

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - PPGPS

**A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009-
2020)**

Júlia Passos Manzoli

LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, CULTURA, POLÍTICA E CIDADANIA

Campos dos Goytacazes
Agosto de 2022

A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009-2020)

JÚLIA PASSOS MANZOLI

Defesa da Dissertação apresentado à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Políticas Sociais, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, na área de Educação, Cultura, Política e Cidadania.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Maldonado da Silva

Campos dos Goytacazes

Agosto de 2022

JÚLIA PASSOS MANZOLI

A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009-2020)

Dissertação apresentada à banca de qualificação do Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Políticas Sociais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Alzira Batalha Alcântara
Doutora em Educação – UFF
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – FEBF (UERJ/ FEBF)
Programa de Pós-Graduação em Educação -Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Ricardo André Avelar da Nóbrega
Doutor em Sociologia – IESP/ UERJ
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – UENF

Prof.^a Dr.^a Fabianne Manhães
Doutora em Direito – UERJ
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof.^a Dr.^a Renata Maldonado da Silva
Doutora em Educação - UFF
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF (Orientadora)

Campos dos Goytacazes
Agosto de 2022

Aos meus pais, ambos professores,
que dedicam a vida à crença de que todos
nós podemos brilhar mais.

E a todos aqueles que,
de alguma forma, contribuíram
para a concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus. Por me capacitar, fortalecer e abençoar, principalmente no ano de 2021, diante de tantos desafios que pareciam insuperáveis. Em especial, agradeço pelo milagre da recuperação da saúde do meu pai, Rogério. Em muitos momentos a pandemia nos tirou as esperanças e nos amedrontou, sou grata por ela não ter me tirado você, afinal, o maior privilégio da minha vida é poder chamar de pai um ser-humano ímpar, tão cheio de bondade, luz e amor.

Agradeço à minha mãe, Rosinete, que junto ao meu pai, me ensinou os valores que me fizeram ser quem sou e por me incentivar a buscar meus sonhos em prol de quem eu quero ser. Agradeço por entenderem as minhas ausências, meus estresses, medos e cansaços desde o início da graduação, em 2014, que se seguiram dos estudos para o mestrado e na construção dessa dissertação. Após, enfim, encerrar esse ciclo, acredito que poderei aproveitar momentos com vocês sem ter que justificar a brevidade da minha companhia.

Agradeço minha irmã, Lavínia, pela serenidade e tranquilidade de sempre. Obrigada pela presença que me acalma e traz paz. Por falar em paz, agradeço a minha querida amiga, Isabelly, pois com você sempre encontro segurança, carinho, zelo e conforto para as minhas angústias. Sempre serei por vocês.

Agradeço ao meu noivo, José Maurício, por todo o amor compartilhado. É ele quem ilumina todos os meus dias. Sou grata por todas as tardes de estudos dedicadas à construção dos nossos sonhos e por me ouvir intermináveis vezes explicar sobre o mesmo assunto como se fosse a primeira vez, porque, decerto, você não tinha prestado atenção em todas as outras vezes. Você é o ser mais lindo que eu tive a sorte de conhecer.

Agradeço a minha avó, Leontina. Uma das poucas certezas que tenho na vida, é de que continuarei protegida pelo seu amor. Não há um dia sequer em que tenha te olhado e visto algo além de ternura e mansidão. Eu consigo ir muito além do que me julgaria capaz, se a senhora estiver comigo. E ao vovô Tino, que nunca se lembrará deste trabalho, mas sabe onde quer que esteja, que o meu amor permanecerá.

Agradeço à minha família e, em especial aos meus padrinhos Rodrigo e Nalva, por todo o incentivo e carinho de sempre. A casa de vocês é meu segundo lar.

Agradeço, ainda, pelos filhos de vocês, Pietro e Pedro Henrique, por quem tenho um amor inenarrável.

Agradeço aos amigos que a vida acadêmica trouxe. À Thalita, com quem tive o prazer de dividir o apartamento no início da pandemia, além de todos os medos, angustias e incertezas. Meu caminho no mestrado não teria sido o mesmo sem você. À Lohana, Ayadne e Carol, que estão comigo desde a graduação e do estágio na criminal. Vocês são uma presença certa e constante na minha vida, e sou grata por isso. À Raiane e Emília, que me acolheram no CREAS e compartilharam comigo os meses finais da escrita dessa dissertação, obrigada pela leveza da companhia.

Agradeço aos professores Dr. Marcelo Gantos, Dr. Geraldo Timóteo e Dr. Marcos Pedlowisck, pelas aulas que tanto acrescentaram na minha caminhada acadêmica e na construção do presente trabalho. E à professora Dra. Renata Maldonado, pela orientação em todos os momentos e por ter acreditado e investido neste trabalho e em mim. Vocês tornaram a Universidade e o mestrado uma experiência incrível!

Agradeço aos profissionais que concordaram em conceder as entrevistas e acolheram as reivindicações oriundas da pesquisa. Considero a participação de vocês essencial e um divisor de águas na minha forma de enxergar as nuances do tema.

Agradeço ao apoio institucional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense, Darcy Ribeiro, e também ao apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio de Janeiro – FAPERJ, em especial pela concessão da Bolsa Nota-10.

“Dos medos nascem as coragens.
Os sonhos anunciam outra realidade possível, e os delírios, outra razão.
Somos, enfim, o que fazemos para transformar o que somos”.

