforma do setor educativo, verifica-se no Brasil uma ação relevante dos organismos internacionais de financiamento na constituição da agenda de reformas” (RODRIGUEZ, 1999, p. 158).

Esse papel indutor que o regime institucional internacional assumiu na condução das políticas nacionais e também na reestruturação do Estado, também fez parte das análises de Theresa Adrião (2006) ao comparar o documento “Estado num mundo em transformação”, relatório produzido em 1997 pelo Banco Mundial (BM), e o “Plano diretor da reforma do aparelho do Estado”, produzido em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), ministério que surgiu em 1995 e foi extinto em 1999. De acordo com a autora, “Ao analisarmos a alteração na ação do Estado proposta pelo BM, percebemos que é a mesma encontrada no texto do plano de reforma do Mare, apesar do esforço em “nacionalizar” a ineficiência da gestão estatal brasileira” (ADRIÃO, 2006, p. 44).

Desse modo, é possível perceber as influências das mudanças econômicas e políticas, ou melhor, as influências da mudança no regime de acumulação e do regime institucional internacional na reestruturação do Estado e nas políticas educacionais brasileiras.

O desenvolvimento do Estado no Brasil ao longo do século XX refletiu-se de modo diferenciado do que naqueles países de industrialização antiga. O Estado nacional-desenvolvimentista foi o modelo adotado no Brasil. (PAIVA, 1991) O país não estruturou um Estado de Bem-Estar Social ao longo do século XX e, sendo governado desde 1964 por um governo militar ditatorial, em 1980 com o processo de redemocratização ocorreram pressões que objetivavam sua democratização e a construção de um Estado de Bem-Estar Social, com a ampliação de direitos sociais, reestabelecimento dos direitos políticos e civis e, também, um Estado forte o suficiente para fazer frente às pressões externas acima citadas.

Nesse sentido, a CF/88 foi um marco da abertura democrática brasileira. Sua elaboração foi acompanhada de intensa agitação social e de marcadas disputas sobre os rumos democráticos brasileiros, inclusive com relação aos rumos das políticas sociais a serem adotadas pelo Estado, dentre elas, as políticas educacionais (ADRIÃO, 2006; MOTTER; GOMES, 2001; VIANNA, 1997).

Para Élide Graziane Pinto (2001),

Contra a memória do período ditatorial, em 1988 surgia uma nova Constituição mais generosa em liberdades civis, em direitos aos cidadãos e em garantias sociais, cujo objetivo no médio prazo era consolidar a transição do Estado brasileiro, então ditatorial e intervencionista, rumo a um modelo de Estado Democrático de Direito (PINTO, 2001, sem pg.)

Nesse sentido, são diversos os trabalhos indicando a CF/88 como uma Constituição Dirigente ou Cidadã, ou seja, uma Constituição que,

[...] busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão de legitimidade material pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. A constituição, assim, não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro (BERCOVICI, 2008, pg. 1).

Ainda de acordo com Gilberto Bercovici (2008),

Esta dimensão transformadora é ressaltada por todas as versões de constituição dirigente. Seja a constituição dirigente “revolucionária”, como a portuguesa de 1976, em cuja versão original havia a consagração da transição para o socialismo como um dos objetivos da República. Seja a constituição dirigente “reformista”, como a espanhola de 1978 e a brasileira de 1988, que, embora não proponham a transição para o socialismo, determinam um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas (BERCOVICI, 2008, pg. 1).

José Murilo de Carvalho (2011), também afirma que esta foi “[...] a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (p. 199).

Ao ampliar os direitos políticos, sociais e civis brasileiros, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) consubstancia-se menos em garantia do existente do que em projeto para o futuro. Os direitos ali descritos tornam-se os objetivos para os quais as políticas públicas devem rumar. Se é verdade que as políticas do Estado de Bem-estar Social concentraram-se predominantemente sobre a assistência social, o bem-estar público e a educação, como afirma King (1988) para o caso europeu, podemos dizer que o projeto de sociedade materializado na CF/88, ao adotar um modelo de Estado social e democrático de direito, apontava para a construção de um Estado aos moldes do Estado de Bem-estar Social efetivado em países europeus.

Entretanto, a efetivação dos diversos direitos conquistados, agrupados sob os direitos civis, políticos e sociais, ainda está longe de ser conquistada (CARVALHO, 2011).

Enquanto internamente passávamos a adotar uma Constituição Cidadã ou Dirigente rumo a um Estado Democrático de Direito com ampla proteção social, a crise econômica e as discussões acerca da reformulação estatal encontravam-se adiantadas e já no início da década de 90, novos debates acerca do modelo de gestão do Estado ganham força, inclusive com a proposição de uma reforma do aparelho de Estado. (ARAUJO, 2011)

A ascensão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), filiado ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), tinha como uma de suas prioridades para a agenda do governo a implantação de novos parâmetros de gestão para o Estado brasileiro. Segundo o próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999), quando da abertura de um seminário realizado em Brasília em 1996, portanto, no início de seu primeiro mandato como presidente,

(...) nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras (CARDOSO, 1999, p. 17)

Os tópicos qualidade, produtividade, resultados e responsabilidade dos funcionários, colocados por Cardoso (1999), nos remete àqueles objetivos colocados por Margaret Thatcher para a gestão pública inglesa.

Para este objetivo, o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser Pereira foi nomeado ministro do Mare, durante o primeiro mandato do governo FHC, elaborando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), documento que foi orientador da reforma de Estado pretendida. Importante destacar que, no âmbito do estado de São Paulo, o PSDB, representado pelo então governador Mário Covas Júnior, também assumiu o governo, o que concedeu certa coerência entre a política federal e estadual (ADRIÃO, 2006).

A proposta para a reforma do Estado brasileiro teve em Luiz Carlos Bresser Pereira o principal teórico (ADRIÃO, 2006). Em consonância com o diagnóstico Neoliberal e de Terceira Via de que a crise iniciada na década de 70 seria uma crise do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1996) na introdução do livro “Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil”, afirma que a crise “[...] é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido [...]” (p. 17). E, nesse sentido,

Reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social (PEREIRA, 1995, p. 1).

Aqui a análise assemelha-se à da terceira via, quer dizer, a crise oriunda do Estado seria solucionada na reformulação da intervenção do Estado que deveria voltar-se ao mercado e **também** para a justiça social.

De acordo com Adrião (2006),

A reforma proposta pelo autor baseia-se fundamentalmente na defesa da administração pública gerencial, segundo a qual todo indivíduo, além de cidadão, é consumidor de serviço público, o que implicará a necessidade de mudar as formas de organização e gestão do Estado. Para tanto, Pereira propõe como ideia central a descentralização ou a delegação de atribuições ou desconcentração e autonomia para as unidades prestadoras de serviço (ADRIÃO, 2006, p. 36).

Pinto (2001) enfatiza que consta do PDRAE a análise segundo a qual desde a década de 60 os governos brasileiros vinham tentando implementar uma reforma do Estado, com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967

[...] que já determinava princípios de racionalidade administrativa, os quais seriam, em outras palavras, a eficiência mesma, que hoje toma ares de jargão técnico-gerencial inusitado.

Igualmente criado para tentar promover a eficiência no setor público, há que se falar de outro precedente que foi o Programa Nacional de Desburocratização,

lançado no início dos anos 80 também com vistas à reformulação da estrutura estatal burocrática (PINTO, 2001, sem pg.).

Sobre este resgate histórico realizado no PDRAE, a autora entende que o documento “[...] fez questão de colocar em evidência tal embasamento histórico justamente para conformar a noção do processo de reforma, que, em grande medida, fora interrompido segundo ele (PDRAE), pela Constituição Federal de 88” (PINTO, 2001, sem pg.).

Parece que o entendimento dos idealizadores da reforma do Estado brasileiro assenta-se sobre a relação de que o aumento dos direitos sociais, políticos e civis teriam forçado a expansão de um modelo burocrático de gestão não mais desejado. Estas conquistas deveriam ser atendidas por um modelo gerencial de Estado.

Para a efetivação desta lógica gerencial, Adrião (2006) indica a divisão das atividades do Estado elaborada no PDRAE, em função de uma suposta “natureza” de cada uma das atividades e a propriedade sob a qual cada uma deveria desenvolver-se. A autora nos apresenta o seguinte quadro:

Quadro 2: Divisão de atividades no Estado brasileiro segundo o PDRAE.

Setores do Estado	Forma de propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico: legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios, Ministério Público.	X			X	X
Atividades exclusivas: regulamentação, segurança pública, fomento, seguridade social básica, fiscalização.	X				X
Serviços não-exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus.		X			X
Produção para o mercado: empresas estatais			X		X

Fonte: Adrião, 2006, p. 37.

As atividades não-exclusivas, como exemplo, o serviço educacional, deveriam ser fortalecidas pelo incentivo à descentralização e à autonomia, sendo que a autonomia é aqui entendida como a assunção, pela sociedade civil, da consecução de políticas em parceria com os governos. As empresas estatais deveriam ser repassadas aos entes privados e as atividades estratégicas e exclusivas mantidas sob propriedade estatal, mas com a inserção

de modelos gerenciais de administração. Incorporava-se assim, o “público não-estatal” e o “quase-mercado” ao modelo de Estado brasileiro (ADRIÃO, 2006).

Adrião (2006), para analisar o PDRAE, apropria-se dos modelos de gestão sintetizados por Abrúcio (1999) para o caso inglês (gerencialismo puro, *consumerism* e *public service orientation*), e afirma que

(...) identifica-se, na proposta no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, a presença de mecanismos do primeiro modelo – gerencialismo puro – e do segundo – *consumerism* (...).

Com relação ao primeiro modelo, podem-se estabelecer as seguintes aproximações:

- a preocupação com o aumento da produtividade por meio da diminuição de gastos no setor público. Para o plano, essa equação é solucionada mediante a correlação entre crise fiscal e aumento de gastos com ativos e inativos, o que resulta nas propostas de alteração na carreira e na previdência dos funcionários públicos;
- a necessidade de se definirem claramente os objetivos organizacionais e funcionais a serem alcançados. No caso brasileiro, isto está expresso, do ponto de vista das organizações, no pré-estabelecimento de objetivos para cada tipo de atividade que compõe o aparelho do Estado e, do ponto de vista do funcionário, na aferição de seu desempenho em função dos objetivos estabelecidos pelas e para as suas organizações.

No tocante aos mecanismos que caracterizam o *consumerism*, o plano propõe:

- avaliação externa de desempenho da organização e do funcionário, embora não necessariamente a partir da ótica dos clientes/cidadãos;
- alteração nas formas de controle por meio da mudança de foco. Da avaliação centrada nos processos para um modelo que visa os resultados, tidos como elementos necessários à construção de indicadores de produtividade;
- a desconcentração administrativa expressa na necessidade de diminuição dos níveis hierárquicos;
- a introdução da concorrência entre unidades internas;
- a pluralidade institucional, representada pela própria configuração do aparelho de Estado proposta no plano;
- a delegação de autoridade para os serviços não-exclusivos e atividades exclusivas, via aumento da autonomia para gestão dos recursos e consequente responsabilização das organizações e de seus funcionários sobre os resultados;
- a criação de organizações públicas não-estatais poderia ser classificada como um mecanismo de quase-mercado, pois, para seus proponentes, aquelas organizações não integrariam o mercado, porém disputariam no mercado vantagens adicionais.

(...) Desta comparação, pode-se perceber que mecanismos do modelo “construção da esfera pública” (*Public service orientation*) – o qual estaria mais próximo de uma gestão participativa e transparente – não aparecem no plano do Mare (ADRIÃO, 2006, p. 50 e 51)

Desse modo, a reforma do Estado brasileiro, em concordância com o debate e as orientações dominantes globais, surge como resposta a uma suposta ineficácia da administração pública, fazendo coro com as teorias Neoliberal e Terceira Via. Das reformulações do Estado brasileiro, suas características assumem mais pronunciadamente características de gestão mais próximas àquelas que visam a introdução de mecanismos de

mercado na esfera pública, sem considerar as especificidades desta última. Desde então, propôs-se tanto a adoção da “administração gerencial” quanto a transferência da oferta de serviços públicos para as esferas administrativas locais (JUNQUILHO, 2004; ADRIÃO; BORGHI, 2008; PERONI, 2008).

A descentralização dos serviços públicos no Brasil, destacadamente do ensino, e sua nova perspectiva a partir da metade da década de 1990 parecem-nos de grande importância para configurar o quadro no qual ocorrem as compras de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas e a consequente atuação do Ministério Público paulista quando dessas aquisições. A elevação do município como ente federado na CF/88, a descentralização e a oferta direta pelas administrações municipais de diversos serviços públicos, em conjunto com a ampla gama de direitos materializados na CF/88, parece-nos ampliar e demandar maior atuação dos promotores de justiça locais.

A análise bibliográfica e a pesquisa de campo indicam que a própria instituição do MP ainda vem reconfigurando sua estrutura e sua organização para atuar sobre a defesa dos direitos educacionais, seja em âmbito estadual, seja em âmbito municipal. Nesse sentido, aprofundaremos a análise sobre o processo de descentralização e alguns debates acerca do tema, destacando por fim, o impacto da municipalização do ensino para as políticas educacionais.

A descentralização do ensino e as políticas educacionais

A descentralização é um conceito que carregou diversos sentidos a depender dos atores sociais e do período histórico. Para Vicente Rodriguez (1999), é importante entender esses processos de descentralização com a especificação do “(...) conceito básico que os norteiam, menos por preciosismo e muito mais pelas consequências sociais que esses processos acarretam” (RODRIGUEZ, 1999, p. 17). O autor afirma que existem quatro racionalidades básicas que compõem a ideia de descentralização, quais sejam,

- Uma primeira abordagem, predominantemente *economicista*, enfatiza a crise fiscal e a necessidade de redução do gasto público como determinantes do processo. Propõe a transferência da maior parte dos serviços públicos ao setor privado e a submissão do que restar nas mãos do Estado à lógica da competitividade do mercado. Essa abordagem está fortemente associada às propostas de reforma neoliberais que acompanham os planos de estabilização macroeconômica;
- Uma outra abordagem defende a descentralização pela necessidade de aumento da *eficiência administrativa*. Nesta, a descentralização é vista como

responsável pela maior eficiência da gestão, em razão do aprimoramento do processo de tomada de decisões; pelo aumento da transparência na gestão pública e pelas possibilidades de melhoria da avaliação e do controle público;

- Alguns países privilegiam a lógica *geopolítica*, buscando, com a descentralização, a plena integração e o controle do território nacional, bem como promover o desenvolvimento regional;

- Há, ainda, uma racionalidade de inspiração democrática *participativa*, na qual se destaca a necessidade de delegar maior autonomia, poder e recursos para as instâncias regionais e municipais. Nessa abordagem, a comunidade assume papel central na condução dos negócios públicos; a descentralização, segundo essa visão, viabiliza a participação ao permitir maior proximidade entre administração e sociedade (RODRIGUEZ, 1999, p. 16 e 17)

Estas quatro racionalidades ganham vida com os atores sociais e embasam a construção de determinada política a depender “(...) por um lado, da correlação de forças sociais e da luta política, dos níveis de democracia e participação popular de cada processo descentralizador e, por outro, das condições econômicas e administrativas da descentralização” (RODRIGUEZ, 1999, p. 17).

Embates pela descentralização do ensino no Brasil não têm início no fim do século XX e ao longo da História foram muitos os momentos de acirramento dos debates sobre o tema. Segundo Cleiton de Oliveira (1999)

As discussões sobre a descentralização do ensino brasileiro não são novas. Elas fizeram-se presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios (OLIVEIRA, 1999, p. 11)

Concordando com a breve apresentação histórica de Oliveira (1999) sobre os debates sobre descentralização, a tese de Gilda Cardoso de Araújo (2005) também demonstra que a descentralização no Brasil sempre foi um tema presente.

Mais do que isso, a autora destaca que no Brasil a vertente municipalista de descentralização remonta ao início do século XX e que o entendimento destes debates deve ancorar-se em uma cuidadosa análise histórica do perfil federativo brasileiro. Ao desenvolver este raciocínio, a autora revela que contrariamente à relação que se estabelece entre descentralização e participação democrática, a história brasileira associou municipalização com centralização, ou seja, as medidas municipalistas adotadas na história do Brasil objetivavam maior controle do governo central, deixando pouco ou nenhum espaço para uma verdadeira autonomia municipal. (ARAÚJO, 2005)

Outro autor que contribui para não estabelecermos uma relação direta entre municipalização, democratização e participação é Vicente Rodriguez (1999) ao ressaltar que a municipalização das políticas sociais poderia significar a recentralização e autoritarismo. Quer dizer, ao descentralizar políticas aos municípios, a centralização e o autoritarismo poderiam ancorar-se não mais no governo federal, mas sim no governo municipal. (RODRIGUEZ, 1999)

De qualquer modo, quando das discussões acerca da descentralização do ensino em fins do século XX e início do XXI, pode ser identificado, grosso modo, dois grupos que apoiavam o processo descentralizador.

Um primeiro grupo que percebia na descentralização um meio de efetivar a democratização da gestão nas unidades escolares, mediante aumento do controle ou, pelo menos, maior permeabilidade às pressões populares, com eleição para cargos administrativos, administração coletiva da escola, participação da comunidade escolar na definição de metas e objetivos educacionais, trabalho docente coletivo e exclusividade do financiamento público para a escola pública. (ADRIÃO, 2006)

Para esse grupo

(...) as mudanças na gestão escolar, com vistas à sua democratização, pressupunham a articulação de três mecanismos básicos: medidas voltadas para a descentralização político-administrativas das estruturas governamentais, para o aumento da participação de usuários e funcionários nos processos decisórios escolares e aumento da autonomia pedagógica e de gasto para as unidades escolares (ADRIÃO, 2006, p. 58 e 59)

Desse modo, a descentralização aqui era entendida não como bandeira exclusiva e “salvadora” dos problemas escolares, mas como uma das medidas necessárias para uma reforma do modelo centralizado de um dos direitos sociais prestados pelo Estado, no caso, a educação.

O segundo grupo, preocupou-se mais com os efeitos administrativos da descentralização, não atentando-se (intencionalmente ou não) para a especificidade do trabalho pedagógico. (ADRIÃO, 2006)

Adrião (2006) entende que para a área educacional, apesar dos discursos oficiais anunciarem a necessidade de descentralizar para democratizar, o que se efetivava com as medidas governamentais no período da década de 1980 era uma desconcentração de certas atividades e a descentralização de outras, o que, na prática, inviabilizaria uma autonomia democratizante dos processos de gestão para as unidades escolares.

Do ponto de vista das ações governamentais efetivamente implantadas o que se observava é que, antes de serem processos descentralizadores, foram movimentos no sentido da desconcentração das atividades administrativas para as esferas regionais ou locais da administração pública. Se um sistema de ensino descentralizado pressupõe a desconcentração das atividades, a recíproca não é, necessariamente, verdadeira.

Assim, a desconcentração limitava-se a transferir para as escolas apenas a execução de determinadas atividade ou tarefa, geralmente de escrituração ou contabilidade.

Em sendo assim, a defesa da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas, apesar de presente nos discursos oficiais, não se verificava no conteúdo das políticas de gestão implementadas no período (década de 1980). Mantinha-se, porém, como reivindicação dos educadores que se encontravam na escola.

Essa autonomia podia ser entendida, em maior ou menor grau, como a descentralização, para o nível das unidades escolares, da escolha sobre a destinação dos recursos necessários para a execução do trabalho educacional, além da garantia do espaço escolar como instância para a elaboração do projeto pedagógico. No entanto, o entendimento da autonomia da escola como resultado de medidas descentralizadoras do e no sistema educacional não era consensual.

Reivindicada pelas escolas, a autonomia articulária, precisamente, a descentralização dos meios para a consecução dos fins defendidos pela unidade escolar e entendidos como o resultado de seu projeto pedagógico (ADRIÃO, 2006, p. 59 e 60)

Desse modo, os grupos que defendiam o processo de descentralização da educação para a década de 1980 pareceu assentar-se preponderantemente sobre duas das racionalidades descritas por Rodriguez (1999), quais sejam, a racionalidade que objetivava a efetivação de uma democracia participativa, com foco na assunção da administração escolar pela comunidade (primeiro grupo) e outra racionalidade que visava maior eficiência administrativa (segundo grupo).

Na década de 1990, a racionalidade com foco na eficiência administrativa passa a ganhar terreno no âmbito da elaboração de políticas públicas e de parcela de pesquisadores.

A autonomia das unidades escolares passa a ser defendida (...) com o objetivo de qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e, como tais, responsáveis primeiras pela “correção dessas mesmas mazelas”. É partindo dessa percepção que os discursos em nome do aumento da autonomia para as unidades escolares ganham relevância, em parte como reflexo dos debates e proposições internacionais sobre reformas na educação básica (...) (ADRIÃO, 2006, p. 68 e 69)

A autora nos chama atenção para o processo de “ressignificação” no discurso da autonomia escolar. Ao invés de democratizar os processos de gestão, a autonomia proclamada pelo governo cada vez mais trazia como foco a responsabilização das unidades escolares pelas mazelas do ensino fundamental.

O impacto desse novo entendimento acerca da autonomia escolar redundou na articulação de três linhas gerais pelas quais efetivaram-se as políticas educacionais do período, quais sejam, descentralização dos recursos existentes para a educação, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares, mediante testes padronizados acerca de conteúdos assimilados pelos alunos, responsabilizando as unidades escolares pelos resultados alcançados (ADRIÃO, 2006). Aqui também devemos recordar o que foi trabalhado anteriormente sobre a *performatividade* competitiva e o impulso que as avaliações no Brasil têm gerado para tal perspectiva.

Como medida complementar ao novo significado da autonomia escolar, tivemos a descentralização das matrículas do ensino fundamental para as administrações municipais.

Podemos destacar algumas estratégias na condução político-partidária as quais permitiram que o governo aprovasse com certa facilidade “[...] no Legislativo, quatro medidas que, em conjunto, redefiniram toda a legislação educacional federal e abriram caminho para a construção de uma nova agenda e implementação de importantes mudanças” (MOTTER e GOMES, 2001, pg. 203), que contrariavam em muitos aspectos as reivindicações históricas dos profissionais da educação (MOTTER; GOMES, 2001; ADRIÃO, 2006). As referidas medidas foram a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Estas medidas implantaram destacadamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e do Magistério (Fundef), a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) e criou um novo Conselho Nacional de Educação (CNE). Podemos dizer que, com maior relevância, o Fundef inseriu uma nova configuração nacional, descentralizando a oferta do ensino fundamental para as esferas municipais.

Cleiton de Oliveira (1999) destaca que a implantação da Emenda Constitucional (EC) 14/96 e sua regulamentação pela Lei nº 9.424/96 indicaram “mudanças substanciais nas responsabilidades dos entes federados, quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis”. (OLIVEIRA, 1999, pg. 11).

Dentre as alterações ocorridas com a EC 14/96 destaca-se a criação do Fundef. Este se constituiu na criação de um fundo, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, para

redistribuição de pelo menos 15% do montante arrecadado com o imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços (ICMS), com o fundo de participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) e com o imposto sobre produtos industrializados para exportação (IPI).

O critério para redistribuição do valor angariado pelo Fundef foi dado de acordo com o número de matrículas existentes no EF de cada ente federado. Dessa forma, quanto maior o número de matrículas no EF, maior a arrecadação por meio do Fundão, como também ficou conhecido (ARELARO, 1999; BORGHI, 2002; OLIVEIRA, 1999). Ou seja, o Fundef não significou aumento de verbas para a educação, apenas criou subvinculação ao orçamento já existente.

Tal sistemática de redistribuição de recursos acabou induzindo os municípios a assumirem a responsabilidade por toda ou parte da oferta do ensino fundamental, principalmente no estado de São Paulo, no qual os municípios tinham uma pequena atuação nesta etapa de escolaridade, o que é confirmado por inúmeros trabalhos (ARRETCHE e RODRIGUEZ, 1998; RODRIGUEZ, 1999; OLIVEIRA, 1999; PINTO, 1992 e 2007; ADRIÃO, 2006; BORGHI, 2002) e ilustrado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Matrículas no EF por dependência administrativa pública no estado de São Paulo

Ano	Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Particular
1995	5.263.112	646.500	752.867
1996	5.078.539	726.704	767.079
1997	4.634.560	1.075.850	773.525
1998	4.436.407	1.194.819	763.612
1999	4.052.972	1.511.184	760.931
2000	3.865.320	1.595.881	763.810
2001	3.550.793	1.771.767	769.699
2002	3.285.418	1.935.101	773.172
2003	3.106.812	2.011.743	777.712
2004	3.001.513	2.075.869	785.386
2005	2.954.426	2.127.994	793.375
2006	2.945.985	2.249.262	818.781
2007	2.874.334	2.306.926	829.513
2008	2.807.351	2.329.172	880.259
2009	2.717.743	2.419.222	903.950
2010	2.637.107	2.410.776	937.769
2011	2.563.326	2.359.825	964.355

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Acesso ago. 2012

A tabela acima permite constatar a rápida assunção municipal paulista das matrículas no ensino fundamental, com crescimento de, aproximadamente, 365% de sua rede educacional para esta etapa de educação, no período entre 1995 a 2011.

Outro dado que nos chama atenção é o crescimento de 28% das matrículas para o EF na rede particular de ensino no estado paulista. Se em 1995 as matrículas no EF da rede privada representavam 11,3%, em 2011 estas matrículas representavam 16,37%. Não serão desenvolvidas aqui hipóteses explicativas para o dado, poderíamos apenas estabelecer conjecturas que necessitariam de maiores estudos. Mas pode-se indicar possíveis caminhos. Na análise de Ricardo Mansano Filho, Romualdo Portela de Oliveira e Rubens Barbosa de Camargo (1999), quando da análise das tendências da matrícula no ensino fundamental no Brasil entre os anos de 1975 e 1999, os autores indicam um possível

(...) acirramento da concorrência no interior dessa rede de ensino, pois o número médio de alunos por estabelecimento foi claramente decrescente em todas as regiões e, em contrapartida, o crescimento do número de estabelecimentos foi de 44,2% no mesmo período.

No que diz respeito aos setores que crescem no ensino privado, dados iniciais, ainda sujeitos a pesquisas mais detalhadas, apontam para um processo de oligopolização da matrícula, pelo uso da “franchising” educacional. Outra forma de expansão observada, ainda que de magnitude menor, é o das cooperativas de pais (FILHO; OLIVEIRA; CAMARGO, 1999, p. 56 e 57).

Acrescenta-se ainda que as políticas governamentais no Brasil tem-se voltado para o consumo, sob o regime da acumulação financeirizada. A expansão do crédito voltado ao consumo teve papel de destaque nestes últimos 30 anos, com “(...) a já famosa expansão da classe C (*20 milhões a mais de pessoas com renda para consumir alguma coisa além do essencial*) (...)” (PAULANI, 2010, p. 10, grifos meus). Desse modo, a matrícula dos filhos em escolas particulares pode ser esta “coisa além do essencial” (da qual nos fala a autora) na qual a população investe sua renda, já que a relação entre aumento da escolaridade e melhora das condições de vida, assim como, da ideologia da escola particular como superior à escola pública, em termos de qualidade, é “senso comum”¹ entre a sociedade.

Mesmo que não sejam acertados os caminhos acima levantados, o que é importante ressaltar na Tabela 1 é o aumento das matrículas da rede municipal para o EF. De acordo com Cleiton de Oliveira (1999), a rápida transferência de matrículas no ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal teve como critério quase exclusivamente o aspecto financeiro, pois:

A criação do FUNDEF [...] deu origem a uma nova discussão no âmbito do financiamento do ensino, em consequência disso, “ganhar” ou “perder” recursos, nas esferas estaduais e municipais, tornaram-se palavras de ordem (OLIVEIRA, 1999, pg. 11).

Entretanto, ao que parece, os ganhos orçamentários dos municípios por meio do Fundef, não foram capazes de gerar quadro favorável à assunção das matrículas do EF. Ao considerar esta dinâmica dos municípios por uma corrida exclusiva aos recursos, no mesmo artigo o autor ressalta que

Essa indução à municipalização não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais do que isso. É bem provável que parte deles venha a cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas mãos de sistema de comunicação, nas mãos de empresas particulares (OLIVEIRA, 1999, p. 33)

¹ David Harvey, no livro “O neoliberalismo – história e implicações” publicado em 2005 pela editora Loyola, baseia-se em Antonio Gramsci para afirmar que “senso comum” “(...) é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costumam fincar profundas raízes em tradições nacionais ou regionais. (...) o “senso comum” pode ser profundamente enganoso, escamoteando ou obscurecendo problemas reais sob preconceitos culturais” (HARVEY, 2005, p. 49).

Profeticamente ou não, o autor antecipa um movimento forte dos municípios paulistas, pois, dez anos depois, Adrião e Borghi (2008) afirmam que os municípios apresentam um “quadro de despreparo técnico e escassez de recursos” (p. 100) que inclusive, e conjuntamente às alterações no padrão de intervenção estatal, induziria “a introdução de mecanismos de privatização da educação municipal” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 100).

Lisete Gomes Arelaro (2008) enfatiza que também a implementação da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) impulsionou “mecanismos de privatização” ao limitar em 60% os gastos governamentais com contratação de pessoal. Esta medida, acompanhada de pressão exercida pelo Tribunal de Contas e pela população em geral sobre o Poder Público para a obediência à lei, teria feito com que os governos municipais adotassem parcerias público-privadas e convênios para a oferta da educação escolar, pois seria uma maneira de atender a ampliação da demanda por educação sem o correspondente e necessário gasto com contratação de pessoal (ARELARO, 2008).

Desse modo, o Brasil acompanha o movimento global de reformulação da economia capitalista e do modelo de Estado, passando de um modelo de gestão estatal burocrático para um “gerencialista” impactando diretamente no modo como os direitos sociais são ofertados à população, destacadamente, o direito à educação.

Estes direitos fortificaram-se com a CF/88, em grande parte devido às forças que visavam a construção de um país efetivamente democrático capaz de oferecer à população ampla proteção aos mecanismos de mercado, ou seja, um projeto que visava a construção de um modelo de Estado aos moldes do Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, a materialização dos direitos conquistados na CF/88 ainda não conseguiram efetivar-se

As reformas estatais municipalizaram grande parte da oferta educacional que, historicamente, é instância associada à centralização decisória e, atualmente, é o ente federado de menor capacidade orçamentária e maior despreparo técnico. No momento que deveriam ampliar seus quadros de funcionários para poder atender à demanda, a LRF limita sua expansão.

Tal combinação de fatores parece impulsionar novas formas de parceria entre Estado e entidades privadas para a oferta educacional, reconfigurando também o panorama

da luta pelo direito à educação, as novas arenas de disputa e inserção entre o público e o privado e, assim, o campo sobre o qual ocorre a atuação dos Promotores Públicos para a educação. A seguir será analisado melhor os principais direitos prescritos na CF/88 e nas legislações educacionais infraconstitucionais com vistas a compor possibilidades e limites da atuação do Ministério Público para a aquisição de sistemas apostilados de ensino privados.

1. O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO

Este capítulo pretende contextualizar os parâmetros legais do direito humano à educação. Será feito breve resgate histórico sobre a construção do significado e do regime institucional internacional de proteção aos direitos humanos, contextualizando brevemente as possibilidades de sua judicialização em âmbito internacional. Posteriormente, será trabalhada a construção dos direitos no Brasil, destacando o direito à educação para, por fim, trabalharmos o direito à educação na CF/88 e nas principais legislações infraconstitucionais. Compor este quadro objetiva estabelecer a relação entre o significado do Estado democrático de direito adotado no Brasil e a proteção aos direitos sociais.

Desta feita, serão debatidas as compras de sistemas apostilados de ensino privados pelas prefeituras paulistas, destacando sua interface com o direito à educação e, destacadamente, do direito à qualidade da educação. Neste quadro, será mais fácil estabelecer limites e perspectivas da atuação do Ministério Público como agente de controle social para o direito à educação nesta modalidade de parcerias público-privadas.

1.1. O Desenvolvimento dos Direitos Humanos e do Direito à Educação

Atualmente, a educação é reconhecida como um direito humano. Apesar de tal afirmação parecer banal, ela implica no reconhecimento de três afirmativas. Primeiro, que a educação é um direito e, portanto, inscreve-se nos marcos do desenvolvimento do Estado Moderno. Segundo, que a educação é um direito humano e, portanto, inscrita em marcos legais internacionais que consideram o direito à educação parte integrante dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Terceiro, ao afirmar “atualmente”, reconhecemos que o direito à educação é parte do movimento histórico de lutas pela ampliação dos direitos humanos e que nem sempre foi assim, como também, não necessariamente será sempre assim.

De acordo com Norberto Bobbio (2004), a formação das declarações de direitos pode ser distinguida em pelo menos três fases. A primeira seria o início de sua fundamentação teórica baseada nas obras da área filosófica na qual os direitos são tratados como universais. A segunda fase, ou momento, seria a passagem da teoria para a prática, na qual os direitos perderiam em universalidade, mas ganhariam em efetividade, ou positividade, pois efetivados no âmbito de cada Estado. Por fim, a terceira fase seria caracterizada pela

“(...) afirmação dos direitos (que) é, ao mesmo tempo, universal e positiva” (BOBBIO, 2004, p. 29). Universal, por que os titulares dos direitos não se restringem a um determinado Estado, mas são todos os homens. Positiva, por que o desenvolvimento dos direitos indica movimento de internacionalização para sua proteção, inclusive nos casos nos quais o Estado é réu. Ou seja, não se refere somente à proclamação do direito universal, mas também à verdadeira efetivação. (BOBBIO, 2004)

A fundamentação teórica do direito surge com os filósofos jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII. (BOBBIO, 2004)

Essa corrente de pensamento,

(...) distingue-se da teoria tradicional do direito natural por não considerar que o direito natural representa a participação humana numa ordem perfeita, que seria Deus (como os antigos julgavam, p. ex., os estoicos) ou viria de Deus (como julgaram escritores medievais), mas que é a regulamentação necessária das relações humanas, a que se chega através da razão, sendo, pois, independente da vontade de Deus. Assim, o Jusnaturalismo representa, no campo moral e político, reivindicação da autonomia da razão que o cartesianismo afirmava no campo filosófico e científico (ABBAGNANO, 2007, p. 682)

Ou seja, apesar de sua fundamentação ainda estar arraigada à ideia do “natural”, sua fundamentação baseava-se na razão e não mais em Deus. O impacto dos jusnaturalistas foi realizar uma inversão na perspectiva da relação entre governantes e governados, gerando consequências na forma pela qual a sociedade passou a estruturar-se. Se antes a perspectiva das análises sobre o Estado, a doutrina moral e os direitos partiam sob o ponto de vista do governante e, desse modo, este era mantido como ponto fixo sobre o qual a sociedade deveria organizar-se, a partir do jusnaturalismo a perspectiva inicial passou a ser a do governado, sob a ótica do indivíduo, para o qual o Estado deveria organizar-se tendo em vista proteger aqueles direitos naturais, como por exemplo, a liberdade e a igualdade. (BOBBIO, 2004; TRINDADE, 2011)

Partir da perspectiva do indivíduo, da perspectiva individualista, não se refere aqui à adjetivação pejorativa usualmente utilizada como sinônimo de mesquinho ou de uma pessoa excessivamente centrada em si. Segundo Bobbio (2004),

Concepção individualista significa que primeiro vem o indivíduo (o indivíduo singular, deve-se observar), que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado, e não vice-versa, já que o Estado é feito pelo indivíduo e este não é feito pelo Estado; ou melhor, para citar o famoso artigo 2º da Declaração de 1789, a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem “é o objetivo de toda associação política”. Nessa inversão da relação entre indivíduo e Estado, é invertida também a relação tradicional entre direito e dever. Em relação aos indivíduos, doravante, primeiro vêm os direitos e depois os deveres; em relação

ao Estado, primeiro os deveres, depois os direitos. A mesma inversão ocorre com relação à finalidade do Estado, a qual, para o organicismo, é a (...) luta contra as facções que, dilacerando o corpo político, o matam; e, para o individualismo, é o crescimento do indivíduo, tanto quanto possível livre de condicionamentos externos. (BOBBIO, 2004, p. 56 e 57)

Portanto, ao pautar o individualismo como perspectiva para analisar o Estado e os direitos que deveriam ser assegurados, os jusnaturalistas fornecem a base teórica sobre a qual erigiram-se os Estados liberais e, posteriormente, os Estados Democráticos de direito e as formas contratuais de relação.

Para Bobbio (2004) a ideia jusnaturalista de que os homens teriam direitos “naturais” ao nascer, como por exemplo, o direito à liberdade e à igualdade, seria falsa, pois, o desenvolvimento dos direitos teriam base em sua historicidade e nos movimentos sociais de luta.

Entretanto, entende que esta ideia jusnaturalista de que os direitos são naturais ao homem constitui-se em “(...) uma figura deôntica, que tem um sentido preciso somente na linguagem normativa. Não há direito sem obrigação; e não há nem direito nem obrigação sem uma norma de conduta” (BOBBIO, 2004, p. 7 e 8). Ou seja, entende que naturalizar o direito possui certo caráter indutivo de modo que cria uma relação de direito e obrigação, com um fim preciso (ou pelo menos normatizado) para as condutas individuais. Desse modo, não é estranho encontrarmos ainda hoje, em declarações e conferências internacionais sobre direitos, a afirmação de que os direitos são naturais ao homem, tal como o fizeram os jusnaturalistas.

Segundo o autor, “A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais” (BOBBIO, 2004, p. 9)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, elaborada no contexto da Revolução Francesa, é um marco do surgimento e desenvolvimento dos direitos e pode ser compreendida com base nesse referencial teórico jusnaturalista e com base nesta “figura deôntica”.

Esta declaração, em seu artigo 1º rege que “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. Segundo seu artigo 17º, “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser

privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização”. Para José Damião de Lima Trindade (2011), ao se colocar a apropriação privada sobre os meios sociais de produção, a forma jurídica que lhe dá suporte é o direito de propriedade. Este seria o direito mais importante, caracterizando-se em cláusula pétrea no regime jurídico burguês e para o qual todos os outros se subordinam. Além do direito à propriedade esta Declaração, proclamava

(...) liberdade individual (de ir e vir, de contratar, de pensar e de professar religião); igualdade de todos perante a lei e o fisco (fim dos ordenamentos jurídicos diferenciados e dos privilégios); reconhecimento de delitos só quando definidos por lei anterior; acusação ou prisão somente em virtude da lei; presunção de inocência aos acusados; soberania da nação (não do povo); separação dos poderes; direito de fiscalização sobre a arrecadação e os gastos públicos; e previsão de uma força pública para garantir os direitos do homem e do cidadão (TRINDADE, 2011, p. 43)

Ora, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789 marcou a ascensão da classe burguesa como força dominante na sociedade, e as aspirações ali contidas apontavam para uma nova época, marcando o fim do Antigo Regime. A operação filosófica que fizeram os jusnaturalistas (com a naturalização do direito baseada na argumentação racional e na introdução do individualismo), serviram de base para a Declaração de 1789 que indicavam as principais reivindicações burguesas. (BOBBIO, 2004; TRINDADE, 2011)

No processo de consolidação do capitalismo como regime econômico e de formação e consolidação dos Estados-nacionais como unidades territoriais, o desenvolvimento histórico destes marcaria diferenças importantes para o desenvolvimento dos direitos. A partir do marco da Declaração de 1789, passávamos àquela fase que Bobbio (2004) caracteriza como a passagem da teoria à prática, ganhando em concretude, mas perdendo em sua pretensa universalidade, por que restrita aos Estados-nacionais. Como exemplo, pode-se citar o desenvolvimento diferenciado da cidadania na Inglaterra, na Alemanha, na França, nos Estados Unidos e no Brasil.

Thomas Humphrey Marshall (1967), ao analisar o desenvolvimento dos direitos e a conquista da cidadania na Inglaterra no livro “Cidadania, classe social e *status*”, percebia no desenvolvimento **dos direitos** ingleses um encadeamento lógico, mesmo que muito mais determinado pela história do que por uma suposta lógica inerente. Tendo em vista que o conceito **de cidadania** para Marshall (1967) refere-se ao “(...) *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 76) e que “*status*” é

uma característica daqueles que “(...) são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p. 76), pode-se dizer que a conquista **da cidadania** também obedeceu à mesma lógica histórica.

Para o autor, o desenvolvimento da cidadania ocorreu mediante a conquista dos direitos civis primeiramente, depois políticos e, por fim, dos sociais. Apesar de haver interpenetração histórica entre os períodos de formação de cada um destes direitos, eles foram incorporados pelo Estado inglês em séculos diferentes, respectivamente, séculos XVIII, XIX e XX.

Os direitos civis seriam compostos dos direitos necessários à liberdade individual, quais sejam, direito de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, à propriedade e o direito à justiça. Este último diferiria dos demais por que é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade, mediante o devido encaminhamento processual. (MARSHALL, 1967)

O direito político caracteriza-se pelo direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organização. (MARSHALL, 1967)

Por fim, os direitos sociais seriam o direito à um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar na herança social e levar uma vida civilizada de acordo com os padrões da época. Ainda de acordo com o autor, as instituições mais intimamente ligadas ao direito social seriam o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967)

Na Inglaterra, os direitos civis estariam associados ao século XVIII, sendo fortalecidos após a Revolução Gloriosa de 1688 e 1689. Com a formação e a maturação dos direitos civis, os direitos políticos teriam caminho aberto para as reivindicações durante o século XIX, pois, grosso modo, os direitos de ir e vir, pensamento, imprensa, etc, teriam facilitado a articulação entre grupos desejosos de participar do poder político. Apesar das reivindicações pelos direitos políticos, ele só foi considerado como integrante da cidadania em 1918 com o sufrágio universal. Por fim, a associação entre os direitos civis e os direitos políticos teria aberto condições para a reivindicação dos direitos sociais no século XX. A educação, entretanto, com a peculiaridade de ser um direito que auxilia na conquista dos

outros devido ao seu caráter formador, foi incorporada aos direitos cidadãos desde o século XIX. (MARSHALL, 1967)

Bobbio (2004) identifica a conquista dos direitos civis, políticos e sociais sob três formas de liberdades que teriam sido conquistadas em três fases diferentes. Uma primeira na qual afirmaram-se os direitos de liberdade que limitam o poder **do** Estado, reservando “(...) para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação* ao Estado” (BOBBIO, 2004, p. 32, grifo no original). Uma segunda, que afirmaram os direitos políticos mediante o entendimento de que as liberdades devem configurar-se em autonomia dos indivíduos e, por isso, objetivavam maior participação da população nas decisões políticas estatais, ou seja, uma liberdade **no** Estado. E, por fim, uma terceira na qual os direitos sociais são reivindicados pelo reconhecimento das necessidades de bem-estar e de igualdade não apenas no âmbito formal, mas efetivada economicamente **por meio do** Estado. (BOBBIO, 2004)

Por fim, a terceira fase de universalização e positividade dos direitos teria sido marcada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Segundo Bobbio (2004), “Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*” (BOBBIO, 2004, p. 29, grifo no original).

Ainda segundo Bobbio (2004),

(...) jamais se propagou tão rapidamente quanto hoje em dia no mundo, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial (...) a ideia, que eu não sei dizer se é ambiciosa ou sublime ou apenas consoladora ou ingenuamente confiante, dos direitos do homem, que, por si só, nos convida a apagar a imagem da madeira torta ou do animal errado, e a representar esse ser contraditório e ambíguo que é o homem não mais apenas do ponto de vista da sua miséria, mas também do ponto de vista da sua grandeza em potencial (BOBBIO, 2004, p. 203)

Este trecho identifica certo otimismo do autor frente o campo aberto aos direitos humanos após as Grandes Guerras. A quantidade e as adjetivações das declarações que surgiram no período destacado pelo autor supracitado parecem embasá-lo. De acordo com Piovesan (2006),

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de parâmetros protetivos mínimos relativos aos direitos humanos (o “mínimo ético redutível”). Nesse sentido, cabe destacar que, até agosto de 2002, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 148 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais

e Culturais, contava com 145 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 130 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial contava com 162 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher contava com 170 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes (PIOVESAN, 2006, p. 17)

Poderíamos ainda destacar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, assinada por 146 Estados, com um voto contrário (Estados Unidos) e oito abstenções e a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 que contou com a assinatura de 171 Estados.

Quer dizer, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 indicou efetivamente um processo de mundialização dos direitos humanos (ou o que tem sido chamado de universalização) e também sua positivação, inclusive mediante a criação do que Piovesan (2006) denomina de “sistema internacional de proteção desses direitos”.

Segundo Flávia Piovesan (2006), este sistema internacional de proteção dos direitos humanos seria constituído por um sistema normativo global (composto por Pactos e Convenções) e também por um sistema regional de proteção, destacadamente, na Europa, América e África.

Mais do que isso, Piovesan (2006) também embasa a afirmação de Bobbio (2004) de que vemos uma fase de multiplicação dos direitos. Segundo Bobbio (2004), esta multiplicação deve ser entendida de três modos: multiplicação de bens considerados de tutela nos marcos dos direitos humanos, multiplicação da titularidade de certos direitos aos mais diversos sujeitos e, também, multiplicação dos homens concretos que são considerados para a formulação dos direitos.

As duas Grandes Guerras e a formação do contexto da Guerra Fria impulsionaram esse processo de multiplicação dos direitos. Com o término da II Guerra Mundial, a resposta dada pela Declaração de 1948 foi rápida e, na tentativa de consenso entre o bloco dos países capitalistas e o bloco dos países socialistas, seu conteúdo abrangeu os direitos políticos e civis (defendidos com maior força pelos países capitalistas), e também os direitos econômicos e sociais (mais fortemente defendidos pelo bloco dos países socialistas). (PIOVESAN, 2006)

De acordo com Flávia Piovesan (2006),

(...) a consequência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos

(herança liberal patrocinada pelos Estados Unidos) e os direitos econômicos, sociais e culturais (herança social patrocinada pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) (PIOVESAN, 2006, p. 20)

Tais consequências podem ser identificadas nas diversas declarações internacionais, tais como, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, realizado entre países do bloco capitalista e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais, realizado pelo bloco dos países socialistas; ambos realizados no ano de 1966.

O que ressaltamos aqui é o marco que a Declaração de 1948 representou para o desenvolvimento dos direitos humanos. A partir deste documento podemos diferenciar o “direito humano” do “direito cidadão”. Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares (sem ano) identifica a diferença entre os dois conceitos de forma que o direito cidadão está relacionado à circunscrição de um determinado território, sendo válido somente neste, e tem um caráter eminentemente político. Já os direitos humanos teriam valor universal e seriam válidos em qualquer território. De acordo com a autora,

Os direitos humanos são universais e naturais. Os direitos do cidadão não são naturais, são direitos criados e devem necessariamente estar especificados num determinado ordenamento jurídico. Já os direitos humanos são universais no sentido de que aquilo que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro do Estado; eles se referem à pessoa humana considerada na sua universalidade (BENEVIDES SOARES, sem ano, p. 5)

A Declaração de 1948 também marcou “(...) a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos” (PIOVESAN, 2006, p. 13). Atualmente, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 ainda acrescentou uma terceira característica a esses direitos, qual seja, “(...) a interdependência entre os valores dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento” (PIOVESAN, 2006, p. 19). Desse modo, “Não há direitos humanos sem democracia e tampouco democracia sem direitos humanos” (PIOVESAN, 2006, p. 19).

Essa concepção contemporânea de direitos humanos como universais, indivisíveis e interdependentes entre democracia e desenvolvimento, aliada à multiplicação e especificação dos direitos humanos (BOBBIO, 2004), se, por um lado, nos coloca a perspectiva positiva em direção às melhores condições de vida em âmbito mundial, por outro, demonstra o enorme desafio para sua realização, pois, “De um lado, portanto, lança-se a tônica excludente do processo de globalização econômica e, de outro lado, emerge a

tônica includente do processo de internacionalização dos direitos humanos (...)” (PIOVESAN, 2006, p. 34).

O direito à educação pode ser inserido neste contexto, mas seu desenvolvimento possui um caráter peculiar devido à concepção de que “O direito à educação não compreende somente a dimensão individual, mas a social também, pois a formação de cada cidadão contribui para o desenvolvimento econômico, político e social de toda a sociedade” (SILVEIRA, 2006, p. 19). E, sendo assim, “(...) a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, *constituindo-se em condição necessária para se usufruírem outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania*” (OLIVEIRA, 2007, p. 15, grifos meus)

Apesar dos direitos sociais serem relacionados ao século XX, o direito à educação é mencionado desde a Revolução Francesa como necessário. Se na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789 a educação não é mencionada, já na reformulação de 1793 (quatro anos depois) deste documento, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* declara em seu artigo XXII que “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”. Portanto, voltando à categorização que Bobbio (2004) faz acerca das três fases ou momentos dos direitos, já na primeira fase, relacionada ao embasamento filosófico e divulgação dos direitos, a educação aparece como necessária para os cidadãos.

Na terceira fase, da universalização e positivação dos direitos, a educação é tratada na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 da seguinte forma “Todo homem tem o direito à instrução. A instrução será garantida, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória” (art. XXVI)

O processo de especificação e multiplicação dos direitos humanos teve impacto direto sobre a concepção do direito humano à educação, pois, as diversas declarações e pactos internacionais destinam ao processo educativo o meio pelo qual é possível fortalecer todos os âmbitos a que se referem os direitos humanos. Desse modo, responsabiliza-se destacadamente o processo educativo para que a sociedade incorpore as características dos direitos humanos de indivisibilidade, universalidade e interdependência com os valores da democracia e desenvolvimento.

Para ilustrar esta situação podemos referenciar-nos no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, no qual em seu art. 13º,

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz (ONU, 1966, art. 13º)

Outro exemplo é a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, quando trata da “Educação em matéria de direitos humanos” em seu item “D”, em seu art. 79,

Os Estados deverão erradicar o analfabetismo e deverão direcionar o ensino para o desenvolvimento pleno da personalidade humana e para o reforço do respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela a todos os Estados e instituições que incluam os Direitos Humanos, o Direito Humanitário, a democracia e o primado do direito como disciplinas curriculares em todos os estabelecimentos de ensino, formais e não formais (art. 79)

O problema destas diversas enunciações nos dizeres de Katarina Tomasevski (2006) é que

Criamos um paradoxo que um marciano em visita ao planeta Terra acharia muito engraçado. Existem muitas e detalhadas normas internacionais regulando cada aspecto do direito à educação; no entanto, as leis internacionais de direitos humanos são auto-reguláveis pelos governos nacionais e podem tanto refletir como substituir o compromisso assumido por esses governos (TOMASEVSKI, 2006, p. 63)

Não se trata aqui de ignorar o importante papel que o direito à educação e o processo educacional têm para incorporar a atual concepção de direitos humanos. Mas trata-se sim de delimitar os desafios postos ao direito à educação e, principalmente, de sua efetivação.