O livro dos Abraços – Eduardo Galeano

RESUMO

A partir do esgotamento do regime civil-militar, no contexto do chamado processo de redemocratização brasileira, em função da atuação de amplos setores da sociedade civil, a Constituição Federal instaurou o conceito da educação enquanto direito público subjetivo, que possibilitou à sociedade exigir do poder público o acesso a este direito social. Progressivamente, o Estado brasileiro, desde a década de 1990, vem estendendo a escolaridade obrigatória, e, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº59 e da lei n 12. 796/2013, a matrícula tornou-se obrigatória nas instituições escolares dos 4 aos 17 anos, compondo quase todas as etapas da chamada educação básica. Paralelamente, no mesmo contexto, a partir da adoção dos pressupostos neoliberais pelo Estado brasileiro e da redução dos direitos sociais, a educação pública vem sofrendo os efeitos da diminuição de investimentos e da progressiva retirada da atuação do Estado nesse âmbito. Nesse mesmo cenário, destaca-se a ampliação da visibilidade do Poder Judiciário e o crescimento da sua atuação, enquanto um possível instrumento na garantia do direito à educação. Portanto, a partir desta breve exposição, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar a atuação do Judiciário de Campos dos Goytacazes na efetivação do direito à educação infantil e do ensino fundamental no período compreendido entre 2009 e 2020. A investigação realizou-se a partir da análise bibliográfica e documental, na qual se pretendeu: contextualizar as legislações referentes à educação no Brasil, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional; verificar quais são as principais demandas do direito educacional por meio do levantamento das ações judiciais do município; identificar qual é a interpretação dos juízes acerca da legislação que a sustenta por meio de análise jurisprudencial e, ainda, verificar se tais decisões estão dando novos contornos às políticas educacionais. Além disso, pretendeu-se realizar entrevistas estruturadas com o Juiz da Vara da Infância, Juventude e Idoso da Comarca de Campos, com a Promotora da Tutela Coletiva, e com os Defensores Públicos que atuaram nos processos sobre a temática estudada, assim como identificar os sujeitos que acionaram o poder público em busca da efetivação deste direito. O referencial teórico do estudo foi construído a partir da obra de pesquisadores que vêm problematizando a temática do direito à educação, tais como Saviani (2011; 2013) Alcântara e Davies (2020) e de sua judicialização, em especial nas obras Silveira (2010; 2011), Oliveira (1995) e Cury e Ferreira (2009), assim como autores das ciências políticas e sociais, com ênfase nas obras de Behring e Boschetti (2006) e Harvey (2008;2009)e, no direito constitucional, as produções de Gotti (2012)e Streck (2013). Consoante o exposto, foi possível verificar através da análise processual que, no que diz respeito ao município de Campos dos Goytacazes, as demandas que chegam ao segundo grau de jurisdição e estão disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro são em sua maioria individuais, a fim de solicitar que as condições de acesso ao direito à educação sejam determinados pela via judicial, sendo poucos referentes à solicitação de construção de políticas públicas e, ainda, que a maior demanda de judicialização do direito à educação no município diz respeito à solicitação de vagas em creche.

Palavras-chave: Direito à Educação; Judicialização da Educação; Campos dos Goytacazes; Educação Infantil; Ensino Fundamental.

ABSTRACT

From the exhaustion of the civil-military regime, in the context of the so-called Brazilian redemocratization process, due to the action of broad sectors of civil society, the Federal Constitution established the concept of education as a subjective public right, which made it possible for society to demand from power public access to this social right. Gradually, the Brazilian State, since the 1990s, has been extending compulsory education, and, from the entry into force of Constitutional Amendment No. 59 and Law No. 12. 796/2013, enrollment became mandatory in schools 4 to 17 years old, comprising almost all the stages of the so-called basic education. At the same time, in the 1990s, based on the orientation of neoliberal assumptions by the Brazilian State and the reduction of social rights, public education has been suffering the effects of reduced investments and the progressive withdrawal of the State's action in this area. In this context, the expansion of the visibility of the Judiciary and the growth of its performance as a possible instrument in guaranteeing the right to education stands out. Therefore, from this brief exposition, the present work has as general objective to investigate the performance of the Judiciary of Campos dos Goytacazes in the realization of the right to early childhood education and elementary education in the period between 2009 and 2020. The investigation was carried out from the bibliographical and documental analysis, in which it was intended: to contextualize the legislation referring to education in Brazil, both in the constitutional and infraconstitutional scope; to verify which are the main demands of the educational law by means of the survey of the judicial actions of the municipality; identify what is the interpretation of the judges about the legislation that supports it through jurisprudential analysis and, also, verify if such decisions are giving new contours to educational policies. In addition, it was intended to carry out structured interviews with the Judge of the Court of Childhood, Youth and Elderly of the Comarca de Campos, with the Promotora da Tutela Coletiva, and with the Public Defenders who acted in the processes on the subject studied, as well as to identify the subjects that triggered the public power in search of the realization of this right. The theoretical framework of the study was built from the work of researchers who have been questioning the theme of the right to education, such as Saviani (2011; 2013) Alcântara and Davies (2020) and its judicialization, especially in the works Silveira (2010; 2011), Oliveira (1995) and Cury and Ferreira (2009), as well as authors from political and social sciences, with emphasis on the works of Behring and Boschetti (2006) and Harvey (2008;2009) and, in constitutional law, the productions by Gotti (2012) and Streck (2013). According to the above, it was possible to verify through the procedural analysis that, with regard to the municipality of Campos dos Goytacazes, the demands that reach the second degree of jurisdiction and are available on the website of the Court of Justice of the State of Rio de Janeiro are in most of them individual, in order to request that the conditions of access to the right to education be determined by judicial means, with few referring to the request for the construction of public policies and, also, that the greater demand for judicialization of the right to education in the municipality says regarding the request for places in day care.

Keywords: Right to Education; Judicialization of Education; Campos dos Goytacazes; Child education; Elementary School.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Famílias pobres e extremamente pobres, na base do Cadastro Único, 2017 (dez.), 2018 (dez.), 2019 (dez.) e 2020 (março)

Gráfico 02: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – creche–creche

Gráfico 03: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Pré-Escola

Gráfico 04: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Ensino fundamental/Anos iniciais.

Gráfico 05: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Ensino fundamental/Anos finais

Gráfico 06: Estatística dos processos envolvendo o Direito à Educação na Vara da Infância de Campos dos Goytacazes (2015/2020)

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Acesso à escola por faixa etária para diferentes segmentos de renda no Brasil em 2008

Tabela 02: Número de escolas públicas que atendem à educação infantil e ao ensino fundamental em Campos dos Goytacazes/RJ

Tabela 03: Relação de matrículas nas redes estadual, municipal (2007-2017) e privada (2006-2017) de Campos dos Goytacazes

Tabela 04: Participantes do estudo

Tabela 05: Categorias dos processos envolvendo o direito à educação no município de Campos dos Goytacazes/RJ

Tabela 06: Discriminação dos dados encontrados nos processos de requisição de vaga em creche

Tabela 07: Processos de Transferência entre instituições de ensino

Tabela 08: Temas referentes as Ações Cíveis Públicas

LISTA DE ABREVIATURAS

ABI- Associação Brasileira de Imprensa
ADC- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO- Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI- Ato Institucional
CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE- Conferência Brasileira de Educação
CRFB/88- Constituição da República Federativa do Brasil
DP- Defensoria Pública
DUDH- Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC 59 - Emenda Constitucional nº 59/2009
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC- Fernando Henrique Cardoso
FMI- Fundo Monetário Internacional
FNDEP- Fórum Nacional da Escola Pública
FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996
MP/RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MARE- Ministério de Administração e Reforma do Estado
OAB- Ordem dos Advogados do Brasil
ONG- Organização não Governamental
ONU- Organização das Nações Unidas
PCB- Partido Comunista do Brasil
PDT- Partido Trabalhista Brasileiro
PEC- Projeto de Emenda à Constituição

PFL- Partido da Frente Liberal
PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIB- Produto Interno Bruto
PNE- Plano Nacional da Educação
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP- Partido Popular
PSB- Partido Social Democrático
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PT- Partido dos Trabalhadores
SciELO - *Scientific Electronic Library Online*
SRM/MJ- Secretaria de Reforma do Judiciário
STF- Supremo Tribunal Federal
STJ- Supremo Tribunal de Justiça
TCLE- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJ/RJ- Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJ- Tribunal de Justiça
UDN- União Democrática Nacional

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| OBJETIVOS..... | 18 |
| METODOLOGIA..... | 19 |
| 1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA | 24 |
| 1.1 Panorama histórico constitucional | 24 |
| 1.1.2 O regime ditatorial de 1964 e a atuação dos demais poderes..... | 28 |
| 1.1.3 O período da distensão política | 37 |
| 1.2 A Assembleia Nacional Constituinte e a Redemocratização..... | 41 |
| 1.2.1 A criação da Corte Constitucional e a mobilização na Constituinte | 44 |
| 1.2.2 A justiça de transição e os novos mecanismos de acesso à Justiça..... | 47 |
| 1.3. As instituições que compreendem as Funções Essenciais à Justiça..... | 49 |
| 1.3.1 Mecanismos judiciais de defesa dos direitos previstos na CRFB/88..... | 51 |
| 1.4 O Direito à Educação no contexto de redemocratização do país..... | 56 |
| 1.4.1 A previsão da educação enquanto direito público subjetivo na Constituição de 1988..... | 54 |
| 2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL E AS ARTICULAÇÕES COM A QUESTÃO EDUCACIONAL | 63 |
| 2.1. O contexto mundial do projeto neoliberal..... | 64 |
| 2.1.2 A ascensão do neoliberalismo no Brasil..... | 66 |
| 2.2 A organização da educação a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional..... | 74 |
| 2.2.1 A Emenda Constitucional nº 59 e a expansão da escolaridade obrigatória..... | 81 |
| 2.3 O protagonismo do Poder Judiciário e sua Reforma no contexto do Estado Neoliberal..... | 84 |
| 2.4 A Judicialização da educação..... | 91 |
| 3 O DIREITO À EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES | 95 |
| 3.1 Campos dos Goytacazes: breve descrição da cidade..... | 95 |

| | |
|---|------------|
| 3.2 Análise dos processos judiciais educacionais em Campos dos Goytacazes de 2009 a 2020..... | 103 |
| 3.2.1 Atores da pesquisa e sua caracterização..... | 104 |
| 3.3 A exigibilidade do direito à educação em Campos dos Goytacazes..... | 108 |
| 3.3.1 DOS PEDIDOS DE MATRÍCULA..... | 112 |
| 3.3.2 PROCESSOS DE TRANSFERÊNCIA..... | 120 |
| 3.3.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA ENVOLVENDO O DIREITO À EDUCAÇÃO..... | 125 |
| 3.3.4 PROCESSOS ENVOLVENDO A EDUCAÇÃO INCLUSIVA..... | 130 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 136 |
| REFERÊNCIAS..... | 140 |
| ANEXOS..... | 150 |

INTRODUÇÃO

Para contextualizar o interesse de pesquisa que me levou a pesquisar sobre a judicialização da educação, é necessário voltar aos meus anos da graduação em direito na Universidade Federal Fluminense. Mais especificamente no ano de 2015, tive a oportunidade participar de um grupo de iniciação científica com meu professor de direito constitucional da época, Dr. Heron Abdon. Esta pesquisa, cujo tema era o direito à educação inclusiva a partir de uma análise da Lei Federal nº 13.146 de 06 de julho de 2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, ensejou a publicação de um artigo com o referido tema. Na ocasião da minha entrada no Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da UENF, em uma conversa com minha orientadora, Dra. Renata Maldonado, que realiza pesquisas sobre políticas educacionais, encontramos um tema em comum entre as duas áreas, direito e educação, que seria a judicialização da educação.

O levantamento dos dados processuais e a plataforma de pesquisa, por outro lado, sugeri que fosse realizado na plataforma do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, durante a graduação, o TJ/RJ foi o local em que realizei meu estágio, no período de 2016 à 2019, e frequentemente utilizava tal plataforma para realizar pesquisas jurisprudenciais. Além disso, há a possibilidade de utilizar o filtro para localizar processos específicos de cada região e, como a intenção era pesquisar os processos específicos do município de Campos dos Goytacazes, pareceu a opção ideal.

Diante do exposto, o presente trabalho busca problematizar o processo de judicialização enquanto instrumento de efetivação do direito social à educação no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2009 e 2020. Primeiramente, é necessário compreender a trajetória da educação enquanto direito social, o que será realizado por meio da análise das disposições contidas na Constituição Federal de 1988, considerando o contexto histórico no qual está inserida. Em seguida, serão abordados os limites para a atuação jurisdicional como instrumento de materialização desse direito, por meio da realização de uma revisão de literatura.