De acordo com Vernor Muñoz (2006), para concretizar-se as diversas declarações e diminuir o “paradoxo” haveria a possibilidade de criar um regime institucional internacional mediante elaboração de um “protocolo facultativo”. Este mecanismo permite acessar a justiça internacional caso o Estado de determinado país viole os direitos humanos, diretamente ou por omissão. Este mecanismo estaria em debate nas Nações Unidas para ser aplicado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual o direito à educação é incluído. As vantagens da criação de um protocolo facultativo seriam

Primeiro, a existência de um sistema universal de recepção, providência e resolução de denúncias relacionadas com a violação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Segundo, com a aplicação do protocolo pode-se eliminar a falsa dicotomia entre os direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos civis e políticos, incluindo a confirmação da interdependência entre todos os direitos.

Além disso, a adoção de um protocolo facultativo confirmaria a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais em nível internacional (MUÑOZ, 2006, p. 55)

O protocolo facultativo ainda desfavoreceria argumentações de juristas que colocam os direitos econômicos, sociais e culturais em segundo plano devido ao conceito de progressividade que, na prática, permite a postergação destes direitos mediante as possibilidades deste ou daquele Estado. (MUÑOZ, 2006)

Entretanto, na prática, no âmbito internacional ainda temos sérias dificuldades a serem enfrentadas para a justiciabilidade dos direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes com a democracia e o desenvolvimento.

Em síntese, o desenvolvimento teórico jusnaturalista dos direitos iniciaram movimentos sociais de luta para sua efetivação, servindo de fundamentação para a Revolução Francesa e a Declaração de 1789. Pela perspectiva individualista, os governados iniciaram outras composições de lutas e de ampliação dos direitos civis (liberdade do Estado), políticos (liberdade no Estado) e sociais (liberdade pelo Estado), garantindo sua positivação. Os Estados passavam de suas conformações liberais para a composição dos Estados sociais de direito, sendo os Estados de Bem-Estar Social a composição mais tensa, apesar de firme no período entre o pós-guerra e o fim do século XX.

No mesmo século XX, após as Grandes Guerras e sob o contexto da Guerra Fria, os direitos de cidadania iniciaram processo de internacionalização sob o marco da Declaração de 1948, por meio da ONU, conquistando pactos, declarações e convenções que colocavam os direitos de cidadanias como direitos humanos, ou seja, de amplitude internacional.

Ao mesmo tempo, a especificação e multiplicação dos direitos humanos colocam a questão de sua positivação em âmbito internacional e, portanto, da necessidade de criar um regime institucional internacional capaz de judicializar os direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes com a democracia e o desenvolvimento.

Dessa forma, retomando os debates acerca da reestruturação da economia e do Estado, podemos tecer algumas considerações.

Enquanto o capital financeirizado e seu regime institucional internacional (FMI, BM, entre outros) propunham e efetivavam reformas estruturais para o Estado e as formas pelas quais deveria positivar os direitos sociais, políticos e civis, os direitos humanos também estão sendo trabalhados na perspectiva da construção de um regime institucional internacional de proteção e efetivação. Entretanto, estes processos concomitantes parecem

não conseguir efetivar-se harmonicamente em âmbito mundial. A tônica excludente do processo de financeirização do capital e a tônica incluyente de um regime institucional internacional dos direitos humanos compõe o quadro de embates em âmbito internacional.

Não é possível transferir a análise até aqui empreendida de forma direta para o caso brasileiro, mas é possível identificar tensões para o direito à educação no Brasil, muito similares aos colocados até aqui quando analisamos o direito à educação regulamentado nas legislações brasileiras, processos econômicos de ampliação de mercado educacional e dificuldades na judicialização da educação.

Esse resgate histórico objetivou subsidiar o trabalho, pois, reconhecer a historicidade e os movimentos de luta pelos direitos humanos, significa reconhecer que,

(...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 5)

1.2. Os direitos cidadãos e o direito à educação no Brasil

Debatemos brevemente o desenvolvimento do direito humano, destacando sua fundamentação teórica, os debates em torno dele e as possibilidades de judicialização em âmbito mundial.

Neste momento, será realizado esforço de fazer resgate histórico do desenvolvimento dos direitos cidadãos no Brasil, destacando o direito à educação. Não se trata de simples exercício empreender tal análise, pois compreender melhor os direitos cidadãos e o direito à educação, especificamente, auxiliará tratarmos das dimensões que a justiciabilidade do direito à educação assume atualmente no Brasil.

O longo e conturbado caminho dos direitos no Brasil ocorreu com idas e vindas de direitos que ora se afirmavam e ora eram retirados. Nossa história colonial, escravocrata, de imensas propriedades monocultoras voltadas ao mercado externo, de relações coronelistas, etc, teve enorme peso para a construção atual da cidadania brasileira, que José Murilo de Carvalho (2011) ironicamente denomina de “estadania”, devido ao peso excessivo e paternalista do Poder Executivo para a conformação dos direitos, ao longo da história dos governos brasileiros. (CARVALHO, 2011)

O direito à educação nas constituições brasileiras foi longamente estudado por Romualdo Portela de Oliveira (1995; 2007a) e utilizaremos aqui para referenciar a construção deste direito no percurso brasileiro.

Até 1930 os direitos civis eram tolhidos pela escravidão, pela grande propriedade e pelas relações coronelistas, impactando os direitos de ir e vir, de imprensa, entre outros. Mesmo com o fim do tráfico negreiro e da escravidão e o surgimento de movimentos operários anarquistas e comunistas no Brasil na virada do século XIX para o XX, os poucos direitos civis conquistados não conseguiram viabilizar a construção de direitos políticos, pois, estes movimentos sofriam fortes e constantes restrições à sua articulação. (DULLES, 1977; CARVALHO, 2011)

Os direitos sociais também não conseguiram se efetivar neste período, apesar de algumas medidas focalizadas sobre os setores mais fortes e organizados da sociedade, como por exemplo, a Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários em 1923. (CARVALHO, 2011)

Para a educação, pode-se considerar este período como a nossa versão da fase de universalização do direito à educação, sem a devida positivação. A Constituição de 1824 foi das primeiras do mundo a declarar a gratuidade da instrução primária aos cidadãos. Entretanto, como observa Oliveira (2007a),

(...) o Poder Público não desenvolveu esforços para transformar a educação em política pública. Além disso, a concessão do direito à educação apenas aos “cidadãos” restringia sua abrangência, pois a maioria da população era constituída por escravos. Essa situação, de exclusão da maioria do acesso à escola, manter-se-ia por todo o período imperial (OLIVEIRA, 2007a, p. 17)

Na constituinte de 1891 ganharam força os liberais que, sob uma perspectiva individualista e federalista, propunham que a educação pública deveria ser opção de cada estado federativo, forçando a retirada da obrigatoriedade e gratuidade em âmbito federal. Assim, no texto constitucional, a menção mais direta sobre educação restringiu-se ao Congresso “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (BRASIL, 1891, art. 35, 4º; OLIVEIRA, 2007a).

Entretanto,

Várias constituições estaduais posteriores à Constituição de 1891, mantendo a concepção instituída por ocasião do Ato Adicional de 1834, que entendia ser a instrução elementar responsabilidade estadual, previam a escolarização primária gratuita e obrigatória e/ou a gratuidade em seu texto (OLIVEIRA, 2007a, p. 17)

Mesmo que ausente dos textos constitucionais federais, os debates sobre o direito à educação foram contínuos e,

(...) ao longo da República Velha, torna-se hegemônica a ideia de se garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o ensino fundamental de então (OLIVEIRA, 2007a, p. 17)

Ainda nesse período, destaca-se a contribuição da Escola Nova para a fundamentação teórica do direito à educação no Brasil, tendo impacto para a posterior fase brasileira de universalização e positivação deste direito, em forte relação com a ampliação dos direitos sociais que viriam acontecer no mesmo período. (OLIVEIRA, 2007a; CARVALHO, 2011)

Mesmo que não houvesse a positivação do direito à educação, sua simples declaração foi mais do que aconteceu com outros direitos sociais.

Se na Inglaterra o encadeamento das conquistas cidadãs ocorreu obedecendo à lógica “direitos civis, direitos políticos e direitos sociais”, no caso brasileiro foram os direitos sociais que “saíram na frente”. Colocados pelo Executivo quando da ascensão de Getúlio Vargas ao poder e do projeto de industrialização do país, os direitos sociais foram estabelecidos, apesar dos direitos políticos extremamente tutelados e controlados frente aos sindicatos e associações, e apesar dos direitos civis extremamente enfraquecidos com o golpe de 1937 e o surgimento do Estado Novo (1937-1945). (CARVALHO, 2011)

A Constituição de 1934, apesar da curta duração (três anos), teve muitos avanços para a educação apresentando um capítulo a parte (Capítulo II), em seu Título V. O art. 149 declarava que

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934, art. 149)

A Constituição de 1934 apresentou duas forças constantes na questão do público e do privado que se perpetuaria até os dias atuais. A composição do texto “(...) deve ser ministrada, *pela família e pelos Poderes Públicos* (...)” (BRASIL, 1934, art. 149) revela uma luta travada entre católicos e liberais. Os primeiros defendendo que caberia à família a decisão sobre qual educação deveria ser dada aos filhos, e os segundos defendendo que o Estado deveria ser o provedor principal, cabendo às famílias a decisão de colocar ou não os filhos em escolas particulares. A questão que se colocava de fundo era se o financiamento do Estado deveria ser somente às escolas públicas ou se às escolas públicas e privadas. Ou

seja, colocava-se aqui o debate do financiamento entre o público e o privado. Esta mesma questão viria aparecer nas demais constituições brasileiras. (OLIVEIRA, 2007a)

A Constituição de 1934 ainda previa a construção de um Plano Nacional de Educação o qual deveria garantir o “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva para adultos” (BRASIL, 1934, art. 150) e a tendência de gratuidade às etapas posteriores, de modo a torná-las mais acessíveis. Esta Constituição ficou como referência devido aos embates e às opções políticas adotadas. (OLIVEIRA, 2007a)

Já na Constituição de 1937, a força privatista na educação fortifica-se ao colocar a educação como dever e *direito natural* dos pais de educar seus filhos, relegando ao Estado o papel de colaborador, principal ou secundário, de modo a facilitar a opção dos pais. Declarava a obrigatoriedade do ensino primário, mas a gratuidade condicionada à comprovação da escassez de recursos no momento da matrícula. (OLIVEIRA, 2007a)

Entre os anos de 1945 a 1964 tivemos o primeiro período democrático no país e, de maneira geral, marcado pelo avanço dos direitos políticos e civis e pela manutenção dos direitos sociais herdados da Era Vargas. Retomando muitos dos direitos elaborados quando da Constituição de 1934, a Constituição de 1946 recolocou a prioridade da família na educação das crianças em detrimento da prestação Estatal (o que reafirmava a influência católica), mas retomava a ideia da educação como direito de todos. Colocava a obrigatoriedade do ensino primário e a gratuidade nos estabelecimentos oficiais. Para as etapas posteriores, entretanto, a gratuidade ficava condicionada à comprovação de insuficiência de recursos pela família. (OLIVEIRA, 2007a; CARVALHO, 2011)

Ao longo da Ditadura Militar (1964-1985) tivemos dois períodos. O primeiro, entre os anos de 1964 e 1974, foi marcado por avanços nos direitos sociais, mas de fortes recuos e restrições aos direitos políticos e civis. Outra característica importante desse período foram as altas taxas de crescimento que permitiram o “milagre econômico” e que, contraditoriamente, aprofundaram as desigualdades sociais do país. Já no período compreendido entre 1974 e 1985, os direitos políticos iniciaram processo de ampliação sob tutela do governo militar. Os direitos civis eram ampliados às camadas mais ricas da população, enquanto que às camadas mais pobres eram extremamente restritos. (CARVALHO, 2011)

O direito à educação também acompanhou o avanço dos direitos sociais da primeira fase do período do governo militar. A obrigatoriedade ampliou-se de cinco para oito anos de duração, ligados à faixa etária entre 7 e 14 anos. A gratuidade ficou restrita à etapa obrigatória, sendo os níveis posteriores condicionados à comprovação de recursos. Para o ensino superior, introduz-se a concessão de bolsas com reembolso posterior, tal como acontece atualmente com o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) do Ministério da Educação (MEC). Na constituição de 1969 coloca-se a primazia do Estado sobre a família para a prestação do direito à educação. (OLIVEIRA, 2007a)

Com a redemocratização do país e o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, os direitos políticos foram estabelecidos de maneira ampla. Os direitos civis recuperaram diversas garantias legais quando do período de 1945 a 1964.

Em 1988 o Brasil passava a se caracterizar como um Estado social democrático de direito. O art. 1º do Título I define a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988, art. 1º). Segundo Clarice Seixas Duarte (2006), “(...) o caráter social desse Estado democrático de direitos fica explícito no inciso III desse mesmo artigo (art. 1º), que incorpora a dignidade da pessoa humana como fundamento desse novo Estado” (DUARTE, 2006, p. 131).

Os objetivos do Estado são colocados no art. 3º e são regidos com vistas a construir uma sociedade livre, justa e solidária, visando o desenvolvimento, a redução das desigualdades, sem discriminação de qualquer tipo, entre outros. No art. 4º da CF/88, que trata dos princípios para as relações internacionais, é colocada a “prevalência dos direitos humanos” (BRASIL, 1988, art. 4º, inc. II).

Entretanto, verifica-se a diferença entre o proposto e a realidade, ou seja, entre o declarado e a sua positivação. A segurança pública, integridade física e acesso à justiça são os principais desafios de uma sociedade marcada pelas desigualdades sociais. (CARVALHO, 2011)

Para a área educacional, a expansão de garantias e a mudança no padrão de efetivação do direito à educação pelo Estado acompanharam o movimento geral dos direitos sociais no Brasil. De acordo com Romualdo Portela de Oliveira (1999) a CF/88 para a educação representou,

[...] um salto de qualidade com relação à legislação anterior, com maior precisão da redação e detalhamento, introduzindo-se, até mesmo, os instrumentos jurídicos para sua garantia (OLIVEIRA, 1999, pg. 61).

O mesmo autor, em artigo no qual analisa o direito à educação nas Constituições brasileiras, afirma que “[...] a Constituição Federal de 1988, além de formalizar qualitativamente melhor a declaração do direito à educação em relação aos textos anteriores, ampliou-o em muitos aspectos [...]” (OLIVEIRA, 2007a, pg. 40).

Esse breve panorama sobre a evolução dos direitos sociais (destacando a educação), políticos e civis no Brasil, nos permite dialogar com a perspectiva de construção de um Estado de Bem-Estar Social brasileiro, como anteriormente mencionado quando tratamos da “Constituição Cidadã” e seu caráter dirigente. Também nos permite dialogar com a construção do direito à educação e seu caráter formador para a cidadania e para o desenvolvimento da pessoa, assumida na CF/88.

Trabalharemos alguns dos direitos que caracterizaram o “salto de qualidade” da CF/88 e demais regulamentações, pois, lembrando Bobbio (2004), “A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais” (BOBBIO, 2004, p. 9)

1.3. O Direito à educação na CF/88, LDB e ECA

O projeto colocado pela CF/88 não é apenas a construção de um Estado forte, pois poderíamos confundi-lo com o Estado paternalista que, como destaca Carvalho (2011), é um dos traços marcantes e deturpadores da cidadania brasileira. O projeto colocado pela CF/88 é um projeto de construção da cidadania brasileira e de um Estado democrático social de direito.

A primeira novidade é a enunciação dos direitos sociais na Carta Constitucional de 1988, onde a educação recebe destaque ao ser o primeiro direito social listado (OLIVEIRA, 1999). Assim, no Título II, Capítulo II – “Dos Direitos Sociais”, artigo 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação [...] na forma desta Constituição”² (BRASIL, 1988, art. 6º).

² Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010.

A conformação do direito à educação presente na Constituição é descrita no Título VIII, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da Educação.

A histórica disputa sobre qual ator deveria ter prioridade na prestação educacional formal, se o Estado ou se a família (que ganha força na formulação da Constituição de 1934 e se mantém constante desde então), ficou resolvida no artigo 205 da seguinte maneira. “A educação, direito de todos e *dever do Estado e da família*, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205, grifos meus). Ou seja, o Estado deve ter prioridade sobre a prestação da educação formal.

Resgatando o debate entre católicos e liberais quando da Constituição de 1934, isso significa reafirmar a primazia do Estado na prestação da educação pública e laica, em detrimento da prestação pública mediante subvenção às escolas privadas. (OLIVEIRA, 2002)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecida pela lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ao reafirmar o artigo 205 da CF/88 rege em seu art. 2º que “A educação, *dever da família e do Estado*, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, art. 2º, grifo meu). Ou seja, prioriza a família sobre o Estado. Segundo Oliveira (2002),

Se a ordem em que os termos aparece não tem importância, não há divergência entre os dois documentos. *Entretanto, se eles têm significados diferentes, como explicitarei ao analisar o texto de 1934, a LDB é inconstitucional.* Se nos ativermos apenas à análise interna dos textos, tendemos a considerar sem muita importância a ordem em que aparecem; entretanto, é inegável que este debate reveste-se, entre nós, de uma disputa de significados bastante definidos e, historicamente, muito diferentes entre si (OLIVEIRA, 2002, p. 38, grifo meu)

Trazer este resgate é importante ao analisarmos a LDB de 1996. Se em 1934 o embate estava entre o setor religioso e liberal, hoje este embate traz a inserção de novos setores privatistas, tais como, as empresas privadas *strictu-sensu* e as empresas sem fins lucrativos, genericamente denominadas de terceiro setor, no qual podemos inserir, também, o setor religioso. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu art. 2º também afirma a prioridade do Estado sobre a família.

Ainda, atentando para os mesmos artigos 205 da CF/88 e 2º da LDB, e incluindo aqui o artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é importante destacar que todos os documentos dão prioridade ao ensino propedêutico em detrimento do ensino para a qualificação ao trabalho, entendida aqui como *qualificação para o emprego*. Isso, se também aqui considerarmos a importância da ordem dos termos na redação dos textos legais. Ou seja, tanto a LDB como o ECA seguem a prescrição da CF/88 de que a educação visa o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205). (OLIVEIRA, 2002)

Tal conformação coloca ao direito à educação brasileiro aspecto formal próximo àqueles colocados pelos direitos humanos presentes em documentos internacionais.

No artigo seguinte da CF/88, estão descritos os princípios sob os quais a educação brasileira deve assentar-se. Destacar tais princípios é importante pois se constituem

[...] nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam. (ADRIÃO e CAMARGO, 2002, p. 72)

Desse modo, os princípios do direito à educação escolar são assim descritos no artigo 206 da CF/88.

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988, art. 206)

Importante destacar três princípios deste artigo 206, quais sejam, o princípio que garante o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (BRASIL, 1988, art. 206, inc.

III), o princípio da gestão democrática (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VI) e o princípio da garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VII).

Com relação à gestão democrática, segundo Adrião e Camargo (2007), a disputa sobre o sentido da gestão da educação que deveria inscrever-se no texto constitucional foi balizada entre dois polos distintos; um caracterizado pela defesa dos interesses privatistas e outro de defesa dos interesses do Público. Desse embate de interesses, resultou fraca regulamentação na CF/88, destacando o artigo 206, inciso VI, que rege “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Para Adrião e Camargo (2007), a presença do princípio da gestão democrática constitui-se mais em incorporação das práticas existentes nas unidades escolares do que em diretrizes que pudessem efetivamente democratizar o âmbito dos sistemas de ensino. (ADRIÃO, CAMARGO, 2007) De qualquer modo, não podemos perder de vista o caráter “dirigente” da CF/88 (BERCOVICI, 2008) e a função “deôntica” da enunciação dos direitos (Bobbio, 2004), quer dizer, a presença do princípio da gestão democrática no texto constitucional deve pautar o rumo das políticas educacionais brasileiras.

Na LDB, tal princípio é reafirmado da seguinte maneira, “Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 3º, inc. VII). Já em seu art. 14,

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

[...] (BRASIL, 1996, art. 14)

A regulamentação dada pela LDB deixou para os sistemas de ensino estaduais e municipais a materialização deste princípio. Para Vitor Henrique Paro (2007), ao relegar aos sistemas de ensino, a LDB explorou pouco suas possibilidades de regulamentação nacional, deixando de definir melhor o caráter dos conselhos escolares, por exemplo. O mesmo autor ainda destaca a pobreza de se definir o princípio da gestão democrática somente ao âmbito da escola pública, quando socialmente construímos uma sociedade democrática (PARO, 2007). Isso fica claro na legislação quando da passagem “[...] gestão democrática do ensino público [...]” (BRASIL, 1996, art. 3º, art. 14, grifos meus). Segundo Paro (2007),

Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir a liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apresentação do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos? (PARO, 2007, p. 74)

Como forma de assegurar a participação dos alunos na gestão da educação, o ECA assegura o direito de ser respeitado pelo educador (art. 53, inc. II), o direito de contestar critérios avaliativos podendo, inclusive, recorrer às instâncias superiores escolares (art. 53, inc. III), direito de se organizar e participar de entidades estudantis (art. 53, inc. IV) e ainda afirma em parágrafo único do mesmo art. 53 que os pais e responsáveis devem ter ciência do processo pedagógico e participar da definição de suas diretrizes. (BRASIL, 1990)

De qualquer modo, o princípio da gestão democrática foi fracamente regulado pela CF/88 e pela LDB, deixando para os sistemas de ensino maior especificação. Veremos que mesmo este dispositivo fracamente regulamentado vem sendo desrespeitado quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino. Ainda mais quando consideramos o princípio da pluralidade de concepções pedagógicas.

Com relação à este princípio, sua importância no texto constitucional inscreve-se na própria especificidade do processo educativo. As unidades escolares, ao atenderem alunos com diferentes trajetórias de vida, devem atentar-se para a especificidade da comunidade na qual está inserida para formular seu projeto de ensino. (ADRIÃO, et., al., 2009; SILVEIRA; MIZUKI, 2011)

Por fim, destacamos o princípio da qualidade da educação que é enunciado no inc. VII, do art. 206 e no inc. IX do art. 3º da LDB e que será melhor analisado mais adiante.

As formas pelas quais o Estado deve efetivar tais princípios estão enunciadas no art. 208 da CF/88 com a seguinte redação³:

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;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

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

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

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

³ Redação dada pela Emenda Constitucional 59 de 11 de novembro de 2011.

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

É importante ressaltar que a obrigatoriedade dos cidadãos de 4 aos 17 anos de idade matriculem-se na educação básica (descrita no inciso I), foi dada pela Emenda Constitucional 59 de 11 de novembro de 2009 (EC-59/09) e só está prevista de ser efetivada em 2016. Desse modo, a obrigatoriedade de matrícula pelos cidadãos ainda refere-se ao ensino fundamental, de acordo com a redação anterior dada pela EC-14/96.

Deve-se apontar que a obrigatoriedade a qual se refere o texto constitucional é a obrigatoriedade de matrícula pelos cidadãos, já que ao Estado é incumbida a obrigação de oferecer vaga para qualquer etapa da educação básica sempre que exigido pelos cidadãos, seja qual for a etapa e a modalidade. (SILVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2007a)

A etapa obrigatória, ainda vem regulamentada pelo parágrafo 1º, afirmando que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, § 1º). Segundo Silveira (2006), “(...) o direito público subjetivo constitui-se em instrumento jurídico de controle da ação estatal, pois possibilita ao cidadão, investido de seu direito, exigir judicialmente do Estado o cumprimento dos seus deveres” (SILVEIRA, 2006, p. 35). Desse modo, a importância do direito público subjetivo para o direito à educação em sua etapa obrigatória e gratuita efetiva-se mediante mecanismo constitucional que torna a letra da lei em realidade para o cidadão.

Com a efetividade da EC-59/09 a partir de 2016, este mecanismo servirá de base para exigir-se o direito à educação na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, conferindo maior positividade para estas etapas do ensino básico.

Como veremos adiante, para a educação o Ministério Público vem atuando mais incisivamente para a garantia de vagas da Educação Infantil, destacadamente para a etapa da creche.

Tendo em vista que, historicamente, “O atendimento escolar à criança pequena (0 a 6 anos) no Brasil em redes e instituições governamentais foi até recentemente insuficiente ou marginal se comparada à expansão do atendimento às crianças com idade acima de sete

anos” (ADRIÃO; DOMICIANO, 2011, p. 1), a efetivação da EC-59/09 deverá ser acompanhada de perto por educadores, pais e pesquisadores, pois poderá enfraquecer a atuação do MP para a defesa das vagas em creche, já que não constitui o escopo da Emenda.

Com relação à gratuidade, toda a educação pública deve ser gratuita, conforme o princípio descrito no art. 206, inc. IV da CF/88. É a constituição que mais expandiu a gratuidade e obrigatoriedade do ensino no Brasil.

O texto constitucional também garante que é obrigação do Estado o fornecimento de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde por meio de programas suplementares, de acordo com o princípio I do art. 206 da CF/88 que estabelece a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e é reafirmada pelo ECA no art. 54. Melchior (1979, *apud* OLIVEIRA, 1999), trata estes encargos como “gratuidade ativa”, ou seja, não é só a gratuidade da escola, mas também a gratuidade do pleno acesso e permanência do aluno na escola, inclusive mediante bolsa-salário se necessário.

Com relação à “gratuidade ativa” para os livros didáticos, de interesse para este trabalho (tendo em vista a aquisição de sistemas apostilados de ensino), o governo federal mantém o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O FNDE abre edital para a inscrição de livros pelas editoras, estabelecendo regras técnicas e físicas, instituindo prazos para a apresentação do material. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) analisa as obras, averiguando se são compatíveis com o estabelecido no edital e, por fim, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) analisa os materiais por seus méritos pedagógicos. Os livros aprovados são listados e compõem um banco que é disponibilizado à escolha dos professores. (SILVEIRA; MIZUKI, 2011)

Por fim, citamos também as garantias de atendimento especializado aos portadores de deficiência (preferencialmente em redes regulares de ensino), a oferta de ensino noturno regular, atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade e o atendimento prioritário à criança e ao adolescente. (OLIVEIRA, 2007a)

A mudança no modelo de gestão do Estado brasileiro impactou diretamente para o desenho institucional de oferta da educação, possibilitando diversas formas de privatização da educação. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; ADRIÃO, et. al., 2009)

Enquanto reivindicava-se a efetivação dos direitos educacionais constantes nas legislações, a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, aliada ao novo padrão de intervenção do Estado, parece induzir a efetivação de parcerias público-privadas para a consecução das políticas educacionais “[...] para, na melhor das hipóteses, responder às demandas educativas assumidas” (ADRIÃO, et. al. 2009, p. 803).

Os embates sobre a privatização da educação não é a mesma do que aquela que se inicia com a Constituição de 1934, marcados pelas disputas entre católicos e liberais. Os atores multiplicam-se com o setor privado *strictu-sensu* (ou seja, que visa lucro) e com setores privados não lucrativos.

A privatização ocorre mediante o financiamento direto do Estado aos setores privados que realizam seus serviços nos próprios estabelecimentos públicos oficiais, por meio de licitações públicas, contratos ou convênios. Dentre os mecanismos de privatização da educação municipal, destaca-se a aquisição de sistemas apostilados de ensino de empresas educacionais *strictu-sensu* por parte dos executivos municipais, por meio de contratos, e ofertados a todas as escolas da rede, caracterizando parcerias público-privadas.

O conceito de parceria é entendido de acordo com Egle Pessoa Bezerra (2008), segundo a qual, ‘parcerias público-privadas’ são os acordos formalmente firmados entre poder público e setores da iniciativa privada, as quais implicam “[...] também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade” (BEZERRA, 2008, p. 62-3).

Nesse sentido, Adrião et. al. (2009), alertam que a adoção dos sistemas apostilados de ensino de empresas privadas, pelas prefeituras municipais, vem acarretando problemas com relação a

[...] falta de controle social ou técnico, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço, vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade (ADRIÃO, et. al., 2009, p. 806-807)

Analisaremos melhor estes problemas no próximo subcapítulo, à luz do direito à qualidade do ensino, dos próprios sistemas apostilados de ensino e das possibilidades de sua judicialização.

1.3.1. O desafio do direito à qualidade da educação e os sistemas apostilados de ensino

Os sistemas apostilados de ensino parecem estar em estreita relação com o direito à qualidade do ensino da educação, pelo menos enquanto reivindicação dos gestores públicos municipais que optam por essas parcerias. Desse modo, parece oportuno confrontar o atual sentido do direito à qualidade da educação, seus parâmetros de regulação e a legislação brasileira com os próprios sistemas apostilados de ensino. Espera-se que desta relação, possamos melhor compreender possibilidades e limites da atuação dos Promotores de Justiça para o direito à educação quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino, confrontando-as com o observado em campo.

Apesar de seu ineditismo no texto constitucional brasileiro de 1988, Oliveira e Araújo (2005) e Oliveira (2007b) destacam que, considerada a amplitude de significados que o termo “qualidade” pode adquirir, sua disputa e materialização no cenário brasileiro não é novo. De acordo com os autores, a luta pela qualidade da educação na história do país assumiu três sentidos distintos, todos eles relacionados à educação escolar entre os 7 e 14 anos de vida.

O primeiro sentido traduziu-se na luta pela expansão de vagas no ensino fundamental do sistema público brasileiro e durou quase todo o século XX, assumindo centralidade a partir da década de 1940 quando iniciaram medidas governamentais para a construção de unidades escolares. Na década de 1980 pudemos finalmente observar a existência de vagas no ensino fundamental suficientes para atender praticamente toda a população da faixa etária correspondente. Apesar de ainda hoje termos pequena parcela da população fora do sistema escolar, este processo de universalização do acesso transferia, concomitantemente, a luta “pelo acesso” na luta “pela permanência com sucesso”. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA, 2007b)

À medida que novas camadas da população acessavam o sistema público de educação devido à ampliação de vagas, ficavam patentes novas formas de exclusão no interior do

sistema escolar pela dificuldade de permanência. Tal dificuldade materializava-se pela própria inexistência de prédios escolares para as etapas educacionais seguintes e, também, pelos exames de admissão ginasial. A ampliação de vagas para as etapas posteriores foi conquistada gradativamente e os exames de admissão para o ginásio foram extintos ao final da década de 1960. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA, 2007b)

Com o fim destes dois mecanismos de exclusão, ficava-se evidente outro mecanismo que dificultava a permanência dos alunos, qual seja, a reprovação constante dos alunos ao longo do processo escolar com a consequente evasão destes. De acordo com Oliveira (2007b), “Ao final dos anos de 1970, a reprovação, seguida da evasão, já era identificada como problema capital de nossa educação. Nos anos seguintes, será enfrentada com políticas sistêmicas visando reduzi-la [...] A meta era “regularizar o fluxo”” (OLIVEIRA, 2007b, p. 673 e 674).

Nesse sentido, a forma pela qual se processa a exclusão da população ao sistema educacional brasileiro sofreu mutação ao longo do século XX e agora parece materializar-se sob outro enfoque. Se até então a **qualidade do direito à educação** estava condicionada à sua quantidade (**acesso e permanência**), agora com a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, a **qualidade do direito à educação** repousa sobre a ampliação da oferta de vagas nas etapas escolares posteriores e, também, sobre a **qualidade do ensino**, entendida como democratização do conhecimento historicamente produzido. (OLIVEIRA, 2007b) Segundo Oliveira (2007b) “A superação da exclusão por falta de escola e pelas múltiplas reprovações tende a visibilizar a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, remetendo ao debate acerca da qualidade do ensino” (OLIVEIRA, 2007b, p. 686).

Desse modo, a inscrição do princípio do padrão de qualidade na CF/88 reveste-se de um significado histórico próprio, ou seja, o direito à qualidade do ensino, gerando novas dificuldades para a sociedade brasileira.

A dimensão da qualidade do ensino pode ser compreendida sob três aspectos: insumos, processos e resultados. Se há certa concordância com relação aos insumos necessários (tais como, bibliotecas, salas, material pedagógico, entre outros), o mesmo não acontece com relação aos processos pedagógicos a serem adotados e nem com relação aos resultados esperados ao fim do processo pedagógico escolar. Desse modo, a criação de

índices para uma avaliação destes três aspectos da qualidade do ensino não é tarefa fácil e constitui-se em um dos desafios para os educadores. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005)

Com relação aos insumos, recentemente a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (sem ano) propôs a adoção do Custo aluno-qualidade (CAQ) que teria como objetivo a efetivação do estabelecimento de um valor mínimo anual gasto com os discentes da educação pública. De acordo com o documento “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”,

O custo aluno-qualidade representa uma inversão completa na lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes sequer é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, sem ano, p. 6. Disponível em <
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf>
Acesso em ago de 2012)

Nesse sentido, a importância do CAQ seria que, com sua efetivação, teríamos um índice com o qual poderíamos obrigar o Estado brasileiro a financiar os insumos necessários à educação pública. A partir do cálculo do valor de custeio de cada educando, poderíamos exigir do Estado o financiamento adequado para uma educação de qualidade.

A metodologia para a construção do CAQ relaciona três aspectos. O primeiro aspecto são os insumos (infraestrutura, valorização dos profissionais, gestão democrática e acesso e permanência). Estes insumos devem ser considerados tendo em vista tanto as etapas e modalidades (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, etc), como também, aspectos relacionados à equidade econômica, étnico racial, localização regional, às necessidades especiais, orientações sexuais, entre outras. Desse modo, o valor do CAQ varia em função dos insumos, etapas e modalidades e equidade necessárias à variedade da educação pública. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, sem ano)

No que relaciona-se aos processos, outro índice também surgiu recentemente com o “Indicadores de qualidade na educação” que teve como coordenadores a Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC (2004). Este documento propõe novas formas de avaliação e de indicadores da qualidade da educação. À semelhança de indicadores que surgem no cenário mundial para avaliação do desenvolvimento da sociedade, sob a perspectiva mais holística

da ideia de “desenvolvimento”, como por exemplo, o Felicidade Interna Bruta (FIB)⁴, o “Indicadores de qualidade na educação” coloca-se como alternativa.

Este material indica sete dimensões para a avaliação da educação: ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar e acesso, permanência e sucesso na escola. Estas dimensões são fracionadas em indicadores e estes indicadores fracionados em perguntas. (AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP-MEC, 2004)

As perguntas são simples e diretas e servem de mote impulsionador para debates entre a comunidade escolar. Assim, o documento propõe que a comunidade escolar divida-se em grupos pequenos para realizar uma avaliação sob três escalas de cada uma das perguntas: bom (cor verde), médio (cor amarela) e ruim (cor vermelha). Com base nestas “notas” a avaliação deveria voltar ao debate amplo com toda a comunidade escolar, mediante explicação do grupo do “porque” das “notas” dadas pelos diferentes grupos. (AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP-MEC, 2004)

Ou seja, este instrumento de avaliação propõe medir todos os aspectos relacionados à educação: acesso, permanência, aprendizagem, processos educativos e insumos. A publicação “Indicadores de qualidade na educação” constitui-se de material guia para a implantação desta forma de avaliação e merece maior atenção pela comunidade escolar, científica e, principalmente, por educadores e formuladores de políticas públicas. É uma forma de avaliação que pode contribuir para a construção de um ambiente democrático na gestão das unidades escolares e propiciar o aprendizado da prática democrática pelos atores escolares.

De qualquer modo, no Brasil o debate sobre a qualidade do ensino começa a ganhar efetividade para a política educacional a partir das diversas avaliações padronizadas que surgem na década de 1990, tais como, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação

⁴ O FIB foi criado em 1972 no Butão (país com forte tradição budista) e tem sido trabalhado e incentivado pela ONU para medir o desenvolvimento sob a perspectiva integral dos direitos humanos. As dimensões avaliadas são: o bem-estar psicológico, saúde, uso do tempo (quais as atividades realizadas ao longo do dia/semana/mês/ano), vitalidade comunitária (como se dão as relações de vizinhança na comunidade – se próximas ou distantes, se conflituosas ou se harmoniosas, etc), educação, cultura, meio ambiente, governança (qual o poder da população nas decisões governamentais) e padrão de vida mediante a renda individual e familiar. As dificuldades de tornar este indicador comparável em outros países é o maior obstáculo encontrado pelos que buscam desenvolvê-lo.

Básica (SAEB)⁵, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), entre outros. O lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, marca a criação do índice que viria a ser o principal parâmetro para a elaboração de políticas públicas para a educação, qual seja, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (FERNANDES, 2010)

Conforme o art. 3º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007,

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007, art. 3)

Com este artigo, o Ideb torna-se “[...] um indutor de políticas e/ou ações educacionais, pois passou a ser um indicador da educação brasileira [...]” (FERNANDES, 2010, p. 84)

Como índice, o Ideb relaciona dados de aprovação escolar (fluxo) e desempenho acadêmico (aprendizagem), sendo o primeiro obtido com base no Censo Escolar e o segundo com base nos resultados do SAEB. Como ferramenta de acompanhamento do que o Ideb propõe-se a medir, ou seja, fluxo e aprendizagem, este índice pode ajudar para a elaboração de projetos e políticas, se bem observadas suas limitações. (OLIVEIRA, 2007c; FERNANDES, 2010)

De acordo com Oliveira (2007c), o problema de transformar o Ideb em um índice de *qualidade da educação*, é que este índice trabalha apenas com a dimensão dos *resultados*, desconsiderando “[...] as condições em que os processos de ensino-aprendizagem [...]” (OLIVEIRA, 2007c, p. 33) ocorrem (*insumos*) e desconsiderando os *processos* educativos propriamente ditos⁶. (OLIVEIRA, 2007c)

Entretanto, como veremos ao analisar os estudo de casos, a perspectiva de qualidade de educação colocada pelo Ideb, tem servido aos Promotores de Justiça quando de suas atuações frente aos sistemas apostilados de ensino.

⁵ O Saeb desde 2005 foi reorganizado e atualmente é composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), mais conhecida por Saeb, e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil. (FERNANDES, 2010)

⁶ O problema torna-se maior se considerarmos que os resultados aqui avaliados são estritamente relacionados a apreensão de conteúdos de língua portuguesa e matemática.

Da dificuldade de se definir o que seja a qualidade da educação e, conseqüentemente, da dificuldade de se criar instrumentos de aferição melhores ou comparáveis, notadamente no que diz respeito aos processos, o setor privado tem pautado o entendimento do que seria a “boa qualidade” da educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Este parece ser o fator impulsionador das parcerias público-privadas para a aquisição de sistemas apostilados de ensino.

A expansão dos sistemas apostilados de ensino de empresas privadas na educação pública tem crescido rapidamente no estado paulista. De acordo com Adrião (2009), em 2007, 25% dos municípios paulistas declararam ter adquirido sistema apostilado de ensino privado para suas redes e, já no ano de 2009, esse número havia expandido para 43,5% dos municípios paulistas, crescimento de 57,5%. (ADRIÃO, 2009)

O termo ‘sistemas apostilados de ensino’ é definido por Adrião e Garcia (2010) como,

Material padronizado produzido para uso em situações de ensino condensando determinado volume de conteúdos curriculares compilados e organizados em textos, explicações e exercícios, distribuídos em blocos correspondentes a aulas, bimestres, trimestres ou outros períodos determinados. Atualmente, sua composição resulta da compilação de informações em distintas fontes: autores diversos, informações da rede mundial de computadores, fragmentos de livros didáticos, etc. O termo apostila ou apostilamento originalmente relaciona-se à ideia de complementação ou adição de algo novo a um conjunto de informações, conceitos ou ideias, todavia, a utilização mais recente remete-se a publicações didáticas estruturadas e padronizadas. Adotados de forma generalizada pelos cursos preparatórios para vestibulares e por escolas privadas de educação básica, as apostilas popularizaram-se como instrumentos didáticos voltados para a preparação de candidatos a processos seletivos. (ADRIÃO; GARCIA, 2010, sem p.)

Ou seja, originalmente os sistemas apostilados de ensino objetivavam compilar e organizar conteúdos curriculares para determinadas situações condensadas de ensino. Entretanto, atualmente o uso do termo refere-se a publicações didáticas estruturadas e padronizadas que têm como base fontes diversas, sendo geralmente associadas aos cursos preparatórios para vestibulares ou à escolas privadas de educação básica.

Em sentido parecido, Carlos Eduardo de Souza Motta (2001) caracteriza o sistema apostilado de ensino da seguinte forma:

O conteúdo do ensino é dividido em cadernos, que por sua vez são subdivididos em matérias, com aulas seguindo uma numeração durante o ano letivo. As aulas são esquemáticas ou com textos explicativos [...]. Os exercícios propostos ao final de cada aula servem apenas para testar o conhecimento “dito mais importante”, segundo a perspectiva do sistema. (MOTTA, 2001, p. 87, grifo do autor)

Apesar de os materiais apostilados serem historicamente adotados pelas instituições privadas de ensino desde 1950, atualmente, parecem constituir-se em “[...] *símbolo* de modernização diretamente vinculado ao ideal de progresso, eficiência e dinamismo” (MOTTA, 2001, p. 85, grifo no original). Entretanto, sua concepção pedagógica, “[...] promete oferecer um ensino organizado, prático e racional. Mas, fragmentando o conhecimento, incapacita o indivíduo de compreendê-lo de maneira global, incluindo causas, processos, consequências, contextos etc.” (MOTTA, 2001, p. 88)

Novamente de acordo com este autor, “O mais grave é a impressão que as apostilas passam de que esta maneira de organizar o conhecimento é mais “prática”, dando a sensação de que **todo** o conhecimento a ser atingindo está contido naquelas poucas páginas” (MOTTA, 2001, p. 87, grifo no original).

Estas definições referem-se estritamente aos materiais apostilados, mas de fato, a venda dos sistemas apostilados de ensino não se restringe somente ao material didático estruturado e padronizado. A venda dos sistemas apostilados de ensino aos governos municipais inclui uma série maior de serviços e produtos, como por exemplo, CD-ROM’s, formação continuada de educadores, acompanhamento das atividades docentes e avaliação interna e externa. (ADRIÃO, et. al., 2009; ADRIÃO; GARCIA, 2010) Nesse sentido, não nos parece aleatória a escolha das empresas em cunhar o termo “sistema de ensino” para seus pacotes de produtos e serviços, pois, de acordo com Dermeval Saviani (2010), um sistema implica “[...] um todo que articula uma variedade de elementos [...]” (SAVIANI, 2010, p. 771)

Como destacado anteriormente, Adrião *et. al.* (2009) alertam que tais parcerias podem gerar problemas com relação a: sobreposição de recursos por parte do Estado, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços, padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares, vinculação do direito à qualidade do ensino submetido à lógica do lucro e, por fim, com relação à fraca regulação social ou técnica que incide sobre tais contratações.

Vejamos cada um.

O Estado tem a obrigação de fornecer material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde por meio de programas suplementares. A obrigação de oferecer livro didático gratuito é efetivada por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD),

Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA) desde 2007 e o Programa Nacional do Livro Didático Campo (PNLD Campo), instituído pela Resolução CD FNDE nº 40/2011 (<<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-apresentacao>> Acesso em 05 ago. 2012).

Em todos estes programas há processo criterioso de escolha dos livros didáticos que devem compor o banco de opções disponíveis aos professores. Envolve, além do próprio MEC e de sua Secretaria de Educação Básica, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. (SILVEIRA; MIZUKI, 2011) De acordo com dados disponibilizados pelo próprio FNDE, o investimento realizado em 2012 foi de R\$1.327, bilhão de reais atendendo 37.422.460 milhões de alunos. (<<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-dados-estatisticos>> Acesso em 05 ago, 2012)

De acordo com notícia veiculada em página cibernética datada de 2010, o PNLD distribui cerca de 130 milhões de livros por ano às prefeituras que, desse modo, têm custo zero pelo material. Sendo uma política obrigatória do Estado, a vantagem de ocorrer centralizadamente pelo governo federal é o ganho pela economia de escala pois, devido ao volume de compra, chega a gastar R\$ 6,00 (seis reais) por livro⁷.

De qualquer modo, fato é que do ponto de vista da população e dos impostos pagos, quando a prefeitura opta pela compra de sistemas apostilados de ensino e recusa os livros oriundos do PNLD, o gasto é realizado duas vezes para o mesmo fim. (ADRIÃO, et. al., 2009)

Talvez, o problema do duplo pagamento pelo mesmo serviço poderá ter uma resolução com a inclusão dos sistemas apostilados de ensino na composição das opções do PNLD, como acena Tatiana Feitosa Britto (2011). Esta autora, no texto “O livro didático, o mercado editorial e os sistemas apostilados de ensino”, produzido no âmbito do Centro de Estudos da Consultoria do Senado, acena com esta recomendação, dentre outras, para a melhoria do PNLD⁸.

⁷ Cidades paulistas trocam livro didático por apostilas. Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2010/08/23/cidades-paulistas-trocam-livro-didatico-por-apostila.jhtm>> Acesso em 11 ago. 2012.

⁸ “O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados”, disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD92-TatianaFeitosadeBritto.pdf> Acesso em 05 ago. 2012.

Com relação ao segundo problema levantado por Adrião et. al. (2009), ou seja, a fragilidade conceitual e pedagógica destes materiais, para além dos problemas relacionados às múltiplas fontes de informação sem fonte e fragmentação do conhecimento (MOTTA, 2001; ADRIÃO, et. al. 2009), outro problema é a necessidade das empresas oferecerem material diferenciado às escolas públicas de forma a não concorrer com aqueles oferecidos nas próprias escolas privadas. Se não fosse assim, poderia ocorrer dos alunos das escolas privadas matricularem-se nas escolas públicas com a tranquilidade de acessar um ensino da mesma qualidade (ADRIÃO, et. al., 2009)

Ou seja, não se trata de oferecer a mesma qualidade da escola privada (ainda que essa qualidade seja pedagogicamente discutível) para a escola pública, como reivindicam os gestores públicos. Esse é um dos problemas da vinculação do direito à qualidade da educação à lógica do lucro. No limite, a necessidade da manutenção das taxas de lucro é mantida como prioridade em detrimento do direito à educação de qualidade, princípio posto na CF/88.

Mais do que oferecer o mito da qualidade privada da educação às escolas públicas, nos parece que este tem sido um movimento das empresas em busca de um mercado que se encontrava estagnado, qual seja, o mercado educacional das escolas privadas. (ADRIÃO, et. al. 2009) Apesar da ausência de regulamentação acerca do que deva ser a qualidade da educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005) (ou talvez justamente por isso), a escola privada vem se colocando como a solução para a melhora da qualidade da escola pública e, por meio desse discurso, se inserindo neste mercado, inclusive pleiteando a inserção das apostilas junto ao PNLD.

Mais do que isso, ao se colocar o Ideb como parâmetro exclusivo de qualidade e indicador de políticas públicas, as empresas privadas com percurso histórico de um ensino voltado para testes padronizados, vêm se colocando como o padrão de qualidade.

Nesse sentido, vale lembrar o conceito de *performatividade* de Stephen J. Ball (2004) e a afirmação de Souza e Oliveira (2003) quanto ao papel que estes testes padronizados vêm exercendo no Brasil. Ou seja, segundo Souza e Oliveira (2003), as avaliações têm servido no Brasil, tanto para mudar o papel do Estado, como para mudar a própria noção de educação pública que, por meio das diferenciações dos resultados, busca a produção da qualidade. Para Ball (2004), a *performatividade*, é a ferramenta política que visa mudar

práticas e subjetividades mediante quantificação, *accountability*, bonificação por cumprimento de metas, entre outros. Vale lembrar ainda que, para Ball (2004), a lógica da *performatividade* estaria assentada no mito que celebra a superioridade da esfera privada sobre a pública.

Retomando a tabela sobre a municipalização das matrículas, podemos perceber o mercado que as empresas vêm explorando ao se inserir nas escolas básicas públicas.

Tabela 2 – Matrículas no EF por dependência administrativa no estado de São Paulo.

Ano	Dependência Administrativa			Total por ano
	Estadual	Municipal	Privada	
1995	5.263.112	646.500	752.857	6.662.469
1996	5.078.539	726.704	767.079	6.572.322
1997	4.634.560	1.075.850	773.525	6.483.935
1998	4.436.407	1.194.819	763.612	6.394.838
1999	4.052.972	1.511.184	760.931	6.325.087
2000	3.865.320	1.595.881	763.810	6.225.011
2001	3.550.793	1.771.767	769.699	6.092.259
2002	3.285.418	1.935.101	773.172	5.993.691
2003	3.106.812	2.011.743	777.712	5.896.267
2004	3.001.513	2.075.869	785.386	5.862.768
2005	2.954.426	2.127.994	793.375	5.875.795
2006	2.945.985	2.249.262	818.781	6.014.028
2007	2.874.334	2.306.926	829.513	6.010.773
2008	2.807.351	2.329.172	880.259	6.016.782
2009	2.717.743	2.419.222	903.950	6.040.915
2010	2.637.107	2.410.776	937.769	5.985.652
2011	2.563.326	2.359.825	964.355	5.887.506

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Acesso ago. 2012

Podemos perceber que a maior parte dos potenciais consumidores de serviços educacionais encontra-se na rede pública de ensino, destacadamente, na rede municipal. Celebrando o mito da superioridade da esfera privada sobre a esfera pública, as empresas privadas educacionais vêm ampliando e aproveitando um mercado até então inexplorado.

Ao analisarmos os casos, podemos perceber que o controle social ou técnico é exercido de maneira ainda muito incipiente quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino, com fraca participação dos conselhos existentes nos municípios e, muitas vezes, de decisão exclusiva do Prefeito. Corroborando a afirmação de Adrião et. al. (2009).

Se lembrarmos que, apesar da fraca regulamentação legislativa sobre a gestão democrática do ensino, há garantias para a efetiva participação de pais, professores e alunos na definição da proposta pedagógica das respectivas unidades escolares, como garantem CF/88, a LDB e o ECA, então esta tomada de decisão por parte exclusiva do Prefeito configura-se como quebra de princípio constitucional e infração ao ECA e à LDB. (ADRIÃO, et. al., 2009; GARCIA; CORREA, 2011; SILVEIRA; MIZUKI, 2011)

Além da fraca participação da comunidade escolar para a decisão de compra dos sistemas apostilados de ensino, que poderia em parte responder à gestão democrática do ensino, o controle social pelos Promotores de Justiça tem sido realizado mediante aspectos relacionados ao Direito Administrativo e menos em relação ao direito à educação.

A efetivação da compra dos serviços é realizada mediante contratos. Estes contratos podiam ser estabelecidos sob duas formas principais: a inexigibilidade de licitação por exclusividade de produto ou serviço, sob resguardo do artigo 25, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, ou sob resguardo do art. 13 que trata da contratação de “Serviços Técnicos Profissionais Especializados”, dentre eles, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (inc. VI). (SILVEIRA, 2009)

De acordo com Adriana Aparecida Dragone Silveira (2009), ambas as formas de contratação são equivocadas.

Sob resguardo do art. 25 (inexigibilidade de licitação), que trata de contratação de serviço ou produto exclusivo, a contratação de sistemas apostilados de ensino seria um erro, pois muitas empresas educacionais oferecem o mesmo produto e serviço.