Nos últimos anos, o Poder Judiciário vem ampliando sua visibilidade junto à sociedade, e o fenômeno da judicialização da educação têm se tornado um tema recorrente no âmbito acadêmico, aqui compreendido como “a intervenção do Poder

Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções institucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas” (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33). Nesse sentido, há olhares distintos no contexto da judicialização da educação. Por um lado, há autores que possuem um olhar favorável, considerando o sistema de justiça um instrumento para a defesa dos direitos sociais (Silveira, 2010; 2011) e, por outro, há autores que acreditam que a judicialização intensa enfraquece os movimentos sociais e transfere o protagonismo das decisões para os operadores do direito, como é o caso da pesquisa desenvolvida por Costa (2019).

A partir do prévio levantamento das ações judiciais em Campos dos Goytacazes, especificamente no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental, questiona-se como vem ocorrendo a aplicabilidade do direito à educação nesses níveis de ensino. Indaga-se, ainda, até que ponto as decisões judiciais interferem na formulação das políticas educacionais e se estas têm impacto imediato, com a determinação da criação de políticas públicas, ou se resolvem apenas a demanda da qual é o objeto da ação.

Nas últimas décadas, além da ampliação da escolaridade obrigatória no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental, a questão educacional em Campos dos Goytacazes adquiriu contornos diferenciados. O município, historicamente, teve a produção do açúcar como sua principal atividade econômica, o que caracterizou os baixos níveis de exigência quanto à qualificação exigida pelos recursos humanos empregados, conforme exposto por Piquet, Tavares, Pessôa (2017). Contudo, nos últimos trinta anos, a partir da inserção da Petrobrás na região, surgiram expectativas no âmbito regional de um novo padrão de desenvolvimento, o que contribuiria, sobretudo, para a expansão do mercado de trabalho e de novas exigências educacionais. Soma-se, ainda, a inserção dos royalties aos orçamentos municipais, que, juntamente com as participações especiais, expandiram consideravelmente a capacidade financeira destes entes federativos, ampliando suas capacidades orçamentárias de investimento (CRUZ, 2007).

Neste cenário, a pressão de setores da sociedade que até então estavam excluídos das instituições escolares tem se intensificado, pois, muitas vezes, o poder público municipal revela-se “incapaz” de atender à obrigatoriedade legal e efetivar a matrícula dos alunos da educação infantil e do ensino fundamental na região. A partir disso, o Poder Judiciário vem despontando como um importante protagonista

no que se refere ao cumprimento da obrigatoriedade escolar expressa na Lei de Diretrizes e Bases, sobretudo a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 59/2009¹ (EC 59). Portanto, a proposta inicial do presente estudo é a de mapear as ações do TJ/RJ relacionadas ao direito à educação infantil e fundamental no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2009 e 2020. Esta instituição foi selecionada devido ao fato de que suas decisões judiciais são publicadas e permanecem disponíveis ao público no sítio eletrônico.

JUSTIFICATIVA

Diante da trajetória do direito à educação no país, a Constituição Federal de 1988 e as legislações infraconstitucionais a respeito do referido tema representam uma conquista na efetivação do direito social à educação. Nos últimos anos, passou a existir uma maior procura do Judiciário para a resolução de questões relacionadas ao direito educacional e a partir disso, surgiu também a necessidade de analisar as demandas que são objeto desse processo. Portanto, a partir da ampliação do acesso à justiça e das decisões judiciais que garantem o acesso e a permanência da educação, é importante entender como o Judiciário tem utilizado esse mecanismo de exigibilidade do direito, ou seja, a judicialização como forma de efetivar o direito social à educação.

Consoante o exposto, o presente estudo visa, a partir da análise documental, bibliográfica e da realização de entrevistas, estabelecer a importância da oferta do ensino, assim como das condições de acesso à educação, a partir da previsão de direitos elencados na própria Constituição. Além disso, tem o objetivo de verificar,

¹ A promulgação da Emenda Constitucional Nº 59, realizada pelo Congresso Nacional em 11 de novembro de 2009, foi responsável pela previsão da obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, a partir da nova redação dada aos incisos I e VII do art. 208, conforme se verifica a seguir: Redação anterior: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; (...) VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

Nova redação: “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; (...) **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.” (BRASIL, 2009).

por meio da análise documental de processos extraídos do site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, até que ponto o Judiciário intervém nas políticas educacionais do município de Campos.

Ainda, no que tange às pesquisas realizadas acerca do tema, foi realizada uma pesquisa na plataforma da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e no site do Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 04 de junho de 2020, com o descritor “judicialização da educação” tendo sido encontradas na primeira 27 artigos e, na segunda, 12 dissertações e 4 teses em ambas as plataformas. Contudo, não havia pesquisas cujo marco territorial fosse o município de Campos de Goytacazes.

Foi possível verificar por esta pesquisa, que nos últimos anos houve um crescimento significativo no campo de estudo da Judicialização da Educação, o que não significa necessariamente uma aplicação imediata ou eficaz das descobertas em regiões que não aquelas estudadas, levando em consideração as especificidades de cada região.

No tocante à relevância científica, cumpre ressaltar a importância da existência de pesquisas que levem em conta as características e particularidades da região que está sendo estudada, bem como a necessidade de reafirmar as conquistas advindas da promulgação da Constituição Cidadã. Isto revela-se de extrema importância, em uma conjuntura de retirada de direitos sociais, a fim de que não haja retrocessos de direitos pré-estabelecidos, sobretudo para as classes que necessitam da escola pública para ter acesso ao conhecimento produzido pela humanidade.

OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo é analisar a judicialização da educação infantil e do ensino fundamental no município de Campos dos Goytacazes, no período compreendido entre 2009 e 2020, a partir da análise dos processos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ).