Sobre a possibilidade de contratação sob o resguardo do art. 13 da Lei de Licitações (8.666/93), Silveira (2009) alerta que o pacote dos sistemas apostilados de ensino não se referem exclusivamente a serviços de “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, como rege a lei, mas incluem também seu principal produto, o material didático apostilado. Além disso, todo o “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” referem-se ao “como lidar com o material”. Ou seja, a contratação sob resguardo deste artigo não poderia ocorrer se seguirmos o rigor do texto da lei. (SILVEIRA, 2009)

Importante destacar que, mesmo que ocorrendo a contratação sob licitação, a avaliação “[...] pela “técnica” deve ser feita por equipe técnico-pedagógica competente, estabelecendo critérios objetivos para a adequada avaliação” (SILVEIRA, 2009, p. 151).

Como veremos ao analisar o campo, mesmo quando há um grupo responsável pela análise “técnica” do sistema apostilado de ensino adquirido, o controle exercido por estes grupos são envoltos de suspeitas sobre a isenção de tal análise, já que indicados ou convidados pelo Prefeito dentre os profissionais da própria rede de ensino.

Com relação à inexigibilidade de licitação, esta possibilidade só é aceita quando houver inviabilidade de competição, devendo ser comprovada por atestado de órgão de registro do comércio local, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou pelas entidades equivalentes (BRASIL, 1993). Concordando com Silveira (2009), os serviços e produtos dos sistemas apostilados de ensino não são exclusivas de uma ou outra empresa e, desse modo, não poderiam ser contratados mediante inexigibilidade de licitação.

De qualquer modo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), após ser instado constantemente para dar parecer referente à possibilidade ou não de inexigibilidade de licitação para a compra de sistemas apostilados de ensino, editou em 2007 a Deliberação TC-A-21176/026/06 que regulamentou a necessidade de licitação preferencialmente do tipo “técnica e preço”. Antes disso, as respostas do TCE/SP sobre a questão ora acenavam com a legalidade da inexigibilidade e ora não, e, dessa forma, a Deliberação veio regular e padronizar sua postura frente o assunto. (SILVEIRA, 2009)

Por fim, outro problema levantado por Adrião et. al. (2009) e que encontra resguardo nos casos analisados, refere-se à padronização/homogeneização de conteúdos e currículos como parâmetro de qualidade.

A aquisição de sistemas de ensino privados para a educação pública municipal é justificada pelos gestores públicos pela padronização dos conteúdos e dos projetos pedagógicos e, também, pela criação de uma identidade educacional municipal. (ADRIÃO et. al., 2009; CAIN, 2010)

De acordo com artigo publicado anteriormente,

Se a intenção é a organização dos conteúdos a apostila vai além, define estes e a metodologia de trabalho, com a adoção de um único modelo pedagógico, que contempla uma abordagem do processo ensino-aprendizagem, privilegiando um ou outro aspecto do fenômeno educativo. Cada abordagem está baseada em uma determinada teoria sobre o conhecimento, e cada uma traz diferenciadas concepções subjacentes do conceito de homem, de mundo, de aprendizagem, conhecimento, sociedade e cultura, com implicações e aplicações pedagógicas distintas. (SILVEIRA; MIZUKI, 2011, p. 5)

Não se trata somente de padronizar e homogeneizar conteúdos e currículos, mas também, toda a metodologia de ensino. Nesse sentido, não se pode perder de vista que

A busca de padronização da qualidade, ainda, desconsidera, por meio de ingerência externa, as especificidades existentes nas unidades de ensino, em uma tentativa de padronização do que sabidamente é diverso (Arroyo, 2004, 2000), inibindo a autonomia de profissionais na gestão da educação e na unidade escolar, cujas consequências para a tarefa educativa estão por ser analisadas. (ADRIÃO, et. al., 2009, p. 813)

Não são problemas que impactam em uma abstrata legislação educacional ou em um abstrato direito à educação, mas são problemas que impactam concretamente as salas de aula e a criação de processos pedagógicos de qualidade. (PARO, 2001; ADRIÃO, et. al., 2009; ADRIÃO; PERONI, 2009; GARCIA; CORREA, 2011; SILVEIRA; MIZUKI, 2011).

Temos como princípio que o ensino deve ser ministrado respeitando “pluralidade de concepções pedagógicas” (CF/88, art. 206, inc. III; LDB, art. 3º, inc. III). Como regulamentação de tal princípio, há garantia de progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa às unidades escolares, outorgada pela LDB em seu art. 15º e que encontra fulcro em seu art. 12, inc. I, ao incumbir os estabelecimentos de ensino de elaborar e executar suas propostas pedagógicas. Também nesse sentido, o ECA, em seu art. 53 parágrafo único, rege que “É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais” (BRASIL, 1990, art. 53, parágrafo único).

A elaboração dos projetos pedagógicos pelas unidades escolares facilitaria a resolução dada pelo ECA, em seu art. 53, inciso III, de que os alunos têm o “direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores” (BRASIL, 1990, art. 53, inc. III).

Mediante o estabelecimento, pela empresa parceira, de currículos, conteúdos e metodologias de forma centralizada, resta-nos a pergunta “quem seria a instância escolar superior que poderia responder pelo critério avaliativo?”. (SILVEIRA; MIZUKI, 2011)

Desse modo, a autonomia pedagógica é de extrema importância para o processo de ensino-aprendizagem já que a natureza deste processo caracteriza-se pela especificidade e imprevisibilidade (PARO, 2001; ADRIÃO, et. al. 2009) e a legislação brasileira incorpora tais especificidades, como indicado anteriormente.

Se é verdade que não há concordância com relação às perspectivas pedagógicas ou aos resultados esperados para que se efetive a qualidade do ensino, não é menos verdade que o texto constitucional e as legislações infraconstitucionais indiquem algumas características que devem pautar/balizar o processo educativo brasileiro, ou seja, que

conferem à educação brasileira certa qualidade de processo. Dentre elas, destacamos a gestão democrática do ensino público inscrito no inc. VII, art. 206 da CF/88 e reafirmada pelo inc. IX do art. 3º e pelos incs. I e II do art. 14 da LDB, a pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas inscrita na CF/88 (art. 206, inc. III) e na LDB (art. 3º, inc. III) e a participação dos pais, responsáveis, alunos e professores na elaboração da proposta pedagógica da unidade escolar como garantem a LDB no art. 13, inc. I e no art. 14, incs. I e II, e o ECA no art. 53, parágrafo único. Frente aos sistemas apostilados de ensino, esta regulamentação tem sido ignorada.

O direito à educação do Brasil também coloca quais qualidades finais deve-se esperar do processo educativo: a de desenvolver a pessoa, seu exercício para a cidadania e a qualificação para o trabalho. Esta seria a qualidade dos resultados colocada pela legislação brasileira para a educação.

Quer dizer, para a padronização/homogeneização de conteúdos, currículos e metodologias, a legislação brasileira estabelece sérias dificuldades para sua efetiva implementação. Para a perspectiva educacional que relaciona “boa qualidade” à aquisição de informações pelos alunos, passível de ser avaliada por testes, a legislação também coloca dificuldades, já que o objetivo educacional seria o desenvolvimento da pessoa humana, o exercício da cidadania e a preparação para o trabalho⁹.

Mas, segundo Sérgio Haddad (2006),

Nos últimos anos, premidos pelas políticas neoliberais e pela hegemonia dos valores do mercado, pouco se veiculou sobre a educação como um direito para a formação da cidadania, como formação geral do indivíduo. O discurso hegemônico é o de reduzir a educação como função para o desenvolvimento econômico, para o mercado de trabalho, para formar mão-de-obra (HADDAD, 2006, p. 4)

Num contexto de descentralização municipalista da prestação educacional e de avaliações “performáticas” centralizadas baseadas em conteúdos de matemática, português e em fluxo escolar, outra finalidade/outro objetivo para o processo educativo é indicado, qual seja, o fluxo escolar e a assimilação de conteúdos. Para este fim, a aquisição de sistemas apostilados de ensino de empresas historicamente voltadas para a realização de testes e provas parece vantajosa.

⁹ Para entender melhor a incompatibilidade entre uma educação voltada para o desenvolvimento da pessoa humana e para a formação da cidadania, ver Vitor Paro (2000) “Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino”. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0528t.PDF>>. Acesso em ago. de 2012.

Vê-se que a Constituição, a LDB e o ECA conferiram ampla gama de direitos e que colocaram à disposição diversos instrumentos importantes para sua positivação, bem como, especificando atores de destaque para sua proteção.

A ampliação e especificação de direitos relativos à educação foram acompanhadas da criação de mecanismos jurídicos que viabilizassem sua efetiva realização. Pois, “[...] a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica sua execução. Eis a parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 64)

A conjugação destes fatores (ampliação de leis, mecanismos de proteção judicial e defasagem entre proposto e implementado) parece impulsionar uma nova e ampla gama de questões referentes ao direito educacional que passaram a ser levadas ao Poder Judiciário (CURY e FERREIRA, 2009; SILVEIRA, 2006, 2008).

Para Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira (2009) o termo “judicialização da educação”, é um processo que

[...] ocorre quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento do Poder Judiciário. Em outros termos, “[...] a educação, condição para a formação do homem é tarefa fundamental do Estado, é um dos deveres primordiais, sendo que, se não o cumprir, ou o fizer de maneira ilícita, pode ser responsabilizado” (MUNIZ, 2002, p. 211). Essa responsabilização com a intervenção do poder judiciário consolida o processo de **judicialização da educação** (CURY e FERREIRA, 2009, pg. 35, grifo no original).

Novamente de acordo com estes autores, os avanços em termos de direito à educação, passíveis de reivindicação judicial são:

- Universalização do acesso e da permanência da criança e do adolescente;
- Gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental;
- Atendimento especializado aos portadores de deficiência;
- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade;
- Oferta de ensino noturno regular e adequado às condições do adolescente trabalhador;
- Atendimento no ensino fundamental por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- Direito de ser respeitado pelos educadores;
- Direito de contestar os critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- Direito de organização e participação em entidades estudantis;
- Acesso à escola próximo da residência;
- Ciência dos pais ou responsáveis do processo pedagógico e participação na definição da proposta educacional;
- Pleno desenvolvimento do educando;
- Preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho;
- Qualidade da educação (CURY e FERREIRA, 2009, pg. 35).

Neste cenário, o MP paulista vem atuando judicialmente e extrajudicialmente sobre diversas parcerias em diferentes municípios do estado paulista, como são os casos trabalhados nesta dissertação.

Até o momento, conhecem-se dois argumentos pelos quais o MP paulista vem atuando sobre parcerias entre executivos municipais e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino. Um deles é o arcabouço de regulamentações oriundas da Lei 8.429 de 2 de junho de 1992 que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências” (BRASIL, 1992).

Noutros casos, o Ministério Público questiona a qualidade gráfica, ortográfica e/ou equívocos de informação dos materiais e serviços adquiridos pelos municípios e ofertados pelas empresas educacionais por meio dos sistemas apostilados de ensino, infringindo assim o princípio do padrão de qualidade da educação. (ADRIÃO et. al., 2009)

Como observado em campo, o MP ainda é tímido em suas ações para a atuação da garantia do padrão de qualidade, tendo em vista o sentido de qualidade até aqui trabalhado, ou seja, as características que qualificam a educação brasileira: gestão democrática, pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, participação de pais, professores e alunos na definição da proposta pedagógica, além de outros.

Para melhor compreendermos as possibilidades e limites de atuação do Ministério Público frente a legislação educacional e às parcerias público-privadas para aquisição de sistemas apostilados de ensino, será analisado o Ministério Público quanto a sua história, organização institucional, ferramentas jurídicas de ação para a educação e algumas experiências relatadas, bem como, a movimentação institucional do MP paulista para o direito à educação.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Iniciamos este trabalho delineando algumas das características da reformulação da economia capitalista e os impactos para a reorganização do Estado em fins do século XX e início do XXI, destacando a reorganização do Estado brasileiro. Posteriormente, procurou-se desenvolver a ideia de que, contrariamente à ideia hegemônica de diminuição do Estado, o acúmulo histórico de lutas pela ampliação de direitos resultou na ampliação e especificação dos bens e valores dignos de atenção que podemos entender como a configuração dos direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes com os valores de democracia e desenvolvimento.

No Brasil, estes valores também foram incorporados para a produção da Constituição Federal de 1988 que, após anos de História de “estadania”, colocava como objetivo a construção de um Estado Democrático de Direito. O direito à educação incorporou esse espírito, ao colocar que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e, por fim, sua qualificação para o trabalho. A CF/88 regulamentou o direito à educação de forma detalhada, colocando também os mecanismos de proteção que possibilitam sua judicialização. Entretanto, as novas reformulações para a organização e padrão de interferência do Estado, têm relegado ao privado (lucrativo ou não) grande parte da responsabilidade pela oferta descentralizada destes serviços públicos, mesmo que ainda sob o controle “performático” e centralizado pelo Estado. Nestas configurações, surge a aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas que, seja pela perspectiva pedagógica, seja pela perspectiva finalística da educação brasileira, vêm contrariando diversas legislações constantes do Estado brasileiro para a efetivação do direito à educação.

Este capítulo pretende subsidiar a discussão sobre as possibilidades e limites da atuação do Ministério Público brasileiro para a educação e, destacadamente, para a aquisição de sistemas apostilados de ensino privados que os municípios paulistas estão realizando.

Para tanto, o Ministério Público será brevemente caracterizado quanto à sua História e, com maior ênfase, quanto à atual configuração que lhe foi atribuída no Brasil pela CF/88,

pela Constituição Estadual de São Paulo e pelas Leis Orgânicas do Ministério Público da União e do Estado de São Paulo.

Desse modo, espera-se que o debate acerca das possibilidades e limites da atuação do Ministério Público quando da aquisição dos sistemas apostilados de ensino fiquem bem delineados, auxiliando a análise dos casos em tela.

2.1. Histórico da instituição

Não há concordância sobre a origem da instituição Ministério Público. Alguns localizam suas raízes na Antiguidade Clássica, variando entre as civilizações egípcia, grega ou romana, ou então, na Idade Média em personagens surgidas pela Europa que tinham por função assegurar os interesses de um determinado poder central sobre seus domínios. (GOULART, 1998; SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2012)

Marcelo Pedroso Goulart (1998), no livro “Ministério Público e democracia: teoria e práxis”, parte de uma concepção política e sociológica da História para compreender o desenvolvimento da instituição e destaca que, com o objetivo de diminuir o poder da Igreja Católica sobre o território europeu, os reis aliaram-se aos senhores feudais e “[...] criaram os tribunais dos senhores feudais, que passaram a coexistir com os tribunais dos reis e dos bispos” (GOULART, 1998, pgs. 72 e 73). Com o fortalecimento do poder dos reis e dos senhores feudais sobre a Igreja, já durante a Baixa Idade Média, os reis voltaram-se à disputa pela centralização do poder contra os senhores feudais e instalaram Tribunais de justiça nos diversos feudos para que arbitrassem em seu nome. Para garantir que seus interesses fossem defendidos, os reis formalizaram a criação dos procuradores do rei.

Desse modo, credita-se mais usualmente a origem da instituição à Ordenança de 25 de março de 1302, instituída pelo rei Felipe, o Belo, como marco legislativo inicial dos procuradores, pois é o primeiro documento que formaliza a função.

Goulart (1998) destaca também a *Ordonnance Criminelle* de 1670 editada pelo rei Luís XIV, “[...] considerada a grande codificação do processo penal da monarquia francesa, que ampliou o campo de atuação do Ministério Público como acusador público” (GOULART, 1998, p. 73). A função de acusadores públicos, no contexto de uma monarquia absolutista, significava assegurar os interesses do rei em todo seu território (GOULART, 1998).

Nos marcos da Revolução Francesa e do império napoleônico, na passagem do século XVIII para o XIX, são destacados textos que vieram a conformar o Ministério Público de maneira mais parecida com as feições atuais desta instituição (GOULART, 1998; MAZZILLI, 1989; 2000). Segundo Hugo Nigro Mazzilli (1989),

A Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes. Foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade, servindo de modelo para vários Estados modernos (MAZZILLI, 2012, p. 36)

As lutas sociais que se desenvolviam na Europa durante a transição do sistema econômico Feudal para o Capitalista exigiam a reestruturação do Estado e de novas leis que garantissem as conquistas das novas classes e, desse modo, não é de se estranhar que tenha sido nos marcos da Revolução Francesa que o Ministério Público tenha assumido pela primeira vez feições institucionais mais próximas às atuais.

Apesar da influência da instituição francesa, as origens do Ministério Público brasileiro estão mais ligadas à tradição do direito lusitano. Portugal também passou processo de disputa pelo monopólio jurisdicional entre clero e nobreza. Os documentos que marcaram a fortificação do rei foram as ordenações, tais como, as *Ordenações Afonsinas* de 1456, as *Ordenações Manuelinas* de 1521 e as *Ordenações Filipinas* de 1603. (GOULART, 1998)

As *Ordenações Manuelinas* foi o primeiro conjunto de documentos que citou explicitamente as funções do promotor de justiça, que seriam a de zelar pelo cumprimento e execução das leis. Já as *Ordenações Filipinas* criaram diversas funções que, mais tarde, viriam a ser abarcadas pelo Ministério Público, tais como, elaborar a acusação criminal contra aqueles que seriam julgados pela Casa da Suplicação (instância judiciária suprema da corte à época). (GOULART, 1998)

De qualquer modo, o desenvolvimento da instituição no Brasil possui caráter próprio após sua independência e, com maior destaque, após a Proclamação da República em 1889, afinal, com a função de assegurar a aplicação das leis no território, os promotores de justiça ficavam subsumidos pelo poder do reino de Portugal e, posteriormente, pelo Poder do imperador, ainda mais se levarmos em consideração a criação no Brasil do Poder Moderador. (GOULART, 1998; MAZZILLI, 2012; 2000)

2.2. O Ministério Público nas Constituições brasileiras

Nos períodos colonial e imperial do Brasil, os promotores eram tratados como agentes/servidores do Poder Executivo e, desse modo, não institucionalizados. Se no período colonial sua função era a de velar “[...] pela integridade da jurisdição civil contra os invasores da jurisdição eclesiástica [...]” (LYRA, 1989, p. 21 *In* GOULART, 1998, p. 77), durante o período imperial “[...] o promotor de justiça foi tratado como mera *longa manus* do Executivo, e suas atribuições reduziram-se praticamente à esfera criminal [...]” (GOULART, 1998, p. 77).

Os primeiros **documentos** que trataram o MP como instituição foram o Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890 e o Decreto nº 1.030 de 14 de novembro de 1890, durante o Brasil República, os quais objetivaram organizar a justiça no Rio de Janeiro, à época, Distrito Federal.

Já a primeira **Constituição** brasileira que tratou o Ministério Público como instituição foi a de 1934 ao destinar a seção I “Do Ministério Público”, no capítulo “Dos Órgãos de Cooperação nas atividades Governamentais”. Esta Constituição previu a regulamentação do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios por lei federal, e do Ministério Público dos Estados pelas respectivas leis estaduais. Estabeleceu também que: a nomeação do Procurador-Geral da República seria feita pelo Presidente e deveria ser ratificada pelo Senado, podendo ser demitido pelo Presidente *ad nutum*, ou seja, a qualquer momento e sem qualquer justificativa; o Procurador-Geral deveria ser escolhido entre juristas de notável conhecimento e de reputação ilibada; os demais membros do Ministério Público deveriam ingressar por concurso; entre outros. (BRASIL, 1934; GOULART, 1998; MAZZILLI, 2000)

Já a Constituição outorgada de 1937, deflagrada pelo golpe de Getúlio Vargas que instaurou o Estado Novo, dedicou apenas dois artigos ao Ministério Público, restringindo-o ao colocar a instituição junto ao Supremo Tribunal Federal e submetendo o Procurador-Geral do Ministério Público ao controle do STF. Apesar de a instituição ser definida constitucionalmente junto ao Judiciário sob os auspícios do STF, os chefes do Ministério Público eram nomeados e demitidos de acordo com a livre vontade do Executivo, fato que ocasionava sua subordinação ao Executivo e não ao Judiciário, como a engenharia constitucional poderia sugerir. (BRASIL, 1937; MAZZILLI, 2000)

No período democrático iniciado em 1946, novamente o Ministério Público ganha título próprio “Do Ministério Público”, com quatro artigos e retoma a engenharia institucional de maior independência para a instituição. A nomeação do Procurador-Geral deveria ser indicação do Presidente da República e ratificada pelo Senado sendo, entretanto, passível de demissão *ad nutum*. Para os demais membros do Ministério Público, o ingresso deveria ser sob concurso e, após dois anos de exercício, seriam garantidas estabilidade e inamovibilidade. Estas últimas duas garantias vieram a ser a maior novidade desta constituição (BRASIL, 1946; GOULART, 1998; MAZZILLI, 2000). Sua atuação caracterizou-se pela defesa dos interesses da União nos estados, diretamente por meio do Ministério Público Federal ou pela delegação de tarefas deste aos promotores dos Ministérios Públicos estaduais. (GOULART, 1998)

No período sob ditadura militar, com a Constituição de 1967, a instituição retomou as características da Carta de 1937, mas organizada no Capítulo VIII “Do Poder Judiciário”, sob a seção IX “Do Ministério Público” e manteve algumas garantias da Carta de 1946, tais como, ingresso na carreira por concurso público, estabilidade no cargo após dois anos de exercício e a inamovibilidade. Com o aprofundamento e fortificação da Ditadura em 1969, a instituição foi colocada no Capítulo referente ao Poder Executivo, sendo o Procurador-Geral nomeado e demitido exclusivamente pelo Presidente da República e, sob tal controle, suas atribuições foram ampliadas. (BRASIL, 1967; GOULART, 1998; MAZZILLI, 2000)

Em 1988 a chamada Constituição Cidadã¹⁰ deu novos ares à instituição, sob moldes únicos e com características próximas à de um “quarto poder” na estrutura do Estado brasileiro. A independência com relação aos poderes judiciário, executivo e legislativo foi excepcionalmente progressista e, para tal conformação, contou com forte lobby de juristas junto à Assembleia Nacional Constituinte, conforme atesta a “Carta de Curitiba”. (MAZZILLI, 2000; KERCHE, 2002)

Na tese de doutorado de Fábio Kerche (2002), o autor nos apresenta o seguinte quadro sintetizador da localização do Ministério Público nas Constituições brasileiras:

¹⁰ Como vimos no capítulo 1, este nome é dado à Constituição Federal de 1988 devido ao fato de ser uma constituição ampla na previsão de garantias sociais, políticas e civis tendo forte caráter liberal e democrático, como afirma Carvalho (2011).

QUADRO 3 – Localização do Ministério Público em Diferentes Constituições Republicanas do Brasil

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

Constituições do Brasil. Quadro organizado por KERCHER, 2002, p. 58.

Importa destacar com este breve relato acerca da instituição é que a maior ou menor independência do Ministério Público em zelar pela efetiva aplicação das leis do Estado esteve atrelada ao projeto de nação, democrático ou não, que se materializava nas Constituições. Não à toa, quando em 1988 a Constituição Cidadã foi formalizada, o Ministério Público ganhou novos e excepcionais contornos institucionais.

Goulart (1998) destaca dois perfis que a instituição assumiu na História brasileira de acordo com a existência de um poder centralizado, monarquista ou não, para o estabelecimento de um poder democrático baseado nas conquistas das lutas sociais materializadas pela criação, ampliação e fortificação dos Direitos Humanos.

[...] o Ministério Público desempenhou o papel de defensor dos interesses da Coroa e da Administração e, paulatinamente, ao acompanhar o desenvolvimento do processo social de aberturas de espaços democráticos de participação, foi ganhando autonomia, para, afinal, cumprir exclusivamente o papel de defensor do povo (GOULART, 1998, pg. 95)

As duas funções históricas que o autor percebe na atuação do Ministério Público são destacadas no excerto acima; a primeira como defensor dos interesses da Administração e a segunda como defensor do povo, às vezes contra a Administração. O autor distingue estas funções pelas lutas sociais que se desenvolveram e que vieram a conformar o Estado Democrático de Direito. Não à toa, Silveira (2006), afirma que “A história do Ministério Público está relacionada à evolução do Estado moderno” (SILVEIRA, 2006, p. 66).

2.3. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e suas possibilidades de atuação para o direito à educação

Na Constituição Federal de 1988 o Ministério Público foi significativamente alterado, ganhando contornos únicos para a instituição se comparada com similares de outros países, destacadamente no que se refere à sua independência institucional e às atribuições e ferramentas de ação. Para o direito à educação não é diferente.

A organização primordial desta instituição compreende o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. O primeiro é composto pelo MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e pelo MP do Distrito Federal e dos Territórios. Já o MP dos Estados atua no âmbito de cada estado (BRASIL, 1988).

O chefe do Ministério Público da União é o Procurador-Geral da República que deve ser nomeado pelo Presidente “[...] dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução” (BRASIL, art. 128, § 1º, 1988). Sua destituição deve ser de iniciativa do Presidente, com a devida autorização da maioria absoluta dos senadores. (BRASIL, 1988)

Já os Procuradores-Gerais de cada estado deverão ser escolhidos pelo Governador dentre uma lista tríplice, com integrantes de carreira, eleita de acordo com a lei respectiva, para um mandato de dois anos, permitindo-se uma recondução. Para a destituição, o Poder Legislativo estadual deve deliberar com maioria absoluta, obedecendo às respectivas leis complementares (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo à parte para o Ministério Público “Das funções essenciais à Justiça”.

Como define a CF/88, no Título IV, “Da Organização dos Poderes”, Capítulo IV “Das Funções Essenciais à Justiça”, seção I “Do Ministério Público”, a instituição é “[...] permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, art. 127). Significa dizer que o MP é uma instituição constante no Estado brasileiro “essencial à função jurisdicional do Estado”, ou seja, essencial para a função do Estado de aplicar suas leis nos casos concretos e, sendo assim, deve agir para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Os *interesses sociais e individuais indisponíveis* são aqueles direitos aos quais não se permite ao titular decidir por sua existência e aplicação ou não, como por exemplo, o direito à vida, à liberdade, à educação e à saúde. Entretanto, Mazzilli (2000) destaca que a atuação do Ministério Público pode extrapolar os interesses indisponíveis sempre que houver necessidade de proteção do bem geral. Isso significa que a atuação do MP,

a) ou zela para que não haja disposição de interesse que a lei considera indisponível; b) ou, nos casos de indisponibilidade relativa, zela para que a disposição do interesse seja feita em conformidade com as exigências da lei; c) ou zela pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo (MAZZILLI, 2000, p. 60, grifo no original).

A possibilidade de o Ministério Público agir extrapolando os interesses indisponíveis, quando da necessidade de proteção do bem comum, reforça a ideia trabalhada por Goulart (1998) da instituição como “defensora do povo”, como visto no subcapítulo 2.2.

Os membros do Ministério Público devem ser integrantes de carreira, prestar concurso público de provas e títulos (para a qual a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pode participar na realização), residir na comarca de sua competência e ter três anos de experiência jurídica (CF/88, art. 129, § 2º e 3º). Ao assumir o cargo, o membro passa dois anos como promotor substituto. Após este período, o membro ganha algumas garantias, tais como, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (CF/88, art. 128, §5, inc. I, letras *a, b e c*).

A **garantia** da inamovibilidade, que liga-se aos princípios da *independência* funcional e do *promotor natural*, estabelece que o promotor de justiça não seja removido compulsoriamente de um determinado caso, e sem o rito processual necessário (GOULART, 1998; SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2000). Esta garantia vela para que o promotor possa agir em conformidade com a Lei e com suas convicções sem que haja interferência externa. Mas há hipóteses sob as quais a inamovibilidade pode ser quebrada. Segundo Mazzilli (2012),

Na defesa da coletividade e da própria instituição, a Constituição excepciona o princípio da inamovibilidade e admite a remoção compulsória por motivo de interesse público, mediante decisão tomada por maioria absoluta do órgão colegiado competente. Mesmo que não se cuide de punição disciplinar, pode convir ao interesse público que um membro do Ministério Público seja removido de seu cargo ou afastado de suas funções; sempre será assegurada a ampla defesa (MAZZILLI, 2012, p. 99).

Nesse sentido, o promotor de justiça pode ser removido ou afastado de suas funções se não cumprir com o interesse público ou se estiver submetido a punição disciplinar.

A **garantia** da vitaliciedade é dada após dois anos de exercício da função. Para que um membro da instituição perca seu cargo por meio de ação civil própria, a Lei Orgânica do Ministério Público (LONMP) prevê três hipóteses. De acordo com Mazzilli (2012),

a) prática de crime incompatível com o exercício do cargo; b) exercício da advocacia; c) abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos. A ação será proposta pelo procurador-geral de Justiça no Tribunal de Justiça local, após autorização do Colégio de Procuradores, na forma da Lei Orgânica (MAZZILLI, 2012, p. 100).

A organização desta instituição tem como **princípio** organizativo a *unidade*, a *indivisibilidade* e a *independência funcional* (GOULART, 1998; SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2000). De acordo com Mazzilli (2000), “*Unidade* significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe; *indivisibilidade* significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo a forma estabelecida na lei” (p. 61, grifos no original).

Mas *unidade* e *indivisibilidade* só são princípios aplicáveis dentro de cada Ministério Público e não para toda a instituição indiscriminadamente. Isso significa que, na prática, a aplicação integral destes princípios só ocorre no âmbito do MP da União ou do MP de cada estado e, ainda assim, sob o auspício das leis que conformam a direção exercida pelos Procuradores-Gerais e as que conformam a substituição de seus membros (SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2012).

Com relação à *independência funcional*, esta refere-se à liberdade que têm os membros da instituição de agir, durante a execução de suas funções, somente em conformidade com as leis e com sua consciência, sem submeter-se a qualquer outro órgão e poder (SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2012).

Silveira (2006) destaca ainda, em conformidade com Mazzilli (2012), que *independência* funcional difere de *autonomia* funcional, pois esta última significa que a instituição tem independência frente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ou seja, enquanto a *independência* funcional refere-se à liberdade interna entre os membros, a *autonomia* funcional refere-se à liberdade da instituição frente outros órgãos e instituições.

A autonomia funcional acompanha também a autonomia administrativa e financeira. A autonomia administrativa caracteriza-se pela faculdade que o Ministério Público tem de

criar ou extinguir cargos e serviços auxiliares, de estabelecer sua política remuneratória, seus planos de carreira e organizar a própria instituição. Já a autonomia financeira refere-se à liberdade que tem a instituição para elaborar, gerir e aplicar os recursos destinados ao funcionamento da instituição (SILVEIRA, 2006; MAZZILLI, 2000).

A autonomia administrativa efetiva-se mediante a proposta que faz a instituição ao Poder Legislativo pela “[...] criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento” (CF/88, art. 127, § 2º). Na Constituição Estadual de São Paulo, o artigo 92 elenca nove atribuições para atribuir-lhe sua autonomia administrativa, como por exemplo, adquirir bens e serviços, elaborar seu regimento interno, propor ao Judiciário estadual a criação e extinção de cargos, entre outros (SÃO PAULO, 1989).

A efetivação da autonomia financeira ocorre por meio de elaboração própria da dotação orçamentária da instituição e é encaminhada ao Poder Executivo, podendo somente o Poder Legislativo decidir por sua redução.

Apesar desta ampla autonomia financeira e administrativa, o Ministério Público submete-se ao controle do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹¹ e ao controle do Poder Judiciário, caso necessário.

Outro **princípio** importante é o do *promotor natural*. Este assegura que o promotor de justiça, estabelecido por concurso, seja o autor de todas as funções que o cargo lhe designe, sem interferência de qualquer ordem em seus trabalhos. Segundo Mazzilli (2012, p. 76) “O *promotor natural* é o reverso do promotor de encomenda (de livre escolha do procurador-geral, que o designa e afasta *ad nutum*)”.

A organização do Ministério Público dos Estados é conformada pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), que

¹¹ Segundo site do CNMP, este conselho “[...] é composto por 14 conselheiros, que são indicados por suas instituições de origem e precisam também da aprovação do Senado Federal e da Presidência da República para assumir o cargo. A composição do CNMP é formada para uma gestão de dois anos, sendo que os conselheiros podem ser reconduzidos aos cargos por mais um mandato. O presidente do Conselho é o procurador-geral da República. Os conselheiros têm como obrigações participar das reuniões do Plenário e/ou das comissões, quando convocados, com direito à palavra e voto. Cabendo a eles também elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNMPO”. Fonte: http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=70

dispõe sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos estados. De acordo com esta lei, a organização da instituição deve abranger os órgãos de administração, de execução e os órgãos auxiliares.

O primeiro grupo divide-se em órgãos de Administração Superior e órgãos de Administração. Os de Administração Superior são a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público. E os órgãos de Administração são as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça (LONMP, 1993).

Os órgãos de execução são o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça. Por fim, os órgãos auxiliares são os Centros de Apoio Operacional (CAO), a Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio administrativo e os estagiários (LONMP, 1993).

O Ministério Público conta com as Promotorias de Justiça (órgão de administração) e os Promotores de Justiça (órgão de execução). As Promotorias de Justiça possuem cargos denominados como Promotorias Especializadas, Criminais, Cíveis e Cumulativas ou Gerais.

As Promotorias Especializadas possuem *cargos* com *áreas* mais específicas. Cada uma das áreas do MP é coberta pelos Promotores de Justiça, de acordo com o *cargo* para o qual este tenha concorrido em concurso público. Com relação às Promotorias Criminais e Cíveis, a estas são delegadas todas as funções judiciais e extrajudiciais do Ministério Público que tratem da área de abrangência respectiva. Por fim, Promotorias Cumulativas ou Gerais não têm cargos com objeto de atuação específico, sendo sua atribuição toda área de atuação cabível ao MP. (LOEMP/SP, 1993, art. 294 e art. 295; http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/home/home_interna)

Outro órgão de destaque para este trabalho é o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) e suas regionais que atuam no âmbito de cada ente federado. Este órgão é

[...] um grupo de atuação especial criado pela Procuradoria Geral de Justiça em 1995, que tem como função básica o combate a organizações criminosas e se caracteriza pela atuação direta dos Promotores na prática de atos de investigação, diretamente ou em conjunto com organismos policiais e outros organismos (<http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/gaeco/Historico>).

Para cada uma das áreas de atuação do Ministério Público há um Centro de Apoio Operacional (CAO), que centraliza dados, informações e conhecimento de maneira centralizada. O objetivo dos CAO's é o de auxiliar tanto o Procurador-Geral de Justiça, ao sugerir política institucional, programas e planos especiais de ação, instituição de Grupos Especiais de Atuação, elaborar relatórios anuais, entre outros, como também, auxiliar as atividades dos Promotores de Justiça estimulando a integração e o intercâmbio daqueles que trabalham na mesma área de atuação, auxiliando com informações técnico-jurídicas e conhecimento e informações especializadas das respectivas áreas de atuação. Os Centros de Apoio Operacional são instituídos e organizados pelo Procurador-Geral de Justiça de cada estado. (BRASIL, 1993, art. 33)

A carreira no Ministério Público, após dois anos como promotor substituto, inicia-se com a assunção de uma comarca de entrância inicial, ou seja, com a assunção de uma Promotoria de Justiça que abrange região com um ou mais municípios sob a qual recaem as funções do promotor. As comarcas de entrância inicial geralmente são compostas por municípios de pequeno porte e as Promotorias de Justiça são geralmente Cumulativas, ou seja, cuidam de processos de todas as áreas.

A ascensão na carreira é feita mediante a promoção para comarcas de entrância intermediária. Estas comarcas podem contar com Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais e, em alguns casos, com Promotorias de Justiça Especializadas.

Mais uma promoção e o promotor de justiça ingressa nas comarcas de entrância final, que localizam-se em cidades de grande porte. Nestes casos, são comuns as Promotorias Especializadas, além das Cíveis e Criminais.

Por fim, o promotor assume as comarcas de entrâncias especiais, que localizam-se nas respectivas capitais estaduais e contam com diversas Promotorias Especializadas.

No estado de São Paulo, as Promotorias de Justiça são classificadas em entrância inicial, entrância intermediária, entrância final e entrância especial, desde a Lei Complementar nº 98, de 21 de dezembro de 2005. (SÃO PAULO, 2005)

A promoção do membro do Ministério Público é regida por merecimento e por antiguidade. Com relação ao merecimento, são dados critérios tais como, ter figurado três vezes consecutivas, ou cinco alternadas, na lista de merecimento elaborada pelos próprios membros, ter desempenho produtividade e presteza no exercício das funções, entre outros

(CF/88, art. 129, §4º). Com relação à promoção por antiguidade, ela só poderá ser recusada por 2/3 do voto fundamentado de um órgão colegiado, garantida ampla defesa do candidato à promoção.

Cada estado do Brasil possui Constituição própria que também regulamenta o funcionamento do Ministério Público. No estado de São Paulo, a Constituição Estadual, em seu artigo 97, rege que cada membro do MP deve atentar-se para as exigências da sociedade, recebendo “[...] petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe [...]” (SÃO PAULO, 1989, art. 97).

No estado de São Paulo desde 2008, pelo ato normativo nº 533- PGJ, de 29 de abril de 2008, existem áreas de atuação, no âmbito da Procuradoria-Geral, com as seguintes especializações: Consumidor, Direitos Humanos, Educação, Eleitoral, Infância e Juventude, Patrimônio Público, Saúde Pública e Urbanismo e Meio Ambiente, tendo cada um destes um CAO para auxiliar seus trabalhos.

Portanto, no estado paulista podem atuar três cargos especializados para o direito à educação, além das promotorias Cível e Cumulativo: a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, a Promotoria dos Direitos Humanos e a Promotoria da Educação.

Silveira (2006) ainda destaca a importância do Plano Geral de Atuação, elaborado anualmente, para a atuação dos promotores de justiça. Este documento está previsto na Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo (LOEMP/SP) no Título III (Das Atribuições do Ministério Público), Capítulo I (Dos Planos e Programas de Atuação Institucional), Seção I (Do Plano Geral de Atuação). Objetiva orientar a atuação dos diversos promotores do estado de acordo com o que se considera prioritário nas diversas áreas de atuação do MP. O Procurador-Geral tem a responsabilidade de estabelecê-lo após participação dos CAO's das Procuradorias e Promotorias de Justiça, o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público. (SÃO PAULO, 1993; SILVEIRA, 2006)

Apesar da importância do documento que congrega as principais preocupações dos atores que participam do processo de elaboração, devido ao princípio da independência funcional os promotores de justiça não são obrigados a atuar baseados nas diretrizes do Plano Geral de Atuação, podendo exercer sua função com base em suas convicções, nos parâmetros legais e em sua realidade específica, sem qualquer prejuízo para sua carreira.

É nesse contexto de prescrições legais que os promotores públicos atuam para a garantia do direito à educação mas, sobre esse panorama, a atuação dos promotores torna-se extremamente ampla e difícil de ser analisada. Faremos agora algumas considerações sobre a movimentação do MP paulista para o direito à educação, destacando a atuação frente a aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras.

Primeiro, iremos analisar as ferramentas disponíveis para os Promotores Públicos atuarem para o direito à educação, posteriormente, veremos como estes atores têm atuado em suas práticas cotidianas mediante análise dos trabalhos de Cátia Aínda Silva (2001) e Adriana Dragone Aparecida Silveira (2006), principalmente.

Posteriormente, algumas considerações sobre a movimentação institucional do MP paulista, apontando possibilidades e limites desta movimentação institucional. Para isso, foi analisado os diversos Planos Gerais de Atuação e as mudanças das Promotorias que tutelaram o direito à educação, o trabalho de Denise Gisele de Britto Damasco (2008), bem como, entrevista realizada com o Promotor Marcelo Pedroso Goulart (2012), titular de Ribeirão Preto que atua nas Promotorias do Meio Ambiente e da Infância e Juventude, mas que afastou-se de suas atribuições para assessorar o Procurador-Geral na elaboração do Plano Geral de Atuação para o ano de 2013 (PGA-2013).

A entrevista com este Promotor justifica-se não só por sua atribuição temporária de auxílio na elaboração do PGA-2013, mas também por sua atuação diferenciada como Promotor de Justiça (pesquisada e divulgada por outros autores) e por ter um livro publicado sobre a instituição denominado “Ministério Público e democracia: teoria e práxis”, publicado em 1998 pela Editora de Direito.

Espera-se assim, melhor compor as possibilidades e limites da atuação dos promotores quando da atuação para a defesa do direito à educação.

2.4. Ferramentas e movimentação institucional do MP paulista para o direito à educação.

As principais ferramentas designadas ao Ministério Público pela CF/88, para consecução de suas funções, constam no art. 129. Dentre elas, destacamos para a defesa da educação e do patrimônio público,

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
 - II – Zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;
 - III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
 - [...]
 - VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
 - [...]
 - VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
 - VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
 - [...]
- § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. (BRASIL, 1988, art. 129)

A ação penal pública é definida pelo Código Penal, artigo 100 (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940), como Ação judicial privativa do Ministério Público sobre os crimes que somente a instituição pode colocar em juízo, provocando a ação do Judiciário.

Já a ação civil pública é regulamentada pela Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. É o processo que embasa determinado processo judicial com vistas a proteger danos morais e patrimoniais causados por infração da ordem econômica, causados ao meio-ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (BRASIL, 1985, art. 1º)

Um direito de interesse coletivo é o direito que, se infringido, não é possível determinar qual o indivíduo ou quais os indivíduos específicos e determinados que serão lesados. Por isso, fala-se em termos de coletividade, como por exemplo, um bairro ou uma região. Já o direito de interesse difuso não é possível determinar nem mesmo uma coletividade, pois refere-se aos bens da humanidade que, se infringidos, ocasionam lesão para toda a sociedade. A educação é um direito difuso e coletivo. (BRASIL, 1985; SILVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2007a; MAZZILLI, 2012)

Os grupos que podem entrar com uma ação civil pública são todos os entes federados, a Defensoria Pública, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista, associação que esteja constituída há mais de um ano e que tenha como razão de existir a proteção aos bens relacionados acima. Por fim, também o Ministério Público é instituição autorizada a impetrar ação civil pública. (BRASIL, 1985, art. 5º)

Outros mecanismos de proteção aos direitos educacionais previstos pela CF/88, ECA e LDB para tornar a lei aplicável são o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção, que constituem-se em novidades da atual legislação brasileira. (OLIVEIRA, 2007a) Vejamos cada um deles.

Na CF/88 o mandado de segurança está previsto no art. 5º,

LXIX - 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;

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

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

O inc. LXX define os grupos que podem entrar com mandado de segurança coletivo. Já o inc. LXIX defini o uso do mandado de segurança. Dizer que o mandado de segurança é voltado para a proteção de direito líquido e certo, significa que esta ferramenta é utilizada para proteger um direito certo e incontestável, para o qual as provas de sua infração são incontestáveis. De fato, em princípio todo o direito é líquido e certo, pois assegurado nas normas legais, entretanto, o uso do termo está associado àqueles direitos os quais não precisam ser comprovados, ou melhor, aqueles direitos os quais a legislação e os fatos não deixam dúvida de que o direito é “certo e incontestável” e está sendo lesado. Mais do que isso, o mandado de segurança é voltado para o Poder Público ou agente de pessoa jurídica responsável pela possível infração. (BRASIL, 1988; SILVEIRA, 2006; ACQUAVIVA, 2011)

Desse modo, o mandado de segurança é a garantia pela qual um direito certo e incontestável é efetivado mediante “(...) um rito processual rápido e de natureza exclusivamente documental (...)” (SILVEIRA, 2006, p. 83).

Já o mandado de injunção é realizado quando um direito constitucional é ameaçado, mas não apresenta regulamentação por norma infraconstitucional. Portanto, permite que um direito seja aplicável mesmo que não regulamentado por lei ordinária. Este instrumento encontra resguardo no §1º do art. 5º da CF/88 que rege “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988, art. 5º).

A LDB, em seu art. 5º, também coloca o Ministério Público para atuar sobre o ensino fundamental caracterizado como direito público subjetivo, quer dizer, obrigatório e gratuito sobre o qual o titular do direito não pode decidir sobre sua aplicabilidade ou não.

Para o direito à educação, os instrumentos jurídicos do mandado de segurança, do mandado de injunção e da ação civil pública podem ser utilizados para protegê-lo provocando a ação do Poder Judiciário.

Mas o Promotor de Justiça também conta com ferramentas extrajudiciais, ou seja, que não precisam da atuação do Poder Judiciário. São os casos do Inquérito Civil (base das investigações deste trabalho), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e, também, as Recomendações.

O Inquérito Civil é a ferramenta pela qual o Promotor de Justiça justifica em processo não-judicial, de acordo com suas investigações e convicções, a necessidade (ou não) de levar determinada questão à apreciação do Judiciário. Diferente da Ação Civil Pública que é o processo embasado pelo qual o Promotor age na questão, mas já sob processo judiciário. Ou seja, o Inquérito Civil é a base das investigações do Promotor e pode embasar e dar origem a uma Ação Civil Pública.

Já o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é disciplinado pela Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. Em seu art. 5º, §6º, a legislação brasileira referenda o Ministério Público aplicar este instrumento, que objetiva estabelecer entre as duas partes um ajuste de irregularidade em um prazo determinado. Desse modo, evita-se entrar em juízo e firma-se um compromisso para que determinada irregularidade, ou possível irregularidade, seja normalizada. (BRASIL, 1985; SILVEIRA, 2006)

Por fim, as “Recomendações” são documentos expedidos pelo MP à instituição ou pessoa responsável por determinada situação irregular. O MP expede tal Recomendação com o objetivo de resolver determinada questão fora do âmbito judicial. Para Damasco (2008), este instrumento abre possibilidade do MP agir sobre determinada questão e, ao mesmo tempo, estabelecer um diálogo com o responsável pela lesão ao direito. Este difere-se do TAC pois não necessita do acordo entre duas partes. É uma recomendação expedida pelo MP à outra parte, recomendando que regularize a situação. (DAMASCO, 2008; OLIVEIRA, 2011)

Estas são as principais ferramentas judiciais e extrajudiciais previstas pela legislação brasileira para que o MP e seus Promotores possam atuar na defesa do direito à educação.

Objetivando expandir a compreensão com relação às possibilidades de atuação dos Promotores, para além das prescrições e ferramentas legais, importante também delinear as práticas dos Promotores Públicos já que “(...) entre as atribuições constitucionais e a letra da lei – pontos principais do debate atual sobre o Ministério Público -, o promotor de justiça tem um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho” (SILVA, 2001, p. 127).

Cátia Aida Silva (2001) realizou pesquisa sobre a atuação de um grupo de Promotores da capital e do interior de São Paulo na defesa de direitos e interesses sociais e coletivos. Após análise, a autora distinguiu dois tipos ideais de promotores, de acordo com as práticas adotadas de forma mais recorrente. A autora esclarece que “O tipo ideal é usado como recurso analítico e, como tal, constitui uma “racionalização utópica, que não se encontra jamais ou raramente, na sua pureza, na realidade empírica ou concreta”” (SILVA, 2001, p. 134).

O primeiro tipo ideal é identificado como *promotor de gabinete* e é caracterizado pela atuação baseada principalmente em procedimentos judiciais, em pouco ou em nada articulando procedimentos extrajudiciais, já que “(...) considera que sua principal responsabilidade é dar conta dos processos legais e pareceres ligados à sua área” (SILVA, 2001, p. 135). Já o *promotor de fatos*, seria caracterizado principalmente por ações extrajudiciais atuando na comunidade como um articulador político ao mobilizar cidadãos, organizações governamentais e não-governamentais.

Ambos os tipos ideais consideram em sua atuação que o Ministério Público é órgão importante para a transformação da realidade e que o Poder Judiciário é lento, demorado e pode decidir por resoluções que não seriam as consideradas ideais pelos Promotores. Entretanto, apesar da mesma análise acerca do papel do MP e da via judicial, os procedimentos adotados por cada tipo diferenciam-se. (SILVA, 2001)

Os procedimentos adotados pelos *promotores de gabinete* constituem-se basicamente em acompanhar “(...) casos particulares, atende ao público, orienta pessoas e organizações, investiga denúncias e defende interesses metaindividuais por meio de inquéritos civis e proposição de ações civis públicas” (SILVA, 2001, p. 135). Não que os promotores

identificados neste tipo ideal trabalhem exclusivamente com a via judicial, sem ações extrajudiciais, mas suas ações geralmente têm como horizonte a propositura de Ação Civil Pública (ACP) e preferem evitar “(...) demandas que envolvam implementação de programas e serviços públicos” (SILVA, 2001, p. 139), devido à morosidade do processo judicial e à questão da discricionariedade entre os Poderes. Segundo Marcus Cláudio Acquaviva (2011), no “Dicionário Jurídico Acquaviva”, discricionariedade é a “Prerrogativa conferida a pessoa jurídica de direito público ou autoridade administrativa, de agir ou se abster de agir em determinada circunstância, fundando-se tão somente na oportunidade e conveniência da medida” (ACQUAVIVA, 2011, p. 320). Ou seja, por vezes o *promotor de gabinete* se abstém de entrar em juízo para exigir expansão ou criação de programas e serviços públicos, ou por entender que estas ações são realmente de opção do Poder Executivo ou por entender que o Poder Judiciário definirá a questão nesse sentido.

Importante destacar também que estes promotores são cautelosos nas suas relações com organizações não-governamentais, pois suas ações podem envolver a fiscalização destas mesmas instituições e, desse modo, uma relação mais próxima poderia criar algum desconforto em suas atribuições. (SILVA, 2001)

Pelo contrário, os procedimentos adotados pelos *promotores de fatos* dão preferência aos casos que envolvem maior número de cidadãos e “Muitas vezes, a partir dos casos individuais atendidos no gabinete, identifica problemas coletivos e a inexistência de programas governamentais (...)” (SILVA, 2001, p. 138) e, assim, organizam sua atuação com base em prioridades e estratégias que visam a realização de “projetos”. Além disso, é comum estes Promotores organizarem diligências (em conjunto com instituições repressivas do aparelho de Estado), para flagrar irregularidades conhecidas e toleradas (como por exemplo, irregularidades no transporte de trabalhadores rurais), divulgar legislação, atender ao público, orientar a comunidade, fazer reuniões, elaborar campanhas, elaborar iniciativas junto a outros órgãos, chegando inclusive a participar de campanhas e criação de organização não-governamentais. Sua atuação junto ao Judiciário é tida como última medida, tendo nela a possibilidade de constranger o Poder Público para que realize o necessário. Nesse sentido, muitas vezes o Inquérito Civil é utilizado como uma ferramenta que “(...) coleta provas e reúne dados que, ao invés de resultarem numa ação civil pública,

são utilizados para pressionar e convencer uma determinada autoridade, pessoa física ou jurídica, a estabelecer um acordo judicial” (SILVA, 2001, p. 138).

Silva (2001) conclui que

As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa dos interesses metaindividuais resultam, conforme o grupo estudado, em distintas formas de atuação, devido à abrangência da legislação recente e à independência funcional – que garante, como vimos no cotidiano dos promotores, uma considerável autonomia aos membros do Ministério Público. O tipo *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho “processual” – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial. De um lado, as novas atribuições constitucionais do Ministério Público são percebidas como fonte de poder a ser usado na “transformação da sociedade”. De outro, causam desconforto devido aos limites impostos pela realidade percebida e às fronteiras entre a esfera jurídica e o universo de iniciativas de caráter social e político, exigindo mais do que um agente judiciário supostamente deveria e poderia fazer (SILVA, 2001, p. 140)

Sendo a Constituição não só “(...) garantia do existente, mas também um programa para o futuro” (BERCOVICCI, 2008, p. 1), podemos dizer que o *promotor de fatos* parece agir mais em conformidade com a dimensão dirigente da CF/88 ao atuar como um “articulador político”, fomentando ação da própria comunidade na resolução de demandas garantidas constitucionalmente, como por exemplo, o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade. A atuação do *promotor de fatos* trabalha, inclusive, com a perspectiva de aliar-se à comunidade para a criação de programas e serviços públicos. Ao contrário, o *promotor de gabinete* evita questões que envolvem criação de programas e serviços, entendendo ele mesmo que há problemas com relação à discricionariedade entre os poderes, ou então, entendendo que a decisão do Judiciário, além de lenta, redunde na questão da discricionariedade, tornando uma ação civil pública ineficiente.

Ressalte-se que o receio do *promotor de gabinete* não é infundado. A judicialização da educação ainda é tema de difícil resolução nos Tribunais de Justiça. Com base em Clarice Seixas Duarte (2006), o Poder Judiciário ainda é resistente às demandas relativas aos direitos sociais. Segundo a autora, são três dificuldades para a efetividade da justiciabilidade do direito à educação no Brasil.

A primeira seria a dificuldade na relação entre o “(...) regime jurídico aplicável aos direitos humanos de natureza social à luz do sistema internacional de proteção dos direitos

humanos e do ordenamento jurídico interno” (DUARTE, 2006, p. 127). Assumir que o Brasil é um Estado democrático de direito implica transformar o Estado em ator efetivo para a consecução de uma sociedade baseada nos direitos civis, políticos e, principalmente, sociais, pois, como afirma Duarte (2006), o país deu

(...) papel de destaque conferido pela ordem constitucional brasileira aos direitos sociais, o que deve ser levado em consideração para interpretação da Constituição como um todo e, consequentemente, para a determinação do significado e alcance dos direitos educacionais (DUARTE, 2006, p. 132)

Mas os tribunais do Poder Judiciário ainda têm pouco domínio sobre este regime internacional de proteção aos direitos humanos aplicando-os pouco em suas decisões, preterindo os direitos sociais frente os direitos civis e políticos. (DUARTE, 2006)

Uma segunda dificuldade advém da generalidade dos princípios constitucionais, principalmente quando dos direitos sociais. Frente normas genéricas e abstratas, os tribunais optam por regras mais facilmente determináveis. Para a autora há uma distinção entre regras e normas genéricas e abstratas, como é o caso do princípio constitucional. Os princípios balizam as condutas e as políticas, mas não definem. De acordo com a autora, “Para uma compreensão adequada dos princípios, é preciso reconhecer que eles são um tipo especial de norma, que exigem a realização de algo “na maior medida possível”” (DUARTE, 2006, p. 134). Já as regras “(...) apresentam caráter de “tudo ou nada” (ou são válidos num determinado território ou não são) (...)” (DUARTE, 2006, p. 135). Segundo a autora,

(...) tanto as normas que enunciam princípios genéricos e abstratos, como aqueles previstos no artigo 205 da Constituição Federal (“igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a arte, o pensamento e o saber”; “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”), como as regras, cujo conteúdo é de fácil delimitação (“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”), são jurídicas, pois ambas dizem “o que deve ser”. Trata-se de uma distinção, segundo Robert Alexy (1997, p. 83), entre duas espécies do mesmo gênero (DUARTE, 2006, p. 133 e 134)

Ou seja, princípios e regras fazem parte do mesmo conjunto jurídico e devem ser compatibilizados quando apreciados pelo Poder Judiciário. Para Duarte (2006),

(...) é preciso ressaltar que o alto grau de abstração de muitos dos princípios que veiculam direitos sociais constitui uma característica dessa espécie de norma jurídica que não lhe diminui as possibilidades de sua efetivação, apenas exige novos métodos de interpretação judicial para sua aplicação (DUARTE, 2006, p. 134)

Ou seja, apesar da dificuldade de tornar um princípio efetivo, ele deve ser considerado para a análise da realidade e, para tanto, os novos métodos de interpretação judicial devem considerar princípios e regras nos casos concretos, tendo em vista, o Estado democrático de direito. (DUARTE, 2006)

A terceira dificuldade seria a diferenciação entre as etapas educacionais no que se refere aos mecanismos de proteção. O ensino fundamental, ao ser declarado direito público subjetivo, teria maior facilidade de ser judicializado do que a educação infantil, por exemplo. A efetivação completa da EC-59/09 colocará esta questão em evidência e poderá demandar mais estudos sobre a relação entre ampliação das etapas consideradas como direito público subjetivo e comportamento do Judiciário frente às demandas educacionais, destacando-se aí, o acesso a vagas em creche que não será um direito público subjetivo e, portanto, ainda carente de mecanismos de proteção, apesar da grande demanda social por esta etapa educacional.

Para exemplificarmos estas dificuldades, destaca-se o trabalho de Mariângela Graciano, Carolina Marinho e Fernanda Fernandes (2006) que realizaram levantamento e análise das questões referentes ao direito educacional levadas ao Poder Judiciário da cidade de São Paulo pelo Ministério Público por meio de Ações Cíveis Públicas, entre 1996 e 2005. A tabela resumo com as 50 ações arquivadas no período é apresentada a seguir.

Quadro 4 – As 50 ações arquivadas.

Temas das ações	Especificações	N. de ações
Acesso	Educação básica	23
	Ensino Médio	1
	Número de alunos por sala/Construção/Abertura e reabertura de salas e escolas	5
	Manutenção do 2º segmento do ensino fundamental	5
	Gratuidade	1
	Censo educacional/Cancelamento de matrícula	2
Qualidade	Organização do sistema público de ensino	3
	Reposição de aulas/Reforço escolar/Ampliação de carga horária	4
	Sala de aula adequada	3
Financiamento	Aplicação de verbas educacionais	3

Fonte: As autoras com classificação própria mediante dados prestados pela Promotoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude – MPE/SP

Com relação às demandas por acesso, as autoras demonstram que todas as ações que requisitavam vaga em creche ou pré-escola foram negadas pelo Poder Judiciário, sob três argumentos principais.

Primeiro que a requisição feita pelo MP não indicava o número exato de vagas necessárias e, segundo, que a requisição do MP objetivava abertura de vagas para o ano posterior. Não tendo o número exato de vagas e sendo o pedido para o ano posterior, o Judiciário argumentou que não poderia julgar o que ainda não aconteceu.

Um terceiro argumento utilizado pelo Poder Judiciário para requisição de vagas em EI, seria a falta de necessidade de se ofertar vaga em EI para um período em que a criança pode ser educada pelos pais. Segundo as autoras e a legislação, esta argumentação desconsidera que, apesar de não ser obrigação da família matricular as crianças, é obrigação do Estado oferecer as vagas quando requisitado. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Já a requisição de vagas para o EF,

Ainda que em menor intensidade do ocorrido na educação infantil, também no ensino fundamental a garantia de vagas por meio de decisão judicial esbarrou em

obstáculos de natureza processual, como argumentos alegando incompetência da Vara da Infância e Juventude para julgar causas que tratam do direito à educação e a não-legitimidade do Ministério Público para entrar com esse tipo de ação na Justiça, por ser o direito à educação ato discricionário do Poder Executivo (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 173)

Com base no que vimos até agora, esta argumentação não encontra respaldo na legislação educativa brasileira, constituindo-se em clara afronta ao direito à educação e aos atores responsáveis pela sua proteção, destacadamente, ao MP.

Para o EM, tanto em 1ª como em 2ª instância, o pedido foi deferido a favor do MP, concedendo as vagas. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Para a construção, abertura e reabertura de salas de aula e escolas, todas foram julgadas improcedentes com o argumento do Judiciário de que não pode intervir nas opções políticas do Executivo, devido à discricionariedade entre os Poderes. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Das cinco ações para manutenção do segundo segmento do ensino fundamental na rede municipal de ensino, apenas uma foi julgada favorável ao MP, sendo que nas outras quatro as argumentações do Poder Executivo foram julgadas procedentes, dando ganho de causa ao réu. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Com relação à gratuidade, das três ações apenas uma tinha sido julgada quando da análise das autoras. Esta única ação foi deferida em favor do MP, pois o Judiciário afirmou “(...) o caráter público e gratuito da educação” (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 180)

Com relação ao censo escolar e cancelamento de matrículas, o MP acionou o Judiciário para que fosse realizado censo educacional pelo estado. Apesar do MP ter ganhado em 1ª instância, em 2ª instância o “(...) Tribunal de Justiça considerou ser impossível “aferir os índices de analfabetismo até 31/12/99, por não haver como realizar pesquisa que pudesse apontar quantas crianças e adolescentes estavam nesta situação até aquela data”” (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 181). Com relação a uma ação sobre cancelamento de matrícula devido ao não comparecimento nos 10 primeiros dias de aula, o Judiciário julgou em favor do MP. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 180)

Das três ações judiciais postas pelo MP referente a organização do sistema público em São Paulo, duas referiam-se contra a política educacional do governo do Estado de São

Paulo de reestruturação das unidades escolares mediante descentralização. Segundo as autoras, estas duas ações foram as únicas que contrariavam uma política de governo e que reivindicava participação da comunidade na política educacional governamental. O Judiciário definiu que não poderia julgar o assunto por ser política do Poder Executivo e, portanto, questão de discricionariedade entre os Poderes. A outra ação visava o não fechamento de uma Diretoria de ensino e, também neste caso, o Judiciário alegou a discricionariedade entre os Poderes. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Com relação à ação que pedia reforço escolar, a Justiça concedeu uma liminar, mas suspendeu-a quando a Secretaria de Educação do Estado efetivou o pedido da ação. Também para a reposição de aulas foi concedida liminar pelo Tribunal de Justiça mas depois foi cassada. Entretanto, quando cassada a liminar, as aulas já haviam sido repostas. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Foram três ações questionando salas de aulas inadequadas para o ensino. Uma relacionava-se à superlotação das salas de aula. A liminar concedida foi cassada pelo Tribunal de Justiça sob o argumento da discricionariedade, mas quando da cassação, o município já havia apresentado provas de reorganização dos alunos. Outra ação questionava a superlotação e a realização de aulas em salas de contêineres. Sobre a superlotação, o Judiciário julgou a favor do MP, mas considerou que não houve comprovação satisfatória de que aulas em contêineres seriam insalubres. Por fim, outra ação exigia a diminuição de alunos por sala e, antes de ser julgada, o réu normalizou a situação. Entretanto, o MP pediu que a ação fosse analisada pelo Judiciário para que não acontecesse mais a superlotação. Em 1ª instância o juiz decidiu que não houvesse mais do que 35 alunos por sala em caráter permanente, mas em 2ª instância, o Tribunal de Justiça entendeu que a resolução dada anteriormente fazia mais do que o solicitado pelo MP e, portanto, extinguiu o processo (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Das três ações julgadas sobre o financiamento da educação, uma foi atendida pelo Poder Executivo antes mesmo de ser julgada. Esta ação objetivava a publicação dos balancetes em Diário Oficial. Outra ação foi colocada pelo MP contrariando a Lei municipal 12.340 de 27 de maio de 1997 que, na prática, diminuía os valores investidos em educação. Antes de ser julgada por Tribunal competente, o município revogou a lei objeto da ação. A última ação referente ao financiamento, também objetivava maior transparência

das verbas estaduais para a educação. Antes mesmo de ser julgada, o estado publicou o demonstrativo e a ação foi arquivada (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

As autoras concluem que a judicialização da educação pode ser eficaz tendo em vista alguns resultados conquistados. Mesmo que a decisão final fosse contrária ao pedido do MP, a pressão de um processo judicial forçou órgãos públicos realizarem determinada tarefa mesmo antes de ser decidida pelo Judiciário. As autoras afirmam que “Só o exercício contínuo de buscar o sistema de justiça tornará efetiva a própria judicialização do direito à educação” (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 193).

Entretanto, “Cabe ainda destacar que, apesar de ser um promissor instrumento na mobilização pela concretização do direito à educação, essa prática guarda enormes desafios, como a superação da falta de preparo do sistema de justiça para lidar com a temática da educação” (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006, p. 191)

Segundo página cibernética da Agência Brasil em reportagem de Amanda Ciegliński (2011), no ano de 2001 a “Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude” (ABMP) realizou projeto de capacitação para 3.000 Promotores de Justiça com o objetivo de formá-los sobre os marcos legais da educação. Segundo a notícia,

Para Luiz Antônio Ferreira, promotor de Justiça de São Paulo e representante da ABMP, o importante é levar à discussão aos ministérios públicos. Uma das dificuldades, segundo ele, é definir parâmetros claros do que é a qualidade da educação para permitir uma ação mais precisa da Justiça. “A Justiça cada vez mais está sendo chamada para discutir os problemas da educação. Essa evolução implica em atuar na questão da qualidade da educação e essa discussão não existe hoje no Judiciário”, aponta. (CIEGLINSKI, 2011, disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-13/projeto-quer-capacitar-promotores-de-justica-e-defensores-publicos-para-atuar-pela-qualidade-da-educa>>, acesso em jan. de 2013)

Ou seja, para Luiz Antônio Ferreira, entrevistado pela reportagem, o desenvolvimento da judicialização da educação estaria exigindo maior precisão nos mecanismos legais para a precisão do princípio da qualidade, contribuindo assim para a atuação tanto do MP quanto do Poder Judiciário.

Para tanto, o movimento empresarial Todos Pela Educação e a “Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude” (ABMP) organizaram em 2011 o “Congresso Internacional de Educação: uma agenda urgente” patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Fundação Educar Dpaschoal, a Fundação Itaú Social, a Gerdau, o Itaú BBA, o Instituto Natura, a

Fundação Lemann e o Instituto Unibanco e organizado pelo movimento denominado “Todos pela educação” e pela “Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude” (ABMP).

Segundo texto de André Silva Martins (2008) publicado quando da 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação realizada em Caxambu, o Todos Pela Educação seria um movimento organizado pela burguesia empresarial brasileira, criado em 2005 e identificado com o neoliberalismo e a Terceira Via, com o objetivo de atuar no âmbito da educação para melhorar a capacidade competitiva do país. Para tanto, este movimento estaria em ampla sinergia com os Poderes Executivo e Legislativo para que sua concepção de qualidade da educação fosse colocada hegemonicamente. (MARTINS, 2008)

O objetivo do congresso seria formar membros do Judiciário para atuar na judicialização da educação tendo por base a legislação brasileira para o direito à educação. Para tanto, o objetivo deste congresso seria também o de formar os membros do MP. Segundo a reportagem,

Agora, a associação (ABMP) e o movimento Todos pela Educação trabalham para definir de que forma se dará a capacitação dos promotores de Justiça e defensores públicos. É possível que se usem tecnologias de educação a distância, além de publicações específicas que possam orientar o trabalho dos operadores do sistema de Justiça brasileiro (CIEGLINSKI, 2011, disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-13/projeto-quer-capacitar-promotores-de-justica-e-defensores-publicos-para-atuar-pela-qualidade-da-educa>>, acesso em jan. de 2013)

A capacitação aos para Promotores de Justiça e Defensores Públicos, segundo Luiz Antônio Ferreira e Priscilla Cruz (diretora executiva do Todos pela Educação) entrevistados na reportagem, estaria sendo pensada de forma a não judicializar a educação frente às Prefeituras brasileiras, mas sim, de evitar o litígio, o qual não seria benéfico para nenhuma das partes, pois, os municípios teriam muitas dificuldades de implantar toda a legislação referente à educação. Novamente segundo a reportagem,

Do outro lado, gestores de pequenas cidades dizem, muitas vezes, estar de mãos atadas. A secretária de Educação de Santa Cruz do Capiberibe (PE), Maria do Socorro Maia, por exemplo, alega que os municípios são cobrados pelo Ministério Público, mas, quase não têm condições de atender às demandas apresentadas. “Todas as leis se efetivam é no município. É lá que tudo acontece. Mas, ao mesmo tempo em que a lei é criada, não chegam recursos para que ela seja implementada”, ponderou (CIEGLINSKI, 2011, disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-13/projeto-quer-capacitar-promotores-de-justica-e-defensores-publicos-para-atuar-pela-qualidade-da-educa>>, acesso em jan. de 2013)

Percebe-se que o Todos Pela Educação não vem atuando somente no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também sobre o Ministério Público e o Poder Judiciário, os quais, ao exigir a execução do direito à educação, impactam para a efetiva materialização deste direito, como destaca Priscilla Cruz na reportagem. (CIEGLINSKI, 2011)

Não é objetivo aqui qualificar a atuação do Todos Pela Educação frente ao Judiciário e ao Ministério Público, mas destacar que também há mobilização de setores empresariais, identificados com o neoliberalismo e com a Terceira Via, que se mobilizam para efetivar o princípio da qualidade da educação, mobilizando-se em torno dos três Poderes e do Ministério Público e levando em consideração as dificuldades colocadas para a judicialização da educação. Mais do que isso, importa destacar que os Promotores de Justiça brasileiros compõem setor de preocupação do próprio MP que vem buscando efetivar medidas para a formação de seus órgãos de execução no que diz respeito ao direito à educação.

Portanto, ao se analisar a judicialização do direito à educação, as relações aqui colocadas devem servir de base para sua efetivação. Se bem entendido que a cidadania do Estado democrático de direito brasileiro assume hoje interpenetração com o conceito de direito humano, é preciso forçar o Judiciário assumir as novas conformações do Estado democrático de direito do Brasil, ou será preciso que novas formas de ação para efetivação dos direitos sociais sejam realizadas, ou ainda, ambas as estratégias podem ser compatibilizadas. Como veremos adiante, a atuação do MP mediante ações extrajudiciais pode ser um caminho. As diversas ferramentas de atuação fora do âmbito judicial ainda carecem de maior prática pelos Promotores de Justiça, mas têm se mostrado mais efetivas para o direito à educação.

Silveira (2006) desenvolve sua dissertação de mestrado para “(...) averiguar como o Ministério Público (...) vinha atuando para garantir a efetivação do direito à educação (...)” (SILVEIRA, 2006, p. 210). Para tanto, analisou as ações judiciais e extrajudiciais dos promotores responsáveis pelas respectivas Promotorias da Infância e Juventude de Rio Claro e de Ribeirão Preto, municípios do interior paulista, no período entre 1997 a 2004.

Ao analisar as ações ensejadas pelos promotores, a autora identifica que, em ambos os casos, há maior facilidade de acionar o direito à vagas em juízo, destacadamente, quando

refere-se às vagas para a etapa obrigatória de ensino ou para exigir vagas próximas às residências dos alunos. (SILVEIRA, 2006)

Para o direito público subjetivo do acesso às vagas na etapa obrigatória, o mandado de segurança, o inquérito civil e a ação civil pública são ferramentas dadas ao MP que facilitam sua atuação e a conquista desse direito frente ao Judiciário. Com relação ao direito a vaga próxima da residência do aluno, sua constatação é fácil de ser feita e, dessa forma, também mais fácil de ser aceita pelo Judiciário. (SILVEIRA, 2006)

Entretanto, a qualidade do ensino não dispõe da mesma facilidade. Entendida a qualidade da educação como insumos, processos e resultados, mesmo os insumos não são aceitos quando judicializados. Por exemplo, quando a autora analisou uma ação judicial do MP de Ribeirão Preto para exigir professores e funcionários adequados à demanda, o Judiciário entendeu ser de opção e possibilidade do Poder Executivo municipal e, desse modo, questão de discricionariedade entre os Poderes, deferindo pela negação do pedido feito pelo Promotor de Justiça. (SILVEIRA, 2006)

O trabalho ainda subsidia a discussão de que, para estes direitos com maior dificuldade de serem judicializados, a atuação extrajudicial pelo promotor mediante articulação política entre comunidades escolares, conselhos e Secretaria de Educação Municipal pode ser mais eficaz ao possibilitar que, por meio da gestão democrática e da pressão popular, a qualidade do ensino possa ser discutida entre os principais atores do processo e, desse modo, demandada pela própria população. A atuação do promotor de Ribeirão Preto da Vara da Infância e Juventude é realizada nesse sentido. (SILVEIRA, 2006)

Ao analisar a atuação dos Promotores de Rio Claro e do Promotor de Ribeirão Preto, a autora destaca que a atuação deste último identifica-se mais com o tipo ideal do *promotor de fatos* e que os perfis dos Promotores de Rio Claro identificam-se mais com o tipo ideal do *promotor de gabinete*. A explicação repousaria tanto no perfil individual de cada Promotor, como também, na maior estrutura material e humana que a Promotoria de Ribeirão Preto dispõe. (SILVEIRA, 2006)

De qualquer modo, a forma extrajudicial de atuação do promotor de Ribeirão Preto tem a qualidade de articular a sociedade para a resolução de suas próprias necessidades por

meio de pressão popular. Segundo Silveira (2006) ao entrevistar o Assistente Técnico da Promotoria de Ribeirão,

O objetivo da Promotoria, segundo o Assistente Técnico, seria tentar fazer com que as “próprias escolas resolvessem os seus próprios problemas regionais, sem criar demanda pontual para o MP, no sentido da promoção da autonomia deles, um grupo pode dar conta de resolver as suas questões” (SILVEIRA, 2006, p. 190)

Esta visão da atuação do MP é compartilhada pelo Promotor e pelo Assistente Técnico e materializam-se na realização de audiências públicas para estabelecer as prioridades de atuação da Promotoria da Infância e Juventude, participação para criação de Conselhos Regionais de Conselhos Escolares, incentivo para criação e fortalecimento de Grêmios Estudantis e participação ativa no movimento da sociedade civil chamado “Ciranda pela Educação Infantil Pública, Gratuita e de Qualidade para Todos”. (SILVEIRA, 2006; <ciranda-educacao.blogspot.com.br>, acesso em 25/10/2012)

Segundo Silveira (2006), para esta forma de atuação do MP, é “(...) difícil relatar os efeitos da atuação do MP simplesmente pelas obras/mudanças efetuadas, por se acreditar que a mobilização ocorrida durante o processo também é importante (...)” (SILVEIRA, 2006, p. 206). Mesmo assim, a autora relata as realizações passíveis de serem identificadas. São elas:

(...) reforma da escola para atendimento da demanda; regularização de vagas com a conclusão e/ou ampliação de escolas por meio de cobrança do MP ao poder público; regularização das matrículas quando as crianças e adolescentes que estavam sem vagas ou estudando em escolas distante de suas residências eram nomeados; abertura de salas de aulas; cessão de salas de aulas em escolas municipais para abertura de classes de EM pela rede estadual; disponibilização de área institucional pela Prefeitura com a previsão de construção da escola pelo governo estadual; projetos para a construção de escolas pelo governo estadual; readequação do prédio para atendimento dos alunos; aulas de reforço; tratamento psicológico; reposição de aulas; continuação dos estudos para alunos expulsos das escolas; alteração em resolução sobre critérios de matrículas na rede municipal; atendimento às irregularidades apontadas pela Equipe de Vigilância Sanitária por meio de reformas nas unidades escolares (SILVEIRA, 2006, p. 206)

Analisando as conquistas elencadas pela autora, vê-se que diversos deles referem-se aos insumos necessários para uma escola de qualidade (reforma da escola, readequação do prédio para atendimento dos alunos, entre outros) e, também, referem-se a processos (tratamento psicológico, reposição de aulas e gestão democrática com a participação na criação dos Conselhos Regionais de Conselhos Escolares e ao incentivo à criação e fortalecimento de Grêmios Estudantis). Entretanto, tais ganhos foram realizados mediante atuação extrajudicial, sendo que a única ação judicializada pela Promotoria de Ribeirão Preto foi negada pelo Judiciário. (SILVEIRA, 2006)

De fato, quantificando as ações extrajudiciais e judiciais da Promotoria da Infância e Juventude de Ribeirão Preto entre 1997 e junho de 2004, a autora nos apresenta que apenas 9% foram para o âmbito judicial. (SILVEIRA, 2006)

De outra forma, a Promotoria da Infância e Juventude de Rio Claro, no período analisado, tem uma forma de atuação baseada em processos judiciais, sendo que das oito ações registradas, sete foram judiciais e uma extrajudicial e todas elas visando vagas para EF e EI e vagas próximas às residências. Um dos Promotores entrevistados pela autora afirma que sua formação na área jurídica dificultaria seu trabalho fora do gabinete. (SILVEIRA, 2006)

A relação entre medidas judiciais e extrajudiciais pelo MP e a eficiência de cada uma também aparece no trabalho de Denise Gisele de Britto Damasco (2008) que analisa a criação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Proeduc). De acordo com a autora, no processo de desenvolvimento da instituição os Promotores de Justiça foram deixando cada vez mais de atuar no âmbito judicial para casos individuais e adotaram uma postura de resolução de problemas e conflitos mediante ações extrajudiciais (destacadamente por meio de Resoluções) e focando em atuações de caráter coletivo e difuso. (DAMASCO, 2008)

Ao longo do período analisado pela autora (de 2001 a 2007) e como resultado da experiência acumulada, a Proeduc passou por transformações na maneira como encaminhou suas tarefas. Nesse sentido, a autora percebe três momentos desta instituição. Num primeiro momento, entre os anos de 2001 e 2002, a Proeduc teve uma atuação abrangente e desfocada devido às diversas reclamações de pais, gestores e entidades que procuravam a instituição com diversas questões, inclusive com o que a autora denomina de “denuncismos” por parte da sociedade.

Em um segundo momento, entre 2003 e 2005, a instituição foi se desprendendo dos constantes “denuncismos” e, devido seu amadurecimento, começou trabalho mais focado na participação dos alunos nos Grêmios Estudantis e nos Conselhos Escolares, contratação temporária de professores e no desvio de verbas da educação, mediante ações judiciais principalmente. O foco sobre a participação dos alunos nos Grêmios e Conselhos aconteceu, pois os Promotores entenderam que muitos dos problemas apresentados na

primeira fase poderiam ser resolvidos no âmbito da própria escola se houvesse maior comunicação entre alunos, pais e professores. (DAMASCO, 2008)

No terceiro momento, entre 2006 e 2007, a Proeduc procurou maior aproximação com a Secretaria Estadual de Educação do Distrito Federal (SEEDF) entendendo que havia muita resistência que dificultava a atuação da Proeduc. Esse período foi caracterizado pelas ações extrajudiciais focando em reuniões com o governo e, principalmente, mediante a ferramenta das “Recomendações”, por entender que dessa forma abria-se maior espaço para diálogos. (DAMASCO, 2008; OLIVEIRA, 2011)

Mesmo com atuação focada da Proeduc, a autora ainda encontrou seis limites desta instituição. A primeira foi “(...) a ausência de assessoria técnica em finanças e orçamento públicos e a rotatividade de Promotores de Justiça entre 2001 e 2007 (...)” (DAMASCO, 2008, p. 108). A rotatividade interferiu negativamente na medida em que os Promotores não poderiam elaborar um trabalho a longo prazo ou porque não tinham tempo de conseguir visualizar os frutos do trabalho. O segundo limite foi a falta de padronização na nomenclatura dos temas afetos à educação. De acordo com a autora, isso gera um problema para a análise, na série histórica, da atuação da Proeduc e das infrações mais cometidas ao direito à educação, pois dificultava acesso por meio do sistema informatizado. (DAMASCO, 2008)

Um terceiro limite foi a falta de diálogo entre Proeduc e Poder Executivo do DF, principalmente durante a segunda fase caracterizada pela judicialização na qual os promotores entrevistados pela autora disseram-se frustrados com os resultados. O quarto limite foi a falta de definição clara: se a atuação do MP deveria basear-se em ações de abrangência coletiva ou se em demandas individuais. O quinto limite teria sido o uso político da instituição por parte de diferentes atores que, ao demandar alguma atuação da Proeduc, colocavam seus interesses como “a” questão a ser resolvida, distorcendo ou induzindo a atuação do Promotor. Por fim, o sexto limite foi o princípio da discricionariedade entre os Poderes, pois “Alguns promotores de justiça das Proeduc destacam que o princípio da discricionariedade limita a atuação de controle e fiscalização de políticas públicas” (DAMASCO, 2008, p. 112).

Como destacado anteriormente, esse problema é maior devido ao entendimento do Poder Judiciário que ainda apresenta dificuldades de lidar com os direitos sociais à luz da construção de um Estado democrático de direito.

Os avanços da experiência da criação das Proeduc, ainda segundo a autora, referem-se ao incentivo dado pela instituição na gestão democrática das unidades escolares quando da atuação sobre questões pedagógicas e sobre a transparência no uso das verbas públicas. Outro avanço foi a atuação em parceria com outras Promotorias e com a sociedade civil. (DAMASCO, 2008)

Devido às dificuldades nas questões técnicas de finanças e orçamentos públicos, pedagógicas, ou mesmo devido à necessidade de maior aproximação da Proeduc com sindicatos, comunidades escolares e outros para a resolução de conflitos, a instituição criou uma rede de articulação entre Promotorias e sociedade que fortificou a proteção da criança e do adolescente. Por fim, o terceiro avanço identificado pela autora foi que esta rede de proteção iniciou debates e propostas de políticas públicas educacionais e, mais do que isso, ampliou o entendimento dos atores sobre o que seja o direito à educação. (DAMASCO, 2008)

Para continuar a discussão sobre os movimentos do Ministério Público paulista para a defesa do direito à educação, será destacado o Plano Geral de Atuação da instituição.

Foram analisados os Planos Gerais de Atuação entre os anos de 1999 a 2012 na Área Cível e de Tutela Coletiva, na qual consta a preocupação do MP para o direito à educação. As temáticas que aparecem no Plano Geral de Atuação são aquelas para as quais as Promotorias e os Centros de Apoio Operacionais (CAO's) devem atuar.

Na área de defesa do Patrimônio Público o direito à educação apareceu, mas sob a perspectiva de conduta irregular no manuseio das verbas quando da contratação e licitação pelo Administrador Público, caracterizando Improbidade Administrativa. Esta última foi analisada neste trabalho tendo em vista as ações que os Promotores realizaram tendo como foco os desvios de conduta dos agentes públicos do Poder Executivo quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino.

Iremos trabalhar melhor as questões relativas ao Direito Administrativo quando da análise comparada dos casos aqui analisados. Por agora, para a análise do Plano Geral de Atuação, basta definirmos Direito Administrativo Público como a área do Direito que

regula “(...) os interesses estatais e sociais, só alcançando as condutas individuais de forma indireta” (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 1).

A Improbidade Administrativa, nesse âmbito, é a não observância dos princípios da moralidade e honestidade administrativa. São três as formas de Improbidade Administrativa: as que possibilitam o enriquecimento ilícito, as que geram prejuízo ao contribuinte e as que contrariam os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, princípios implícitos da razoabilidade e proporcionalidade, do interesse público, autotutela, indisponibilidade e da continuidade dos serviços públicos). (ALEXANDRINO; PAULO, 2006)

Tais características da Improbidade Administrativa indicam que a área de atuação do Patrimônio Público propicia maiores atritos entre o Promotor de Justiça e o Administrador Público, pois, sua área de investigação refere-se à lisura e moralidade da atuação deste último, concorrendo, geralmente, para investigações sobre possíveis atos de corrupção.

De acordo com o 5º Promotor de Justiça de Barueri Marcos Mendes Lyra (2013) entrevistado neste trabalho, estas características da área do Patrimônio Público justificam que as Promotorias de Justiça com atribuição nesta área não acumule outras áreas relacionadas à outros Direitos Difusos e Coletivos. O motivo seria que a atuação no Patrimônio Público incentiva atuação com maior característica repressiva, ao contrário de outras áreas nas quais pode haver maior parceria entre Administrador Público e Promotor de Justiça. Nesse sentido, em 19 de dezembro do ano de 2008, o Ato Normativo nº 564/2008-PGJ-CPJ, aconselha que a atuação na área do Patrimônio Público (antiga área da Cidadania) seja feita separada das áreas do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo e Direitos Humanos. (LYRA, 2013)

Para a elaboração da tabela foram considerados todos os temas relacionados ao direito à educação e, também, aqueles relativos à Improbidade Administrativa, destacando quando a contratação e licitação para a área da educação foi ressaltada no Plano Geral de Atuação.

Ao longo dos anos, as denominações das Promotorias e as atribuições de cada uma delas foram alteradas. Assim, por exemplo, a educação foi tratada pela Promotoria da Infância e Juventude, do Patrimônio Público (antiga área da Cidadania), dos Direitos Humanos e, mais recentemente, da Educação. A Promotoria do Patrimônio Público tutelou

principalmente questões relativas à probidade administrativa, mas em alguns anos também se responsabilizou pelo direito à educação.

O Ato Normativo nº 533-PGJ de 29 de abril de 2008 criou o CAO das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva com os seguintes núcleos: Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Consumidor, Patrimônio Público e Social (adquirindo as atribuições da antiga Promotoria da Cidadania), núcleo da Educação e da Infância e Juventude.

Apesar da criação do núcleo de educação desde 2008, a área específica da Educação só aparece a partir de 2011 no Plano Geral de Atuação, conjuntamente à criação do Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) por meio do Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010.

O GEDUC foi criado com o objetivo de ser um grupo de atuação regional integrado por Promotorias das áreas da Infância e Juventude, Direitos Humanos e Consumidor, designados pelo Procurador-Geral, com atuação específica sobre o direito à educação em todas as suas etapas de ensino, inclusive no ensino superior. As principais ferramentas de ação seriam o Inquérito Civil, a Ação Civil Pública, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e expedir Recomendações para a observância do direito à educação pelas promotorias locais. A área de atuação seria todo o direito à educação contido e regulamentado pela CF/88, ECA e LDB, mas com foco nos direitos difusos e coletivos e não individuais. Estes últimos deveriam ficar a cargo das promotorias locais. Os promotores indicados pelo Procurador-Geral para compor o GEDUC deveriam reunir-se semanalmente entre si para estabelecer prioridades, reunir-se periodicamente com órgãos públicos e membros da sociedade civil para estabelecimento de metas e também com o Procurador-Geral. Estas reuniões deveriam conter pelo menos um membro de cada “Núcleo Regional do GEDUC”. (ATO NORMATIVO Nº 672/2010-PGJ-CPJ, 2008)

Mas destaca-se que o GEDUC não resultou na criação de Promotorias locais de Educação. A reformulação que aparece no Plano Geral de Atuação ocorreu somente no âmbito da Procuradoria-Geral e do CAO, mas não nas comarcas locais. Nestas últimas, o direito à educação ainda é responsabilidade das Promotorias da Infância e Juventude e, raramente, pelas Promotorias dos Direitos Humanos. (GOULART, 2008)

Desse modo, no Plano Geral de Atuação o direito à educação foi contemplado pelas áreas da Infância e Juventude, do Patrimônio Público (antiga Cidadania), Direitos Humanos e Educação.

Vejamos o quadro elaborado.

Quadro 5 – O direito à educação nos Planos Gerais de Atuação (PGA) entre os anos de 1999 a 2012.

Grandes áreas no PGA	Patrimônio Público/Cidadania	Infância e Juventude	Educação	Direitos Humanos
1999	-	Educação: - acesso e permanência ao EF;	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2000	Probidade Administrativa: licitação	Educação: - acesso e permanência (vaga para EI, EF e EE);	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2001	Probidade Administrativa: licitação e enriquecimento ilícito	Educação: - acesso e permanência (EI, EF e EE);	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2002	Probidade Administrativa: licitação e enriquecimento ilícito	Educação: -vaga para EI; -Gestão Democrática (fortalecer Conselhos Escolares e melhorar qualidade da educação)	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2003	Probidade Administrativa: licitação e enriquecimento ilícito	Educação: - vaga para EI; - Gestão Democrática (fortalecer Conselhos Escolares, PNE e melhorar qualidade da educação)	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>

2004	Probidade Administrativa: licitação; verbas Fundef	Educação: - vaga para EI; - Gestão Democrática (fortalecer Conselhos Escolares, PNE e melhorar qualidade da educação)	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2005	- Probidade Administrativa: licitação - Ações voltadas para a preservação dos Direitos Humanos: acesso à educação todos os níveis	-	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2006	- Probidade Administrativa: licitação. - Ações voltadas para a Inclusão Social: acesso a educação todos os níveis. - Ações voltadas para a melhora dos serviços públicos: qualidade educação	Educação: - vaga para EI; - evasão escolar - qualidade da educação no EF	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2007	Probidade Administrativa: licitação, contrato e enriquecimento ilícito	Educação: - vaga para EI; - evasão escolar - qualidade da educação no EF	<i>Inexistente</i>	<i>Inexistente</i>
2008	Probidade Administrativa: licitação nos contratos e na sua execução; enriquecimento ilícito	Educação: - fiscalizar produção do Plano Municipal de Educação; -vaga para EI; -evasão escolar e; -regularização das creches	<i>Inexistente</i>	Educação: - acesso e permanência; -educação inclusiva; -redução da violência escolar

2009	Proibição Administrativa: fiscalizar contratações por exclusividade; enriquecimento ilícito	-	<i>Inexistente</i>	Educação: - adaptação física das escolas; - Fiscalizar existência do Plano Municipal de Educação; - Porcentagem mínima para a educação; - vaga para EI e EE; - Material e pessoal adequados à demanda; - formação de professores; - Aulas de História Afro-brasileira;
2010	Proibição Administrativa: repasse de verbas públicas ao 3º setor; fortalecer Conselhos de Políticas Públicas da Comunidade; ilegalidade de contratos.	-	<i>Inexistente</i>	- Gestão democrática dos direitos sociais (inclusive a educação); - Educação inclusiva;
2011	Proibição Administrativa: licitação e contratação, destacando as áreas de educação e saúde.	-	Vaga para EI	-
2012	Proibição Administrativa: licitação e contratos, destacando as áreas de educação e saúde.	-	- Vaga para EI; - Violência escolar	-

Fonte: o autor com base nos Planos Gerais de Atuação do Ministério Público. Disponível em:

http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/ATOS/ATOS%20N_dec.html. Acesso nov. 2011

Legenda: “-”: o tópico não foi apresentado em nenhum momento do Plano Geral de Atuação.

“Inexistente”: não havia sido criado o tema no âmbito do Plano Geral de Atuação.

No Plano Geral de Atuação, a área que abrangeu o direito à educação foi alterada ao longo dos anos. Até 2007, a Promotoria da Infância e Juventude tutelou os direitos educacionais. Com o ECA estabelecendo os parâmetros de atuação dos promotores, as principais temáticas referiram-se à falta de vagas em EI, melhora da qualidade da educação e a gestão democrática.

Nos anos de 2005 e 2006, a área do Patrimônio Público pautou as principais metas anuais para a defesa do direito à educação, colocando a necessidade de se garantir o acesso para todos os níveis e também a melhora da qualidade da educação. Nos outros anos, esta pasta focou atenção na Improbidade Administrativa quando da realização de licitações e contratos, sendo que nos anos de 2011 e 2012 destacou as áreas da saúde e da educação como prioritárias.

A partir de 2008 a área dos Direitos Humanos assume questões referentes ao direito à educação. O Plano Geral de Atuação de 2008 é introduzido por um breve texto no qual o MP destaca que um dos objetivos da criação do CAO dos Direitos Humanos seria a materialização de suas preocupações com relação às “metas do milênio” estabelecidas pela ONU em setembro de 2002. Foram oito as metas colocadas pela ONU e que aparecem no Plano Geral de Atuação do MP: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir a educação básica universal; igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças (no Plano Geral do MP ainda constam a dengue, o sarampo e a febre amarela); garantir a sustentabilidade ambiental e; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O Plano Geral de Atuação de 2008 rege que “Por meio desta modificação constitui-se uma diretriz materializada nas políticas de direitos humanos; por isso, essa área reorganiza metas que estavam dispersas nas antigas áreas de atuação cível e da cidadania” (PLANO GERAL DE ATUAÇÃO, 2008, sem pg.).

Nesse contexto, em 2008 a educação apareceu em apenas uma linha na qual constava a necessidade de acesso, permanência, educação inclusiva e redução da violência escolar. Mesmo a constante reivindicação de vagas para a educação infantil (EI) ficou sob a temática mais ampla do “acesso à educação básica”. Tal fraqueza para a educação, provavelmente foi devida à influência das “metas do milênio” estabelecidas pela ONU em setembro de 2002. No ano de 2009 as metas colocadas pelo Plano Geral de Atuação para a

educação foram as mais amplas e específicas de todo o período. Já em 2010 as metas diminuem e a educação fica sob o tema “Serviços de relevância pública – organização do sistema de garantias sociais – fortalecimento dos conselhos municipais, estadual e das regiões metropolitanas”, dentre os serviços de relevância pública, a educação. Para a tabela colocamos sob o nome de gestão democrática. A educação inclusiva é subtema do tema da “discriminação”, tornando-se o meio pelo qual deveria ser tratada.

É somente para o ano de 2011 que temos a efetiva criação de uma área que contemplasse especificamente a educação. O tema específico relativo à educação surge enxugando os temas de preocupação e focando na falta de vagas para EI e, em 2012, também na violência escolar.

Com relação às formas sob as quais o direito à educação foi tratado, podemos perceber temas que permaneceram constantes e focos diferentes no tratamento dos temas. Os principais temas tratados foram o acesso a vagas (destacadamente, acesso a vagas em EI), a gestão democrática e a educação de qualidade.

A preocupação com vagas para a educação infantil é tema constante das agendas dos Planos Gerais de Atuação. Em 2007 este documento diz claramente que o direito à vagas na educação infantil foi tema destacado pelos promotores de justiça para a elaboração do Plano Geral de Atuação. O que confirma estudos realizados anteriormente sobre a pressão da população e do MP demandando vagas na educação infantil. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006; SILVEIRA, 2006; MIZUKI; SILVEIRA, 2009)

Com relação à defesa da gestão democrática, o MP encampou esta atuação nos anos de 2002, 2003 e 2004 de maneira destacada, enfatizando a necessidade de fortalecer os Conselhos Escolares, Municipais e Estadual de educação. Apesar de não indicar as formas que deveriam ser adotadas para a consecução deste objetivo, é de se notar que é sob a área da Infância e Juventude que esta preocupação surgiu.

A qualidade da educação aparece no Plano Geral de Atuação nos anos de 2002, 2003, 2004, 2006 e 2007, sob a tutela da área da Infância e Juventude, entretanto, é tratada de forma genérica e abstrata em todos os Planos Gerais de Atuação analisados. Nos anos de 2002, 2003 e 2004, o tema aparece sob a rubrica da gestão democrática, mas ainda assim, é apenas anotada sem maiores especificações.

Resumidamente, o tema da educação nos Planos Gerais de Atuação assumiu maior centralidade quando colocada na pasta da Infância e Juventude, tendo como parâmetro maior o ECA que atribui papel de destaque para o MP na defesa dos direitos afetos às crianças e adolescentes. Quando a educação foi assumida por outras áreas, a preocupação colocou o tema de maneira mais genérica ou não assumiu o direito à educação como fim, mas como meio de fortalecer outros direitos. O surgimento do CAO da Educação e do GEDUC (pelo menos no âmbito da Procuradoria-Geral) pautaram a elaboração das metas para a educação a partir de 2011, recolocando em foco o direito à educação como fim e diminuindo os temas de preocupação.

A diminuição das metas não é necessariamente ruim, ao contrário, focar em poucas metas pode ser mais eficaz ao centrar a preocupação dos Promotores sobre os maiores problemas identificados pelo CAO, como é o caso da falta de vagas para EI.

Apesar da importância do Plano Geral de Atuação, as prescrições ali colocadas não são necessariamente assumidas pelos Promotores de Justiça devido ao princípio da independência funcional, segundo o qual os promotores devem agir baseados em suas convicções e com base nas prescrições legais, sem qualquer prejuízo para sua carreira. Esse é um dos questionamentos de Fábio Kerche (2002) e Silveira (2006) quando analisam a dificuldade de se incentivar nos Promotores Públicos locais, atitudes e comportamentos que a instituição do MP entenda que sejam importantes e desejáveis. O princípio da independência funcional constituiria, ao mesmo tempo, um avanço e um obstáculo.

De qualquer modo, criar um órgão com foco sobre a educação pode melhorar muito a atuação do MP para o direito à educação. A primeira experiência brasileira de um órgão de atuação exclusiva sobre a educação ocorreu em Brasília. (DAMASCO, 2008).

Denise Gisele de Britto Damasco (2008) destaca que a criação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Proeduc) teve o mérito de tornar-se uma referência para a população quando necessitavam de apoio para garantir seus direitos educacionais. Isso deveu-se ao fato de que sua criação foi acompanhada de intensa divulgação nos meios de comunicação.

Essa experiência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), pode nos auxiliar a perceber que a criação do GEDUC em São Paulo pode constituir-se em avanço. Os limites encontrados por Damasco (2008) servem de alerta para a criação do

GEDUC e devem ser observados pelo MP paulista. Pois como afirma o promotor Marcelo Pedroso Goulart (2012), quando indagado sobre a relação entre a atuação do MP e o direito à educação,

É uma área que o Ministério Público precisa priorizar mesmo. Sempre foi uma subárea da Infância e Juventude, e hoje ela passa a ser... ela tem um capítulo especial no Plano (Geral de Atuação), nós estamos discutindo a possibilidade de criar Promotorias Regionais de Educação, para que o Ministério Público possa erigir o tema a uma prioridade institucional.

(...)

A educação nunca teve destaque como prioridade: “A Educação”. Agora ela entra como prioridade real (GOULART, 2012)

Apesar de reconhecer que o tema da educação está entrando com maior força no Ministério Público e de entender a importância da criação de órgãos regionais para atuar sobre a educação, Goulart (2012) entende que o GEDUC, especificamente, não foi um órgão que “foi pra frente”.

Aí criaram o GEDUC: seria um grupo pra atuação em todo o estado, mas o GEDUC não foi adiante. Hoje ele virou uma espécie de uma Promotoria especializada da capital. (...) Aquilo que estava contido no Ato não se concretizou. (...) Ficou só um GEDUC que é a coordenação que fica na capital e que funciona, concretamente, como uma Promotoria especializada da educação na capital. Mas num é Promotoria!

(...)

Então nós não podemos falar em Promotorias Regionais, nem em ensaios de Promotorias Regionais para a educação. Nós não temos essas políticas (GOULART, 2012)

Ou seja, ao que parece o Grupo de Atuação Especial na Educação (GEDUC) não conseguiu efetivar-se no estado de São Paulo conforme previsto no Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPG. E destaca que há discussões e planos internos ao MP de se criar Promotorias regionais especializadas na área de educação.

Ainda sobre a movimentação institucional do MP, é preciso levar em consideração a página cibernética do CAO da Educação. Nesta página, há um artigo elaborado pelo promotor-assessor do CAO da área de educação, Antonio Carlos Ozório Nunes (sem ano) no qual este afirma que

A atuação do Ministério Público na defesa da Educação é um desafio de grande relevância institucional, a exigir dos Promotores e Procuradores de Justiça o aprimoramento e a intensificação dos trabalhos nessa área, buscando garantir a todos uma educação de qualidade.

(...)

É preciso, com bastante urgência, uma atuação mais eficiente do Ministério Público nesta área. **Para tanto, muitas vezes será necessário reformular as atribuições atuais dos Promotores naturais; criar Promotorias de atuação regional, Grupos Especiais e/ou forças-tarefa de atuação** (NUNES, sem ano, p. 1 e 2, grifos meus)

Mais uma vez, é colocada a necessidade de reformulação do MP para atuar de forma incisiva no direito à educação. Entretanto, o autor coloca que há possibilidades para os promotores agirem sobre esse direito e, para isso, indica algumas proposições de posturas para os promotores.

Suas propostas são eminentemente extrajudiciais, incentivando uma atuação “(...) eficiente como articulador, mediador e protagonista de ações sociais que efetivamente possam contribuir para a melhoria da qualidade da educação nos seus respectivos municípios de atuação (...)” (NUNES, p. 2). As ações propostas são a realização de diagnóstico da situação educacional local mediante Audiência Pública, estabelecimento de canais de conversação e núcleos de conversação com os principais atores relacionados à comunidade escolar (dos quais destaca a SME, Conselhos relacionados à educação, membros de ONG’s, representantes dos pais, alunos e professores, entre outros) e, por fim, elaborar planos de ação nos municípios. (NUNES, sem ano)

Para este último item, o autor indica alguns temas que considera importantes e que devem orientar os Promotores. São dez os temas considerados: correta aplicação das verbas de financiamento da educação; existência e regularidade dos conselhos municipais de educação; situação da educação infantil; elaborar democraticamente o Plano Municipal de Educação; verificar a não criação/implantação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica; incentivo ao funcionamento dos conselhos escolares; cobrar escolas mais inclusivas; zelar pela segurança escolar; prevenir e combater a evasão escolar e; *vigilância quanto aos sistemas apostilados de ensino*. (NUNES, sem ano)

Para cada um destes itens o autor argumenta quais suas preocupações baseando-se tanto na questão legislativa como também, nas questões pedagógicas.

Sobre a aquisição de sistemas apostilados de ensino o autor inicia o debate afirmando que “Deixamos por fim uma importante e tormentosa questão: a dos sistemas apostilados de ensino” (NUNES, sem ano, p. 9). Ao constatar o crescimento da compra destes sistemas apostilados de ensino e contextualizando os motivos alegados para sua aquisição, o autor afirma que

(...) a primeira irregularidade que se aponta é a falta de participação da comunidade escolar na discussão desses sistemas. As escolas precisam de projetos político-pedagógicos próprios e não podemos uniformizar o currículo sem atentarmos para a realidade de cada local. Por isso, ao escolher arbitrariamente um sistema privado de ensino, sem ouvir a rede escolar, o titular

do Poder Executivo ou o Secretário da Educação está incorrendo numa grave ilegalidade (...) (NUNES, sem ano, p. 9)

O autor ainda coloca o problema do duplo pagamento já que o Governo Federal mantém o PNLD, a falta de processo licitatório e a falta de debates com as comunidades escolares. De fato, todas as suas argumentações são fundadas em estudos acadêmicos realizados, já discutidos anteriormente neste trabalho.

O que importa destacar é a movimentação interna ao MP para a atuação frente a aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas e sua proposta de articulação e atuação extrajudicial, deixando para segundo plano atuação judicial. Os problemas gerados pela aquisição destes serviços iniciam movimento de preocupação pelo MP, mas ainda é um movimento institucional recente. Segundo o autor,

Por esses motivos, **e outros que deverão ser mais bem estudados pelo Ministério Público**, caberão essas reflexões e indagações a cada Promotor, para evitar que esses sistemas apostilados venham para o município sem uma discussão com a comunidade escolar, feitas ao livre arbítrio e muitas vezes com interesses escusos do Prefeito Municipal ou do Secretário de Educação, com todas as implicações já vistas (NUNES, sem ano, p. 11, grifos meus)

Na entrevista realizada com Marcelo Pedroso Goulart (2012), no processo de elaboração do Plano Geral de Atuação para 2013, os sistemas apostilados de ensino também surgiram como tema a ser contemplado pelo MP.