Os objetivos específicos, por sua vez, são:

- a) Problematizar a trajetória do direito à educação pelo Estado brasileiro;
- b) Investigar a atuação do Poder Judiciário no Brasil e sua inserção no modelo neoliberal de Estado, a partir de sua articulação com o processo de

universalização da educação que vem ocorrendo desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, fundamentalmente a partir do seu art. 5º;

c) Identificar as principais demandas, articulando-as com as condições de acesso e obrigatoriedade do ensino e quais os principais referenciais utilizados pelo Judiciário no processo de efetivação deste direito, por meio da análise jurisprudencial.

Pretende-se que tais objetivos sejam alcançados a partir do mapeamento e análise dos processos que versam sobre o acesso à educação infantil e ensino fundamental no município de Campos dos Goytacazes no âmbito do Tribunal de Justiça estadual. Além disso, busca-se verificar o teor das decisões dos juízes, questionando-se se estas estão examinando somente o caso concreto ou dando novos contornos as políticas educacionais do município, o que pode ocorrer, por exemplo, através de decisões que determinam a criação de políticas públicas, ou ainda, criando jurisprudências com novas interpretações.

METODOLOGIA

Os contornos metodológicos da pesquisa evidenciaram que a abordagem qualitativa é a mais adequada para este estudo, cuja hipótese será de que o aumento da participação do judiciário pode colaborar com a garantia do acesso à educação.

A coleta inicial de dados foi realizada com a intenção de se obter um pré-teste. Para tanto, utilizou-se a técnica de documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental e bibliográfica, mais especificamente através da análise jurisprudencial no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). O levantamento de dados ocorreu no mês de dezembro de 2020 e foram utilizadas as palavras-chaves “Educação - Campos dos Goytacazes”, “Educação Infantil – Campos dos Goytacazes” e “Creche – Campos dos Goytacazes”. Além disso, optou-se pela seleção de decisões constantes nas categorias de acórdãos e decisões monocráticas, a fim de ter acesso ao maior número de processos possíveis para a análise.

O marco temporal do presente trabalho, por sua vez, compreenderá o período de 2009 a 2020, considerando a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC59), tendo em vista o seu papel no processo de universalização do

direito a educação no Brasil, pois, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) ter reservado a obrigatoriedade do ensino somente para o ensino fundamental, com a progressiva extensão do ensino médio, foi somente a partir da promulgação da referida Emenda que tal obrigatoriedade foi estendida para a educação básica dos 04 aos 17 anos.

Sendo assim, a partir da entrada em vigor da EC 59, foram incluídas no rol de obrigatoriedade da Constituição Federal a segunda etapa da educação infantil (pré-escolar) e o ensino médio, o que foi reforçado pela entrada em vigor da Lei n.º 12.796 de 2013, que causou alterações na LDB. Logo, como o objeto de estudo serão as etapas de ensino da educação básica, compreendidas pela educação infantil e o ensino fundamental, estabeleceu-se como início do marco temporal a promulgação da EC 59.

Sendo assim, utilizou-se como filtro no site do TJ o período compreendido entre 01/01/2009 à 31/12/2020, o que gerou 221 resultados. Porém, entre esses, encontraram-se variáveis que não atendem ao objeto da presente pesquisa, como ações envolvendo o direito à educação especial, nomeação de funcionário público, além de demandas específicas dos profissionais da educação, como pedidos de equiparação salarial, pagamento de gratificação ou alocação em unidade de ensino diversa, portanto, foi realizada uma triagem a fim de selecionar apenas os processos que tangem as etapas de ensino que serão estudadas, os quais estão discriminados na tabela 05.

Ainda, cumpre ressaltar que ao se utilizar as palavras chaves “Creche - Campos dos Goytacazes” encontraram-se 127 resultados, o que, considerando o universo de 221 processos envolvendo o direito à educação no município, comprova que a maior demanda educacional se encontra nesta etapa de ensino.

Dessa forma, foram selecionados todos os processos encontrados. Em seguida, os dados foram coletados seguindo a técnica de tabulação, na qual a partir de uma análise inicial acerca do tema de cada processo pela leitura de seus resumos, foi possível realizar um levantamento contendo as características preponderantes em cada um deles através da elaboração de uma lista de códigos atribuídos a cada uma das variáveis encontradas, tais como: a) natureza da demanda²; b) tipos de reivindicação³; c) demandantes; d) atendimento ou não da

² Exemplos: Ação de Obrigação de Fazer e Ação Civil Pública.

propositura através da decisão judicial e, em seguida, os dados foram transcritos no Excel, para melhor visualização no momento da análise.

A população do presente estudo será composta pelos proponentes de ações judiciais cujo tema se insere no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental no município de Campos dos Goytacazes. Ainda, por meio do método de tabulação, foi possível verificar a preponderância de determinadas características nos processos, quais sejam, a propositura das ações por parte dos genitores representando as crianças e assistidos pelo Defensor Público e o motivo de pedir, que na grande maioria dos casos, tratava-se de requisições da oferta de vagas.

Após o levantamento prévio de dados realizado no site do TJ/RJ, verificou-se uma quantidade irrisória de processos que dizem respeito a outros temas, que não a solicitação de vagas em instituições de ensino no município, o que faz surgir a hipótese de que as eventuais demandas da população estudada estão sendo resolvidas de outras formas, que não a judicial. A título de exemplo, é comum demandas envolvendo o direito à educação serem objeto de Ações Cíveis Públicas âmbito do Ministério Público, podendo estas serem dirimidas também, através da celebração de Termos de Ajuste de Conduta (TAC), o que faz surgir a necessidade de uma investigação também nesse órgão.

Para tanto, foram realizadas entrevistas no período de novembro de 2021 à janeiro de 2022, com os atores considerados importantes para este estudo, tais como: a Promotora de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude de Campos dos Goytacazes, que é a responsável pelo direito à educação, o Juiz Titular da Vara da Infância, Juventude e do Idoso no Tribunal de Justiça da Comarca do município e o Defensor Público que atua na área e atende a população a fim de peticionar suas demandas.