A metodologia de elaboração do Plano Geral de Atuação foi iniciada em maio de 2012 e teve três momentos ou fases. A primeira etapa, de maio a agosto, consistiu em levantar os temas que mais preocupavam os Promotores Públicos das comarcas, da comunidade científica e da sociedade civil. Para isso, foram realizadas dezenas de conferências em diversas regiões do estado, nas quais participaram promotores públicos, acadêmicos ligados às universidades estaduais de São Paulo (USP, Unicamp e Unesp) e da Pontifícia Universidade Católica (PUC), além de demais interessados. (GOULART, 2012)

Ouvidos estes atores e levantados os problemas, iniciou-se a segunda etapa que consistiu na formação da agenda mediante organização dos resultados das conferências. Esta organização dos resultados teve por base os problemas mais recorrentes colocados pelos Promotores Públicos e que, de forma mais ou menos acentuada, foram corroborados pela academia e pela sociedade civil. (GOULART, 2012)

Já a terceira etapa foram as “oficinas de trabalho”, de setembro a novembro, nas quais promotores públicos, academia e sociedade civil voltaram a ser chamadas para elaborar estratégias de atuação para os temas mais recorrentes. Com base nas estratégias que

surgiram durante as “oficinas de trabalho”, o MP organizou uma conferência final de três dias, enxugando e colocando as prioridades de atuação do MP paulista. (GOULART, 2012)

Para a elaboração e desenvolvimento de todo esse processo o MP contou com dois Assistentes Técnicos, dois Oficiais de Promotoria, além de dois Promotores de Justiça (tanto um dos Oficiais de Promotoria quanto um dos Promotores iniciaram os trabalhos mais ao final do processo). No entender do entrevistado, esta é uma equipe reduzida frente os trabalhos para elaboração e os trabalhos que surgirão para sua efetiva implementação. (GOULART, 2012)

Para o tema da educação surgiram como temas mais urgentes acesso e qualidade na educação infantil e financiamento da educação. Sobre a gestão democrática da educação, esta foi colocada sob o capítulo “Participação cidadã e controle social”. A ideia é ressaltar que o MP zela pela maior participação democrática em todas as áreas e, desse modo, também para a educação, mediante o fortalecimento de todos os conselhos. (GOULART, 2012)

Não foi possível ter acesso ao documento, entretanto, como trabalhado anteriormente, colocar a gestão democrática da educação sob rubrica ampla, subsumindo-a em outras áreas, pode enfraquecer sua recomendação e torná-la genérica no âmbito do Plano Geral de Atuação. Deve-se considerar que a educação é uma das áreas do direito social que possui princípio da gestão democrática e encontra regulamentação na legislação brasileira, mesmo que considerada fraca pelos que trataram do tema. Desse modo, a gestão democrática da educação apresenta princípios e regras que devem ser considerados e destacados para sua efetivação.

O tema dos sistemas apostilados de ensino surgiu, mas principalmente devido à reivindicação e preocupação da comunidade científica. Os Promotores de Justiça pouco ou nada reivindicaram como uma questão central. Entretanto, devido à preocupação “(...) quase unânime da comunidade acadêmica e da sociedade civil (...)” (GOULART, 2012) sobre o tema, o núcleo que assessorou os trabalhos do Plano Geral de Atuação para 2013 decidiu por elaborar reuniões, conferências e grupos de trabalho para discutir avaliação e sistemas apostilados de ensino ao longo do ano de 2013, preferindo não inserir o assunto no Plano Geral de Atuação já que os próprios promotores ainda não reivindicam esta questão como merecedora de atenção. (GOULART, 2012)

Ou seja, há movimentação institucional interna ao MP para o direito à educação, inclusive no que diz respeito à aquisição de sistemas apostilados de ensino. Se o acesso a vagas para a educação infantil é tema recorrente entre os Promotores desde 1999 e agora parece apresentar maior centralidade, a aquisição de sistemas apostilados de ensino surge agora entre alguns poucos Promotores, geralmente aqueles com funções de destaque para o CAO de Educação e para o núcleo de organização do Plano Geral de Atuação, mas já se faz presente entre a comunidade científica e a sociedade civil organizada. Ao que tudo indica, é a reivindicação destes dois grupos que impulsiona o tema no MP, mas institucionalmente não vemos se não esboços, ou melhor, um início de atuação estratégica, mediante textos divulgados na página cibernética da área de Educação do MP e possíveis reuniões, conferências e grupos de trabalho a serem realizados em 2013.

Segundo o entrevistado, para esta área de atuação “Ainda não há nada estratégico e institucional, nada que está contido num plano institucional. Não é uma atuação da instituição, mas uma atuação de Promotores que enfrentaram, nas suas comarcas, problemas com sistemas apostilados” (GOULART, 2012).

Sucintamente, o desenvolvimento do MP na história brasileira é marcado pela sua proteção aos interesses do Estado. A partir da CF/88 e seu projeto para a construção de um Estado social democrático de direito, o MP também assume as características deste Estado e identifica-se como “defensor do povo”, ganhando ampla autonomia e novas ferramentas de atuação. Para a educação, a CF/88, ECA e LDB compõem as principais legislações que pautam este direito e a atuação do MP, conferindo também diversas ferramentas judiciais e extrajudiciais para sua efetivação.

Nesse quadro legislativo, a atuação dos Promotores são amplas, mas podem ser caracterizadas sob dois tipos ideais que nos ajudam a percebermos melhor as práticas dos Promotores. Os *promotores de gabinete* e os *promotores de fatos*. Para a educação, os estudos realizados têm demonstrado maior efetividade quando os Promotores assumem uma atuação extrajudicial, a elaboração de planos de ação, de articulação política, entre outros. Talvez esta via de atuação ainda encontre maior efetividade por não depender exclusivamente de um Poder Judiciário ainda despreparado para julgar casos referentes aos direitos educacionais. Mesmo que a via extrajudicial encontre maior respaldo, é importante que o Poder Judiciário seja instado a atuar, seja como meio de se pressionar o Poder

Executivo, seja para que em sua prática este Poder assuma o direito à educação em conformidade com a construção do Estado social democrático de direito.

Mas de fato, a via extrajudicial tem sido pouco utilizada pelos Promotores de Justiça das comarcas locais. Uma hipótese explicativa pode ser a tradição do MP, até a CF/88, em atuar como defensor da Administração Pública e, desse modo, manter suas formas de atuação focadas no âmbito judicial e pouco afetas à articulação política com a sociedade civil.

Com relação à instituição do MP, a experiência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com as Proeducs, pode servir de base para as reformulações as quais o MP paulista vem passando nos últimos anos, focalizando sua atuação sobre o direito à educação mediante a especificação deste nos Planos Gerais de Atuação recentes, mediante a criação do GEDUC, ou ainda mediante a possibilidade de criação de Promotorias regionais de atuação especializadas em educação, que encontra-se ainda em debate interno.

Frente a aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas, o MP também tem se mobilizado para atuar sobre a questão, mas de forma ainda muito incipiente, com a publicação de um texto no CAO da Educação e com a possível realização de debates e seminários sobre os temas de avaliação e sistemas apostilados de ensino. Na verdade, são os Promotores de Justiça das comarcas locais que têm se colocado sobre o tema quando instados a analisar a questão.

Se há dificuldades de se induzir atitudes e comportamentos devido ao princípio da independência funcional, nos parece que há uma relação saudável entre comunidade civil, comunidade acadêmica, órgãos auxiliares e órgãos executores do MP paulista, num movimento de “retroalimentação” que pode indicar maior força de atuação do MP frente a aquisição de sistemas apostilados de ensino.

Mais uma vez, lembramos Bobbio (2004) para o qual

(...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 5)

Quer dizer, frente a novidade da aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas, surgem novos focos de luta para a efetivação dos direitos educacionais colocados pela CF/88, ECA e LDB, para os quais a sociedade vem demandando a atuação do MP.

Mediante o trabalho de campo realizado para este trabalho, vejamos como esta questão tem sido tratada no âmbito das Promotorias locais de atuação.

3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE BARUERI E VINHEDO

Neste capítulo, objetiva-se analisar a atuação dos Promotores de Justiça das comarcas locais quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino privados pelas prefeituras locais de Barueri e Vinhedo.

Inicialmente serão feitas algumas considerações com relação à metodologia do trabalho e da pesquisa de campo. Posteriormente, serão analisados os casos separadamente, para então fazermos uma análise comparativa com base nos temas que surgiram ao longo do campo e para os quais foram construídas as análises até aqui realizadas.

3.1. Metodologia do trabalho de campo

O objetivo desta pesquisa foi analisar a atuação do Ministério Público (MP) de São Paulo como agente regulador do processo de estabelecimento de parcerias entre governos municipais paulistas e empresas privadas para aquisição de sistemas apostilados de ensino de empresas educacionais, bem como, as consequências dessa atuação para a política educacional municipal e para a própria instituição do MP, no período compreendido entre 2003 a 2010, aprofundando o tema em dois estudos de caso intencionalmente selecionados, por meio de entrevistas *semi-estruturadas*. Para tanto, foram analisados seis Inquéritos Cíveis (IC) que tiveram como objeto a aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas respectivas prefeituras do estado paulista. Tal inserção do estudo em dois municípios, objetiva melhor compreender a atuação dos Promotores de Justiça e as relações que se estabelecem entre o direito à educação e estes operadores do direito quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino privados pelas prefeituras paulistas, tendo por base a perspectiva do quadro analítico trabalhado até aqui.

Para o aprofundamento dos casos foi levado em consideração o motivo da abertura do processo, o objeto de análise do Promotor, os atores envolvidos, argumentação legal envolvida, tamanho do município, estrutura da Promotoria de Justiça, bem como, os encaminhamentos dados pelos Promotores de Justiça aos IC's, ou seja, se foram arquivados e por que, ou se foram encerrados para a abertura de Ações Cíveis Públicas (ACP's) e por que.

Além da leitura de bibliografia acadêmica e legal concernente às temáticas MP, alterações no padrão de administração do Estado, parcerias público-privadas, sistemas de ensino, direito à educação e judicialização da educação, foi elaborado mapeamento dos municípios paulistas que firmaram parcerias para aquisição de sistemas apostilados de ensino privados e que possuem interferência do MP, seja judicial ou extrajudicial. Tal levantamento correspondeu ao período 2003-2010, tendo em vista que o primeiro processo estabelecido pelo MP, que se teve conhecimento, foi no ano inicial proposto. Após mapeamento, foram intencionalmente selecionados dois casos ocorridos em dois municípios diferentes e, nestes, aprofundado o estudo por meio de entrevistas *semi-estruturadas* com os Promotores de Justiça responsáveis pelos casos.

As bases prioritárias para o levantamento das produções acadêmicas sobre os temas destacados foram artigos publicados no Scientific Electronic Library Online (SCIELO) a partir de 2000, teses de mestrado e doutorado produzidas a partir de 1987 nas universidades públicas localizadas no Estado de São Paulo e constantes do Banco de Teses da Capes.

O levantamento de casos mostrou-se de difícil realização. Ao contatar-se o Centro de Apoio Operacional (CAO) da Educação do Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio telefônico em Junho de 2011, informou-se que todos os casos relacionados à temática pesquisada estariam sendo reportados ao CAO do Patrimônio Público. Contatando o CAO do Patrimônio Público, informou-se apenas do caso existente em Barueri. Ao formalizar o pedido de informações por e-mail, informou-se o relacionado acima. Ou seja, a busca de informações ficou comprometida pela falta de conhecimento do pesquisador com relação aos procedimentos adotados pelo Ministério Público paulista para arquivamento e levantamento de dados do caso em tela.

Desse modo, optou-se por realizar levantamento de Inquéritos Cíveis (IC's) nos próprios Ministérios Públicos locais. Por este procedimento foram levantados e analisados os processos de São Bernardo do Campo, Barueri, Limeira, Valinhos, Vinhedo e Itirapina, além de ficar ciente dos casos de Taubaté, Itu, Itanhaém, Descalvado, Peruíbe e Porto Ferreira.

Após levantamento, leitura e análise dos IC's de São Bernardo do Campo, Barueri, Limeira, Valinhos, Vinhedo e Itirapina, bem como conversas com Promotores de Justiça e Oficiais de Promotoria, foi feito novo contato com o Centro de Apoio Operacional (CAO)

do Patrimônio Público do estado de São Paulo para que, mais consciente dos procedimentos adotados pela instituição, pudesse melhor coordenar e realizar o levantamento do universo de casos existentes. Como será analisado mais a frente, os processos elaborados pelo MP paulista referentes à compra de sistemas privados de ensino pelas Prefeituras paulistas versaram prioritariamente na área de improbidade administrativa, como atestam o levantamento dos processos *in lócus* e as informações obtidas via e-mail e telefone. Isso significa que, até o momento, todos os casos existentes são efetivamente encaminhados ao CAO do Patrimônio Público.

Entretanto, em conversa via e-mail com Oficial de Promotoria do CAO do Patrimônio Público, foi informado que o atual sistema informacional da instituição não permite a busca por temas e, desse modo, a busca de modo centralizado não poderia acontecer.

A análise dos processos, para seleção dos casos que deverão receber aprofundamento analítico, levou em consideração o motivo da abertura do processo, o objeto de análise do Promotor, os atores envolvidos, argumentação legal envolvida, tamanho do município, estrutura da Promotoria de Justiça, bem como, os encaminhamentos dados pelos Promotores de Justiça aos IC's, ou seja, se foram arquivados e por que, ou se foram encerrados para a abertura de Ações Cíveis Públicas (ACP's) e por que.

Desse modo, segue um breve relato de cada caso analisado para que possamos estabelecer posteriormente os casos que deverão receber aprofundamento analítico.

Os municípios onde o IC gerou ACP ocorreram somente em Itirapina, que contratou o sistema apostilado de ensino da empresa Colégio Oswaldo Cruz (COC), e no município de São Bernardo do Campo que contratou a Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda.

Valinhos, Vinhedo e Limeira realizaram contrato para compra do sistema apostilado de ensino da empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. Esta empresa foi alvo de investigação em IC, por parte do Grupo de Atuação Especial Regional de Repressão ao Crime Organizado (Gaerco) de Campinas, depois de denúncia feita ao órgão.

O Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) foi criado em 1995 pela Procuradoria Geral de Justiça e em 1998 foram criados os Grupos de Atuação Especial Regional de Combate ao Crime Organizado (Gaerco), com o objetivo de combater

organizações criminosas. A atuação é feita por Promotores do próprio órgão e podem atuar em investigações próprias, bem como, junto aos Promotores naturais de cada caso, podendo disponibilizar da parceria com diversos outros organismos, como por exemplo, a polícia.

O Gaerco/Campinas recebeu denúncia anônima, com gravação de áudio, acerca de uma reunião entre um suposto representante de governo municipal paulista e os representantes da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. Nesta gravação, os representantes da empresa acenam com a possibilidade de repassar 10% do valor de contrato para o partido do prefeito (porcentagem que seria padrão), além de balizarem as formas processuais do edital que deveriam ser adotadas pelo governo municipal para que se pudesse efetivar a contratação. Nesse sentido, indicam que para os municípios do estado de São Paulo seria melhor a contratação por licitação, devido ao maior controle exercido neste estado por meio, por exemplo, do Tribunal de Contas. Preteriam assim, a inexigibilidade de licitação que, de acordo com os donos da empresa, seria melhor para outros estados. (MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08)

Nesta gravação, um dos representantes da empresa afirma que seu material é feito especialmente para o município contratado, não podendo ser transferido de um município para outro. Em suas palavras, “Nós vamos até o município, conversamos com a equipe pedagógica, depois de tudo aprovado nossos professores-autores vão ao município, conhecem... Então é feito o material sob medida mesmo, é o alfaiate da educação mesmo” (MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08, fls. 26 e 27). Mais a frente,

F (representante da empresa) - A vantagem desse material, por exemplo, se você comparar, pegar esse material e comparar com o material do Positivo, do Objetivo, do COC, do Anglo-Latino, é que esse material o pessoal não pode denominar esse material de “material igual a esses”...

L (denunciante) – Apostilado? Não seriam apostilados...

W (representante da empresa) – É.

F – Porque esse material que o pessoal conhece como “apostilado”, o pessoal das escolas, os professores chamam de “quadrado”. Por que “quadrado”? Porque você abre aqui e você não pode mudar uma linha, tem que dar daquela forma (MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08, fl. 30)

Desse modo, o material vendido por esta empresa teria a vantagem de ser adaptável ao trabalhar com informações locais e, além disso, poder ser adaptado à metodologia de ensino municipal.

A investigação do Gaerco/Campinas resultou em apreensão de “(...) documentos de interesse criminalístico, tais como contratos, agendas telefônicas, cartões de visita etc., e exemplares das apostilas entregues às escolas públicas” (MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08).

A investigação do Gaerco/Campinas focou tanto a prática criminosa de fraude de licitação por “organização criminosa”, tal como definida pela Convenção de Palermo¹², como também, a má qualidade do material oferecido pela empresa.

Para a questão da qualidade, o Promotor responsável realiza consulta junto à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, para que o órgão fizesse uma avaliação do material enviado aos municípios de Valinhos, Vinhedo e Limeira. De um modo geral, o laudo do órgão diz que, além de erros de informação e de ortografia, os conteúdos das apostilas, oferecidas pela Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. aos municípios, não estariam de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's).

Apesar de a investigação ter avançado com apreensões e congelamento de bens, entre outras, o Gaerco/Campinas decidiu pelo arquivamento dos autos devido à inexistência de indícios que comprovassem haver “organização criminosa”. Entretanto, recomendou que as investigações devessem seguir nos municípios, pautando-se nas circunstâncias próprias de cada caso.

Apesar do encerramento do IC sob responsabilidade do Gaerco/Campinas, a investigação foi veiculada em diversos jornais de circulação nacional, regional e local, provocando surgimento de diversas ações judiciais e extrajudiciais nos municípios da região de Campinas contratantes da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.

Desta feita, os IC's elaborados pelos Promotores de Justiça locais, ganharam força e foram influenciados pela investigação elaborada pelo Gaerco/Campinas, apesar de terem sido iniciados por denúncias de atores dos próprios municípios. No caso de Valinhos, a denúncia ao MP foi feita pela respectiva Câmara Municipal de vereadores, após estabelecimento de Comissão Especial de Inquérito (CEI). Já em Vinhedo, apesar de ter

¹² Segundo a Convenção de Palermo, regularizada no Brasil pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, “grupo organizado criminoso” é definido, em seu art. 2, inciso “a” como “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material” (BRASIL, Decreto 5.015, art. 2, inc. a, 2004).

ocorrido uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara de vereadores municipal, o Promotor afirma que a investigação iniciou quando teve conhecimento do caso por meio da imprensa. Já em Limeira, o Promotor estabeleceu IC e a Câmara Municipal instaurou CPI após terem conhecimento da investigação do Gaerco/Campinas por meio de matéria de jornal.

Nestes três municípios o IC instaurado analisou a possibilidade de Improbidade Administrativa, apoiando-se no IC do Gaerco/Campinas e, à exceção de Limeira, investigaram também a infração do direito à qualidade da educação devido à qualidade do material apostilado.

Em Limeira, o IC nº 01/08 instaurado em 2008 não havia sido concluso quando da análise do pesquisador. Significa dizer que a resposta dada à investigação pelo Promotor de Justiça de Limeira ainda não se encontra definida. Nesse sentido, o IC nº 01/08 de Limeira ainda pode adquirir maior quantidade de informações e ser encerrado e arquivado ou resultar em instauração de ACP.

De qualquer maneira, o objeto de investigação do Promotor assenta-se sobre a possibilidade de prática de corrupção ativa, formação de quadrilha e de fraude de processo licitatório, aos moldes das investigações do Gaerco/Campinas. As suspeitas recaem sobre a contratação da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., mediante licitação tipo “técnica e preço”, para fornecimento de material apostilado e de sistema de avaliação para os alunos do Ensino Fundamental. Não há preocupação do Promotor de Justiça com relação à qualidade do material apostilado (LIMEIRA, IC nº 01/08)

De acordo com o Secretário Municipal de Educação, houve uma reunião entre a própria Secretaria Municipal de Educação, diretores e responsáveis pelo trabalho pedagógico das unidades escolares, com o objetivo de melhorar a educação oferecida na rede pública municipal de Limeira. Dentre as propostas apresentadas, destacou-se a necessidade de um material de apoio pedagógico. Com este objetivo, constituiu-se um grupo responsável por estudar as redes de ensino que implantaram materiais didáticos estruturados. Após estudos, o grupo decidiu que o material deveria valorizar as experiências locais e a realidade cultural/social dos alunos limeirenses, o que contribuiria com o trabalho docente e a consequente melhora do ensino oferecido nas unidades escolares da rede municipal. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Grande parte da investigação do Promotor fundamenta-se na investigação do Gaerco/Campinas, no processo licitatório e no contrato específico realizado entre o município de Limeira e a Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. Mas também consta de suas investigações a CPI realizada pela Câmara Municipal. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

A CPI de Limeira foi instaurada após a matéria de jornal veiculada na Rede Record de Televisão e objetivou investigar a qualidade do material fornecido e a possibilidade de Improbidade Administrativa por enriquecimento ilícito e superfaturamento. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Seus trabalhos iniciaram com o pedido de cópia da fita para a TV Record, bem como, a documentação de todo o processo licitatório, o contrato efetivado entre Prefeitura e Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., notas fiscais de pagamento, material apostilado da empresa e pedidos de depoimentos do Secretário Municipal de Educação, de diversos especialistas das áreas de Educação e Direito da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foram pedidos também laudos periciais por acadêmicos da área de educação (sobre o material apostilado) e da área do direito (sobre o processo licitatório), entretanto, sobre os laudos não há menção destes ao longo do relatório da CPI. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Sobre a qualidade do material, foi pedido o depoimento dos diversos especialistas da área de Educação acerca do material apostilado da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

O que mais consta do relatório são os debates sobre a qualidade do material ao longo dos depoimentos. Um dos depoentes, professor da USP e ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), tece inúmeras críticas negativas ao material apostilado e declara que, entretanto, são consumíveis. O relatório da CPI qualifica tal posição de “ato falho” de “um integrante do PT” já que suas declarações seriam contraditórias. A partir disso, todos os depoentes ligados ao PT têm suas declarações colocadas em dúvida, não importando a coerência interna ou não de suas posições. Desse modo, o relatório da CPI desqualifica as opiniões dos acadêmicos ligados ao PT, chamando suas análises de “excessivamente parciais”. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Ou seja, fica-se comprovada a inconsistência dos depoimentos simplesmente pela ligação dos acadêmicos ao PT e, desse modo, não há registro do por que da desqualificação dos depoimentos destes acadêmicos, a não ser por suas posições contrárias à aquisição do material apostilado.

Exemplo disso, é que o professor ligado à PUC-SP é destacado como não integrante de nenhum partido e favorável ao material apostilado e, portanto, sua opinião diferencia-se do depoimento do professor e da professora da USP. Ao ser inquirido sobre a diferença de opiniões entre os professores de uma e outra instituição, o relatório indica que a resposta do professor foi que há divergência doutrinária entre os acadêmicos da educação de uma e de outra, sendo que a PUC-SP obtivera nota máxima junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (LIMEIRA, IC nº 01/08)

É latente o enorme espaço dispensado no relatório da CPI para a transcrição integral do depoimento do professor da PUC-SP, e dos demais professores favoráveis à boa qualidade das apostilas, e do pequeno espaço destinado à transcrição integral dos outros professores contrários à boa qualidade do material.

Ainda, uma professora da rede e uma professora testemunha da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., afirmaram que as apostilas encontram-se em conformidade com os PCN's (contrariando laudo da CENP destinado ao Gaerco/Campinas), e que os erros ortográficos e de diagramação eram comuns inclusive nos livros oferecidos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Tal relato sobre as circunstâncias dos depoimentos, objetiva evidenciar que a análise do relatório da CPI acerca da qualidade do material baseou-se menos em dados e argumentações, do que em ideologias e posições, contrárias e favoráveis, sobre o material apostilado.

De qualquer modo, a decisão da CPI sobre a qualidade do material é de que encontravam-se em conformidade com as legislações e que os erros ortográficos e de diagramação são aceitáveis e poderiam ser facilmente contornáveis nas próprias salas de aula.

Com relação à Improbidade Administrativa, a CPI ouviu o depoimento de um dos donos da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., do presidente da Comissão de Licitação, da professora da rede responsável pelo julgamento técnico da licitação e do Secretário

Municipal de Educação. Assim como os laudos sobre a qualidade do material, não há referência no relatório da CPI acerca dos laudos técnicos elaborados por acadêmicos da área do Direito sobre os documentos do processo licitatório.

Todos os depoimentos foram unânimes em afirmar que não houve qualquer irregularidade no processo licitatório e, não havendo qualquer incongruência entre depoimentos e documentos analisados, a CPI decidiu que não havia indícios de prática de superfaturamento, de pagamento de propina ou de corrupção ativa. (LIMEIRA, IC nº 01/08)

Como afirmado acima, o IC nº 01/08 não estava concluso quando da análise do pesquisador e, até o momento, esta é a análise possível acerca do que se encontra sob análise do Promotor de Limeira.

Vejamos o caso de Valinhos.

Em Valinhos, foi realizada licitação, do tipo “técnica e preço”, para a compra de sistemas apostilados de ensino. As propostas das empresas que se inscrevessem no edital deveriam possibilitar a inserção de dados e informações próprias do município e iriam ser analisadas e avaliadas por um corpo técnico composto de nove professores da rede de ensino valinhense, indicados pelo Secretário Municipal de Educação. Segundo depoimento do Secretário de Educação de Valinhos à CEI da Câmara de Vereadores, após a Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. sagrar-se vencedora do edital, estes mesmos professores foram pagos em R\$ 600,00 (seiscentos reais), pela empresa, para que fizessem a revisão crítica do material e, caso alguma alteração fosse necessária, enviassem novamente à Múltipla para reelaboração. Este grupo foi denominado de Grupo de Leitura Crítica¹³. (VALINHOS, IC nº 31/08)

A investigação da CEI da Câmara de Vereadores de Valinhos, iniciada em dezembro de 2007, versou sobre a qualidade do material (traduzida em erros de ortografia e em informações erradas constantes no material), condução do processo licitatório para que a Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. se sagra-se vencedora (tal como sugerido na gravação de áudio analisada pelo Gaerco/Campinas e acima destacada), bem como, possível desvio

¹³ Apesar do pagamento, pela empresa, aos professores que compuseram o Grupo de Leitura Crítica, este assunto foi pouco pautado pelos vereadores durante as investigações da CEI. Quando surgiu, aparecia como possível fator de comprometimento da análise e revisão crítica do material. A Promotoria também não investiga este assunto neste IC.

de finalidade às custas dos contribuintes valinhenses (de acordo com os arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92 de 2 de Junho de 1992), já que nas apostilas constavam o nome do prefeito e do “Jornal de Valinhos”, do qual o então prefeito é acionário. (VALINHOS, IC nº 31/08)

O trabalho da CEI analisou a documentação do processo licitatório e 13 depoimentos, sendo nove (9) dos professores que compuseram o Grupo de Leitura Crítica, um (1) do Prefeito, um (1) do Presidente da Comissão de Licitação, um (1) do Secretário de Educação e um (1) de uma professora da rede representante do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP). (VALINHOS, IC nº 31/08)

Foi encaminhado pedido da CEI para o Gaerco/Campinas para que este melhor esclarecesse as investigações sobre a Múltipla, encaminhado pedido de análise da documentação do processo licitatório por especialista da área do Direito e encaminhado pedido de esclarecimento à empresa Múltipla sobre os contratos e recibos referentes ao Grupo de Leitura Crítica. Entretanto, nenhum destes três documentos foram recebidos pela CEI da Câmara Municipal de Valinhos. Sendo assim, restou-lhes a análise dos depoimentos e a análise própria do processo licitatório. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Sobre a qualidade do material, a CEI concluiu que o material, apesar dos erros de ortografia e de informações, atendia as metas e diretrizes da educação municipal, sendo que sua qualidade repousaria na uniformização do conteúdo didático do município, sendo tais erros passíveis de serem arrumados e contornados pelos professores em suas respectivas salas de aula. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Interessante destacar que a professora representante da APEOESP enfatiza que tal padronização é contrária à legislação educacional, pois dificulta a construção de Projetos Políticos-pedagógicos pelas unidades escolares e, nesse sentido, muitos de seus colegas professores encontravam-se em choque entre seus planos de ensino e a metodologia fechada das apostilas. Além disso, ela destaca também que diversos professores não se sentiam representados pelos nove professores que compuseram o Grupo de Leitura Crítica, indicados pelo Secretário Municipal de Educação. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Tal fato revela a necessidade de os Promotores de Justiça explorarem as garantias legais do princípio da gestão democrática e a garantia de maiores níveis de autonomia político-pedagógica às unidades escolares, conforme garantido pela legislação. Mais uma

vez, destacamos que este não é só um problema de infração de legislação. Mais do que isso, é um problema para a própria prática pedagógica.

Com relação à possível irregularidade na condução do processo licitatório para favorecimento da empresa, a CEI não constatou qualquer irregularidade no edital, ou no desenvolvimento do processo de licitação, que pudesse comprovar tal fato. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Por fim, no tocante ao desvio de finalidade pela promoção do prefeito e do “Jornal de Valinhos”, do qual o mesmo seria acionário, a CEI concluiu que não restaria dúvida de tal fato e, desse modo, resolve enviar o relatório da CEI para o Ministério Público para que fosse por este avaliado e analisado e, caso constatado o mesmo, a instituição tomasse as medidas cabíveis. (VALINHOS, IC nº 31/08)

A CEI encerra-se sem a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, pois, entendeu que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já analisava a possível irregularidade no processo licitatório, que as investigações do Gaerco/Campinas deveriam ser enviadas ao MP local e este avaliar os méritos do processo licitatório e, por fim, que suas investigação não seriam mais necessárias já que órgãos competentes já analisavam todo o caso. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Já a investigação do Promotor de Justiça de Valinhos, no IC nº 31/08 instaurado em 2008, focou na possibilidade de condução do processo licitatório para favorecimento da Múltipla e no possível desvio de finalidade às custas dos contribuintes valinhenses. Para o Promotor, a análise da qualidade do material teria sido resolvida pela CEI e não deveria compor objeto de suas investigações. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Com relação à possível condução do processo licitatório com objetivo de sagrar vencedora a empresa Múltipla, o Promotor imputou-se a tarefa de comparar o edital padrão apreendido pelo Gaerco/Campinas, com os editais nos quais a empresa venceu e nos quais perdeu. Entretanto, o Promotor declara que tal comparação tornou-se inviável, não permitindo perceber se a própria empresa havia confeccionado o edital de Valinhos. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Restou assim, a análise acerca do desvio de finalidade às custas do erário ao mencionar-se no material tanto o nome do Prefeito quanto do jornal do qual o mesmo é acionário. O Promotor entendeu que não havia provas suficientes de que houvesse a

intenção deliberada da promoção pessoal do prefeito e do “Jornal de Valinhos” já que, tão logo o erro foi identificado (após a distribuição da primeira edição das apostilas), em sua segunda edição já não constavam mais. A explicação do Secretário Municipal de Educação foi de que, tanto a empresa quanto o Grupo de Leitura Crítica, buscaram proporcionar às apostilas um conteúdo local, não se atentando para os aspectos legais de colocar o nome do Prefeito ou mesmo que o “Jornal de Valinhos” fosse de controle do mesmo. Isto foi corroborado por um dos professores que compôs o Grupo de Leitura Crítica. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Desse modo, não restando qualquer outro tópico a ser tratado pelo Promotor, o IC nº 31/08 foi encerrado e arquivado em 2010. (VALINHOS, IC nº 31/08)

Já em Vinhedo, a contratação da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. foi investigada no IC nº 04/08, instaurado em 2008, com o objetivo de estabelecer possíveis irregularidades na aquisição e na qualidade do sistema apostilado de ensino adquirido e implantado na rede nos anos de 2007 e 2008. (VINHEDO, IC nº 04/08)

A abertura desse processo foi realizada após o conhecimento da Promotoria de Justiça, por imprensa televisiva e escrita, sobre irregularidades na aquisição e na qualidade do material adquirido pela Prefeitura de Vinhedo. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Para estabelecer suas convicções sobre o caso, foram juntados ao IC a cópia do procedimento investigativo realizado pelo Gaerco/Campinas, as cópias do procedimento licitatório e do contrato que firmaram a aquisição do serviço da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., cópia da Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI) que investigou a contratação e qualidade do material adquirido, declaração das outras empresas que participaram do processo licitatório de que não havia qualquer contestação sobre a licitação e explicações da Secretaria Municipal de Ensino sobre o porque da aquisição do sistema apostilado de ensino. (VINHEDO, IC nº 04/08)

O Promotor de Justiça que encerrou o caso considerou que o processo licitatório ocorreu conforme toda a legislação prevista e de forma regular, obedecendo inclusive à todas as recomendações do TCE/SP. Apoiar sua resolução na forma como a Secretaria Municipal de Educação teria conduzido os trabalhos para o estabelecimento dos atributos e parâmetros que o edital deveria ter. O Promotor ainda certificou-se de que não houvesse qualquer contestação por parte das empresas que concorreram ao edital, expedindo ofício

nesse sentido às empresas Aymar, Editora Sol Soft's e Livros Ltda. e  Gráfica e Editora Posigraf S/A. Todas as respostas foram no sentido de não haver qualquer contestação. (VINHEDO, IC não 04/08)

Com relação à qualidade do material, “(...) restaram infrutíferas todas as tentativas de se submeter o material didático  análise de profissional gabaritado, a fim de, efetivamente, concluir-se sobre sua boa ou má qualidade” (VINHEDO, IC 04/08, fls. 327). Além disso, a Promotoria responsável pelo caso considerou que, mesmo que fosse verdadeira a constatação da má qualidade do material, o fim do contrato com a Múltipla já para o ano de 2009 e a consequente inserção do município no PNLD teria feito com que o objeto da investigação perdesse seu sentido, já que o material não era mais utilizado pelos alunos. (VINHEDO, IC não 04/08)

Assim, no ano de 2010 a Promotoria Pública encerra e arquiva o IC não 04/08. (VINHEDO, IC não 04/08)

Barueri e São Bernardo do Campo efetivaram parceria com a empresa Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda. Em ambos os municípios o IC foi instaurado devido à falta de licitação e à possibilidade de improbidade administrativa.

Em Barueri o IC foi impulsionado por denúncia do presidente do Sindicato de Professores da Região Oeste, segundo o qual, o material adquirido pela prefeitura junto à Filosofart seria de péssima qualidade e que a empresa estaria sendo alvo de investigação por fraudes contra o Poder Público em São Bernardo do Campo. (BARUERI, IC não 09/07)

Para embasar-se, o 5 Promotor de Justiça de Barueri abre IC não 09/07 no ano de 2007, para averiguar possível ato de Improbidade Administrativa devido à aquisição de material didático por inexigibilidade de licitação e de qualidade inadequada, nos anos de 2004 e 2005, com pretero do material distribuído gratuitamente pelo PNLD. (BARUERI, IC não 09/07)

Após embasar-se na Ação Civil Pública (ACP) de São Bernardo do Campo, no IC do Gaerco/Campinas, nas declarações da Prefeitura de Barueri, nosndices conquistados pela rede de ensino barueriense em provas externas e internas (destacadamente nondice de Desenvolvimento da Educação Básica [Ideb]), o Promotor decide pelo arquivamento do IC em 2010, entendendo que a falta de licitação era questão controversa inclusive no Tribunal de Contas, que ora decidia pela validação da inexigibilidade e ora pela exigibilidade do

processo licitatório. Ademais, não haveria indícios de que a inexigibilidade teria redundado em ato de enriquecimento ilícito. (BARUERI, IC nº 09/07)

Com relação à qualidade do material, o Promotor, embasando-se no laudo da CENP (elaborados para os sistemas apostilados de ensino adquiridos em Valinhos, Vinhedo e Limeira a pedido do Gaerco/Campinas) constata ser questão subjetiva e que a opção por tal política é de discricionariedade do Poder Público municipal. Argumenta ainda que os esforços políticos da Prefeitura quando da municipalização e materializados por diversas parcerias e pela melhora nas notas adquiridas no Ideb (conforme argumentação da Prefeitura) dão sustentação à parceria que, ainda que não tivesse sido acertada, durou apenas dois anos sendo depois substituída pela elaboração de material próprio pelos professores da rede barueriense. (BARUERI, IC nº 09/07)

Assim, no final de 2010 o Promotor encerra e arquiva o IC nº 09/07.

Em São Bernardo do Campo, foi instaurado o IC nº 20/2003 para averiguar irregularidades na aquisição, por inexigibilidade de licitação, do sistema apostilado de ensino da Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda., que foi implantado na rede no ano de 2003. O pacote incluía, além do material didático, serviços de assessoramento com capacitação e treinamento dos professores. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura justifica que a procura por um material diferenciado seria a busca por uma educação pública de qualidade e encontra sustentação nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) que colocaria novos desafios aos educadores ao pautar os temas transversais para a educação básica. Nesse sentido, o material oferecido pela Filosofart possibilitaria um formato “atraente e dinâmico” para a apresentação do conteúdo curricular de forma integrada e transversal, permitindo uma proposta de ensino consistente e interativa. Destaca ainda que o mais importante seria o material basear todos os seus conteúdos com base nos PCN's. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

Além disso, o preço do material atenderia ao princípio da economicidade, tendo em vista que o material poderia propiciar uniformização pedagógica das escolas com o fornecimento de quatro apostilas anuais. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

A opção pela inexigibilidade de licitação, segundo o Secretário de Educação, adviria de ser material exclusivo, oriundo de produção intelectual, e o único capaz de atender às necessidades do projeto pedagógico desenvolvido pela Secretaria. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

Apesar dos elogios ao material tecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), os educadores da rede reprovaram o material antes mesmo da contratação pela Prefeitura e, após a contratação, reafirmaram sua reprovação sobre o material. No final de 2002, membros da Equipe de Orientação Técnica prestaram suas análises sobre o material para o Departamento de Ações Educacionais da Secretaria de Educação. Segundo estes membros, havia uma concepção pedagógica baseada na cópia, repetição e discriminação visual, indo contra as prescrições dos PCN's. Já de acordo com professores da rede, havia também problemas com erros de informação, falta de linha pedagógica e potencial pedagógico questionável. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

O Promotor destaca que estas avaliações negativas não foram inseridas junto ao processo de compra, instruindo-o. Além do conflito entre educadores e SMEC, a principal argumentação do Promotor baseou-se na preterição dos livros fornecidos pelo Ministério da Educação (MEC) de reconhecida qualidade, por meio do PNLD. Primeiramente, no entender do Promotor não teria havido respeito ao princípio da economicidade por dois motivos principais. O primeiro seria o gasto da Prefeitura com os livros, sendo que o MEC fornece livros didáticos a custo zero para a municipalidade. Segundo, o material adquirido não seria reaproveitável e, desse modo, descartável a cada uso. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

Desse modo, entendendo haver fortes indícios de Improbidade Administrativa, o Promotor estabelece Ação Cautelar de Arresto e de Exibição de Documentos Preparatória com Pedido de Liminar Inaudita Altera Parte para quebra de sigilo bancário, de sigilo telefônico, fiscal, congelamento dos bens imóveis e de seus automóveis e bloqueio das aplicações bancárias em face da Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda. e seus donos, da Secretária Municipal de Educação e Cultura e da Diretora do Departamento de Ações Educacionais. Além de estabelecimento de Ação Civil Pública para que, sendo tudo comprovado, fosse tudo devidamente ressarcido aos cofres públicos. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, IC nº 20/2003)

Quando do contato do pesquisador, o IC nº 20/2003 encontrava-se arquivado mas não obteve informações acerca do andamento da Ação Civil Pública (ACP).

Por fim, em Itirapina foi contratado, por inexigibilidade de licitação, o sistema apostilado de ensino confeccionado pela Editora COC – Empreendimentos Culturais Ltda., além de apoio pedagógico aos professores, para os anos de 2006 e 2007. A investigação da Promotoria pelo IC nº 019/06 instaurado em 2006, inicia-se pela denúncia feita pela Ex-Secretária Municipal de Educação do município. Esta argumenta que diversas outras empresas poderiam fornecer o mesmo tipo de material e, sendo assim, a inexigibilidade de licitação não poderia se sustentar. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

De acordo com o então Prefeito de Itirapina, o processo de escolha do COC se deu por ter se apresentado como o de menor custo aluno/ano e por ser o melhor e mais completo material apresentado à municipalidade, além da vasta experiência da empresa no ramo, podendo inclusive atender de modo individual os municípios que a contratam, segundo reportagem da Folha de São Paulo (apresentada pelo Prefeito). Acrescenta que o intuito de tal contratação era melhorar a qualidade do ensino oferecido à rede de educação itirapinense, dando oportunidades para a população carente adentrar no mercado de trabalho e nas universidades públicas em igualdades de condições com alunos que frequentaram a escola particular. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

Desse modo, a empresa COC realiza consulta em uma firma privada de advocacia para averiguar-se da possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação, sendo a resposta positiva após longa argumentação jurídica. Tal consulta foi enviada à municipalidade com o objetivo de instruir-lhe sobre a possibilidade de contratação sob o art. 25, inc. I, da Lei de Licitações 8.666/93, ou seja, sob inexigibilidade de licitação por ser serviço de exclusividade. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

Para embasar-se, a Promotoria analisa o contrato efetivado entre empresa e município, argumentações de uma e de outra acerca do processo de contratação, bem como, o material de outras empresas que alegaram oferecer material similar ao do COC, tais como, “Anglo”, “Objetivo”, “Positivo” e “Expoente”. Além destes documentos, o Promotor de Itirapina ainda analisa o IC estabelecido pelo Gaerco/Campinas e a ACP estabelecida

pelo Ministério Público Federal contra a Prefeitura de Taubaté¹⁴. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

O Promotor decide que a inexigibilidade de licitação não se aplicava ao caso devido à assertiva das outras empresas de que ofereceriam serviço similar (conforme afirmado pelas próprias empresas) e, portanto, passível de processo licitatório. Desse modo, a contratação do COC pela Prefeitura de Itirapina, nos anos de 2006 e 2007, teria constituído lesão ao erário pela ausência de licitação, concorrendo, assim, para crime de Improbidade Administrativa dolosa e culposa tanto por parte do Prefeito como também pela COC – Empreendimentos Culturais Ltda. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

Desse modo, o Promotor decide em 31 de agosto de 2011 pelo pedido de abertura de ACP por Ato de Improbidade Administrativa com incluso pedido de natureza Cautelar Liminar contra o Ex-Prefeito Municipal de Itirapina, contra a Editora COC Empreendimentos Culturais Ltda., representada por Chain Zaher, por Adriana Baptistoh Cefali Zaher e por COC Participações Ltda., pessoa jurídica de direito privado sócia-proprietária da própria empresa COC Empreendimentos Culturais Ltda. Tal ação tem o objetivo de congelar os bens de todos os envolvidos, enquanto durar a ACP, para facilitar qualquer devolução aos cofres públicos do dinheiro advindo da contratação e do qual teriam se beneficiado. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

O argumento principal da Promotoria para a abertura de tal ação, é que a inexigibilidade de licitação baseada no art. 25, inc. I, da Lei 8.666/93, tal como defendido pela Prefeitura, só seria aceita se a exclusividade do material fosse reconhecida pelas entidades equivalentes, ou seja, as empresas do mesmo ramo. Entretanto, como afirmado acima, as empresas “Anglo”, “Objetivo”, “Positivo” e “Expoente”, quando questionadas pela Promotoria, alegaram poder oferecer material similar ao oferecido pelo COC, enviando inclusive o material para análise do Promotor. (ITIRAPINA, IC nº 019/06)

¹⁴ Nesta ACP de 2008 do MPF contra a prefeitura de Taubaté, o objeto era o possível superfaturamento no contrato que celebrou a compra de apostilas num valor de R\$ 33.420.000 (trinta e três milhões, quatrocentos e vinte mil reais) para os anos de 2006, 2007 e 2008, realizado entre a Prefeitura e a empresa Expoente Soluções Comerciais e Educacionais Ltda. Argumentando que, para o mesmo período de três anos, os livros fornecidos pelo PNLD teriam o custo de R\$ 510.000 (quinhentos e dez mil reais) **para a União e não para o município**, o MPF destaca o absurdo de um superfaturamento de 6.000% (seis mil por cento). Ainda, a empresa confeccionou 47.000 (quarenta e sete mil) boletins informativos para a campanha de reeleição ao mandato 2009/2012, do mesmo Prefeito Roberto Peixoto (PMDB) que a contratou. Aliás, o Prefeito obteve êxito em sua reeleição por uma pequena margem de vantagem sobre o segundo mais votado.

Estes foram os casos analisados e abaixo apresenta-se um quadro resumo com as principais informações de cada caso.

QUADRO 6 – RESUMO COM AS INFORMAÇÕES DOS CASOS ANALISADOS POR MEIO DOS INQUÉRITOS CIVIS

	Nº hab. 2010	Nº IC	Empresa contratada	Entrância do MP	Motivo de abertura do IC	Tipo de contratação	Atores principais do processo	Encaminhamento dado ao IC
São Bernardo do Campo	765.463	IC 20/2003	Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda.	Entrância Final	Improbidade Administrativa	Inexigibilidade de Licitação	Prefeito; Secretaria de Educação; Departamento de Ações Educacionais; Equipe de Orientação Técnica	IC encerrado e arquivado; ACP
Limeira	276.022	IC 01/08	Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.	Entrância Final	Improbidade Administrativa	Licitação tipo técnica e preço	Câmara dos Vereadores (especialistas em Educação e Direito) ; Prefeito; Secretário de Educação	Em andamento
Barueri	240.749	IC 09/07	Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda.	Entrância Final	Improbidade Administrativa e prejuízo ao erário pela qualidade do material e falta de licitação	Inexigibilidade de Licitação	SINPRO; Prefeito; Secretário de Educação	IC encerrado e arquivado
Valinhos	106.793	IC 31/08	Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.	Entrância Intermediária	Improbidade Administrativa, prejuízo ao erário pela qualidade do material e desvio de finalidade ao propagandear prefeito e empresa no material	Licitação tipo técnica e preço	Câmara dos Vereadores (APEOESP, Grupo de Leitura Crítica); Prefeito; Secretário de Educação;	IC encerrado e arquivado
Vinhedo	63.611	IC 04/08	Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.	Entrância Intermediária	Improbidade Administrativa por favorecimento e qualidade do material	Licitação tipo técnica e preço	Câmara de Vereadores (especialista em Educação); Secretaria de Educação; Comissão de Análise Técnica	IC encerrado e arquivado
Itirapina	15.524	IC 019/06	COC	Entrância Inicial	Improbidade Administrativa pela falta de licitação	Inexigibilidade de Licitação	Prefeito; Ex-Secretária de Educação	IC encerrado; ACP

Apesar do claro conteúdo sobre Direito Administrativo constante nos IC's, este trabalho não tem intenção de aprofundar o estudo nesse sentido. Sendo uma dissertação de mestrado na área da Educação, tais elementos nos auxiliam analisar os entraves para a efetivação do direito à educação que surgem das parcerias entre municipalidades e empresas privadas para aquisição de sistemas apostilados de ensino, mas não determinaram a escolha dos casos a serem aprofundados. Ou seja, a representatividade dos casos deve objetivar apreender as questões que esse tipo de judicialização da educação nos colocam para o direito à educação.

Desse modo, inicialmente os municípios escolhidos para aprofundamento dos estudos foram Barueri, Vinhedo e Itirapina, pois, apresentaram um conjunto de informações interessantes no que se refere às temáticas relacionadas ao direito à educação, aos atores envolvidos, como também, ao que se refere à forma de atuação dos Promotores. Além disso, os municípios escolhidos responderiam também à questão das possibilidades e limites quando das diferenças das estruturas municipais e, principalmente, das estruturas das Promotorias de Justiça, já que cada uma refere-se à uma Comarca de Entrância diferente; a de Barueri é de “Entrância Final”, a de Vinhedo de “Entrância Intermediária” e Itirapina de “Entrância Inicial”. Ainda, cada um dos municípios diferenciam-se pelas empresas envolvidas, apesar de que a diferença de empresas parece pouco importar para a atuação dos Promotores, já que parecem adotar procedimentos similares ao analisarmos os IC's.

Entretanto, não foi possível entrar em contato com todos os Promotores de Justiça responsáveis pelo caso de Itirapina. As comarcas de Entrância Inicial caracterizam-se pela grande rotatividade de Promotores de Justiça nas Promotorias devido ao processo de promoção na carreira do MP. Ao contrário das comarcas de Entrância Final, nas quais Promotores de Justiça possuem continuidade em seu trabalho permanecendo longo tempo nas Promotorias, nas comarcas de Entrância Inicial os Promotores de Justiça ficam pouco tempo, podendo inclusive Promotores substitutos (ainda em estágio inicial na carreira do MP, sem as garantias próprias dadas aos Promotores) assumirem os cargos.

Importante também destacar que no município de Vinhedo foram três os Promotores de Justiça responsáveis pelo caso. Também neste município, o contato com o segundo

Promotor de Justiça que ficou responsável pelo caso não foi realizado, defasando parte da análise deste caso.

De qualquer modo, os casos efetivamente estudados foram aqueles ocorridos nos municípios de Barueri e de Vinhedo.

A pesquisa proposta apresenta-se predominantemente como pesquisa documental em fontes primárias tal como definido por Arilda Schmidt Godoy (1995), ou seja, “O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares [...]” (GODOY, 1995, pg. 21). Os documentos prioritariamente analisados são os IC’s arquivados que podem ser consultados pelo público nos MP’s locais, caso não estejam mais em juízo.

Para o aprofundamento dos casos intencionalmente selecionados, foram realizadas entrevistas *semi-estruturadas* com os Promotores de Justiça envolvidos nos casos. Objetiva-se assim, melhor apreender os respectivos processos, identificando as ações e limitações encontradas pelos Promotores de Justiça ao trabalharem sobre os respectivos casos, bem como, os entraves legais suscitados, o discurso dos Promotores de Justiça com relação às parcerias, a jurisprudência pertinente e as consequências para a política educacional municipal, para a atuação do MP estadual e, com destaque, para o direito à educação.

As entrevistas foram do tipo *semi-estruturado*, ou seja, “[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante” (TRIVINÕS, 1987, pg 146). Desta maneira abre-se a possibilidade para maior conjunto de informações que possam ser relevantes e específicas de cada caso, ao mesmo tempo em que se consegue um corpo de informações padronizadas.

A identificação de eventuais consequências das ações dos Promotores para a organização interna ao MP foram realizadas por meio dos Planos Estratégicos de Atuação anuais da instituição e nos documentos encontrados na página cibernética da instituição, bem como, por meio da entrevista com o Promotor Marcelo Pedroso Goulart (2012). Os quais já foram analisados anteriormente.

A caracterização dos municípios e empresas foi realizada com base nos próprios processos e também em informações disponíveis em sítios eletrônicos. A caracterização dos municípios visou subsidiar o leitor tendo em vista breves aspectos econômicos, locais e, principalmente, educacionais. Já a caracterização das empresas teve como possibilidade e limite as informações disponíveis nas fontes supracitadas. Desse modo, é difícil garantir certa padronização de informações.

Páginas cibernéticas também serão utilizadas como recurso adicional para a construção/entendimento dos contextos analisados.

Tendo realizado estas considerações sobre o trabalho de campo, vejamos os casos aqui analisados.

3.2. Delineando o caso de Barueri

O povoamento da região do município remonta ao início da colonização portuguesa quando padres jesuítas iniciaram uma aldeia sob o nome de “maruery” (flor que encanta) ou “mberuí-r-y” (rio dos mosquitos). Em 1875 foi inaugurada na região uma estação da estrada de ferro Sorocabana, entretanto, foi a inauguração da rodovia Castelo Branco que deu maior impulso ao desenvolvimento da cidade. A região foi elevada à condição de Distrito de Barueri no ano de 1918, com a lei estadual nº 1624 de 20 de dezembro, estando ligado ao município de Parnaíba (posteriormente, Santana do Parnaíba). Foi somente com a lei estadual nº 233 de 24 de dezembro de 1948 que o distrito é elevado à condição de município com o nome de Barueri. (IBGE)

Atualmente, Barueri está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, distando apenas 30 km da capital do estado. De acordo com dados constantes no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município é de grande porte com uma população de 240.749 mil habitantes e o índice de Gini municipal é de 0,41. Com uma economia multissetorial, o PIB per capita era de 115.414,39 em 2010 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2000 era de 0,826, ocupando a 44ª posição no ranking paulista, de acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

Quadro 7 – Resumo com as principais informações sobre Barueri

Nº de hab. em 2010	240.749
Índice de Gini	0,41
PIB <i>per capita</i> 2010	115.414,39
IDHM 2000	0,826

Fonte: IBGE e Fundação Seade.

A rede de educação municipal, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atende a Educação Infantil (EI), o Ensino Fundamental (EF), o Ensino Médio (EM), o Ensino Técnico (ET) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), totalizando 72.439 matrículas. O total de matrículas existentes na cidade de Barueri distribuía-se assim em 2011:

Tabela 3 – Distribuição das matrículas no município de Barueri em 2012.

Dependência	EI		EF		EM	Ens. Técnico	EJA	Total por dependência
	Creche	Pré-escola	1º Ciclo	2º Ciclo				
Estadual	0	0	0	0	9.229	275	2.982	12.486
Municipal	6.727	8.609	26.371	22.011	7.360	3.102	857	75.037
Particular	565	685	1.533	1.173	964	790	0	5.710
Total por etapa	7.292	9.294	27.904	23.184	17.553	4.167	3.839	93.233

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

O município de Barueri arca com a maior parte das matrículas existentes na cidade, aproximadamente 80% está sob responsabilidade da Rede Municipal (RM). A maior quantidade de matrículas concentra-se no EF com 48.382, ou seja, aproximadamente 64% de todas as matrículas sob sua responsabilidade. Tal divisão das matrículas entre os entes federados foi diretamente influenciada pela política de financiamento marcada pelo Fundef a partir de 1996, já que anteriormente à implantação do fundo, era a Rede Estadual (RE) no município que arcava com toda a oferta de vagas para o EF, como indica a tabela abaixo.

Tabela 4 – Distribuição das matrículas no EF na série histórica 1995-2011 em Barueri.

Ano	Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Privada
1995	39.421	0	3.391
1996	38.038	3.070	3.543
1997	31.550	11.164	3.531
1998	24.199	18.272	2.545
1999	5.814	34.685	3.882
2000	5.152	36.262	3.817
2001	0	41.213	3.651
2002	0	41.520	3.703
2003	0	41.469	3.681
2004	0	41.575	3.600
2005	0	41.928	3.479
2006	0	44.661	3.654
2007	0	46.810	2.474
2008	0	46.847	2.438
2009	0	46.588	2.729
2010	0	47.500	2.793
2011	0	48.773	2.524

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)

Ou seja, de 1995 a 2001 (seis anos) a rede de EF saiu de zero matrícula em 1995 para arcar com toda a estrutura de uma rede de 41.213 alunos em 2001. Destaca-se que as matrículas da rede privada mantêm-se constante na casa dos 3 milhares, desde 1995 para o ensino fundamental. Entretanto, de 2006 para 2007 há uma queda de quase 1.200 matrículas na rede privada¹⁵. Não saberíamos dizer os motivos que levam à esta queda nas matrículas para o EF na rede privada, já que a tendência no estado paulista é de crescimento.

De acordo com a dissertação de mestrado de Régis Luíz Lima de Souza (2007) sobre as transformações dos professores de matemática na prática docente frente os cursos de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Educação e Cultura (SEC) de Barueri, a municipalização foi opção do então prefeito Rubens Furlan (PMDB) e do Secretário de Educação Celso Furlan (irmão de Rubens Furlan) em 1996 que, para adequar-se à lei, tiveram que “[...] criar o Conselho Municipal de Educação, criar o Conselho do

¹⁵ Destaca-se que em 1998 também há uma queda de aproximadamente 1.000 matrículas para o EF na rede privada e, já em 1999, as matrículas retomam a casa dos três milhares.

Fundef, apresentar um plano de carreira, entre outras” (SOUZA, 2007, p. 104). Posteriormente, o prefeito Gilberto Macedo Gil Arantes (PFL) continua o processo de municipalização do EF e assume 100% da responsabilidade sobre esta etapa de ensino. Segundo o autor,

Através da portaria nº 2, de 26/02/1998, o Dirigente Regional de Ensino, nos termos do que determina a Deliberação CEE 11/87 e à vista do parecer CEE 787/97, reconhece a constituição do Sistema Municipal de Ensino de Barueri, transferindo-lhe a responsabilidade pelas escolas de Ensino Fundamental e Médio, inclusive profissionalizantes (SOUZA, 2007, p. 105).

Ainda de acordo com Souza (2007), foi a partir da portaria nº 2 de 26/02/1998 que se inicia o processo de elaboração de propostas para a rede de ensino. Segundo explicações da SMEC de Barueri constantes no IC nº 09/07, uma das medidas adotadas foi o incremento da estrutura física dos prédios escolares com reformas e adequações, aquisição de novos materiais e equipamentos e alocação de recursos humanos compatíveis. Mais do que isso, o sistema de ensino de Barueri teve que se ajustar à legislação brasileira, dentre elas, o artigo 5º da resolução nº3, de outubro de 1997 expedida pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), segundo a qual,

Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei 9.394/96, envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço (BRASIL, 1997).

Mas foi somente em 2001 que o município efetivou medidas concretas em tal direção, com a implantação do Núcleo Pedagógico por meio da Secretaria de Ensino Fundamental, para suporte técnico às escolas da rede municipal. Este núcleo era composto por “[...] um diretor, um coordenador, 17 professores das disciplinas ministradas no Ensino Fundamental: 4 de Língua Portuguesa, 4 de Matemática, [...] 4 professores de Educação Infantil [...]” (SOUZA, 2007, ps. 106 e 107), mais 1 professor das demais disciplinas, incluindo um professor alfabetizador e um professor de Educação Especial (SOUZA, 2007). Esses professores eram chamados de Formadores. Concomitantemente, o município foi sede do programa “*Formação de Formadores*” para as áreas de Português e Matemática. Este programa foi fruto de uma parceria entre o estado paulista, por meio da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho (SERT), e o Instituto Qualidade no Ensino (IQE) ligado à Câmara do Comércio Americano (SOUZA, 2007; BARUERI, IC nº 09/07, 2007).

O “*Formação de Formadores*” ofereceu um curso de 520 horas para os quatro professores de Português e os quatro professores de Matemática (Formadores) do Núcleo Pedagógico de Barueri, os quais seriam responsáveis pela multiplicação do conhecimento adquirido aos 620 professores da rede de ensino. Ao final de 2001, a Secretaria de Educação implantou o “*Avaliação da Aprendizagem*” que, de acordo com a própria Secretaria, consistiu em uma prova de Português e Matemática aplicada a todos os alunos da rede com o objetivo de analisar a qualidade da educação oferecida em sua rede. Ainda, como continuidade da parceria com o IQE, foi elaborado o programa “*Sequências Didáticas*” que objetivou a produção de material didático apostilado específico para Português e Matemática, voltado para a realidade municipal com o intuito de que “[...] toda a rede desenvolvesse de forma mais homogênea o currículo proposto para o ensino de Barueri” (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls. 264). Tal material apostilado foi implantado no ano de 2002 nas escolas.

Ou seja, no ano de 2001 foram realizados três programas objetivando: formação continuada dos docentes, avaliação de aprendizagem dos alunos e produção de material didático apostilado único para toda a rede (aplicado somente em 2002). Todos voltados às disciplinas de Português e Matemática e implantados por meio do Núcleo Pedagógico municipal.

O foco nas disciplinas de português e matemática parece indicar conformação aos testes padronizados elaborados pelos entes federados que avaliam basicamente estas duas disciplinas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aplicado desde 1995, o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), aplicado desde 1996, e posteriormente a Prova Brasil, aplicada desde 2005. Esta hipótese tem resguardo na indicação de Souza e Oliveira (2003) quando afirmam que as avaliações têm impactado de modo a incitar uma competitividade nas e entre as instituições de ensino e na ideia de Ball (2004) sobre *performatividade*, ou seja, indução de novas práticas e de uma nova cultura no âmbito das instituições públicas.

Ao final do ano de 2002, o município tornou aplicar a “*Avaliação da Aprendizagem*” que, segundo declaração da SMEC, evidenciou discreta melhora nos índices educacionais. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

Em 2003, o Instituto Paidéia assume a assessoria para o EF municipal em lugar do IQE. De acordo com o sítio eletrônico da instituição, “O Instituto Paidéia de pesquisa e Desenvolvimento Educacional é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), não governamental e sem fins lucrativos” (PAIDÉIA, 2005. Disponível em <http://institutopaideia.org/portugues/quem.html>. Acesso em jan. 2012).

Ao que tudo indica, o Instituto Paidéia possui um programa próprio, envolvendo também somente as disciplinas de Português e Matemática, denominado “*Círculo de Aprendizagem*”, o qual abarca a formação de professores e gestores com auxílio para a elaboração de material próprio e avaliação dos alunos da rede. Entretanto, a SMEC no IC 09/07 não indica a mudança do programa, apenas a mudança da instituição parceira, e continua denominando as ações posteriores pelo nome dos programas elaborados durante a parceria com o IQE. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

Além do programa para elaboração de material didático próprio, o Instituto Paidéia continuou com programa de formação para os formadores de Português e Matemática do Núcleo Pedagógico. O aprendizado obtido no curso oferecido pelo Paidéia era repassado pelos Formadores aos professores de toda a rede. Ainda, os profissionais de gestão das EMEF's e os supervisores de ensino foram assessorados pela OSCIP para a elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP's). (SOUZA, 2007)

Segundo a própria SMEC,

O ano de 2003 foi sem dúvida o mais produtivo, com professores mais seguros e com uma equipe de formadores absolutamente preparada para auxiliar os professores, acompanhando-os semanalmente, planejando em conjunto as aulas semanais vindouras, com o esclarecimento de dúvidas e a troca constante de experiências bem sucedidas na solução de dificuldades (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls. 265).

Ainda de acordo com a SMEC, no ano de 2003 é inaugurado o Centro de Aperfeiçoamento de Professores (CAP), prédio no qual ocorrem os cursos de formação de professores. A partir de então, os professores da rede adicionaram três aulas a mais em sua jornada, remuneradas, para que pudessem estudar. A estrutura do prédio impressiona:

Barueri tem hoje uma estrutura excelente, o CAP está dividido em quatro alas – azul, amarela, laranja e verde. Nosso espaço conta com uma biblioteca (Jorge Amando), um auditório (Vitor Civita) com capacidade para 350 pessoas, uma sala de áudio/vídeo, uma sala de segurança e transportes, uma sala de informática (Charles Babbage) com aproximadamente 40 microcomputadores, uma sala de apoio pedagógico (Lígia Assunção de Amaral), uma sala de Educação Infantil (Monteiro Lobato), além de salas destinadas a cada disciplina [...]. Temos ainda uma quadra poliesportiva com medidas oficiais (entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Barueri In SOUZA, 2007, p. 108).

Tal êxito, declarado pela SMEC, parece ter refletido nos índices educacionais propostos pela Prefeitura, mais especificamente, pela avaliação aplicada aos alunos da rede, pois “No mês de novembro de 2003 realizou-se uma nova “*Avaliação de Aprendizagem*” com todos os alunos da rede municipal de ensino, a qual apontou uma melhora bastante consistente” (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls. 265). Segundo declarado pela SMEC, o esforço empreendido pela Prefeitura não foi traduzido somente na melhora dos índices educacionais por ela implantados, mas também pela reivindicação, dos professores de outras áreas, em participar de tais programas. De acordo com a SMEC,

Em razão do sucesso do programa “Sequências Didáticas”, os professores de outras disciplinas (fora português e matemática), passaram também a reivindicar material didático (apostilas) semelhante para aplicar em suas disciplinas. Iniciou-se, então, um novo processo de avaliação para aplicar junto aos formadores do CAP, a fim de estruturar os descritores necessários para que os alunos pudessem atingir as habilidades necessárias e compatíveis com cada faixa etária e série (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls. 265).

Ou seja, a partir da reivindicação de docentes das outras disciplinas para participar dos programas desenvolvidos pela SMEC, a Prefeitura inicia processo de avaliação das necessidades de cada disciplina.

Ao que parece, a troca de empresa se justificaria por que de acordo com o constante na página eletrônica do Instituto Paidéia, a OSCIP não contaria com programas voltados para as outras disciplinas (<http://institutopaideia.org/portugues/progs.html>. Acesso em jan. 2012). Fica a dúvida, entretanto, acerca do que os profissionais ligados às outras disciplinas, alocados no Centro de Apoio Pedagógico (antigo Núcleo Pedagógico), estariam realizando desde 2001. Tal informação não se encontra no processo IC nº 09/07 aqui analisado.

Nesse processo, a Secretaria de Educação e Cultura declara que desde o início de 2003 contataram

[...] diversas instituições educacionais, tais como Objetivo, Expoente, Positivo, com a finalidade de identificarmos aquelas capazes de produzir material didático para nossa rede de ensino, nos moldes aqui descritos. Dentre inúmeras empresas contatadas, não logramos êxito, em virtude das mesmas não produzirem material didático personalizado como é de nosso interesse. Tais empresas se interessam pela comercialização de seus materiais didáticos nos moldes “franquia”, ou seja, disponibilizam material didático em formatos pré-definidos e padronizados. No entanto, nessa busca tomamos conhecimento do trabalho realizado no município de São Bernardo do Campo/SP, na área educacional, cuja filosofia norteadora é análoga à nossa. Isto posto, tomamos conhecimento, também, que a empresa responsável pela produção do material didático daquele município é a empresa Filosofart (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls.102).

A resposta dada pela Prefeitura à reivindicação do professorado municipal foi a contratação da empresa Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda, ainda em 2003, para implantação do sistema apostilado de ensino “Coleção Criança Cidadã” em 2004. Este sistema apostilado de ensino continha material didático apostilado e articulado entre as disciplinas, destinado às séries de 1ª a 8ª séries do EF, além de cursos de capacitação e treinamento de professores realizado em duas etapas. A primeira entre os dias 26, 27, 28, 29 e 30 de janeiro de 2004 e a segunda entre os dias 26, 27, 28, 29, e 30 de julho do mesmo ano. Também, foi oferecido capacitação, assessoramento e suporte à equipe técnica da Secretaria de Educação, das escolas e professores. Ainda, segundo documento da empresa, sua “clientela” seriam os supervisores de ensino, coordenadores do núcleo pedagógico, diretores, vice-diretores e professores (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

O preço da contratação foi de R\$ 6.415.069,00 (seis milhões, quatrocentos e quinze mil e sessenta e nove reais) que referiam-se a: R\$ 100,00/hora pelo serviço de capacitação docente, R\$ 80,00/hora para treinamento docente, material didático para alunos da 1ª a 4ª série no valor unitário de R\$ 141,00 e, por fim, material didático para alunos de 5ª a 8ª série no valor unitário de R\$ 156,00. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

A municipalidade teve ainda de arcar com os custos da impressão do “lay-out” e das apostilas finalizadas, da distribuição e dos direitos autorais dos autores da Filosofart. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

A contratação foi realizada mediante modelo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sob o argumento de especificidade e exclusividade do serviço prestado pela empresa. Esta possibilidade de contratação está salvaguardada pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF/88 ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública. De acordo com o inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/93,

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes (BRASIL, LEI 8.666/93, art. 25, inciso I)

Tal orientação para adoção deste procedimento administrativo foi dada à SMEC, pela Secretaria dos Negócios Jurídicos da Prefeitura, e também à Filosofart que consultou a empresa “Fukushima e Amintas – advogados associados”, com sede em Curitiba/PR.

De acordo com o documento elaborado pela empresa “Fukushima e Amintas – advogados associados”, “No que se refere aos elementos de identificação, entende-se que se o material contiver um mínimo de originalidade (contribuição pessoal) estará sob a tutela do direito autoral, conforme se depreenderá” (BARUERI, IC Nº 09/07, 2007, fl. 170). Para comprovar o mínimo de originalidade, a SMEC deveria apoiar-se na singularidade do produto e no direito autoral de sua produção, tendo como base a Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Segundo o art. 7º desta Lei,

São obras intelectuais protegidas as criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro, tais como:

I – os textos de obras literárias, artísticas ou científicas;

(...) (BRASIL, 1998, art. 7º)

Ainda, na apresentação da empresa para a Prefeitura de Barueri, a própria empresa declara que a Filosofart

(...) é uma empresa preocupada com o desenvolvimento educacional de nosso país, principalmente com uma educação de qualidade capaz de oferecer a todos os cidadãos (...) condições dignas que configuram os requisitos mínimos para se viver numa sociedade moderna, com oportunidade e escolhas fundadas numa visão racional da vida e nos valores incorporados ao longo de sua formação. (...)

Entendendo que a educação em nosso país passa por um momento de resgate da qualidade de ensino (...)

As noções devem ser construídas no pensamento, devem ser articuladas com seu contexto mais do que memorizadas, podendo assim contribuir para o aumento da capacidade de compreensão e atuação.

Portanto, acreditando nisto e procurando auxiliar os professores nesta empreitada é que a Filosofart elaborou seu Caderno de Apoio Pedagógico que atende não só aos conteúdos estruturados nos Parâmetros Curriculares Nacionais, como também as peculiaridades e especificidades de cada município, de cada comunidade, enfim, de cada unidade escolar, vivenciando seus valores de tal forma que eles transcendem a cognição.

No entanto, apresentar e entregar o material aos educadores seria insuficiente, pois o desconhecimento do mesmo poderia torná-lo ineficaz e não atingir os objetivos propostos. (BARUERI, IC Nº 09/07, grifos meus)

Mas como vimos anteriormente, por mais que a empresa destaque sua especificidade, o cerne da questão da inexigibilidade refere-se à impossibilidade de comparação e competição entre produtos da mesma categoria, devendo ser comprovada por órgão de registro do comércio local, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou pelas entidades equivalentes (BRASIL, 1993) Mais uma vez devemos lembrar que “(...)

as apostilas de material didático não podem ser consideradas exclusivas, pois podem ser fornecidas por diversas empresas privadas especializadas nesse setor” (SILVEIRA, 2009, p. 150), mesmo se considerarmos que o material seja adaptável à realidade local, como afirma a empresa Filosofart. Como veremos adiante, a empresa Múltipla Editora e Tecnologia Educacional Ltda. contratada pelo município de Vinhedo também alega seu trabalho específico para cada município.

De qualquer modo, a contratação da Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda. foi realizada sob inexigibilidade de licitação sob o argumento de que o material e serviço desta empresa teria como vantagem sua adaptabilidade à realidade local de Barueri. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

De acordo com a SMEC, a parceria foi efetivada tendo os Formadores do CAP elaborado os “descritores”¹⁶ e aos autores da empresa coube a elaboração do conteúdo e a produção do material didático apostilado.

As apostilas foram distribuídas às escolas em três momentos diferentes ao longo do ano de 2004, ou como constante no IC nº 09/07, em “três unidades letivas”. A primeira unidade letiva (fevereiro e março) chegou às escolas somente no 1º dia de aula. Os formadores do CAP, os professores da rede e os autores da Filosofart acompanharam o processo de implantação e uso das apostilas neste primeiro momento. Ao mesmo tempo, planejaram a implantação da segunda (meses de abril, maio e junho) e terceira (meses subsequentes do ano) unidades letivas. Neste ano, o programa “*Avaliação de Aprendizagem*” foi adiantado para o mês de julho objetivando, segundo a SME, identificar e adotar possíveis correções no programa para o semestre subsequente.

No ano de 2005 a parceria se manteve e foi desenvolvida sob os mesmos moldes. Para 2006, a SMEC declara que formadores e professores da rede “[...] haviam conquistado com segurança alto grau de autonomia que lhes conferia [...] competência bastante para elaborar seu próprio material didático com qualidade [...]” (BARUERI, IC Nº 09/07, 2007, fls. 266 e 267). Esta situação teria justificado o término da parceria com a Filosofart a partir de 2006 (BARUERI, IC nº 09/07, 2007).

¹⁶ Não há menção no documento a especificação do que sejam exatamente os “descritores”, mas acredita-se que sejam itens de concepção pedagógica e de informações que deveriam ser levados em consideração para a elaboração do material.

Mesmo que não seja objetivo deste trabalho analisar as ações da SMEC, tal descrição acima realizada ajuda-nos a melhor entender o contexto sob o qual foi realizada a parceria.

A opção pela municipalização das matrículas do EF parece ter obedecido ao incentivo dado com o Fundef, já que inicia-se no mesmo ano de publicação da Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. A rapidez e a grande quantidade de matrículas assumidas exigiram do poder público municipal a necessidade de se ajustar tanto com relação à sua infra-estrutura física, como também, às legislações que conformam as redes educacionais municipais. Ainda, não podemos descartar a provável influência que as avaliações externas realizadas pela União, pelo estado paulista ou mesmo pelo próprio município tiveram para a realização das parcerias e para a efetivação dos programas realizados em Barueri, que priorizaram conteúdos desenvolvidos nas disciplinas de Português e Matemática.

De acordo com o declarado pela SMEC, o sucesso dos programas adotados repercutiu positivamente nos docentes de outras disciplinas da rede barueriense, o que fez com que o professorado pressionasse o governo municipal a ampliar tais programas para as outras disciplinas. Tal pressão foi respondida pela contratação de uma nova empresa denominada Filosofart que, em parceria com professores da rede, implantaram o sistema de ensino apostilado junto à Barueri durante os anos de 2004 e 2005, produzindo material didático específico para todas as séries do Ensino Fundamental, sob treinamento e capacitação dos professores da rede pela empresa com o custo de R\$ 6.415.069,00 (seis milhões, quatrocentos e quinze mil e sessenta e nove reais).

Os programas “*Avaliações de Aprendizagem*” e “*Sequências Didáticas*” foram contínuos desde 2001, mesmo que sob orientação de diferentes instituições privadas. Entretanto, o “*Formação de Formadores*”, voltado para professores de Português e Matemática, parece ter ocorrido até 2003, encerrando-se em 2004 com a contratação da Filosofart. Entretanto, os professores da rede parecem ter contado desde 2003 com o tempo de três aulas a mais em sua jornada para que pudessem estudar no Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico (CAP) municipal.

3.3. Atuação do MP em Barueri

O Ministério Público de Barueri localiza-se junto ao Fórum Municipal que possui dois prédios próximos um ao outro, sendo que o MP também possui salas em ambos os prédios. O prédio principal tem dois andares e o anexo três.

Esta comarca é de Entrância Final e abrange além do município de Barueri, também os municípios de Santana de Parnaíba e Pirapora do Bom Jesus. As atribuições da comarca são divididas entre oito Promotorias de Justiça (PJ), das quais quatro são dedicadas à área Criminal e quatro dedicadas à área Cível. Para esta última, a divisão é feita de modo que a 4ª e a 7ª dividem a área da Infância e Juventude, a 5ª Promotoria de Justiça cuida da área dos Direitos Difusos (como por exemplo, Direitos Humanos, do Consumidor, Meio Ambiente, entre outros), com exceção da área do Patrimônio Público, e a 8ª cuida de parte da área Criminal e de todas as atribuições do Patrimônio Público. (MAGALHÃES, 2012; LYRA, 2013)

Para o Promotor Magalhães (2012), a comarca de Barueri é uma Entrância Final peculiar,

Porque ela é uma Final, mas ela... são só oito cargos, né? Para uma Final é um número de cargos pequeno, no meu entender. Precisaria de mais cargos. E além disso é um município muito rico, com muitos problemas por conta disso: tem muitas indústrias. Então acaba tendo um volume muito grande (MAGALHÃES, 2012).

O Inquérito Civil sobre a compra do sistema apostilado de ensino ocorreu na 5ª e na 8ª PJ, devido à reestruturação de atribuições que ocorreu na comarca em 2009, em função do Ato Normativo nº 564/2008-PGJ-CPJ de 19 de dezembro de 2008 que estabeleceu e padronizou as atribuições dos Promotores de Justiça, entre outras providências¹⁷. Sendo o objeto principal das investigações do IC a Improbidade Administrativa, foram dois os Promotores de Justiça titulares que cuidaram do caso: a 5ª e a 8ª Promotoria de Justiça, que são executadas pelos Promotores Marcos Mendes Lyra e Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior, respectivamente.

Para o 5º Promotor de Justiça Marcos Mendes Lyra (2013), que ocupa sala no prédio principal do Fórum, o pessoal de apoio e os recursos humanos da Promotoria são satisfatórios, permitindo bom andamento do trabalho. Já o 8º Promotor de Justiça

¹⁷ Este foi o Ato Normativo, destacado no capítulo 2, que aconselha que a área do Patrimônio Público seja realizada por Promotor de Justiça diferente daquele responsável pelas áreas do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo e Direitos Humanos.

Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior (2012) acredita que tanto o pessoal de apoio como os recursos físicos estão muito aquém para que o trabalho possa ser compatível com a carga de trabalho que exige a área do Patrimônio Público nos três municípios da comarca de Barueri. Atualmente, a 8ª Promotoria de Justiça conta com um Oficial de Promotoria, um estagiário e dois Assistentes Técnicos. Entretanto, segundo o Promotor Magalhães (2012), até 2010 ele não contava com Assistentes. Para que o trabalho pudesse ter maior eficiência, o Promotor Magalhães (2012) acredita que,

(...) para uma Promotoria do Patrimônio Público, precisaria ter no mínimo um Assistente (Técnico) direto. Porque tem rodízio, né? No mínimo um (Assistente Técnico) constantemente, mais dois estagiários, mais dois Oficiais de Promotoria para que o andamento fosse dinâmico (MAGALHÃES, 2012)

Com relação às instalações físicas, o Promotor ocupa uma sala no prédio anexo e entende que deveriam melhorar bastante com a criação de uma sala para audiências, reuniões e oitivas, maior espaço para guardar os IC's e ACP's em andamento (já que estes documentos ficam em sua mesa e em cómodas) e mais computadores que permitam acesso à internet, pois, dos três computadores de sua sala, apenas dois possuem acesso à rede. (MAGALHÃES, 2012)

Mas acredita que a falta de estrutura física e humana deve-se à sua recente condição de Entrância Final, pois, antes da reclassificação de entrância, com a Lei Complementar nº 98, de 21 de dezembro de 2005, a comarca de Barueri era classificada como de 3ª Entrância. Nas palavras do Promotor,

É como se fosse uma Intermediária aqui (Promotoria de Entrância Intermediária). É uma final, quase Intermediária aqui. Porque aqui antes era 3ª (Entrância), não era Final. Houve uma reclassificação de entrâncias em 2005 e aqui passou pra Final, mas a gente ainda não tem estrutura de Final. (MAGALHÃES, 2012)

Desse modo, acredita que a melhora da estrutura física e humana é um processo que vem ocorrendo. Como exemplo cita, além da chegada de dois Assistentes Técnicos, que até pouco tempo atrás dois dos computadores de sua sala eram próprios. (MAGALHÃES, 2012)

Sobre o Promotor de Justiça Marcos Mendes Lyra, este ingressou no MP em 1989 e seu interesse pela carreira deveu-se às características próprias da instituição, como por exemplo, a liberdade de ação do Promotor, a pró-atividade da instituição, além das vantagens salariais da carreira. Com a CF/88, acredita que a possibilidade de atuação do MP para os Direitos Difusos e Coletivos seja outra característica que lhe desperta o interesse. Possui mestrado na área do Direito ao Consumidor e chegou a ser professor do

ensino superior, lecionando nesta área durante muito tempo. Entretanto, a carga de trabalho com as duas funções acumuladas fez-lhe optar por largar a docência e ficar somente no MP. O Promotor atua na 5ª Promotoria de Justiça da comarca de Barueri desde 1997, a qual abrange grande parte da área dos Direitos Difusos e Coletivos, entre eles, Meio Ambiente, Consumidor e Saúde. Até 2009, o Patrimônio Público (antiga área da Cidadania) também ficava sob sua tutela, mas acredita que o andamento de seu trabalho foi facilitado com a saída desta área para outra Promotoria, pois, “(...) o Administrador Público deixa de te ver como um possível “inimigo” e passa a perceber que a gente pode ser um aliado” (LYRA, 2013).

O Promotor Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior também se interessou pelo MP devido à atuação voltada para a sociedade e à pró-atividade da instituição, ingressando no MP no ano de 2003 após um ano e meio de formado trabalhando como escrevente do Judiciário. Chegou na comarca de Barueri em 2009 onde desde então atua na 8ª Promotoria de Justiça com atribuição ligada ao Patrimônio Público e parte da área Criminal. Desde a Entrância Intermediária atua com a área dos Direitos Difusos e Coletivos, com especial interesse pessoal pela área do Patrimônio Público, pois acredita que tenha maior satisfação pessoal e maior habilidade no desenvolvimento dos trabalhos com a área. (MAGALHÃES, 2012)

O Ministério Público (MP) local de Barueri instaurou o IC nº 09/07 em fevereiro de 2007, para investigação da contratação da Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda, em face de uma representação apresentada ao Promotor de Justiça Marcos Mendes Lyra pelo presidente do Sindicato dos Professores das Escolas Públicas Municipais (Sipro-Oeste). (BARUERI, IC nº 09/07)

Ou seja, destaca-se que este IC foi instaurado no segundo ano *após* o término do contrato, que vigeu até 2005, quando foi relatado o caso para o MP.

De acordo com o depoimento do presidente do sindicato, o município de Barueri teria contratado a Filosofart para fornecimento de material didático, sendo que esta empresa estaria sendo alvo de investigação pelo Promotor de São Bernardo do Campo por fraude de direitos autorais e fraudes contra o Poder Público. Ainda, o depoente, na qualidade de professor de Português, assegurou que o material seria de péssima qualidade e, por isso, não se justificaria a compra do material pela municipalidade, tendo em vista os livros

distribuídos gratuitamente pelo Ministério da Educação (MEC) por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

De posse destas informações, o Promotor Marcos Mendes Lyra instaura Inquérito Civil para

[...] apurar a ocorrência de ato de improbidade administrativa pela compra de material didático inadequado para distribuição aos alunos do ensino fundamental do município de Barueri, fornecido pela empresa **FILOSOFART EDITORA, BRINQUEDOS E SOFTWARES LTDA**, com preterição de material de excelente qualidade que seria fornecido pelo Ministério da Educação (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fl. 2, grifos no original).

Ao instaurar o IC, o Promotor de Barueri contrapõe o “material inadequado” adquirido junto à Filosofart, ao material distribuído gratuitamente pelo MEC de “excelente qualidade”. O que primeiramente nos chama atenção, é a investigação exclusiva acerca da qualidade *do material didático apostilado* e não de todo o pacote de produtos e serviços contratados pela Prefeitura.

Ainda, mesmo considerando a qualidade do material didático apostilado, tanto para o Promotor Lyra (2013) quanto para o Promotor Magalhães (2012), a questão da qualidade do material neste IC seria uma questão subsidiária do principal objeto de investigação das Promotorias, qual seja, a Improbidade Administrativa referente à lesão ao erário e ao enriquecimento ilícito. A qualidade do material, desse modo, aparece para dar suporte à possibilidade de ter ocorrido lesão ao erário mediante a qualidade do serviço prestado. De acordo com o Promotor Marcos Mendes Lyra (2013),

Só a discussão da qualidade do material seria insuficiente para ser acolhida no Judiciário. Era necessário, para aumentar as chances de uma procedência ou condenação na ação, a demonstração de um ato de Improbidade, ou seja, de um ato de má fé para favorecer alguém em detrimento do patrimônio público. (LYRA, 2013)

Em sentido similar, Magalhães (2012) entende que

A questão da qualidade do ensino, por si só, ela... eu entendo que ta ligada diretamente à educação e seria atribuição ou do Promotor da Infância (área da Infância e Juventude) ou do Promotor dos Direitos Humanos ou Educação. Só que a qualidade do ensino não deixa de estar atrelada à prestação do serviço que foi contratado. (MAGALHÃES, 2012)

Mas o mesmo Promotor ressalta que,

A Improbidade, a questão jurídica, ela envolve uma série de pontos. Eu não posso falar simplesmente que por falta de qualidade existe Improbidade Administrativa, tá? Eu não posso falar que a prestação, de qualquer serviço, tanto na educação ou na área de engenharia ou na compra de material... qualquer coisa. Se uma empresa contratada (...) pelo Estado fornece um serviço de qualidade inferior, esse fato, por si só, pode não representar Improbidade. Mas pode representar! Se você trazer outros elementos atrelados (MAGALHÃES, 2012)

De fato, a Improbidade Administrativa relaciona-se ao dever que tem o Administrador Público e aqueles que atuam em seu nome ou sob sua coordenação, de atuar em consonância com os princípios da moralidade e honestidade administrativas. Para tanto, a Lei 8.429 de 2 de junho de 1992 considera que podem ser três os atos de Improbidade Administrativa: os que importam enriquecimento ilícito (ganho de patrimônio realizado de modo indevido), os que causam prejuízo ao erário (ação ou não ação que resulte em perda de patrimônio, malbaratamento, desvio, ou dilapidação dos bens Públicos) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (honestidade, imparcialidade e legalidade). (BRASIL, 1992; ALEXANDRINO; PAULO, 2006)

Ou seja, nesse sentido percebe-se que a qualidade do material, nesse caso, seria apenas um indício de que haveria malbaratamento dos recursos públicos, quando de um gasto excessivo para adquirir um material de baixa qualidade, considerando-se principalmente, que o MEC ofereceria livros de ótima qualidade.

Apesar do IC ter ocorrido sob o viés da Improbidade Administrativa, pois impetrada e conduzida na Promotoria do Patrimônio Público, hoje o Promotor Magalhães (2012) entende que “Talvez, a melhor solução seria que em um Inquérito Civil como esse, tivesse atuação conjunta do Promotor da Educação com o Promotor do Patrimônio Público” (MAGALHÃES, 2012).

De qualquer modo, a atuação realizada neste IC foi a investigação de Improbidade Administrativa pela possibilidade de lesão ao erário e de enriquecimento ilícito.

Lesão ao erário, pois a contratação da Filosofart caracterizaria sobreposição de recursos, tendo em vista os materiais didáticos oferecidos pelo MEC. Ou seja, a compra do material da Filosofart seria um desperdício de recursos públicos, ainda mais se identificada a falta de qualidade do material. Já a investigação sobre enriquecimento ilícito teria base na denúncia do presidente do Sindicato dos Professores – Região Oeste (Sinpro-Oeste) que teria indicado a possibilidade de “fraudes contra o Poder Público”.

Assim, a estratégia adotada pelo Promotor Lyra (2013) foi estabelecer

(...) parâmetros de outros municípios, para se aferir se os preços eram razoáveis ou não. A discussão a respeito do preço seria mais fácil de ser assimilada no Judiciário do que enfoque na qualidade das apostilas. O preço abusivo é aferido em função do preço médio do mercado, que é um dado objetivo passível de ser obtido. A discussão da qualidade da apostila poderia se tornar subjetiva. Ainda que se encontrasse no material apostilado alguma informação errada ou

equivocada, provavelmente havendo qualidade no restante do material, o Judiciário não invalidaria a sua compra como um todo (LYRA, 2013)

Nesse sentido, expede ofício para que a Prefeitura de Barueri fornecesse toda a cópia do procedimento de compra do material, o contrato realizado, bem como, cópia de cada exemplar do material didático apostilado distribuído à rede educacional municipal. Por fim, pede ao Centro de Apoio Operacional Cível (CAO) levantamento de possíveis ações frente a mesma empresa. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007; LYRA, 2013)

Sobre a inexigibilidade de licitação para a contratação da Filosofart, o Promotor Lyra (2013) realiza consulta ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pedindo cópias de pareceres sobre contratações de empresas por parte de instituições públicas, com o objetivo de analisar a jurisprudência envolvida no caso e adquirir . Nesse sentido, pede cópia da deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a contratação da Sterling Commerce do Brasil Ltda. pelo Banco Nossa Caixa S/A, que também foi por inexigibilidade de licitação. Neste caso, o parecer do Tribunal de Contas foi favorável à inexigibilidade de licitação, tendo em vista comprovação do serviço exclusivo prestado pela Sterling Commerce do Brasil Ltda. Pede cópia também do parecer do TCE/SP sobre a contratação por inexigibilidade de contratação da Editora COC Empreendimentos Culturais Ltda. pelo município de Descalvado. Neste caso, o parecer dado pelo TCE/SP foi contrário à inexigibilidade de licitação tendo em vista que outras empresas ofereciam o mesmo serviço e que os preços praticados estariam acima do praticado no mercado. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

O TCE/SP também envia cópias de pareceres feitos sobre a contratação da Filosofart por outros municípios, nos quais o TCE/SP pronuncia-se favorável à todas as contratações. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

Outrossim, a Prefeitura de Barueri alegou ter feito pesquisa de mercado, contatando inclusive a Editora COC Empreendimentos Culturais Ltda., e, segundo a Prefeitura, não encontrou empresa que elaborasse apostilas a partir dos descritores feitos pelos professores, o Promotor de Justiça expede que

Este material seria único (apostilas da Filosofart), por que seria produzido a partir de conteúdo e tópicos a serem definidos pelos próprios professores. Na realidade não se tratou de fornecimento de livros ou apostilas, mas de prestação de serviços. Na reportagem de fls. 246, há menção de outras duas empresas também envolvidas no mesmo tipo de fornecimento, ou seja, Múltipla e Expoente (BARUERI, IC nº 09/07, 2007, fls. 330).

É de se notar que é no desenvolvimento dos trabalhos que o Promotor Lyra tenha percebido que a contratação da Filosofart não estaria restrita à contratação de material didático, mas de todo um pacote de serviços e, ainda, que tais serviços poderiam ser fornecidos por outras empresas. Destaca que a produção do material didático apostilado seria produzido especificamente para o município de Barueri, tornando-o efetivamente único, mesmo que sob suspeita de que tal procedimento poderia ser adotado por outras empresas, no caso, as empresas Múltipla e Expoente. Nesse sentido, o Promotor pede ao CAO Cível para que entregue cópias dos possíveis IC's existentes nos municípios contratantes destas.

Tendo o Promotor de Justiça de Limeira respondido que teria uma representação em face da contratação da Múltipla, o Promotor de Barueri pede cópia de todo o IC até então realizado. Por esse motivo, o Promotor Lyra fica sabendo de Inquérito Civil instaurado pelo Grupo de Atuação Especial Regional de Combate ao Crime Organizado de Campinas (Gaerco/Campinas) para averiguação de prática de corrupção ativa, envolvendo desvio de dinheiro público destinado à compra dos serviços prestados pela empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.

Entretanto, acerca deste material do IC de Limeira e do Gaerco/Campinas, o Promotor Lyra (2013) entende que “(...) se fosse proposta uma ação para discutir o preço ou a qualidade da apostila fornecida para o Município de Barueri, os fundamentos deveriam se basear no contrato e na apostila específica deste município, e não (...) de outros municípios” (LYRA, 2013). Desse modo, para a averiguação do enriquecimento ilícito, esse material não poderia ajudá-lo.

A constatação de que o pacote de serviços prestados pela Filosofart poderia ser comparado ao material da empresa Múltipla ou Expoente não foi realizada durante o tempo que o IC nº 09/07 ficou sob os cuidados deste Promotor. Já quando o IC passa aos cuidados do Promotor Magalhães, tal constatação não é mencionada. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007)

De posse destas informações, os Promotores entendem que não havia qualquer fato que pudesse comprovar o enriquecimento ilícito. (MAGALHÃES, 2012; LYRA, 2013)

Com relação à lesão ao erário público pela qualidade do material, o Promotor Lyra, ao receber as cópias de cada exemplar do material didático, expede ofício para que o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAex) realizasse perícia técnica. Entretanto, recebe

resposta de que o CAex não contaria com especialista técnico da área pedagógica para empreender tal análise. (BARUERI, IC nº 09/07, 2007; LYRA, 2013)

Ainda, já sob a tutela da 8ª Promotoria de Justiça de Barueri, sob os cuidados do Promotor Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior, foram enviadas as avaliações pedagógicas prestadas ao Gaerco/Campinas quando de sua investigação acerca dos materiais da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. ofertados aos municípios de Valinhos, Vinhedo e Limeira. A instituição responsável pela avaliação do material foi Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) da Secretaria de Estado da Educação do Governo de São Paulo. De um modo geral, da análise empreendida pela CENP, constava a não consonância com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) no que diz respeito aos conteúdos e metodologias de ensino. (BARUERI, IC nº 09/07)

A avaliação da CENP define que as apostilas analisadas teriam metodologia de tendência conteudista e, ainda assim, os conteúdos conteriam erros e simplificações não condizentes com um material de boa qualidade.

Entretanto, de posse destas informações, o Promotor de Barueri não encontra fatos objetivos, entendendo na Promoção de Arquivamento que “[...] Da análise do parecer técnico [...] relativos a Limeira, Valinhos e Vinhedo percebe-se conclusões subjetivas e existência de alguns erros gráficos, os quais, por si, não podem apontar pela ineficiência do material” (BARUERI, IC 09/07, 2007, sem pg).

Quando questionado acerca da avaliação realizada de que a análise da CENP para os materiais da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. vendidos aos municípios de Valinhos, Vinhedo e Limeira seria de ordem subjetiva, o Promotor, ao ler por ocasião da pergunta o texto da avaliação realizada pela CENP, responde que

Eu achei que, assim, eles apontaram... aqui nesse caso que haveria talvez alguma fraude lá... umas conclusões assim: que poderia melhorar... Agora, com base nisso aqui, se fosse repetir, talvez eu não questionasse a qualidade do material. Porque por exemplo, olha “Em história propõe o trabalho com os primeiros habitantes do Brasil e o processo de colonização, mas a sequência é incompleta e restrita” (citando textualmente a análise realizada pela CENP para o material de Valinhos). (...)

É, num tem como: é um pouco subjetivo, né? É assim, são umas questões... acho que se você analisa... se você for pegar aí qualquer livro de faculdade vai ter... Tem métodos, né? Tudo bem, talvez tenham métodos... que ele não seguiu o PCN, né? Mas talvez, assim, eu precisaria... (na minha visão limitada e no meu conhecimento talvez eu não tenha... Talvez fosse uma questão de melhorar na época, de me munir de alguém mais...) essas conclusões aqui se viessem parecidas de Barueri, não seriam suficientes pra eu entender que houve má fé, Improbidade e questionar a devolução, né? (MAGALHÃES, 2012)

Antes de qualquer coisa, é necessário enfatizar que os trabalhos do Promotor objetivavam a comprovação de Improbidade Administrativa, sendo a questão da qualidade uma pequena parte de suas investigações. Outrossim, enfatizar que a entrevista foi realizada em dezembro de 2012, portanto, dois anos após o encerramento do IC. O que importa chamar atenção para a declaração aqui transcrita é que, se há falta de conhecimento da parte do Promotor sobre a questão educacional gerando certa confusão em sua resposta, a análise da CENP sobre o material didático apostilado, efetivamente deveria prover explicações e justificativas suficientes, com base nas prescrições legais e em sua fundamentação pedagógica, para que o operador do Direito possa criar convicções mais embasadas sobre a questão da qualidade.

A análise da CENP realizada apenas cita os problemas, não embasando de forma pormenorizada suas justificativas. Citemos algumas passagens. Sobre o material de Limeira a análise destaca que “O material não está em consonância com os Parâmetros Curriculares Nacionais, tanto no que diz respeito aos conteúdos quanto à metodologia proposta nas sequências das atividades” (BARUERI, IC 09/07, 2007, fl. 319). Ou então, para o material de Valinhos, “O material não está de acordo com os PCNs” (BARUERI, IC 09/07, 2007, fl. 321) Ainda,

Em língua portuguesa trabalha com textos publicitários, jornalísticos, debates e entrevistas, **mas as atividades propostas não são suficientes para desenvolvimento da competência leitora** nos gêneros apresentados. Não trabalham atividades de desenvolvimento da linguagem oral, atividades de análise e reflexão da língua (BARUERI, IC 09/07, 2007, fl. 319, grifo meu)

O problema aqui talvez nos remeta à dificuldade de definição do que seja uma boa qualidade do ensino, tal como nos alertam Oliveira e Araújo (2005). Ainda, tal análise parece exercer demasiado peso para o material didático para o processo de ensino-aprendizagem, confirmando análise de Adrião et. al. (2009), de que haveria uma volta ao tecnicismo na discussão educacional. Ora, questiona-se quantas atividades seriam suficientes para que o desenvolvimento da competência leitora fosse desenvolvida em todos e em cada um dos alunos.

É o próprio Promotor Magalhães (2012) quem questiona esta análise:

Eu entendo que você falar que... “Em ciências o tema não permite que o aluno desenvolva procedimentos investigativos, trabalhando textos com muitas informações e na sequência algumas questões sobre o mesmo” (cita textualmente análise sobre o material de Valinhos).

Talvez nas normas lá... na grade que tem que ter, exija que você desenvolva procedimento investigativo, né? (...) Com base então no que isso vai ser

inadequado, né? E se eles fizerem em sala de aula experiências, né? O ensino não está atrelado somente na apostila. Tem um sujeito, tem uma pessoa ali que vai fazer a interface daquilo e você tem que tomar com base nisso também. (MAGALHÃES, 2012)

Concorda-se com o Promotor de que embasar-se em tais análises para que a qualidade seja questionada não seja a mais acertada, pois ignora todo o cotidiano escolar e a relação entre o professor e o aluno. Para tal investigação, seria necessário o acompanhamento das aulas realizadas por cada professor com aquele material específico, o que não seria possível.

De qualquer modo, não são apresentadas as justificativas pela CENP para tais afirmações e, portanto, para o entrevistado, tais justificativas não se sustentam por si só. De acordo com o Promotor Magalhães (2012), “Com base nisso aqui. Não é uma só, né? É uma série de apostilas (sobre a análise do material de Valinhos) (...). Com isso aqui nenhuma ação judicial seria procedente, né? Teria que haver erros crassos, coisas absurdas...” (MAGALHÃES, 2012)

Ainda com relação à questão da qualidade, o Promotor Magalhães expede ofício para que a Prefeitura envie os resultados conquistados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pela rede barueriense. Sendo o IDEB calculado com base no fluxo e na Prova Brasil, os índices municipais seriam para o 1º ciclo do ensino fundamental:

Tabela 6 – Resultados obtidos e projeções do IDEB para o EF da rede municipal barueriense

	ideb 2005		ideb 2007		ideb 2009	
	Nota obtida	Projeção	Nota obtida	Projeção	Nota obtida	Projeção
Séries iniciais	4,5	X	5,2	4,6	5,4	4,9
Séries finais	4,2	X	4,4	4,2	4,7	4,4

Fonte: BARUERI, IC 09/07, 2007.

Pautando-se nesse índice, o Promotor Magalhães em suas considerações finais anota que os resultados conquistados no IDEB têm crescido desde o ano de 2005, o que sustentaria o argumento de melhora da qualidade. Mas novamente é preciso anotar que “Na questão da Improbidade, como eu falei, não é só uma coisa: não é a má qualidade. A gente

tem que somar uma série de indícios que te levem... (...) na área de Improbidade, eu preciso colacionar uma série de eventos pra mostrar pro juiz” (MAGALHÃES, 2012).

Assim, o Promotor de Barueri resolve pela Promoção de Arquivamento do Inquérito Civil 09/07 em 13 de outubro de 2010. Nenhum dos dois Promotores entendem ter ocorrido qualquer comprovação de Improbidade Administrativa por enriquecimento ilícito ou por lesão ao erário. Magalhães (2012) acrescenta ainda que a parceria teria encerrado já no ano de 2005, sendo que a parceria teria sido apenas uma das ações tomadas para a adequação da rede de ensino barueriense às matrículas assumidas quando da municipalização. Segundo o Promotor, “Num contexto em que o município ta evoluindo, tendo recém municipalizado, como é que eu vou falar que não ta sendo prestado o ensino de forma... “É ineficiente!”” (MAGALHÃES, 2012)

O Promotor Magalhães (2012) ainda destaca que, além da falta de comprovação acerca de possibilidade de enriquecimento ilícito, no ano de 2010, o objeto de investigação já havia sido encerrado, não estando mais ocorrendo a contratação da Filosofart pela Prefeitura de Vinhedo. O Promotor Magalhães (2012) entende que o arquivamento do IC nº 09/07 deveu-se ao “(...) IDEB, à questão da prescrição, ao fato do município ter participado em conjunto (da elaboração do material didático), o Tribunal de Contas ter entendido que a própria Filosofart estava adequada... todas em conjunto” (MAGALHÃES, 2012)

Quando instado os Promotores analisar a parceria entre a Prefeitura de Barueri e a Múltipla à luz dos artigos 13, 14 e 15¹⁸ da LDB, o Promotor Lyra (2013) entende que,

(...) um sistema apostilado de ensino possa ser adotado como fruto da participação coletiva de professores e da comunidade escolar. Da mesma forma, como a escolha de material didático já existente e que se opte por ele e não pela produção própria pelo corpo de professores (LYRA, 2013)

O Promotor Magalhães (2012), também em sentido parecido, entende que

Talvez esse tenha sido um ponto positivo aqui em Barueri, porque eles não só compraram, né? Eles fizeram com que os professores participassem junto do desenvolvimento das apostilas, né? Eu não sei até que ponto isso realmente ocorreu, porque cinco anos atrás, você fica... Mas assim, se for só comprar a apostila pronta, ta contrariando sim (MAGALHÃES, 2012)

Para o Promotor Lyra (2013), a legislação não seria infringida caso houvesse a participação coletiva de professores e da comunidade escolar e, para exemplificar, equipara

¹⁸ Estes artigos foram tratados anteriormente, entretanto, de uma maneira geral, tratam da participação da comunidade escolar na gestão democrática e na construção do projeto pedagógico das unidades escolares, com garantia de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades escolares.

a contratação de um sistema apostilado de ensino com a aquisição de material didático que não é elaborado pelos próprios professores, como seria o caso dos livros do PNLD. Também o Promotor Magalhães (2012), relaciona a contratação do sistema apostilado de ensino à aquisição de material didático apostilado.