No que diz respeito às entrevistas, será utilizada a técnica de entrevistas estruturadas, na qual a principal característica é a utilização de um roteiro previamente elaborado com perguntas básicas que atinjam os objetivos pretendidos. A partir dessas perguntas principais, a entrevista poderia ser complementada com outras questões inerentes às circunstâncias do momento, uma vez que podem

³ Os pedidos dependem da categoria em que os processos se encontram, por exemplo, no âmbito da educação infantil os mais comuns são os pedidos de vaga em creche e no âmbito da educação inclusiva, costumam variar entre oferta de mediador, leitor e condições de acesso.

emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Ainda, foram realizadas pesquisas no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No primeiro, pretendeu-se verificar através das análises dos dados estatísticos contidos nos censos escolares, a quantidade de matrículas referentes às etapas de ensino da educação infantil e do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes nas escolas municipais e estaduais no período compreendido entre os anos de 2009 e 2020. Após a compilação, esses dados foram transformados em gráficos a fim de facilitar a visualização. No segundo, o intuito foi verificar, por meio da análise dos censos, as especificidades do município de Campos no que diz respeito aos diversos dados estatísticos, entre eles, a quantidade de habitantes, as taxas de escolarização e de mortalidade infantil, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Cabe ressaltar ainda, que os dados estão atualizados conforme os últimos censos realizados pelo instituto.

No que tange à análise dos dados qualitativos, será realizada uma análise de conteúdo, tendo em vista que dessa forma é possível trabalhar com materiais textuais e escritos. Considera-se, portanto, a utilização tanto de textos construídos no processo da pesquisa, a partir da transcrição de entrevistas, quanto de textos que já foram produzidos com outra finalidade (BAUER, 2002, p. 195). Dessa forma, as entrevistas realizadas serão transcritas e após, será realizada uma codificação com os pontos importantes do material que será analisado em conjunto com as anotações obtidas em campo.

Ante o exposto, o presente estudo será calcado no método monográfico, partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros, tendo como finalidade obter generalizações (LAKATOS, 2020, p. 110). Dessa forma, considerando os 221 processos que foram lidos e examinados, constando nas tabelas criadas, 11 deles foram selecionados para serem esmiuçados de maneira mais aprofundada, por possuírem uma fundamentação extensa contendo informações importantes acerca dos casos e, por isso, passarão a ser objetos de análise no último capítulo.

Importante ressaltar, ainda, que a pesquisa recebeu o parecer favorável do Comitê de Ética da Plataforma Brasil, em 27 de maio de 2021, constando no parecer

o fato de que os processos analisados são regidos pelo princípio da publicidade, consoante art. 93, IX, da Constituição Federal, além da pesquisa possuir Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) colhido dos participantes, não havendo, portanto, dados sigilosos ou informações situadas no âmbito de proteção da esfera privada.

O estudo está estruturado da seguinte forma: O capítulo um apresenta um panorama do direito à educação nas Cartas Constitucionais a partir de 1824, perpassando pelos seus contextos históricos e a atuação dos três poderes, bem como as transformações ocorridas após a ditadura empresarial-militar. Serão abordados também o período da distensão política, do processo da Assembleia Constituinte, e os debates a respeito do Supremo Tribunal Federal. Por conseguinte, será abordado o conceito de anistia, enquanto importante marco jurídico ao final da ditadura empresarial militar, seguido da pormenorização do papel das instituições que integram as funções essenciais à justiça. Por fim, serão abordados os principais aspectos do direito à educação no contexto da redemocratização do país, bem como sua previsão enquanto direito social na CRFB/88.

No segundo capítulo, por sua vez, serão analisadas as políticas sociais no contexto neoliberal, considerando a crise do Estado de Bem Estar Social e a ascensão do modelo neoliberal. Em seguida, será abordado o contexto da Reforma do Estado no Brasil durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como as reformas ocorridas no Poder Judiciário, entre as décadas de 1990 e 2000, que apresenta os contornos que culminaram na ampliação de direitos e no protagonismo do Poder Judiciário e, por fim, há uma discussão especificamente no que diz respeito à judicialização da educação.

O terceiro e último capítulo contém os dados quanti-qualitativos da pesquisa, tendo início a partir da análise de dados do município de Campos dos Goytacazes, a partir de índices do IBGE, IDEB e INEP, seguidos dos processos judiciais coletados no site do TJ/RJ, que serão analisados em concomitância com as entrevistas realizadas com os atores da pesquisa e, por fim, as considerações finais do presente estudo.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo, primeiramente, retratou como as Constituições brasileiras abordaram a questão educacional, em diferentes contextos históricos, desde a Constituição de 1824, no período Imperial e a possível atuação do Judiciário nos diferentes cenários. Em seguida, foi problematizada a atuação dos demais poderes no contexto da ditadura empresarial-militar (1964-1985), assim como as principais transformações ocorridas no período da chamada redemocratização. Foram abordadas, ainda, as articulações em torno da Assembleia Constituinte, perpassando a participação popular e o papel da burguesia na época, além das contradições presentes no período. Ainda foram contemplados os debates em torno do papel do Supremo Tribunal Federal, a criação da Corte Constitucional e a redemocratização do acesso à justiça.

Na terceira parte do capítulo, foi abordado o conceito de anistia, fruto do direito transicional, enquanto importante marco jurídico ao final da ditadura empresarial-militar. Em seguida, são analisados os papéis das instituições que integram as funções essenciais da Justiça: a Advocacia Pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Privada, bem como as principais mudanças previstas na Carta Magna para as referidas instituições. Foram discutidos os mecanismos judiciais de defesa dos direitos instituídos a partir da entrada em vigor da CRFB/88.

Por fim, o capítulo teve por objetivo discutir os principais aspectos da previsão da educação enquanto direito social na Constituição Federal de 1988, assim como seu caráter subjetivo e as consequências dessa natureza jurídica do direito. Ainda será contemplado o critério da progressividade do direito à educação, mediante a internalização do acordo realizado pelo Brasil no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

1.1 Panorama histórico constitucional

Os direitos previstos nas Constituições Brasileiras foram sendo modificados e ampliados no decorrer dos anos, com o fim de adequar as normas e diretrizes às

novas realidades sociais, cabendo ressaltar, nesse sentido, que as evoluções no campo dos direitos não ocorrem de maneira constante e linear. A partir disto, considerando a existência de uma ruptura no sistema jurídico constitucional, as Constituições vindouras (emergentes) estipulam as novas bases do ordenamento econômico e social, seus órgãos fundamentais e os limites da sua ação, considerando fatores sociais, políticos e econômicos, tanto na esfera nacional quanto internacional. Neste sentido, será traçado um breve panorama do contexto da promulgação das Cartas Magnas, desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição de 1988, a fim de possibilitar uma visão geral e histórica dos direitos elencados na chamada “Constituição Cidadã”.