É interessante notar que, ao longo das investigações, o Promotor Lyra (2013) havia considerado que a parceria efetivada entre a Prefeitura de Barueri e a empresa Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda. não referia-se somente à compra de material didático apostilado, mas também à todo um pacote de serviços que poderiam ser fornecidos por outras empresas como a Múltipla e a Expoente. Nesse sentido, expede ofício para que o CAO Cível informe se houve representações frente a essas empresas nos municípios que a contrataram¹⁹.

Entretanto, com a transferência do IC nº 09/07 para a 8ª Promotoria de Justiça, esta informação ficou sem ser trabalhada ao longo da investigação. Quer dizer, os trabalhos dos Promotores voltam a considerar a contratação da Filosofart como a aquisição de material didático.

Na Promoção de Arquivamento do IC, o Promotor Magalhães por diversas vezes escreve que o objeto da investigação foi a contratação de material didático e toda a sua argumentação corre no sentido de que não foi possível constatar irregularidade na qualidade do material didático.

Desse modo, as investigações dos Promotores de Justiça que cuidaram do IC nº 09/07 focaram aspectos relativos à Improbidade Administrativa, destacadamente, referente à lesão ao erário e ao enriquecimento ilícito. A atuação de ambos os Promotores basearam-se em documentos existentes em outras Promotorias e outros órgãos, sem produzir novas informações sobre o material e o caso específico de Barueri, seja pela falta de especialistas para a área pedagógica no corpo dos funcionários de apoio do MP, seja pelo volume de IC's nas Promotorias de Justiça analisadas.

Interessante notar que o IC tenha se iniciado com a preocupação de avaliar a qualidade do material didático, como base de argumentação para a existência ou não de Improbidade Administrativa. Entretanto, ao longo dos trabalhos realizados pelo Promotor

¹⁹ Importante também destacar que as entrevistas foram realizadas depois de três anos dos autos conclusos e, desse modo, a análise das informações prestadas nas entrevistas deve considerar o longo tempo entre as informações coletadas pelos Promotores e as informações prestadas nas entrevistas.

Lyra a análise voltou-se para o conjunto de serviços prestados pela Filosofart. No entanto, tal informação perdeu-se ao longo do IC nº 09/07 quando da transferência das investigações da 5ª para a 8ª Promotoria de Justiça (PJ). Talvez, a continuação do IC sob a tutela de um só Promotor, nesse caso, poderia ter ajudado no desenvolvimento das investigações ao estabelecer uma linha de desenvolvimento. De qualquer modo, o aspecto principal de toda a investigação é o material didático apostilado e não a cesta de produtos e serviços contratados pela Prefeitura.

Outro fato que nos chama atenção é o período de estabelecimento do IC que ocorreu dois anos após o término do contrato entre a Prefeitura de Barueri e a empresa Filosofart. Tal fato desencadeou dificuldades de investigação para os Promotores e redundou na prescrição do crime e da efetividade das apurações. Quer dizer, mesmo que constatadas irregularidades no processo licitatório ou na qualidade do material, ambas já teriam perdido efeito quando do encerramento do IC em 13 de outubro de 2010.

A avaliação do Promotor Magalhães (2012) sobre a análise técnica da CENP realizada para o material da Múltipla, contratada pelos municípios de Vinhedo, Valinhos e Limeira, serve de alerta para a necessidade das avaliações apresentarem maior cuidado na apresentação dos fatos e nas justificativas arroladas, pois, para que a legislação educacional ganhe efetividade, é preciso tenha embasamento suficiente para que possam os operadores do Direito utilizá-las.

Ambos os Promotores consideraram que a legislação educacional referente à gestão democrática e à participação dos docentes na elaboração do projeto pedagógico (aqui também confundido pelos Promotores, como elaboração no material didático apostilado), foram satisfeitas no processo de contratação da Filosofart pela Prefeitura de Barueri.

Um fato que vale menção, é que o Promotor Magalhães (2012) destacou que, atualmente, corre um IC sobre a formação de um cartel de empresas pertencentes de diferentes membros de uma mesma família, as quais concorrem em licitações de diversas áreas da educação e, dentre elas, concorrem em uma licitação para a venda de material didático apostilado. O acesso ao IC e às investigações não foi possível, mas fato é que o Promotor Magalhães é novamente instado a analisar a compra ou de um sistema apostilado de ensino ou de um material didático apostilado. De qualquer modo,

Foi boa a entrevista porque talvez eu vá ter uma nova abordagem nos casos futuros que talvez eu vá ter que enfrentar aí. (...) Eu tenho um aí (IC) que é

denúncia de um cartel no qual eu vi que uma das licitações era para a compra de apostila. Então ali eu vou verificar essa questão de novo. (...) Só que assim, não é só pra apostila, é um grupo de empresas que é só de um sujeito, que ele tem... ele e a irmã... e eles fazem cartel de licitação de tudo que é área. E tudo na educação. (MAGALHÃES, 2012)

3.4. Delineando o caso de Vinhedo

A povoação do local teve início no começo do século XIX devido à paragem que ali faziam os tropeiros ao percorrer a estrada que ligava São Paulo a Campinas. Em 31 de outubro de 1908 a lei estadual nº 1138 criou o distrito de Rocinha, subordinado à Jundiaí. Com a intensificação do comércio entre o oeste cafeeiro e São Paulo, que produzia produtos básicos, o distrito recebeu diversos estrangeiros que iniciaram produção rentável de videiras e que, em pouco tempo, tornou-se parte central da atividade econômica realizada. Assim, a partir da lei estadual nº 233 de 24 de dezembro de 1948, o distrito eleva-se à categoria de município, tendo o nome de Vinhedo como referência à atividade econômica realizada no local. (IBGE)

Atualmente, o município de Vinhedo faz parte da Região Metropolitana de Campinas (RMC), sendo uma das 19 cidades que a compõem, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, distando, aproximadamente, 80 km da capital paulista. Com uma população de 63.611 em 2010 e um índice de Gini 0,40 (IBGE), entre os anos de 2006 e 2008 Vinhedo apresentava perfil industrial de relevância no estado paulista²⁰, apresentando PIB *per capita* de 105.833,15 em 2010 e um IDHM de 0,857 em 2000, colocando-a na 4ª posição do ranking paulista (SEADE).

Quadro 8 – Resumo com as principais informações sobre Vinhedo

Nº de hab. em 2010	63.611
Índice de Gini	0,40
PIB <i>per capita</i> 2010	105.833,15
IDHM 2000	0,857

Fonte: IBGE e Fundação Seade.

²⁰ Não há dados sobre seu perfil de produção citadino no site da Fundação Seade antes de 2002 e a partir do ano de 2009.

De acordo com o Inep, a rede de educação vinhedense atende a Educação Infantil (EI), o Ensino Fundamental (EF) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), sendo que o total de matrículas existentes na cidade era assim distribuído em 2012:

Tabela 7 – Distribuição das matrículas no município de Vinhedo em 2012.

<i>Dependência</i>	<i>EI</i>		<i>EF</i>		<i>EM</i>	<i>Ens. Técnico</i>	<i>EJA</i>	<i>Total por dependência</i>
	<i>Creche</i>	<i>Pré-escola</i>	<i>1º Ciclo</i>	<i>2º Ciclo</i>				
<i>Estadual</i>	0	0	0	233	1733	0	0	1966
<i>Municipal</i>	1360	1323	3481	3013	0	0	537	9714
<i>Particular</i>	428	414	1255	1203	1026	508	0	4834
<i>Total por etapa</i>	1788	1737	4736	4449	1759	508	537	16514

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

A rede municipal (RM) vinhedense arca com a maior parte das matrículas existentes na cidade, com 59% do total (destacando-se o atendimento para EF), seguida da rede particular (RP) que representa 29% (também com destaque para o EF), e da rede estadual (RE) que representa 12%, destacando-se o atendimento ao EM. De acordo com estudo de José Roberto Rus Perez (2010) sobre indicadores educacionais da RMC, o município de Vinhedo possui os mais altos índices de cobertura da RMC. Tal como em Barueri, esta distribuição das matrículas foi influenciada pelo Fundef.

Tabela 8 – Distribuição das matrículas do EF em Vinhedo na série histórica 1995-2011.

Ano	Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Privada
1995	5.756	0	1.334
1996	5.360	1.125	1.398
1997	2.555	3.732	1.439
1998	1.866	4.296	1.310
1999	1.642	4.239	1.635
2000	1.462	4.364	1.703
2001	1.022	4.744	1.685
2002	651	5.006	1.767
2003	467	5.205	1.751
2004	351	5.211	1.867
2005	381	5.370	1.830
2006	357	5.748	1.914
2007	384	6.053	1.851
2008	264	6.180	2.165
2009	236	6.912	2.039
2010	219	6.984	2.276
2011	257	6.929	2.458

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Acesso out. 2012

As matrículas no EF eram inexistentes até o ano de 1995. Desde 1996, ano em que foi anunciado o Fundef pela Lei nº 9.424/96, ocorreu a transferência das matrículas estaduais para a rede municipal de maneira extremamente rápida, sendo que em 1997 a rede vinhedense havia superado a rede paulista.

Outro fator que nos chama a atenção ao analisar a tabela das matrículas no EF é o aumento da rede privada. As matrículas na rede privada para o EF aumentaram constantemente na série histórica destacada, com crescimento de 84,25% de 1995 a 2011. Como visto anteriormente, existem algumas hipóteses explicativas relacionadas ao acirramento da concorrência neste setor e à expansão do crédito voltado ao consumo. Entretanto, no caso de Vinhedo temos que nos atentar também para o alto PIB *per capita* e o alto IDHM da cidade. A composição entre alta renda média e bom IDHM sugere uma cidade com alto poder aquisitivo, tendo a possibilidade de consumir a educação privada.

De qualquer modo, o que interessa destacar é a rapidez da municipalização das matrículas no município. Se em 1996 a municipalização das matrículas no EF inicia-se com

1.125, já em 1997 este número praticamente triplica para 3.732 matrículas municipais, tornando-se a esfera administrativa com o maior número de alunos para esta etapa educacional.

Na tese de doutorado de Sandra Cristina Gomes (2008), a autora classifica o município de Vinhedo como de “altíssima municipalização”, ou seja, integrante de um “(...) conjunto de administrações municipais em que a municipalização foi mais rápida e intensa, ou seja, partiram de patamares iniciais muito baixos (o menor de todos) e atingiram praticamente a universalização do atendimento de 1ª a 4ª série” (GOMES, 2008, p. 215).

O processo de municipalização das matrículas foi realizado sob a gestão do então prefeito Milton Alvaro Serafim (PSDB) (1996-2000 e 2001-2004), que tinha em Elcio Álvaro Boccaletto, do Partido dos Trabalhadores (PT), seu Vice-prefeito e seu Secretário de Educação durante os dois governos. Ou seja, praticamente todo o processo de municipalização das matrículas do EF foi realizado sob duas gestões de mesma composição para os cargos de prefeito, vice-prefeito e Secretário de Educação. (TRE-SP; BITAR, 2003)

Diversas ações foram realizadas pelo município ao longo do processo de municipalização das matrículas do EF, muitas delas voltadas para esta etapa do ensino. Entre os anos de 1997 e 2004 podem ser identificadas, entre elas: construção e reforma de prédios escolares; formação continuada de professores, participando inclusive do Programa Especial de Formação para Professores (PROESF), iniciado em 2002 e realizado em parceria com a Faculdade de Educação (FE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); avaliação unificada visando “(...) promover o diagnóstico das necessidades da Rede Municipal de Ensino com relação à formação continuada dos profissionais de educação e a organização das propostas pedagógicas através da reflexão sobre a prática” (BOCALLETTO; BOCCALETTO, 2004, p. 104 e 105); parcerias com empresas de informática para implementação de projetos nas escolas; aquisição de “material didático” da empresa Pueri Domus para os anos de 2003 e 2004; entre outros. (BITAR, 2003; BOCALLETTO; BOCCALETTO, 2004)

Entre os anos de 1997 e 1999 o município também realizou convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com vistas à Assistência Financeira. Para o ensino fundamental, o município entrou com pedido solicitando equipamentos para as escolas nos anos de 1997 e 1998, sendo concedido pelo FNDE somente em 1998. Já em

1999, a administração municipal solicitou recursos para manutenção física das escolas e para formação continuada de professores, sendo ambas negadas. A maior parte dos recursos concedidos pelo FNDE ao município de Vinhedo foi destinada à Educação de Jovens e Adultos (EJA). (PARENTE, 2001)

Destaca-se que, desde que foi expedida a resolução nº3 de outubro de 1997 pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) seu 5º artigo define que é de responsabilidade do município a formação continuada dos professores, o que pode ter pesado sobre a decisão do FNDE de negar recursos para tal fim.

Na dissertação de mestrado de Cláudia da Mota Darós Parente (2001), sobre a articulação entre as diversas instâncias administrativas da Secretaria Municipal de Educação para definição do que deveria ser financiado com os recursos do FNDE, a autora afirma que houve certo despreparo por parte dos gestores:

De acordo com os gestores, essa prática (de não articulação entre as instâncias administrativas da SME) deveu-se, em grande medida, ao *número reduzido de funcionários na Secretaria de Educação, o que tornava bastante complexo o rol de funções das Coordenações/Diretoria*. Dessa forma, processo de discussões acerca de outros níveis/modalidades de ensino constituir-se-iam em mais uma função dos gestores, prejudicando ainda mais o andamento das atividades na Secretaria de Educação. *É visível, portanto, a articulação entre a opção pela não discussão das ações financiáveis mais necessárias à educação municipal realizada pelos atores decisores e a estrutura político-administrativa da Secretaria de Educação* (PARENTE, 2001, p. 158, grifo meu).

Esta passagem da dissertação indica a relação entre o aumento das matrículas e a falta de preparo ou de pessoal da Secretaria de Educação do município para colocar em andamento a parceria com o FNDE. De acordo com Parente (2001) houve falta de funcionários para uma discussão *interna* à SME sobre o que deveria ser financiado com os recursos oriundos do FNDE. Este problema pode estar relacionado à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que restringiu a contratação de funcionários pelas Administrações Públicas, resultando em maiores problemas para as municipalidades que expandiam seu atendimento educacional, tal como alertado por Lisete Gomes Arelaro (2008).

Como relatado acima, a aquisição do sistema apostilado de ensino do Pueri Domus foi realizada sob o governo de Milton Alvaro Serafim (PSDB) (1996-2000 e 2001-2004) e do Vice-prefeito e Secretario de Educação Elcio Álvaro Boccaletto (1996-2000 e 2001-

2003)²¹, mas o MP não questionou a parceria. Entretanto, em 2005 assume João Carlos Donato do Partido Liberal (PL) como prefeito (2005-2008), contratando o sistema apostilado de ensino da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. para os anos de 2007 e 2008. Este sim, alvo de investigações pelo MP, e caso de estudo desta dissertação.

Em ambos os casos, a justificativa para a contratação de um sistema apostilado de ensino privado foi a padronização dos trabalhos desenvolvidos na rede de ensino vinhedense. Segundo artigo publicado pelo ex Vice-prefeito e ex-Secretário de Educação, Elsie Alvaro Boccaletto em conjunto com Estela Marina Alves Boccaletto (2004) sobre políticas públicas em Vinhedo para uma escola promotora da saúde, a aquisição do sistema apostilado de ensino *Pueri Domus* objetivava “(...) a padronização do ensino público municipal e o oferecimento gratuito, à população, do material didático necessário” (BOCCALETTO; BOCCALETTO, 2004, p. 105).

Como visto anteriormente, a padronização dos currículos escolares é uma justificativa dos gestores para aquisição de sistemas apostilados de ensino privados, apesar de tal ato desconsiderar as especificidades das diferentes comunidades escolares e dos diferentes atores que a compõem, infringindo diversas legislações relativas ao direito à educação. Além disso, é de se notar que Boccaletto e Boccaletto (2004) enfatizam que foi realizada avaliação unificada com o objetivo de “(...) promover o diagnóstico das necessidades da Rede Municipal de Ensino com relação à formação continuada dos profissionais de educação e a organização das propostas pedagógicas através da reflexão sobre a prática” (BOCCALETTO; BOCCALETTO, 2004, p. 104 e 105).

Ora, se o objetivo da avaliação unificada era justamente a “organização das propostas pedagógicas através da reflexão sobre a prática”, a contratação de um material unificado e a padronização dos currículos e conteúdos escolares parecem contrariar tal objetivo. Ainda mais considerando a formação de professores realizada pelas empresas parceiras que geralmente focam no treinamento de professores em como lidar com o material.

Mas como vimos acima, a melhora da qualidade da educação pela unificação dos conteúdos e currículos não é uma percepção exclusiva de alguns poucos gestores e, sob a

²¹ Para o último ano do governo assume como Secretária de Educação a então professora Marilene Pisoni Mayr. Ao que parece, isto aconteceu para que Elsie Alvares Boccaletto pudesse concorrer para o cargo de prefeito nas eleições de 2004.

prefeitura de João Carlos Donato do Partido Liberal (PL) (2005-2008), foi realizada a compra do sistema apostilado de ensino da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. Segundo a Secretária Municipal de Educação à época, havia necessidade de unificar a rede de ensino por meio de um material comum a todos os alunos e o PNLD, além de não garantir tal padronização, não oferecia livros em quantidade suficiente e nem satisfaziam os professores da rede municipal. Ainda de acordo com a Secretária, ao ser identificado que esta insatisfação viria também por parte dos professores, o governo municipal iniciou pesquisa de empresas que pudessem fornecer material didático para toda a rede vinhedense (EI e EF), entre livros e apostilas. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Para tanto, realizou-se uma pesquisa com professores, pais e alunos, por meio de um questionário, com o objetivo de captar as características essenciais que deveriam compor o novo material didático e, desse modo, montar os parâmetros que deveriam guiar o edital para aquisição do serviço, por meio de processo licitatório, modalidade concorrência do tipo “técnica e preço”. (VINHEDO, IC nº 04/08)

A licitação por concorrência “(...) é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993, art. 22, § 1º). O edital para esta modalidade deve apresentar não só a qualificação exigida para a empresa, mas também o preço limite que a Administração Pública se propõe a pagar para a contratação. As empresas que tiverem comprovado ter os requisitos mínimos para a execução do objeto são convocadas a participar do certame licitatório. Para o caso do tipo “técnica e preço”, cada uma das empresas deve enviar suas propostas de trabalho em um envelope. Conjuntamente, devem enviar em envelope separado os preços de cada um dos procedimentos que serão adotados, bem como, do montante total a ser pago pela municipalidade. A avaliação deve adotar a média ponderada de cada um dos critérios estabelecidos pelo procedimento convocatório enviado pela Administração Pública. Para tanto, o agente público deve elaborar critérios claros e objetivos que considerem a experiência da empresa no ramo, sua capacitação e qualidade da proposta de acordo com metodologia, organização, tecnologias, recursos materiais e qualificação da equipe que deverão desenvolver os trabalhos. Após estabelecer tais parâmetros, são abertos os

envelopes correspondentes às propostas das empresas e, enfim, efetivamente avaliadas e classificadas quanto à sua técnica e preço. (BRASIL, 1993)

Neste caso, para a contratação do sistema apostilado de ensino, as principais características extraídas do questionário aplicado aos professores, pais e alunos que deveriam guiar a elaboração do edital e a contratação da empresa seriam: ser adaptável às informações e dados das características municipais e, também, ter boa qualidade gráfica. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Quando lançado o edital “Concorrência nº 010/05”, os critérios para a **avaliação técnica** seriam: proposta pedagógica condizente com a grade curricular municipal e com os parâmetros curriculares da EI (Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI) e do EF (Parâmetro Curricular Nacional – PCN), formação de valores no processo de ensino e aprendizagem, metodologia adotada para a formação de conceitos e, por fim, construção da oralidade como habilidade cognitiva. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Com relação ao apoio pedagógico, o edital levou em consideração: a formação para o quadro profissional da Secretaria de Educação e a formação para o quadro de profissionais das escolas (professores, diretores e coordenadores pedagógicos). (VINHEDO, IC nº 04/08)

A carga horária anual de “atualização e aperfeiçoamento profissional” foi o primeiro critério constante e deveria ter acima de oito horas para conseguir a pontuação máxima. O segundo critério seria a metodologia para a formação: a formação que incluísse somente ciclo de palestras obteria um ponto; as que incluíssem ciclo de palestras e oficinas, cinco pontos; e as que incluíssem ciclo de palestras, oficinas e mini-cursos obteria a pontuação máxima com dez pontos. Além disso, os critérios para formação do quadro de profissionais incluiria: suporte técnico, formação de equipe de coordenadores locais para o projeto, o material de apoio pedagógico, projeto gráfico, metodologia e produção gráfica das apostilas, logística e distribuição das apostilas, suporte pedagógico. Além de estabelecimento de parceria entre professores, equipe da Secretaria de Educação e contratada, suporte administrativo, gerenciamento do projeto e fornecimento de suporte técnico. Por fim, a experiência da contratada também foi considerada. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Com relação ao preço, a empresa que apresentasse o menor valor para o contrato ganharia pontuação máxima (dez pontos) e, a partir de então, seria retirado meio ponto de

acordo com a classificação da proposta de preço (por exemplo, a empresa com o segundo menor orçamento ganharia nove pontos e meio, a terceira nove pontos, a quarta oito pontos e meio, e assim por diante). (VINHEDO, IC nº 04/08)

Para analisar os materiais inscritos no edital, foi composta uma Comissão de Análise Técnica da qual eram membros o Prefeito, a própria Secretária Municipal de Educação e mais cinco (5) professoras da rede, convidadas pela Secretaria Municipal de Educação. (VINHEDO, IC nº 04/08)

A pontuação final seria dada pela média ponderada composta pelos critérios técnicos e de preços, seguindo a seguinte lógica: Média Ponderada (MP) seria resultado da soma da Pontuação Técnica (PT) (multiplicada por seis) e Pontuação de Preço (PP) (multiplicada por quatro), dividido por 10. Ou seja:

$$MP = \frac{(PT \times 6) + (PP \times 4)}{10}$$

Correndo o processo licitatório, a empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. e a empresa Aymaré Edições e Tecnologia Ltda. ganharam pontuação máxima, empatando sob os critérios técnicos. Entretanto, a primeira apresentou orçamento de menor preço sendo contratada pela prefeitura de Vinhedo.

O Contrato nº 001/2007 denominado “Termo de contrato de prestação de serviços que entre si celebram a prefeitura de Vinhedo e Multiprinter Editora e Tecnologia Educacional Ltda.”²², declara que o objeto seria

(...) a criação, pela **CONTRATADA**, de projeto de educação para a Rede Municipal de Ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental I e Ensino Fundamental II), incluindo a elaboração, confecção e distribuição de material de apoio pedagógico para o Município e materialização de plano de atualização e aperfeiçoamento profissional para os educadores da Secretaria de Educação (VINHEDO, CONTRATO Nº 001/2007, 2007, grifo no original)

O preço final da contratação para consecução do projeto educacional empresarial para a rede municipal de EI e EF I e II ficou em R\$ 2.563.857,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais).

Segundo a Secretária Municipal de Educação ao se justificar sobre a qualidade do material, sendo publicado o edital e tendo transcorrido o processo licitatório, o sistema apostilado de ensino da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. sagrou-se vencedor ao final de

²² O nome “Multiprinter Editora e Tecnologia Educacional Ltda.” é a razão social da empresa Múltipla Editora e Tecnologia Educacional Ltda.

2006 com o objetivo de implantar o projeto na rede vinhedense já para o ano letivo de 2007.

Na gravação que ensejou o IC elaborado pelo Gaerco/Campinas para averiguar a idoneidade da empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda., um dos representantes da empresa afirma que é possível implantar o projeto em uma rede de ensino em até 90 dias, caso a contratação ocorra por inexigibilidade. (MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08) De acordo com a gravação,

L (denunciante) – (...) Agora, assim, quanto tempo daria pra para fazer essa migração, do sistema que tem lá para o sistema de vocês?

F (representante da empresa) – Noventa dias.

L – Noventa dias. Isso daria tempo de começar o ano letivo do ano que vem já fazendo isso?

F – Sim.

W (representante da empresa) – Se for inexigibilidade dá.

L – Dá pra fazer? Agora, como é que é o primeiro passo? Tô perguntando isso aí porque eu vou dar um “briefing” em tudo isso, aí vou pedir pra você até me mandar alguma coisa por escrito pelo e-mail nosso para podermos já até marcar uma reunião, vou trazer até o que está (incompreensível)...

F – Traz um, traz um...

L – Que a gente acerta aí.

F – Traz a cabeça.

L – Como é que é? Reúne os professores...?

F – Nós vamos levar nossa equipe pedagógica, nossos coordenadores pedagógicos, e falamos com os professores locais...

L – Hum hum...

F – Normalmente nós falamos com a equipe da secretaria de educação, que normalmente é meia dúzia, oito professores que fazem a cabeça dos demais. Que são os que são os mais “entendidos”, que se sobressaem sobre os demais, tal.

W – É os coordenadores, e os (incompreensível).

F – Então, nós falamos com o que o pessoal chama de “equipe pedagógica da secretaria”. Tem um detalhe aí na área de educação que a gente chama de “conteúdo programático”. Eles chama de currículo. Os nossos professores sentam com a equipe local e definem o currículo que vai ser dado durante o ano inteiro, entendeu? (...) então o professor-autor vai saber quais os itens de matemática que ele vai ter que dar no primeiro semestre. (...) Então nós sabemos quais as matérias que devem ser ministradas e as atividades que sejam colocadas para os alunos também. Em cima disso o professor-autor tem um norte, né? E vai desenvolver o texto. Esse texto, já fez uma reunião lá com o local, desenvolveu um texto, nós pegamos esse texto, vamos para a cidade, essa equipe da cidade chamam de “leitores críticos”, são eles que vão dar opinião se o material está condizente ou não com aquilo que foi pedido.

W – Os professores que assinam.

L – Ah, os professores de lá que...

F – Locais. Eles que integram a equipe local.

L – Hum hum...

(MINISTÉRIO PÚBLICO, ofício nº 73/2008 – GAERCO *apud* VINHEDO, IC nº 04/08, fls. 32 e 33)

Ou seja, em 90 dias os representantes da empresa afirmam que o processo de implantação do sistema pode ser feito. Note-se que o processo especificado pelos

representantes da empresa englobaria: reunião com o profissionais da Secretaria de Educação e com os professores “mais influentes”, definição do conteúdo que deverá ser trabalhado nas apostilas, elaboração das apostilas por meio dos “professores-autores”, retorno do material para avaliação da equipe local, denominado de “leitores críticos” e, então, implantação do material em toda a rede de ensino municipal.

No município de Vinhedo, a rapidez na implantação do sistema da Múltipla teria sido a maior responsável pelos erros ortográficos e de informação constantes no material das apostilas do 1º bimestre, pois segundo a Secretária de Educação, os professores estariam em férias e o material teve que ser construído com base estritamente nos Planos de Ensino das unidades escolares da rede, sem a participação de professores e coordenadores. Entretanto, a partir do 2º bimestre foram os professores da rede que determinaram o conteúdo do material durante o Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC). O conteúdo determinado era tabulado pela empresa e enviado para averiguação da Secretaria de Educação. Por fim, a Secretaria de Educação enviava para a empresa para a produção final do material. Desse modo, muitos dos problemas constantes no 1º bimestre teriam sido solucionados. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Note-se que, segundo a Secretária de Educação, a metodologia que ocorreu no município foi diferente daquela declarada pelos representantes da empresa quando da gravação que ensejou o IC pelo Gaerco/Campinas. De acordo com a Secretária de Educação de Vinhedo, não teria sido apenas os “leitores críticos” que definiram o conteúdo constante do material, mas sim, todos os professores ao longo dos HTPC’s.

Neste município, a Câmara Municipal instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar possíveis irregularidades na elaboração, confecção, contratação de empresa, pagamento e distribuição das apostilas, conforme matérias jornalísticas televisivas e impressas, como por exemplo a que foi veiculada no jornal “Folha de São Paulo” e que pode ser encontrada *online*²³. Os trabalhos dos vereadores que compuseram a CPI focou a análise da documentação do processo licitatório, laudo do material apostilado elaborada por especialista em educação da Unesp e depoimentos do

²³ Matéria disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u352398.shtml>, acesso em julho de 2012.

Prefeito, da Secretária Municipal de Educação e da Secretária de Administração. (VINHEDO, IC nº 04/08)

De acordo com a resolução da CPI, havia fortes indícios de que as contradições entre os documentos enviados pelo Executivo municipal e os documentos próprios à Licitação indicassem a condução do processo licitatório por parte da Administração Pública municipal. Sendo assim, haveria irregularidades no que tange a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92) e a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93). (VINHEDO, IC nº 04/08)

Com relação à qualidade do material, a CPI também entendeu que havia muitos erros, comprovados tanto pela própria CPI, como pelo laudo da especialista em educação da Unesp. Nesse sentido, haveria dano aos cofres públicos ao se preterir os livros do PNLD e prejuízo aos alunos da rede que teriam a qualidade da educação prejudicada, o que infringiria o direito à qualidade da educação. Sobre a qualidade do material, vale destacar que a análise do material pela especialista em educação foi duramente questionada tanto pela empresa quanto pela Administração Pública, sendo chamada de “ideológica”. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Desse modo, a recomendação da CPI é instaurar uma Comissão Processante para apurar e julgar tais infrações, enviar cópia do relatório da CPI à Promotoria Pública com pedido de suspensão da execução do contrato, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, à Procuradoria Geral do Estado e à Corregedoria do Estado de São Paulo. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Entretanto, de acordo com o IC nº 04/08 e de acordo com o Promotor de Justiça que instaurou o IC, as ações do Ministério Público da comarca de Vinhedo já vinham ocorrendo quando do término da CPI. (VINHEDO, IC nº 04/08; DAUDT, 2012)

Ou seja, o processo de municipalização em Vinhedo parece ter impulsionado uma série de ações da Secretaria Municipal de Educação para ajuste e conformação da rede de ensino frente às matrículas adquiridas. Dentre elas, a contratação de sistemas apostilados de ensino. Primeiramente da empresa Pueri Domus e, posteriormente, com a mudança de governos do Executivo, da empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. As justificativas adotadas pelos gestores públicos de ambas as Administrações seriam padronização curricular municipal por meio da aquisição de um sistema apostilado de ensino.

Os serviços e o material adquirido pela Prefeitura junto à Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. parece conformar-se como um sistema apostilado de ensino ao englobar não só o material didático apostilado, mas também, apoio pedagógico, capacitação para os profissionais de educação das unidades escolares e da Secretaria de Educação, por meio de palestras, oficinas e mini-cursos, inclusive com a formação de equipe de coordenadores locais para implantação e gerenciamento do projeto e fornecimento de suporte técnico.

Mesmo a contratação ocorrendo sob processo licitatório na modalidade concorrência tipo “técnica e preço”, a rapidez na implantação e criação do material didático apostilado parece ter ensejado dúvidas acerca da contratação da empresa. As notícias veiculadas acerca da investigação do Gaerco/Campinas sobre a empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. parecem ter impulsionado as investigações locais tanto por parte da Câmara Municipal como pelo MP, mas assumiram as especificidades da contratação local tanto relativas à qualidade do material, quanto relativas à idoneidade do processo licitatório. Vejamos como ocorreu a investigação do MP de Vinhedo.

3.5. A atuação do MP em Vinhedo

O Ministério Público em Vinhedo também ocupa as dependências do Fórum Municipal em um prédio de dois andares, sendo que as salas destinadas ao MP são separadas por divisórias.

A comarca de Vinhedo é de entrância intermediária e abrange os municípios de Vinhedo e Louveira. Até junho de 2008, eram duas as Promotorias de Justiça (PJ) desta comarca, sendo que ambas as PJ's eram responsáveis por parte da área Criminal e parte da área Cível. Dentre as atribuições da 2ª PJ aquelas relacionadas à área da Infância e Juventude ficavam sob sua responsabilidade e, desse modo, o IC nº 04/08 que investigou a aquisição de sistema apostilado de ensino foi instaurado por esta Promotoria.

Entretanto, a partir de junho de 2008, houve nova redistribuição das atribuições com a criação de mais uma PJ. Com esta nova divisão, a 1ª PJ ficou com parte da área Cível e parte da área Criminal, a 2ª PJ também com parte da área Cível e parte da área Criminal e a 3ª PJ com atribuições da área Cível, com foco nos Direitos Difusos e Coletivos, dentre estes, os direitos relativos à área da Infância e Juventude. Desse modo, o IC nº 04/08,

instaurado em fevereiro de 2008, correu na 2ª e na 3ª PJ devido ao reordenamento de atribuições.

Correndo o processo em duas PJ's, foram três os Promotores responsáveis pelo caso: o Promotor Osias Daudt (responsável pela 2ª PJ), o primeiro Promotor de Justiça responsável pela 3ª PJ (o qual não foi possível contatar para a realização da entrevista) e a Promotora de Justiça Ana Beatriz Sampaio Silva Vieira responsável pela 3ª PJ desde 2009.

Segundo o Promotor de Justiça Osias Daudt, até a criação da 3ª PJ os recursos físicos e os funcionários de apoio da 2ª PJ eram muito aquém do esperado, sendo que era comum o próprio Promotor de Justiça equipar a Promotoria de Justiça com recursos próprios ao trazer computadores, mesas, teclados e telefone, por exemplo. Com relação aos funcionários próprios do MP, a 1ª e a 2ª PJ dividiam um Oficial de Promotoria (OP) e, às vezes, contavam com o apoio de um estagiário.

Eu lembro que trabalhei sem estagiários. Nós tínhamos um Oficial de Promotoria para dois Promotores, quando o certo é cada um ter o seu. Estagiário o certo é cada Promotor ter o seu, muitas vezes eu fiquei com um só, outras vezes sem nenhum. Então era bem mais precária a nossa “estrutura humana”. Em termos materiais também não era o adequado. Tanto que a gente acabava comprando as coisas (...). Então eu tive até três computadores nessa Promotoria que eram meus, que eu fornecia pro pessoal poder trabalhar: móveis, mesas, essas coisas também. Eu comprei teclado, telefone... sabe? Pra gente poder ter essa estrutura mínima. (...) Era bem mais precário (DAUDT, 2012)

Essa situação de precariedade dificultava o trabalho dos Promotores. Com a criação da 3ª PJ, ambos os Promotores de Justiça concordam que tanto a infraestrutura física quanto o apoio de funcionários apresentaram melhoras. Entretanto, durante muito tempo os Promotores da 2ª e 3ª Promotorias de Justiça tiveram que compartilhar a sala de trabalho. De acordo com Osias Daudt (2012), dividir uma sala com a 3ª PJ (de atribuições ligadas à área dos Direitos Difusos e Coletivos) dificulta realizar as atribuições da 2ª PJ, pois, a área dos Direitos Difusos e Coletivos é uma área de constantes oitivas e constante atendimento à população. Mas no início de 2011 foi construída uma sala específica para a 3ª PJ e, atualmente, acreditam que os trabalhos têm bom andamento com os recursos físicos e humanos que lhes são disponibilizados, só lhes faltando um Assistente Técnico Jurídico para que o quadro de funcionários de apoio fique completo. (DAUDT; VIEIRA, 2012)

Segundo o Promotor Osias Daudt, seu interesse pelo MP nasceu quando ainda trabalhava como Policial Civil e foi confirmado quando cursou Direito, por ser o MP “(...) uma instituição dinâmica (...) com um trabalho voltado para o público de uma forma

bastante intensa e interessante dentro das carreiras jurídicas. Por ter esse poder de atuação” (DAUDT, 2012). Antes de ingressar no MP, este Promotor trabalhou como Policial Civil, depois na Justiça Federal, concursado como bacharel em Direito e, posteriormente, ingressou no MP no ano de 1996, passando por uma comarca de Entrância Inicial na qual trabalhou em uma PJ Cumulativa, ou Geral, e depois promovido para a comarca de Vinhedo em junho de 2005 onde assumiu a 2ª Promotoria de Justiça. Seu interesse maior é pela área Criminal, inclusive devido ao seu histórico de atuação fora e dentro do MP, mas também gosta das outras áreas nas quais atuou, devido à experiência que teve no decorrer de seus trabalhos. (DAUDT, 2012)

Com relação à Promotora Ana Beatriz Sampaio Silva Vieira, seu interesse pelo MP iniciou ao longo do curso de Direito por ser uma instituição “(...) mais oxigenada, mais pró-ativa e que tem maior contato com a população e com os anseios da sociedade” (VIEIRA, 2012). Ainda conforme a Promotora, “A própria razão de ser do Ministério Público é ser uma representante da sociedade. E essa ideia sempre me atraiu” (VIEIRA, 2012). A Promotora iniciou seus trabalhos no MP de São Paulo em Comarcas de Entrância Inicial, nas quais também assumiu atribuições Cumulativas, até chegar à comarca de Vinhedo na qual assumiu a 3ª PJ com especialização na área de Direitos Difusos e Coletivos. Segundo a Promotora, devido à sua formação mais “humanista” desde a infância, estas atribuições lhe são mais afetas pela relação mais próxima com os interesses da sociedade. (VIEIRA, 2012)

Em Vinhedo, a parceria entre a Prefeitura e a empresa Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. foi investigada no IC nº 04/08, instaurado em 2008 na área da Infância e Juventude, com o objetivo de estabelecer possíveis irregularidades na aquisição e qualidade do **material didático** das escolas municipais de Vinhedo, adquirido e implantado na rede nos anos de 2007 e 2008. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Note-se que a investigação não focou todos os serviços e materiais disponibilizados pela empresa, mas apenas a qualidade do material didático.

Segundo o Promotor Osias Daudt (2012), a investigação teve início quando de seu conhecimento por meio de imprensa televisiva, escrita e por meio de ofício do Gaerco/Campinas que informavam possíveis irregularidades na aquisição e na qualidade do sistema apostilado de ensino da Múltipla fornecido ao município.

Para início dos trabalhos, o Promotor instaurou o IC requisitando ao Gaerco/Campinas a cópia do procedimento investigativo lá instaurado, cópia do procedimento licitatório e cópia do contrato que culminaram com a parceria.

Com base na documentação enviada pela Prefeitura acerca do procedimento licitatório, não foi possível constatar qualquer indício de que tenha ocorrido qualquer favorecimento ou, mais importante, não havia provas claras que pudessem comprovar qualquer desvio de conduta por parte da Administração Pública. Inclusive, a Múltipla chegou a ser retirada no início do certame licitatório devido à irregularidades em sua documentação. Entretanto, a empresa entrou com representação alegando que suas pendências haviam sido solucionadas e, portanto, não deveria ser excluída do processo licitatório, o que foi acatado pela Prefeitura. (VINHEDO, IC nº 04/08)

A análise do contrato que firmou a parceria também não ensejou qualquer dúvida acerca da legalidade e moralidade na realização da parceria. (DAUDT; VIEIRA, 2012)

Para assegurar-se de que não havia qualquer irregularidade no processo licitatório, as empresas que participaram do certame foram oficiadas pelo primeiro Promotor de Justiça que ocupou a 3ª PJ para que declarassem sua efetiva participação na licitação e para que declarassem se não haveria qualquer contestação com relação ao certame. Todas as respostas foram no sentido de que haviam participado da licitação e de que não contestavam o resultado final. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Tanto o Promotor Daudt (2012) quanto a Promotora Vieira (2012) indicaram que tais comprovações não deixaram qualquer indício de provas que indicassem a irregularidade do processo. Segundo o Promotor, “Aqui em Vinhedo nós não tivemos nenhum elemento que aqui também aconteceu (desvio de conduta durante a licitação)” (DAUDT, 2012). E segundo a Promotora,

Se houvesse qualquer elemento de convicção razoável, mínima que fosse, a indicar que aquele contrato era nulo, de qualquer modo, por que houvesse fraude de licitação, isso ensejaria o desmembramento (do IC) e o seguimento especificamente na área de Patrimônio Público e Social para apurar a licitação, a fraude. Por que é uma fraude como outra qualquer (VIEIRA, 2012).

Sobre a questão da qualidade do material, o Promotor Osias Daudt logo de início reuniu-se com professores para saber de suas avaliações quanto ao material. Os professores com os quais o Promotor reuniu-se foram os indicados pela Secretaria Municipal de

Educação para compor o grupo de análise crítica que avaliou os materiais inscritos no processo licitatório. Segundo o Promotor,

Tive contato com esse pessoal (os professores que participaram da análise crítica durante o processo licitatório). Eles falaram que tinham participado, que eles tinham analisado o material, que eles afiançavam a qualidade do material. Entendiam que o material tinha melhor qualidade que o material do MEC. (...) Me lembro de ter feito reuniões com os professores para verificar com eles se tinham participado dessa criação dessa apostila, desse material, e eles me informaram que haviam participado. Que o material tinha qualidade, embora os erros realmente existissem. Mas segundo eles, eram erros pontuais que não eram passados aos alunos, porque os professores os corrigia ali na hora de dar a aula... e afiançavam que o material tinha qualidade e que não havia prejuízo para a educação das crianças. (DAUDT, 2012)

Ainda, tendo em vista que estes professores consultados estariam, de certa maneira, vinculados à Administração Pública, o Promotor Daudt expediu ofício encaminhando as apostilas para a Procuradoria-Geral, especificamente, para o Centro de Apoio das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva da Área da Infância e Juventude, para que fosse feito laudo pericial sobre a qualidade do material. Entretanto, como o MP não conta com pessoal especializado nessa área, realizaram tentativas de contatar especialistas de universidades que pudessem realizar o exame pericial, mas sem sucesso. (DAUDT, 2012)

Posteriormente, já com o IC sob os cuidados do primeiro Promotor responsável pela 3ª PJ, foi informado pela Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do CAO-Cível no ofício nº 1240/2009, que

(...) não foi possível proceder à avaliação do material didático solicitado no ofício em epígrafe, não obstante tenha sido feito contato com diversas universidades e instituições como o CENPEC, IMES, FAENAC e mesmo pessoas ligadas à área da educação. (...)

O CAEX também não tem pessoal técnico para tal avaliação (VINHEDO, IC 04/08, fl. 184)

Segundo a Promotora Vieira (2012), os trabalhos sobre a qualidade do material restaram-se prejudicados devido à falta de análise por especialista no assunto.

No IC elaborado pelo Gaerco/Campinas constava análise da CENP de que no material de Vinhedo havia erros considerados crassos. Para a Promotora Vieira (2012), esta análise seria importante para que sua atuação sobre a qualidade tivesse embasamento técnico e, dessa forma, maior efetividade. Segundo a Promotora Vieira (2012), a análise da CENP,

É uma análise técnica. Ela constata erros. (...) Sim: este é um material... é um material interessante. Esse parecer é um parecer no qual o Ministério Público poderia e deveria se basear pra tomar providências. Muito embora seja sucinto, já

é um argumento pra levar pro município pra dizer “Olha, o material não atende a tal e tal característica” (VIEIRA, 2012)

Entretanto, a cópia da análise da CENP só chegou à Promotoria de Vinhedo em 2009, ano no qual a Prefeitura já não se utilizava mais do sistema apostilado de ensino da Múltipla, o que, segundo a Promotora, inutilizaria tal análise como base de argumentação para agir sobre a Prefeitura. (IC nº 04/08; VIEIRA, 2012) Segundo Vieira (2012),

O fato é que isso aqui chegou no Inquérito (Civil) em 2009. O fato é que em 2010 o município já não usava esse material. Então isso (a análise realizada pela CENP), não deu causa a nenhuma... Não foi necessária a tomada de nenhuma medida por conta dessa constatação (erros no material didático) (VIEIRA, 2012)

Na verdade, o material deixou de ser utilizado no município de Vinhedo já em 2009. De qualquer modo, o que está colocado pela Promotora é a não validade de atuar frente uma questão que já não existia mais no município.

Desse modo, não haveria motivos para que a investigação continuasse já que as razões pelas quais foi aberto o IC nº 04/08 não existiam mais. A irregularidade no processo licitatório não foi constatada e a qualidade do material também não. Quando a Promotoria recebe a análise da CENP, por meio do Gaerco/Campinas, indicando erros ortográficos e de informação no material didático apostilado, este serviço já não era mais utilizado pela prefeitura que a partir de 2009 voltou a adotar os livros do PNLD. Finalmente, e por esses motivos, a investigação encerrou-se em 28 de julho de 2010. (VIEIRA, 2012)

Além da documentação analisada, o Promotor recebeu do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Cidadania, dois e-mails anônimos de supostos professores da rede de ensino de Vinhedo. O primeiro e-mail, recebido logo quando da instauração do IC 04/08, denunciava o nepotismo para o preenchimento dos cargos de coordenador, diretor e vice-diretor, que seriam cargos de confiança e, também, que haveria plágio nas apostilas adquiridas pela Prefeitura. (VINHEDO, IC nº 04/08)

O Promotor Daudt (2012) não se recorda se foi por este motivo, mas em face de diversas representações da sociedade junto ao MP de Vinhedo contestando o nepotismo para preenchimento de cargos comissionados, instaurou um IC específico para analisar a questão. O resultado do IC foi a instauração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no qual a Prefeitura acordou eliminar parentes do Prefeito nos cargos comissionados da Administração Pública. (DAUDT, 2012)

No segundo e-mail, constava a denúncia de intimidação e manobras das mais diversas por parte de diretoras, por parte da Secretaria Municipal de Educação e de representantes da

empresa, para que os professores da rede não “falassem mal” do material adquirido e para que as avaliações negativas do professorado não fossem enviadas à Secretaria Municipal de Educação. Segundo este e-mail, as ameaças seriam de estabelecimento de processo administrativo. Nesse sentido, é relatado que um empresário da “Forma Escrita Projeto Editorial”, que teria sido terceirizada pela Múltipla para confecção das apostilas, estava constantemente nos HTPC’s e em reuniões com diretoras escolares para, segundo o e-mail, cooptar opiniões e relatórios favoráveis às apostilas. (VINHEDO, IC nº 04/08)

Sobre este e-mail, não foram realizadas ações pelos Promotores entrevistados para analisar a veracidade de tal denúncia e também não consta do IC nº 04/08 qualquer ação neste sentido.

Quando instados a analisar a parceria entre a Prefeitura de Vinhedo e a Múltipla à luz dos artigos 13, 14 e 15²⁴ da LDB, os Promotores de Justiça entendem que tal legislação não teria sido respeitada, mesmo considerando o questionário elaborado pela Prefeitura e a participação na licitação de alguns docentes no grupo de leitura crítica dos materiais. Para Daudt (2012),

Eu acho essencial que esse sistema de ensino (apostilado), ele garanta a participação dos docentes na sua criação. Eu acho essencial. Eles vão trabalhar com esse material, (...) acho interessante que eles não recebam imposto “Tem que dar isso aqui e tal... e isso aqui que é o mais importante agora nessa fase da vida dessa criança”. Mas que eles possam participar mais efetivamente. Acho que é um ganho de qualidade para toda a rede. (...)

Não acredito que eles (os professores de Vinhedo) tenham participado na formação do conteúdo. Isso não. Acredito que eles tenham dado uma analisada, uma olhada **no material** e pronto. Não sei se sugeriram uma coisa ou outra. (DAUDT, 2012)

Apesar de tais artigos não terem sido trabalhados no IC nº 04/08, ambos os Promotores entendem que seja importante a participação do docente na elaboração de seu material didático. Mesmo trabalhando sob o enfoque da qualidade do material didático e não de todo o conjunto de serviços e produtos do sistema apostilado de ensino, os Promotores entendem que tal legislação não teria sido respeitada.

A justificativa da Prefeitura que sanaria a questão da participação dos docentes no processo de elaboração do material didático, específica e estritamente, seriam as sugestões do professorado ao material durante os HTPC’s. Entretanto, além das dúvidas geradas pelo

²⁴ Estes artigos foram tratados anteriormente, entretanto, de uma maneira geral, tratam da participação da comunidade escolar na gestão democrática e na construção do projeto pedagógico das unidades escolares, com garantia de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades escolares.

e-mail que contestava a democracia de tal processo, tais sugestões recairiam estritamente sobre o material didático apostilado implantado em todas as escolas municipais de EI e EF, redundando na padronização e homogeneização dos conteúdos, currículos e metodologias. Ou seja, a elaboração das propostas pedagógicas pelas unidades escolares torna-se enfraquecida.

Quando questionados porque não pautar textualmente o princípio da qualidade da educação e as legislações que a conformam frente a contratação da Múltipla pela Prefeitura de Vinhedo, Vieira (2012) entende que,

É uma construção. (...) Em alguns campos (do Direito) a questão já está posta e construída (...). E aí então o Ministério Público ao analisar um tema vai se pautar na regra posta, no sistema posto. Aqui no caso, é como se o Ministério Público de algum modo se substituísse ao próprio Administrador a quem compete criar seu sistema de educação, trabalhado, pra dizer “Não, isso é de boa qualidade ou é de má qualidade” (VIEIRA, 2012)

Daudt (2012), também entende que,

Ta posto que tem que ter uma qualidade. A qualidade tem que ser... aí tem que ver a “qualidade desse sistema”. Agora, eu não tenho critérios. E isso eu acho que está sendo construído... que vem sendo construído com os estudos de cada profissional, e aí eu acho que tem alguns profissionais do Ministério Público que fazem esse estudo, pra construir esse entendimento: o que é essa qualidade? Eu não posso ficar num critério subjetivo, porque senão eu acho que uma qualidade não é boa, o colega acha que a qualidade é suficiente, o juiz vai entender que é uma porcaria, o outro Tribunal vai entender que é excelente... porque não há critério. No que eu vou me basear? Porque o que a gente vê? Um pedagogo pode analisar um material e falar que o material é ótimo. O outro vai analisar e falar que é... né? (DAUDT, 2012)

Enquanto Vieira (2012) destaca que a novidade da defesa da qualidade da educação no MP é uma discussão complicada devido à discricionariedade entre os poderes e a falta de um marco legal para agir sobre, Daudt (2012) acrescenta ainda que para os Promotores Públicos as diferentes análises, entre os especialistas da educação, do que seja a boa ou má qualidade gera maior confusão para os operadores do direito.