A Constituição Imperial de 1824 revela muitas orientações políticas e culturais que delinearão a organização jurídico-política do Brasil independente, visto que seu contexto histórico está relacionado, principalmente, com as expectativas das forças políticas e sociais que deram condições à Independência em 1822. A Assembleia Constituinte, formada por 52 deputados, em sua maioria, bacharéis em direito, com cargos públicos e clérigos, quase todos formados na Europa, compunham uma elite parlamentar que, conforme Chizzotti (2014), eram convictos do vigor radical da lei.

Desta forma, tendo sido outorgada pelo imperador D. Pedro I após o fechamento da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa pelas tropas imperiais, é relevante consignar que o monarca havia alertado previamente aos deputados constituintes que a Constituição aprovada deveria ser digna de sua aceitação. O Judiciário, por sua vez, foi rebaixado a uma posição institucional secundária e, nesse sentido, “a Constituição de 1824 serviu muito mais pelo seu efeito simbólico de legitimação do que propriamente pela sua eficácia jurídica” (STRECK, TASSINARI, LIMA, 2013, p. 05/06).

A chamada Constituinte Republicana, por sua vez, foi promulgada após um golpe militar apoiado pelos civis em 15 de novembro de 1889, e surgiu a partir da necessidade da criação de uma Constituição que desse à nação um conteúdo consonante com a nova forma de governo, ou seja: a República. Após o nascimento de um governo provisório advindo de um golpe militar, a construção de um novo país necessitava de um poder legitimado pelo voto, ainda que excluísse boa parte da população, por meio da criação de uma Assembleia Constituinte.

Neste período, segundo Cury (2014), o Brasil viveu sob um governo provisório, também conhecido como “constituinte privilegiado”, uma vez que daria os

primeiros contornos republicanos à constitucionalização do país. Acrescenta ainda, que, tendo surgido a partir de um golpe militar, tal governo necessitava reordenar o país jurídico e politicamente. Nesse sentido, ocorreram mudanças importantes como o decreto⁴ que culminou na separação entre a Igreja e o Estado, o que permitiu, relativamente, a liberdade de crença.

Diante do exposto, o mesmo autor acima citado destaca que a Carta Constitucional de 24 de março de 1891 foi constituída por um Congresso composto em sua maioria por médicos, engenheiros e advogados sob a bandeira dos Partidos Republicanos, que defendiam posições próprias do liberalismo. Nesta toada, a nova ordem jurídica contemplava além do liberalismo, o federalismo, a divisão de poderes, o laicismo e a ampliação dos poderes políticos, porém, elucida que “nada há nela que explicita direitos sociais” (CURY, 2014, p. 97).

Além disso, Streck, Tassinari e Lima (2013, p. 07) consideram que a maneira como o estamento se apropriou das instituições citadas serviu para estimular o poder arbitrário do presidente da República, na ocasião. Diante de um ambiente político tão conturbado, no qual os governos constantemente decretavam estado de sítio⁵, suspendendo os direitos e garantias constitucionais do cidadão, “o Poder Judiciário acabou encontrando-se de mãos atadas nos momentos em que deveria exercer a defesa da autonomia do direito” (p. 08).

A promulgação da Constituição de 1934 foi antecedida por transformações que ocasionaram na transição do Império para a República. Neste sentido, cumpre ressaltar que o Império era representado pela figura do Imperador e pela representação partidária de conservadores e liberais (CURY, 2014). Sendo assim, a República, diante da ausência da figura do Imperador, necessitava da sociedade civil para legitimá-la. Não obstante, durante o período do Estado Novo, o Poder Executivo permaneceu agindo de maneira arbitrária, inclusive impedindo o Supremo Tribunal Federal (STF) de exercer o necessário controle de constitucionalidade dos atos políticos, mantendo uma jurisdição constitucional amedrontada pelas constantes ameaças de intervenção política (VILLA, 2011). Com relação ao direito à educação, por sua vez, estava previsto no art. 149 como direito de todos.

⁴ Decreto 119. A, de 7/ 1/ 1890.

⁵ Instrumento burocrático e político através do qual o Presidente da República suspende, por um período limitado, a atuação dos poderes Legislativo e Judiciário, podendo restringir, ainda, as liberdades e garantias individuais.

A Constituição de 1937 foi outorgada após o golpe de Estado realizado por Getúlio Vargas, o qual deu início ao Estado Novo, que permaneceu até o ano de 1945. Neste sentido, conforme exposto por Carvalho (2008), apesar da predominância das legislações sociais, principalmente relacionadas aos direitos sociais trabalhistas durante os anos da ditadura, é relevante consignar que não houve participação política ou o fortalecimento de direitos civis nesse período, sendo importante mencionar que, se comparada à Constituição anterior, houve perdas também no campo educacional.

O Poder Judiciário, nesse contexto, estava novamente submetido “aos desígnios políticos do Poder Executivo, pois quem realmente ocupou um lugar de destaque no cenário autoritário do regime de exceção foi o Tribunal de Segurança Nacional, por meio das constantes condenações de opositores políticos do regime” (CATTONI DE OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2012). Sendo assim, é relevante consignar a impossibilidade da instituição de uma ordem constitucional democrática baseada na tripartição de poderes, mediante uma exacerbação do Poder Executivo sobre o Judiciário, além da constante instrumentalização do direito (STRECK, TASSINARI, LIMA, 2013, p. 09).