Entretanto, como afirmado pelos Promotores Públicos de Vinhedo, a legislação educacional brasileira tem sido desrespeitada ao negar a participação dos docentes na elaboração do material didático apostilado. Ou seja, nos parece que não se trata de criar novos índices para que os operadores do direito possam agir sobre a compra de sistemas apostilados de ensino, mas sim, que é necessário maior domínio destes sobre a educação e a legislação educacional, pois, concordando com Vieira (2012), o curso de Direito não os habilita para discutir de forma especializada a educação, a legislação educacional e o sentido amplo do direito humano à educação. Nas palavras de Vieira (2012),

Se tem uma coisa que devemos investir e o Ministério Público deve encampar, é a educação. Mas o Ministério Público deve descobrir ainda. (...) Isso não é ensinado nas faculdades de Direito. E nós quando prestamos concurso, não temos que estudar sistemas... enfim, o sistema brasileiro de educação (VIEIRA, 2012)

Mas na visão dos Promotores entrevistados, a participação efetivamente democrática não é um problema restrito à educação. Para Vieira (2012), a questão da participação democrática constitui-se em um problema de maior escopo:

Embora sejamos uma democracia desde 1988, o brasileiro ainda não está acostumado aos processos democráticos que vão desde a escola... de grupos escolares de... as coisas ainda não atendem a essa... não. (...) Mas isso é algo também que tem que ser criado culturalmente na sociedade. (VIEIRA, 2012)

Esta visão também é compartilhada por Daudt (2012). De acordo com o Promotor,

O brasileiro, até como cidadão mesmo, está muito acostumado a receber: “Pronto é assim” “Então tá, então vamos seguir isso daqui”. Não tem essa formação de “Não, vamos participar”, “Não, porque isso foi feito assim? Porque não fazemos diferente?”, “Vamos nos reunir pra...”, né? (...) Então o brasileiro ainda tá engatinhando em termos de cidadania participativa. (DAUDT, 2012)

Coloca-se aqui que, para a participação democrática cidadã, há uma dificuldade histórica do desenvolvimento da sociedade brasileira. De fato, podemos embasar tal perspectiva de acordo com o trabalho de José Murilo de Carvalho (2011) sobre a construção da cidadania no Brasil.

De acordo com o que foi visto no caso da contratação do sistema apostilado de ensino da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. pela Prefeitura de Vinhedo, a atuação do MP ocorreu sob duas perspectivas: irregularidades no processo licitatório que poderia incorrer em Improbidade Administrativa e falta de qualidade do material didático apostilado.

Não foram encontrados quaisquer indícios que pudessem comprovar a improbidade administrativa no processo licitatório ou no contrato celebrado para a aquisição do sistema apostilado de ensino da Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. A estratégia adotada pelos Promotores de Vinhedo para investigar esta questão foi a análise do processo licitatório, do contrato efetivado e a declaração das outras empresas de que não contestavam o processo de licitação.

Sobre a qualidade do material didático apostilado, a estratégia foi reunião com os professores municipais que compuseram o grupo de leitura crítica durante o processo licitatório e a tentativa de contatar especialista de educação que pudesse oferecer uma análise mais isenta e técnica sobre o material apostilado. Enquanto os professores do grupo de leitura crítica afiançavam a boa qualidade do material didático, diversas denúncias

questionavam o material. Não foi possível contatar qualquer profissional que pudesse realizar uma análise técnica sobre o material de Vinhedo especificamente. Quando o Gaerco/Campinas enviou o relatório da CENP para a Promotoria de Vinhedo, o município não se utilizava mais do material didático apostilado, fazendo com que tal análise perdesse seu efeito.

A investigação encerrou-se depois de dois anos que foi instaurada pelo IC nº 04/08. Iniciou-se no segundo e último ano de contratação do sistema apostilado de ensino e as estratégias adotadas para apuração tiveram duração de quase dois anos, sendo que quando os diversos materiais de embasamento dos Promotores acumularam-se, já não havia mais sentido na apuração dos fatos, pois a contratação havia encerrado. Para Daudt (2012), esse seria um dos méritos do IC instaurado, pois, ao questionar a parceria, forçaria ou o ajuste da situação ou o seu término.

Tal perspectiva recorda o entendimento das autoras Graciano, Marinho e Fernandes (2006) de que processos de judicialização da educação forçariam a atuação ou o término de determinada situação questionada pelos atores sociais. Não se trata neste caso específico de judicialização, pois o IC é uma medida extrajudicial pela qual o Promotor adquire embasamento sobre determinada situação. Entretanto, a instauração do IC pressiona a Administração Pública a esclarecer determinados fatos, alertando-a da possibilidade de judicialização da questão.

Mas também devemos destacar que há outras possibilidades de atuação que talvez não necessitassem de um prazo prolongado para sua averiguação. Destacamos aqui os artigos 13º, 14º e 15º da LDB que garantem a participação dos docentes e da comunidade escolar no processo de elaboração do projeto pedagógico das unidades escolares. Tal averiguação pode ganhar maior substância jurídica se forem considerados os tratados e convenções assinados pelo Brasil que colocam o direito cidadão à educação como um direito humano universal, indivisível e interdependente com a democracia e o desenvolvimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do século XX, as transformações na economia capitalista condicionaram o surgimento de diferentes propostas para a organização dos Estados. Após as Grandes Guerras, desenvolveu-se o que foi identificado como um regime de acumulação fordista, sob um modo de regulamentação Keynesiano, configurando o compromisso tenso mas firme dos Estados de Bem-Estar Social, mais desenvolvidos em países do continente europeu. (KING, 1988; HARVEY, 2009)

A principal característica deste tipo de Estado seria o desenvolvimento de políticas voltadas para a proteção dos direitos sociais que, no contexto da Guerra fria, surgiam das lutas sociais e da tensão entre o bloco capitalista e o bloco socialista. Sob essas condições, concomitantemente desenvolveram-se dois regimes institucionais internacionais que poderiam, grosso modo, ser identificados entre um regime institucional internacional de proteção e ampliação do capital (conformado por instituições como FMI, BM, OMC, União Europeia, entre outros), e outro identificado com a proteção dos direitos civis, políticos e sociais que eram internacionalizados, multiplicados e especificados de maneira cada vez mais pormenorizada, inclusive sob a perspectiva de uma rede de proteção internacional, mediante a judicialização em âmbito internacional por meio de tratados e conferências, tendo a ONU lugar de destaque para sua articulação. Na perspectiva aqui trabalhada, chamamos atenção mais para os discursos construídos em cima de um e outro regime institucional internacional, do que efetivamente para a efetiva positivação. (CHESNAIS, 2002; 2005; PIOVESAN, 2006)

Em fins do século XX, a reestruturação da economia capitalista após a crise marcada pelo choque do petróleo em 1973, impulsionou o que François Chesnais (2002; 2005) identifica como um novo regime de acumulação financeirizado. Enquanto autores como Harvey (2009) e Chesnais (2002; 2005) identificavam a crise social de fins do século XX como uma crise oriunda da economia, foi colocada hegemonicamente a ideia de que a crise teria origem no modelo de gestão burocrático do Estado.

Desta visão compartilham tanto neoliberais quanto teóricos da Terceira Via e, sob tal perspectiva, ambas as correntes propõem a reformulação da gestão burocrática do Estado. Da combinação das propostas ideais de cada uma das correntes, percebe-se algumas características comuns entre as diversas reformulações dos Estados, como por exemplo, a

democracia tida como assunção de tarefas (e não como definição de objetivos), o entendimento do Estado como promotor/empreendedor das políticas sociais ao invés de provedor, a ideologia da superioridade da organização e gestão privada sobre a organização pública, a prestação dos serviços sociais pela esfera privada, lucrativa ou não, em parceria com o Estado, entre outras. De maneira mais ampla, podemos caracterizar tais transformações com a introdução do “público não-estatal” e do “quase-mercado”. (JUNQUILHO, 2004; ADRIÃO; PERONI, 2009)

Para estas conformações, o regime institucional internacional mais atrelado ao capital teve papel indutor nos diversos estados-nacionais, principalmente, com as dívidas adquiridas pelos países quando da fortificação da financeirização do capital por meio do que Chesnais (2005) denomina de “golpe de 1979”.

Ball (2004) identifica duas ferramentas importantes para induzir as novas conformações de governança dos Estados, quais sejam, a privatização e a *performatividade* que torna tudo o que for de interesse em objeto quantificável, como exemplo, podemos citar as avaliações educacionais realizadas de forma centralizada, mediante sua prestação descentralizada.

A sociedade brasileira nesse contexto, após séculos de desenvolvimento conturbado dos direitos civis, políticos e sociais, constrói a Constituição Dirigente de 1988, ou a Constituição Cidadã, com a proteção e ampliação dos direitos sociais, civis e políticos, inclusive com a indicação de ferramentas judiciais para sua efetivação, indicando para a construção de um Estado de Bem-Estar Social aos moldes daquele efetivado em alguns países da Europa. A própria definição do Estado brasileiro na CF/88 colocava a necessidade de efetivar um Estado democrático social de direito. (CARVALHO, 2011; BERCOVICCI, 2008)

Concomitantemente, a crise da economia capitalista e as novas reformulações para a gestão do Estado encontravam-se adiantadas e as pressões internas e externas ao país colocavam a necessidade de reestruturação do Estado brasileiro. Tal posição não discursava a reestruturação estatal para o fim dos direitos sociais, mas a mudança na forma como deveriam ser prestados. Segundo esta visão, a ampliação, especificação e a proteção aos direitos teriam forçado a ampliação de uma gestão burocrática não mais desejada, pois suposto mote da crise mundial. A forma como o Estado deveria desenvolver-se foi

materializada de acordo com o documento do PDRAE lançado já na metade da década de 1990. (PINTO, 2001; ARAUJO, 2011; ADRIÃO, 2006)

As principais referências deste documento parecem assentar-se sobre a necessidade de maior eficiência nos gastos públicos, na necessidade de efetivar-se avaliações performáticas, avaliação centrada nos resultados e não mais nos processos, desconcentração administrativa, transferência dos serviços não-exclusivos para a esfera privada lucrativa ou não, entre outros. (ADRIÃO, 2006)

Para a educação, os impactos de tais reestruturações materializaram-se na descentralização de vertente municipalista das matrículas do ensino fundamental, com o impulso dado pelo Fundef, concomitante à “ressignificação” do sentido da autonomia escolar. Como dito anteriormente, ao invés de democratizar os processos de gestão, a autonomia proclamada pelo governo cada vez mais responsabiliza as unidades escolares pelas mazelas do ensino fundamental, tendo como ferramenta importante as avaliações centralizadas que nortearam a assunção pelos educadores desta forma de governança da chamada “nova gestão pública”. Ao responsabilizar as unidades escolares e os sistemas de ensino municipais, as Prefeituras, premidas pela LRF, vêm cada vez mais adotando parcerias público-privadas para, na melhor das hipóteses (como destacam Adrião et. al. (2009)), responder às demandas assumidas com a municipalização das matrículas. Dentre tais parcerias, destacamos as parcerias entre Prefeituras e empresas *strictu-sensu* para a aquisição de sistemas apostilados de ensino, nas quais o mito da superioridade do privado sobre o público subsidia tais contratações, com a promessa de solucionar a histórica falta de qualidade da educação. (ADRIÃO, 2006; ARELARO, 2008; ADRIÃO, et. al., 2009)

Os sistemas apostilados de ensino caracterizam-se por uma gama de produtos e serviços, dentre os quais, programas de formação e “treinamento” de professores e gestores da educação, programas de apoio técnico e pedagógico, avaliação do sistema de ensino e, também, material didático apostilado. Este último, geralmente estabelece um parâmetro conteudista para o processo de ensino-aprendizagem, pois, fortemente ligado à produção de materiais de apoio para situações de ensino condensadas, geralmente, voltadas para os vestibulares. Este conjunto de produtos e serviços empresariais para os sistemas públicos de educação têm impulsionado uma série de questões de ordem legal, mas principalmente, de ordem pedagógica. (ADRIÃO, et. al., 2009)

Um dos problemas da contratação de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras é que tal situação pode ocasionar o gasto duplo do ponto de vista do Estado e dos impostos pagos pela população para a produção de material didático escolar, já que o MEC possui o PNLD que oferece livros didáticos de boa qualidade a baixíssimos custos e, do ponto de vista das Administrações Públicas municipais, a custo zero. Nesse sentido, é de se notar que há movimentação junto ao Senado Federal para que o material didático apostilado entre como opção para a seleção de livros realizada pelo MEC para o acervo do PNLD, sob a suposição de induzir a melhoria do Programa. As consequências desta inserção ainda não podem ser previstas, entretanto, fato é que esta seria mais uma entrada do mercado dos materiais didáticos apostilados a ser explorado. (ADRIÃO, et. al., 2009)

A padronização dos conteúdos, currículos e metodologias das unidades escolares do sistema de ensino público municipal contratante e a consequente dificuldade colocada para a produção de projetos pedagógicos autônomos, a ausência de participação da comunidade escolar no controle social e técnico de tais parcerias por meio da efetivação da gestão democrática em conselhos de educação, a relação entre a boa qualidade da educação e a perspectiva conteudista balizada pelas apostilas, são algumas das características que entendemos contrariar legislações importantes do direito à educação, materializado na CF/88, ECA e LDB, destacadamente. Tal conjunto legal constitui parte dos parâmetros para a construção de um Estado democrático social de direitos, ao formar e possibilitar o desenvolvimento da pessoa humana, a preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Foi trabalhado que tais características da legislação educacional brasileira conformam alguns dos parâmetros de processo e de resultados que deveriam pautar a política educacional brasileira para a efetivação do atual significado do direito à qualidade do ensino.

De qualquer modo, tal relação tem embasamento com as perspectivas educacionais que indicam a incompatibilidade entre um projeto democrático de sociedade, em conformidade com um conceito amplo e atual de direitos humanos, e as políticas educacionais que relacionam educação conteudista, testes padronizados e homogeneização de conteúdos, currículos e metodologia como parâmetro de boa qualidade. (PARO, 2000; PARO, 2010)

A legislação trabalhada nesse sentido pelos educadores e pesquisadores foram aqui relacionadas e referem-se à gestão democrática do ensino público inscrito no inc. VII, art. 206 da CF/88 e reafirmada pelo inc. IX do art. 3º e pelos incs. I e II do art. 14 da LDB, a pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas inscrita na CF/88 (art. 206, inc. III) e na LDB (art. 3º, inc. III) e a participação dos pais, responsáveis, alunos e professores na elaboração da proposta pedagógica da unidade escolar como garantem a LDB no art. 13, inc. I e no art. 14, incs. I e II, e o ECA no art. 53, parágrafo único.

Sobre a legislação que qualifica a qualidade final do ensino, destacamos o artigo 205 da CF/88 que é reafirmado pelo ECA e pela LDB e que rege que a educação visa o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205)

Foi nesse contexto que a presente pesquisa objetivou estudar quais as ações judiciais e extrajudiciais que o Ministério Público, principalmente por meio dos Promotores de Justiça, tem realizado para a proteção do direito à educação quando da aquisição de sistemas apostilados de ensino pelas prefeituras paulistas. Foi objetivo também estudar possíveis movimentações institucionais do MP para o controle social quando da efetivação destas parcerias.

O MP é uma instituição historicamente ligada à proteção dos interesses do Estado. Seu desenvolvimento esteve atrelado aos interesses do Rei quando do Estado monarquista, aos interesses antipopulares quando de um Estado autoritário e, atualmente, com a luta pela construção de um Estado democrático social de direito, sua atuação caracteriza-se pela proteção aos interesses do povo. A ampla proteção aos direitos cidadãos e, destacadamente aos direitos educacionais, e as ferramentas dispostas pela legislação brasileira para sua positivação impulsionam o que tem sido chamado de judicialização da educação. (GOULART, 1998; MAZZILLI, 2000; SILVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2007a; CURY; FERREIRA, 2009)

A judicialização da educação é o processo pelo qual determinada situação educacional é colocada para a apreciação e decisão do Poder Judiciário. Autores que estudaram a judicialização da educação e, destacadamente a judicialização da educação pelo MP, colocam a necessidade de instar o Poder Judiciário olhar os direitos sociais à luz da construção do Estado democrático social de direito, bem como, sua efetividade sob a

perspectiva estratégica de coagir o Administrador Público a agir ou deixar de agir para a positivação do direito à educação. Outros pesquisadores demonstram que, apesar da importância e da efetividade da estratégia da judicialização, a atuação dos Promotores de Justiça pode ser efetivada também mediante mecanismos extrajudiciais que, de acordo com o que foi visto, apresentam resultados mais promissores e efetivos. De fato, o que se coloca é a necessidade de compatibilizar medidas judiciais e extrajudiciais, tendo em vista, a positivação dos direitos educacionais da maneira mais eficiente possível. (GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006; CURY; FERREIRA, 2009)

O debate entre ações judiciais e extrajudiciais pelo MP para a defesa dos Direitos Difusos e Coletivos, inscreve-se num movimento maior de reestruturação e adaptação do MP para a proteção dos direitos inscritos na legislação brasileira.

Para a defesa do direito à vagas na escola, tanto o Ministério Público quanto o Poder Judiciário parecem ter maior facilidade e permeabilidade para a efetivação deste direito, entre outros motivos, devido à maior proteção de ferramentas legais, como por exemplo, a declaração do direito à vagas para a etapa obrigatória ser um direito público subjetivo e a ferramenta do mandado de segurança que torna-o mais fácil de ser operacionalizado. Entretanto, quanto menor a obviedade para a constatação do fato irregular e quanto menor as leis de proteção de determinado direito, mesmo que protegido a partir de princípios, tratados e convenções internacionais, maior a dificuldade de operacionalizar e judicializar determinada questão. A questão torna-se mais complicada quando a irregularidade necessita a elaboração de políticas públicas pelo Executivo para sua regularização. Nesse âmbito, o princípio da discricionariedade entre os Poderes exerce forte influência tanto para Promotores quanto para o Judiciário. (DUARTE, 2006; GRACIANO; MARINHO; FERNANDES, 2006)

Ainda sobre a reestruturação e adaptação do MP para atuar sobre o direito à educação, chama atenção o espaço reservado e a forma como foi redigida a preocupação com o direito à educação nos Planos Gerais de Atuação do MP paulista.

Durante grande parte do período analisado, o direito à educação ficou sob a tutela da área da Infância e Juventude, focando a necessidade de vagas, destacadamente, para a educação infantil. Mas também outras áreas do MP encamparam a necessidade de garantir vaga, sendo tema constante nos Planos Gerais de Atuação.

Além dos diversos trabalhos acadêmicos que identificam a pressão da sociedade por vaga em EI, e destacadamente para a vaga em creche, os Promotores de Vinhedo que atuaram na área da Infância e Juventude entendem que “Nós ainda estamos verificando a questão da universalização. (...) Garantia de acesso, né? Pensa bem. Anos luz desse tema que nós estamos tratando aqui (a qualidade da educação)” (DAUDT, 2012).

Desse modo, do ponto de vista dos Promotores de Justiça e da bibliografia analisada, o MP encampar a luta pelo acesso a vaga em creche encontra maior ressonância entre os Promotores de Justiça. Segundo a atual Promotora da área da Infância e Juventude de Vinhedo, “Essa é uma bandeira que o Ministério Público levantou. É a garantia do acesso, da universalização. Porque essa é uma história que tá sendo construída no Brasil ainda. De que toda criança tem direito à creche” (VIEIRA, 2012)

Com relação à garantia da gestão democrática, os Planos Gerais de Atuação, que tinham a Infância e Juventude como a área de tutela do direito à educação, especificaram mais o tema ao pautar a necessidade de criação e fortalecimento dos conselhos escolares.

Também a qualidade da educação apareceu sob a área da Infância e Juventude, mesmo que somente em apenas 3 anos (2002, 2003 e 2004) e de maneira genérica e abstrata. Por vezes, como uma rubrica da atuação para a garantia da gestão democrática.

De qualquer modo, é interessante anotar que a educação foi tratada de maneira mais direta e pormenorizada quando sob a tutela da área da Infância e Juventude. Nos anos em que o direito à educação ficou sob as áreas do Patrimônio Público e dos Direitos Humanos, tanto a especificação quanto o destaque para o tema foram relegados a segundo plano. A partir de 2011, a criação de área específica para a proteção do direito à educação surge diminuindo e especificando os temas de preocupação do MP para a educação, focando sua preocupação com o acesso a vagas para EI. Como afirmado anteriormente, nos parece um movimento interessante do MP de focar sobre uma questão que é alvo de preocupações desde a década de 1990 e que ainda hoje encontra respaldo no cotidiano dos Promotores de Justiça.

No ano de 2012, a elaboração do Plano Geral de Atuação para 2013 contou com a participação de Promotores de Justiça, comunidade acadêmica e sociedade civil organizada. Mais pela reivindicação destes dois últimos do que pelos Promotores, a necessidade de atuação frente os sistemas apostilados de ensino apareceu como uma das questões que

deveriam compor o horizonte dos temas trabalhados no Plano Geral de Atuação. Nesse contexto, o ano de 2013 deve ser observado atentamente por quem reivindica a atuação do MP nesta questão, pois, de acordo com Marcelo Pedroso Goulart (2012), será um ano para que a discussão sobre a aquisição de sistemas apostilados de ensino seja feita com os Promotores de Justiça locais, sensibilizando-os sobre a questão.

Entretanto, devido ao princípio da independência funcional dos Promotores de Justiça, os Planos Gerais de Atuação revelam mais uma movimentação interna à Procuradoria-Geral do que a movimentação real dos Promotores das comarcas, constituindo-se mais em indicativo de possibilidades do que em constatações do movimento real das Promotorias de Justiça locais.

De qualquer forma, é no âmbito da Procuradoria-Geral paulista que podemos perceber algumas movimentações importantes para a estruturação do MP frente o direito à educação, como por exemplo, a criação do Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) do MP paulista.

Mesmo considerando que esta instituição “não foi pra frente” ao ficar restrita ao âmbito da Procuradoria-Geral, como afirma Goulart (2012), a criação de órgãos especiais para a educação é uma proposta interessante, tendo em vista, a experiência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) com a criação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Proeducs).

A experiência do MP do Distrito Federal e Territórios constituiu-se em avanço na medida em que a atuação especializada para o direito à educação permitiu maior domínio pelos Promotores de Justiça acerca de melhores e mais eficientes medidas a serem tomadas para a positivação do direito à educação e, portanto, deve servir de parâmetro para o desenvolvimento do Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) do MP paulista. Mesmo que o GEDUC realmente não se efetive, deve-se considerar que há possibilidade de que se crie Promotorias Regionais especializadas na área de educação, tal como alerta Goulart (2012). A efetivação destas medidas pode contribuir muito para a atuação do MP no direito à educação, pois, como visto em campo e na bibliografia analisada, a especialização da instituição para a proteção dos direitos educacionais pode estruturar e focar suas ações.

Outra ação de destaque foi a realização em 2011 do “Congresso Internacional de Educação: uma agenda urgente” pela Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) e pelo Todos Pela Educação, com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Fundação Educar Dpaschoal, a Fundação Itaú Social, a Gerdau, o Itaú BBA, o Instituto Natura, a Fundação Lemann e o Instituto Unibanco. É de se notar que tais instituições parceiras da ABMP para a realização do congresso são todas ligadas à grandes empresas multinacionais. Não podemos inferir muita coisa acerca desta parceria, mas é de se notar que instituições relacionadas à grandes empresas multinacionais estejam se articulando junto ao MP, num momento de formação e estruturação da instituição para a atuação junto ao direito à educação. Em mais uma arena as disputas sociais são colocadas e, como afirma Bobbio (2004), as resoluções dependerão da composição de forças entre determinados interesses.

Com relação especificamente à movimentação institucional do MP no âmbito da Procuradoria-Geral para atuação frente os sistemas apostilados de ensino, é de se destacar o texto redigido pelo Promotor-acessor Antonio Carlos Ozório Nunes (sem ano) do CAO da área da Educação, disponível na página cibernética deste órgão, que além de atualizar o mais recente debate acerca dos problemas para o direito à educação quando da contratação dos sistemas apostilados de ensino, apresenta propostas de atuação para os Promotores Públicos relacionadas de maneira mais próxima àquelas adotadas pelo tipo ideal do *promotor de fatos*, ou seja, propõe a articulação do Promotor por meio de Audiência Pública, estabelecimento de canais de conversação e núcleos de conversação com os principais atores relacionados à comunidade escolar (dos quais destaca a SME, Conselhos relacionados à educação, membros de ONG’s, representantes dos pais, alunos e professores, etc), entre outros. De acordo com o que foi visto, não se trata somente de preferências por uma ou outra forma de atuar, mas trata-se sim de maior eficiência para o trabalho realizado nas Promotorias.

A análise empreendida em campo demonstrou que a atuação dos Promotores foram muito similares, mesmo considerando a atuação em diferentes Promotorias. Em Barueri e em Vinhedo, as medidas adotadas pelos Promotores de Justiça focaram possíveis irregularidades no processo licitatório, na contratação e na qualidade do material didático adquirido pelas respectivas Prefeituras. Mesmo que em Barueri a atuação tenha ocorrido

sob a Promotoria do Patrimônio Público e em Vinhedo sob a Promotoria da Infância e Juventude, ambas as estratégias envolveram a análise dos processos de aquisição (em Barueri somente o contrato efetivado já que a compra ocorreu sob inexigibilidade de licitação e em Vinhedo o processo licitatório e o contrato) e a qualidade do material didático. A diferença encontrada entre uma e outra investigação foi o foco que cada uma das Promotorias de Justiça exerceram sobre o tema. Enquanto na Promotoria do Patrimônio Público de Barueri a qualidade da educação surgiu como mais um elemento, dentre outros possíveis, a comprovar lesão ao erário, para a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Vinhedo o foco era a qualidade da educação mediante exame da qualidade do material contratado, entretanto, devido às investigações do Gaerco/Campinas e das denúncias que chegaram à Promotoria, o IC nº 04/08 assumiu também a investigação de Improbidade Administrativa.

Com relação às investigações acerca da Improbidade Administrativa, ambas objetivaram identificar possíveis atos de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, adotando uma estratégia baseada em processos administrativos, ao expedir ofícios para Prefeitura, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, CAO Cível e outras Promotorias de Justiça com processos similares. É de se notar também que ambas as investigações foram influenciadas em algum momento pelo IC instaurado pelo Gaerco/Campinas que averiguou tanto a possível prática de fraude de licitação por “organização criminosa”, tal como definida pela Convenção de Palermo, como também, a má qualidade do material oferecido pela empresa. Todas as investigações realizadas nesse sentido não identificaram qualquer indício de que pudesse ter ocorrido qualquer desvio de conduta por parte dos administradores públicos e das empresas parceiras.

Ainda sobre a investigação acerca da Improbidade Administrativa, todos os Promotores de Justiça entrevistados foram unânimes em assentir que a investigação de Improbidade Administrativa quando da contratação de empresa educacional para fornecimento de material didático é uma investigação sobre Improbidade Administrativa como qualquer outra, assumindo apenas algumas especificidades com relação ao objeto contratado.

Acerca das investigações sobre a qualidade da educação, a primeira questão a enfatizar é que ambas as Promotorias consideraram apenas a qualidade do material didático

apostilado, sendo este apenas um dos itens que compuseram ambas as parcerias. As empresas contratadas em Barueri (Múltipla Editora e Tecnologia Ltda.) e Vinhedo (Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda.) referiam-se ao pacote que aqui identificamos como um sistema apostilado de ensino, ou seja, referiam-se à contratação de um pacote de produtos e serviços compostos por formação e treinamento de professores e dirigentes de ensino, apoio técnico e pedagógico e, também, o material didático apostilado.

Sob a perspectiva da qualidade do material didático apostilado, os Promotores envolvidos nos casos buscaram análise técnica de especialistas da área da educação para que empreendessem uma avaliação sobre o material adquirido pela municipalidade. Tanto em Barueri quanto em Vinhedo, os Promotores de Justiça expediram ofício para Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEx) pedindo realização da análise técnicas e em ambas as Promotorias a resposta foi de que a Procuradoria-Geral não possuía especialistas em seu quadro que pudessem realizar tal análise. Em Vinhedo, ainda foi tentado contatar docentes de faculdades e universidades, mas todas sem sucesso. A única resposta nesse sentido obtida pela Promotoria de Vinhedo foi a análise empreendida pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) e constante no IC do Gaerco/Campinas, entretanto, não chegou em tempo hábil para que pudessem ser tomadas medidas efetivas, pois, a contratação já havia sido encerrada.

Outro obstáculo colocado é a dificuldade de operacionalização do princípio da qualidade da educação. Todos os Promotores de Justiça entendem que ainda é uma questão difícil de ser trabalhada em âmbito legal. Segundo o 5º Promotor de Justiça de Barueri Marcos Mendes Lyra (2013),

A garantia de um padrão de qualidade de ensino, enquanto princípio, acredito que não seja uma realidade ou um parâmetro já existente para se aferir quais os estabelecimentos de ensino oferecem um determinado nível de ensino ou atendem uma meta de avaliação de seus alunos. Trata-se talvez daquilo que chamamos de normas programáticas, ou seja, ideais a serem realizados; objetivos a serem alcançados (LYRA, 2013)

Os Promotores de Justiça de Vinhedo ainda acrescentam que a questão da qualidade seria uma etapa posterior à garantia do acesso à vagas; questão bem mais premente nas Promotorias de Justiça. (DAUDT, 2012; VIEIRA, 2012)

Como colocado por Oliveira e Araújo (2005), a criação de índices capazes de tornar o direito à qualidade do ensino um direito judicializável constitui-se em um dos atuais desafios para os educadores.

Quando instados analisar os artigos 13º, 14º e 15º da LDB frente as parcerias realizadas em seus respectivos municípios, os Promotores da comarca de Vinhedo entenderam que a legislação teria sido desrespeitada. Já os Promotores da comarca de Barueri entendem que tal legislação seria compatível com a contratação da Filosofart.

Os artigos 13º, 14º e 15º da LDB tratam, respectivamente, da participação docente na elaboração da proposta pedagógica das unidades escolares, do princípio da gestão democrática do ensino público da educação básica e, de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades escolares. Entretanto, como vimos ao longo da análise do trabalho de campo, a ação do MP sobre as contratações focou apenas a qualidade do material didático apostilado.

Entretanto, estamos entendendo neste trabalho que existem parâmetros legais que, se não definem, pautam algumas das qualidades de resultados e de processos da educação brasileira, conforme trabalhado no capítulo 2. Ou seja, a qualidade dos resultados seria o desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e, por fim, a qualificação para o trabalho. Já a qualidade de processos seria a gestão democrática da educação por meio da participação da comunidade escolar em conselhos educacionais para a elaboração das propostas pedagógicas pelas unidades escolares.

Desse modo, a contratação de um sistema apostilado de ensino não refere-se somente à aquisição de material didático apostilado, mas a todo o conjunto de produtos e serviços oferecidos pela empresa parceira, com formação e treinamento para implantação do projeto educacional empresarial de professores, diretores, coordenadores pedagógicos, diretores e vice-diretores, além do corpo técnico da Secretaria de Educação.

Ao invés de assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira (como assegura o art. 15º da LDB), a opção por esta política educacional conforma justamente o contrário, ou seja, a uniformização de conteúdos, currículos e metodologias. A autonomia para a criação dos projetos pedagógicos refere-se não somente à aquisição de material de apoio pedagógico, mas à autonomia de optar por metodologias,

selecionar conteúdos e estabelecer currículos próprios, tendo em vista, a diversidade de alunos e situações colocadas em cada processo de ensino-aprendizagem.

O tempo levado entre a duração da parceria e o desenvolvimento das investigações nos ICs é outra característica interessante dos Inquéritos Cíveis instaurados nos municípios. As contratações de sistemas apostilados de ensino tiveram duração de dois anos, sendo que em Barueri ocorreu durante os anos de 2004 e 2005 e em Vinhedo durante os anos 2007 e 2008, sendo que os ICs foram instaurados, respectivamente, em fevereiro de 2007 e em fevereiro de 2008. Para o caso de Barueri, a parceria já estava encerrada quando da instauração do IC e em Vinhedo o caso teve início no último ano da parceria. Para que os Promotores possam criar e estabelecer suas convicções frente o caso, os procedimentos adotados dependem da rapidez com que seus ofícios são respondidos e do próprio andamento das investigações que podem lhe indicar caminhos inesperados. Ainda, deve-se considerar a quantidade de questões outras que são levadas aos Promotores constituindo-se em IC's e ACP's, por exemplo. O IC nº 09/07 de Barueri encerrou-se em 13 de outubro de 2010, portanto, cinco anos após o término da parceria e três anos após sua instauração. Em Vinhedo, o IC nº 04/08 foi arquivado em 28 de julho de 2010, portanto, dois anos após sua instauração e dois anos após o término da parceria.

Além disso, como destacado nas entrevistas realizadas, as Promotorias de Justiça apresentaram reformulações e reestruturações tanto em sua organização quanto em suas estruturas físicas e humanas. Enquanto em Vinhedo os Promotores entendem que o atual patamar das condições de trabalho é satisfatório, necessitando apenas de um Assistente Jurídico, em Barueri o Promotor da 8ª Promotoria de Justiça entende que necessitaria de mais funcionários de apoio e de melhores recursos físicos.

A reestruturação das Promotorias de Justiça locais analisadas nesta pesquisa estão propiciando melhores condições de trabalho, apesar dos limites materiais e humanos ainda colocados aos Promotores Públicos. Além disso, as atribuições amplas das Promotorias de Justiça ou mesmo o volume dos trabalhos colocados aos Promotores dificultam um trabalho mais cuidadoso e especializado para os direitos sob tutela do MP. Nesse sentido, o fortalecimento da GEDUC ou a criação de Promotorias Regionais especializadas na área da Educação serão de grande importância para a positivação dos direitos educacionais.

Com relação às empresas contratadas pelos municípios, tanto a Múltipla Editora e Tecnologia Ltda. (contratada por Vinhedo) quanto a Filosofart Editora, Brinquedos e Softwares Ltda. (contratada por Barueri) alegam sua especialidade em adaptar-se às especificidades e características locais. A Múltipla chega a afirmar que seu material não seria “quadrado” como aqueles produzidos pelas grandes empresas, tais como, COC, Objetivo, Anglo e Positivo. Também a Filosofart alega em sua apresentação ao município que ela é capaz de atender as especificidades de cada unidade escolar. Mas que, entretanto, seu apoio ao professor é essencial para que o material didático não perca toda a sua potencialidade. Podemos perceber que as posturas e discursos destas empresas delimitam um certo mercado específico e reservado à elas, já que as grandes empresas não teriam a capacidade de adaptar-se à realidade local.

A disputa por espaços de mercados se inserem nas Administrações Públicas municipais e, desse modo, diversos problemas surgem desta relação. De acordo com o Promotor Marcelo Pedroso Goulart (2012) sobre a inserção dos sistemas apostilados de ensino nos municípios paulistas,

É um tema que preocupa, né? Porque representa uma série de pontos negativos, né? (...) Isso gera problemas sérios na disputa por esse nicho de mercado. Aí entram os esquemas mafiosos e de corrupção. Assim como a corrupção ela é hoje um problema generalizado na questão do lixo, na questão do transporte coletivo... (...) Esses serviços públicos foram objeto de concessão, “privatização”, a corrupção ela entra junto. Porque esses grupos econômicos começam a disputar esses espaços e aí a tentativa de cooptação de prefeitos, de secretários... e aí a corrupção entra com muita facilidade (GOULART, 2012)

É de se notar que ambas as contratações apresentaram enorme ônus para a Administração Pública municipal, sendo que a contratação de Barueri gerou um custo de R\$ 6.415.069,00 (seis milhões, quatrocentos e quinze mil e sessenta e nove reais), e para a prefeitura de Vinhedo o custo foi de R\$ 2.563.857,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais).

No município de Barueri, o Promotor Magalhães (2012) já é instado a agir novamente para averiguar a formação de cartel de empresas familiares que concorrem entre si para ganhar as licitações sobre diversas áreas da educação, dentre elas, concorrem em uma licitação para a venda de material didático apostilado.

O direito à educação deve receber maior atenção dos operadores do direito. O projeto social colocado pela CF/88 constitui-se em importante âmbito de análise sobre a qual devem repousar as argumentações jurídicas. De acordo com Duarte (2006), Graciano,

Marinho e Fernandes (2006), as estratégias adotadas devem ter em consideração a conformação de um regime institucional internacional de proteção dos direitos humanos, forçando a interpretação do Poder Judiciário sobre os direitos sociais à luz do modelo de Estado social de direito. Mas a estratégia da judicialização da educação não pode ser tomada como única via de ação. A atuação do MP por meio de medidas extrajudiciais, ao articular a sociedade e torná-la agente de suas próprias conquistas, vem comprovando ser a forma de atuação mais eficiente. Frente a dificuldade de atuar para o direito à qualidade do ensino, assumir o compromisso com o desenvolvimento da pessoa humana e seu preparo para o exercício da cidadania mediante processos mais democráticos e autônomos pode auxiliar, pois, como afirma Vitor Paro (2000)

A democracia, como meio para a construção da liberdade em sua dimensão histórica, faz parte dessa herança cultural. Entendida como processo vivo que perpassa toda a vida dos indivíduos, laborando na confluência entre o ser humano singular e sua necessária pluralidade social, ela se mostra imprescindível tanto para o desenvolvimento pessoal e formação da personalidade individual, quanto para a convivência entre grupos e pessoas e a solução dos problemas sociais, colocando-se, portanto, como componente incontestável de uma educação de qualidade. Para as políticas públicas em educação isso deve significar uma afirmação radical da função escolar de formação para a democracia, com projetos e medidas que adotem essa função de forma explícita e planejada (PARO, 2000)

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP-MEC (coords). *Indicadores de qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf> Acesso em 23/12/2011.

ACQUAVIVA, M. C. *Dicionário Jurídico Acquaviva*. 5 ed. São Paulo: Rideel, 2011.

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006. P. 192

_____; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-71.

_____; BORGHI, R. F. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. P. 99-110.

_____; GARCIA, T; BORGHI, R; ARELARO, L. Sistemas apostilados e gestão privada da educação pública em São Paulo. In *Educação e Sociedade. CEDES; Campinas*, 2009, v.30, n. 108, pp. 799-818. ISSN 0101-7330.

_____. *A aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas: privatização da educação pública?* 2009, p. 10. No prelo.

_____; PERONI, V. M. V. A educação pública e sua relação com o setor privado – implicações para a democracia educacional. In *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 95-106, jan./jun. 2009. Disponível em <http://www.cnte.org.br/images/pdf/revista_retratosdaescola_04_2009.pdf>. Acesso em 15/10/2011.

_____; GARCIA, T; Verbete sistema apostilado de ensino. In OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; VIEIRA, L. M. F (orgs). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação. CD Rom, 2010.

_____; DOMICIANO, C. A. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In Flávio Caetano da Silva (Org.) *O Financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias*. São Paulo: Xamã, 2011, v. , p. 19-33.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In *Educação e Sociedade*, 22 (75): 15-32, 2001

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. *Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006)

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In Sader, E. e Gentili, P. (orgs) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo. Ed. Paz e Terra, 1995.

ARAUJO, G. C. de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “o problema maior é o de estudar”. In *Educar em Revista*, Editora Paraná. n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino do Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, Cleiton de, et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-89.

_____. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.

ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo. In ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1998, p. 13-66.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. In *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set/dez, 2004.

BERCOVICCI, G. *A Constituição Dirigente de 1988*. 2008. Disponível em <http://www.unesp.br/aci/debate/constituicao_bercovici.php>, acesso em 02/07/2010.

BEZERRA, E. P. *Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?* 2008. 199p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

BITAR, M. S. A descentralização da educação pública no estado de São Paulo e um breve estudo de caso do município de Vinhedo. In *Pró-Posições* v. 14, n. 2 (41), maio/ago, 2003.

BOCCALETTO, E. A; BOCCALETTO, E. M. A. Políticas Públicas e a escola promotora da saúde: ações de qualidade de vida em Vinhedo. 2004. Disponível em <http://fefnet172.fef.unicamp.br/departamentos/deafa/qvaf/livros/foruns_interdisciplinares_saude/politicas_publicas/qualidade_politicas_publicas_cap7.pdf>. Acesso em jan. 2013.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 10ª impressão. São Paulo: Elsevier, 2004.

BORGHI, R. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. De Littera et Scientia, Jaboticabal, v. 5, p. 1-7, 2002.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, DF: Senado, 1934.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, DF: Presidência, 1937.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, DF: Senado, 1946.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência, 1967.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei 8.429, de 2 de Junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 2 de junho de 1992.

_____. *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 24 de novembro de 1995.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 14 de setembro de 1996.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 de dezembro de 1996.

_____. *Emenda Constitucional nº 59 em 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 11 de novembro de 2009.

CAIN, A. A. *A parceria público-privada na aquisição de 'sistema de ensino' no município paulista de Santa Gertrudes*. Apresentado ao Congressos Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2010. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/6.pdf>>. Acesso em 10/07/2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Sem ano. Disponível em <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf> Acesso em 02/01/2013.

CAMPOS, M. M; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. In *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V11-F1-S18/01-Chesnais.pdf>> Acesso em out. 2012

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In CHESNAIS, F. (org). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CIEGLINSKI, A. Projeto quer capacitar promotores de justiça e defensores públicos para atuar pela qualidade da educação. In Agência Brasil – empresa Brasil de comunicação. 2011. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-13/projeto-quer-capacitar-promotores-de-justica-e-defensores-publicos-para-atuar-pela-qualidade-da-educa>>. Acesso em jan. de 2013.

CORTELLA, M. S. *A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. 7 ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003.

CURY, C. R. J; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. *Revista CEJ*, Brasília, ano XIII, nº 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

DALE, R. A sociologia da educação e o estado após a globalização. In *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 3, n. 113, p. 1099-1120, out/dez. 2010.

DAMASCO, D. G. de B; *O direito à educação: atuação das promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007*. 2008. 199 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*. Nº 17, 1993.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito das experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. In *São Paulo em perspectiva*, v. 11 (4), p. 3-15, 1997.

DAUDT, Osias. Entrevista concedida à pesquisa “*Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino*”. Vinhedo, dezembro de 2012. (informação verbal)

DUARTE, C. S. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

DULLES, J. W. F. *Anarquistas e comunistas no Brasil (1900-1935)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Ed Enap, 1999.

FERNANDES, C. F. R. *O Ideb no município de Vitória-ES: um estudo sobre variações e variáveis no sistema e nas escolas (2005-2007)*. 2010. 170 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

FERREIRA, A. B. de H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 3 ed. 2128 p.

FILHO, R. M; OLIVEIRA, R. P. de; CAMARGO, R. B. de. Tendências no ensino fundamental regular no Brasil. In *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 37-60.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Informações dos municípios paulistas. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/>> Acesso em 05/10/2011.

GARCIA, T; CORREA, B. Sistemas de ensino privados em redes públicas de educação: relações com a organização do trabalho na escola. Apresentado ao *III Seminário de Educação Brasileira* (SEB/CEDES), 2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em 10/03/2011.

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995. Disponível em <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf> Acesso em 19/08/2010.

GOMES, S. C. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. 2008, p. 265. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOULART, M. P. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

_____. Entrevista concedida para a pesquisa “*Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino*”. São Paulo, dezembro de 2012 (informação verbal)

HADDAD, S; Apresentação. In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 18ª ed. São Paulo: Loyola, 2000.

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em <<http://www.libertarianismo.org/livros/ocdsfh.pdf>> Acesso em 12/05/2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. *Consulta à matrícula*. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>> Acesso em março de 2010.

JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o caboclo e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. In *Revista de Administração Pública*, 38(1): 137-56, Jan./Fev. 2004. Disponível em <<http://ocotidianodaburocracia.com.br/files/Junquilha1.pdf>>. Acesso em 16/10/2011.

KERCHE, F. *O Ministério Público e a constituinte de 1987/88*. 1997. P. 84. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

KING, D. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. In *Novos Estudos CEBRAP*, 22, 1988.

LYRA, Marcos Mendes. Entrevista concedida à pesquisa “*Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino*”. Barueri, janeiro de 2013. (informação verbal)

MAGALHÃES, Alexandre Alberto de Azevedo. Entrevista concedida à pesquisa “*Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino*”. Barueri, dezembro de 2012. (informação verbal)

MARTINS, A. S. “Todos Pela Educação”: o projeto educacional de empresários para o Brasil no século XXI. In *Anped*, 2008. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf>>. Acesso em jan 2013.

MAZZILLI, H. N. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Introdução ao Ministério Público*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MIZUKI, V; SILVEIRA, A. A. D. *Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil: influência da atuação do Ministério Público local?* In 24º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e III Congresso Interamericano de Política e Administração, 2009, Vitória. Anais. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009. Disponível em <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/358.pdf> Acesso em 03 mar. 2010.

MIZUKI, V. A judicialização da educação pela garantia constitucional do princípio da gestão democrática em municípios com parcerias público-privadas para aquisição de sistemas de ensino. Apresentado ao *III Seminário de Educação Brasileira* (SEB/CEDES), 2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2011.

MOTTA, C. E. S. Indústria cultural e o sistema apostilado: a lógica do capitalismo. *In Caderno Cedes*, ano XXI, nº 54, ago. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n54/5272.pdf>>

MOTTA, F. C. P; PEREIRA, L. C. B. *Introdução à organização burocrática*. 6 ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1988.

MOTTER, P.; GOMES, C. A. A educação brasileira em tempo de mudança. *In Política educacional no Brasil – caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed, 200. P. 197-231

MOROZ, M; GIANFALDONI, M. H. T. A. *O processo de pesquisa: iniciação*. Brasília: Líber Livro, 2006. 124 p.

MUÑOZ, V. Do direito à Justiça. *In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

NEVES, Marcelo; LIMA, Denise Hollanda Costa. Planejamento das licitações. Respeito ao princípio da economicidade. *In Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2144, 15 maio 2009. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/12878>>. Acesso em 7 jan. 2012.

NUNES, A.C. Z; O Ministério Público e algumas contribuições possíveis à qualidade da educação. Sem ano. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Educacao/qualidade_da_educacao/textos_qualidade_da_educacao/O_Minist%C3%A9rio_P%C3%BAblico_e_alguma_contribui%C3%A7%C3%B5es_poss%C3%ADveis_%C3%A0_qualidade_da_educac%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em out. de 2012.

OLIVEIRA, C. de. A Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de; Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *In Revista Brasileira de Educação*, jan/fev/mar/abr. nº 28, 2005.

_____. O direito à educação. In OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007a, p.15-44

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *In Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100. Pgs. 661-690, 2007b.

_____. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: *Em Questão* 4. *O Plano de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007c

OLIVEIRA, R. R. A. de; Judicialização da educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora. 2011. 188 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais.

PARENTE, C. M. D; *O processo decisório de implementação da assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no município de Vinhedo-SP (1997-1999)*. 2001. 222 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PARO, V. H. Autonomia escolar: propostas, práticas e limites. In PARO, V. H. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001. 144 p.

_____. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. In 23ª Reunião da Anped. 2000. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0528t.PDF>>. Acesso em agosto de 2012.

PIOVESAN, F. Concepção contemporânea de direitos humanos. In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

_____. O princípio da gestão escolar democrática do ensino da LDB. In OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 73-81.

PAULANI, L. M. *O Brasil na crise da acumulação financeirizada*. Disponível em <<http://www.madres.org/documentos/doc20100924143515.pdf>>. Acesso em mar de 2011.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Brasília. *Texto para Discussão Encontro Nacional de Administração Pública no.1. Brasília, 1995. Conferência pronunciada em Brasília, em janeiro de 1995, nos seminários sobre a reforma constitucional com os partidos políticos, patrocinados pela Presidência da República. Disponível em* <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf>. Acesso em 27/11/2010.

_____. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

PERONI, V. M. V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica

brasileira. In *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>>. Acesso em 07/04/2011.

PINTO, E. G. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e organizações sociais: uma discussão dos pressupostos do “modelo” de reforma do aparelho do Estado brasileiro. In *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 89-118, 2001. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/00.10.Elida-Plano_diretor_Organiza%C3%A7%C3%B5es_sociais.pdf>. Acesso em 05/01/2012.

PINTO, J. M. R. Municipalização do ensino fundamental: quem paga a conta? In *Pro-Posições* (Unicamp), Campinas, SP, v. 3, n. 3 (9), p. 24-35, 1992.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In *Educação e Sociedade*, v. 28, p. 877-897, 2007.

PRZEWORSKI, A; WALLERSTEIN, M. O Capitalismo democrático na encruzilhada. In *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, SP, nº 22, p. 29-44, 1988.

RODRIGUEZ, V. Descentralização da Educação: a municipalização do ensino básico. In ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1998, p. 132-174.

_____. A descentralização da política educacional no Brasil 1987-1994. 1999. 195 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

RUS PEREZ, J. R. *Diagnóstico da educação básica na RMC*. Campinas: Observatório Metropolitano – Indicadores da RMC, 2010 (texto para discussão)

SÃO PAULO. *Constituição do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial do Estado, 1990.

SILVA, C. A. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 45, v. 16, 2001.

_____. *Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993*. Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (LOEMP/SP). Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/chefia_gabinete/legislacao/LEI%20ORGANICA.pdf> Acesso em: 12 dez. 2008.

SILVEIRA, A. A. D. *Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista*. 2006. 262 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. *Revista Educação: teoria e prática*, v. 19, n. 32, jan-jun, p. 143-159, 2008.

_____; MIZUKI, V. Sobre a legalidade da aquisição e uso dos “sistemas de ensino privados” na educação pública. In *Revista Educação: teoria e prática*, Rio Claro, SP. V. 21, n. 38, período out./dez. 2011.

SMANIO, G. P. *Interesses difusos e coletivos: estatuto da criança e do adolescente, consumidor, meio ambiente, improbidade administrativa. Ação Civil Pública e Inquérito Civil*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

SOARES BENEVIDES, M. V. Cidadania e direitos humanos. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>>. Sem ano. Acesso em dez. 2012.

SOUZA, R. L. M. de. *Formação continuada dos professores e professoras do município de Barueri: compreendendo para poder atuar*. 2007. 244 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, S. Z. L. de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In *Educação e Sociedade*, v. 24, n. 84. Pgs. 873-895, set. 2003.

SOUZA, V. R. C. de. Ministério Público: aspectos históricos. In *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4867>>. Acesso em 09/02/2011.

TOMASEVSKI, K. Por que a educação não é gratuita? In HADDAD, S; GRACIANO, M. (orgs). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

TRIVINÕS, A. N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

ÚLTIMA INSTÂNCIA. MPT quer barrar terceirização em escolas estaduais de SP. Última Instância UOL. 24 out. 2007. Disponível em <<http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/43705.shtml>> Acesso em 08/06/2010.

VIANNA, M. L. W. Política versus economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de bem-estar. In Gerschman, S. e Vianna, M. L. W. (orgs) *A miragem da pós-modernidade*. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Ed. Fiocruz, 1997.

VIEIRA, Ana Beatriz Sampaio Silva. Entrevista concedida à pesquisa “*Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino*”. Vinhedo, dezembro de 2012. (informação verbal)

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, E. (org) *Sociologia da burocracia*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.