Com o fim do Estado Novo, marcado por conflitos políticos e ideológicos no pós-guerra, houve a fundação de muitos partidos, entre eles, o partido de oposição ao Estado Novo, a União Democrática Nacional (UDN), bem como os partidos que contavam com o apoio de Getúlio Vargas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD). Em outubro de 1945, Vargas decretou novas eleições, tendo sido eleito como presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro de guerra. A passagem de 1945 para 1946 foi marcada por uma escalada grevista, como a dos bancários, dos portuários e dos trabalhadores da Light, o que contrariava as direções sindicais tanto do PTB quanto do Partido Comunista do Brasil (PCB) e foi diante da luta social em curso, que se realizaram os debates na Constituinte (OLIVEIRA, 2014).

Neste contexto, foi promulgada em setembro, a Carta Constitucional de 1946, que, segundo Oliveira (2014), foi limitada em relação a uma série de questões fundamentais e contraditórias, levando em consideração que, apesar de ter contemplado algumas reivindicações sociais, o texto constitucional manteve as desigualdades, em uma ocasião cujo objetivo precípua era a construção de uma sociedade democrática, segundo o discurso governamental.

Mediante o exposto, Souza Neto e Sarmiento (2016) afirmam que durante a história do Brasil, não faltaram constituições, mas sim constitucionalismo. Para os referidos autores, a maioria das constituições falharam em limitar a ação dos governantes em primazia dos direitos dos governados, conforme foi possível verificar a partir da exacerbação do Poder Executivo sobre o Poder Judiciário nas constituições precedentes.

1.1.2 O regime ditatorial de 1964 e a atuação dos demais poderes

O período que antecedeu o golpe empresarial- militar de 1964, mais especificamente a partir dos anos de 1961-64, foi marcado por um quadro político, econômico e social de intensas mobilizações populares. Como foi exposto por Mendonça e Fontes, havia na época, “um impasse entre Executivo e Legislativo que demonstrava tanto o caráter progressista do primeiro, quanto o conservadorismo do segundo, expressando, porém o aumento da representatividade de ambos” (1991, p.13), tornando inviáveis as formas tradicionais de condução da política.

As autoras explicam que a crise política partidária estava aliada a um critério de proporcionalidade imperfeito desde a chamada redemocratização iniciada em 1945, que sub-representava os estados que não eram tradicionalmente conservadores em detrimento das grandes zonas urbanas. Isso favorecia o surgimento de frentes partidárias ao invés de partidos de fato representativos. Desse modo, os partidos criados e que possuíam expressão eleitoral na época, eram: a) Partido Social Democrático (PSD), ligado a Getúlio Vargas, foi fundado pelos interventores do Estado Novo; b) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), visava incorporar a população de trabalhadores urbanos, também criado no final do Estado Novo; b) União Democrática Nacional (UDN), composta por classes médias que se apoiavam em uma plataforma liberal e moralizante, representando o principal partido de oposição ao getulismo e, por fim, d) Partido Comunista do Brasil (PCB), que foi criado em 1922 e proscrito em 1947, porém manteve suas atividades na ilegalidade (p. 11/12).

Ocorre que havia, na época, um instável equilíbrio entre os partidos, que consoante Mendonça e Fontes, “configurava tanto a ruptura do pacto populista (expresso principalmente por meio da associação PSD/PTB) quanto a emergência da participação tutelar não tutelada na cena política” (MENDONÇA; FONTES, 1991, p. 13). Nesse sentido, as autoras reiteram que a expressão partidária por parte dos

parlamentares no que dizia respeito às principais lutas do momento, ou seja, as reformas de base, demonstravam o seu perfil ideológico, ao passo que descortinavam as fissuras no interior da classe dominante e colocavam “à nu as contradições de classe, independente do espectro partidário” (p. 13). A monopolização e a internacionalização da economia brasileira, por sua vez, refletiam as disputas existentes no interior dos partidos conservadores, que se uniam a fim de orientar a política externa para um “alinhamento automático com os Estados Unidos” (p. 14).

Desde 1950, com o processo de industrialização da agricultura e o aprofundamento do capitalismo, ocorreu a aceleração da expulsão da população rural, que, por não encontrar ocupação em setores como a indústria e o comércio, passaram a sobreviver de subempregos, com remunerações inferiores ao salário mínimo. Neste contexto, segundo as autoras, formou-se um gigantesco exército industrial de reserva, o que contribuiu para rebaixar o valor dos salários e dificultar a organização dos trabalhadores (MENDONÇA, FONTES, 1991, p.16). Da mesma forma, a legislação trabalhista da época excluía os trabalhadores rurais de seus benefícios, enquanto para os trabalhadores urbanos foi estabelecido um piso salarial que “não teve efeitos distributivistas na renda, mas, ao contrário, acabou nivelando por baixo as diversas categorias profissionais” (OLIVEIRA, 1976, p.13).

Ainda com relação ao período compreendido entre 1961-64, é relevante apontar o fato de que, apesar de ter ocorrido uma breve recuperação nos índices dos salários mínimos reais em 1961, no restante do tempo, se encontravam em fase descendente, no mesmo período em que se acentuava a inflação. Neste cenário, intensificaram-se os movimentos sindicais, que exigiam maior participação nas questões nacionais, concomitantemente com as reivindicações dos trabalhadores que buscavam impedir a erosão salarial e as greves que atingiam diversos setores da economia (MENDONÇA, FONTES, 1991).

Desta forma, Betacha e Rodrigues (2015) elucidam que a disputa pelo poder associada às peculiaridades regionais e a situação política, bem como diversos outros fatores, como o endividamento externo, o déficit orçamentário da União, o êxodo rural, o aumento da concentração de renda e os elevados índices de inflação, culminaram no surgimento de novas formas de organizações populares e em inquietações sociais generalizadas (p. 588/589).

Em meio ao processo de instabilidade política ocasionada pela renúncia de Jânio Quadros e os empecilhos para a posse de João Goulart em função da sua associação ao trabalhismo varguista, os trabalhadores passaram a intensificar suas demandas, expondo as contradições do modelo populista. Entre elas, destacam-se a reforma agrária, as Ligas Camponesas, assim como o crescimento do Movimento dos Sem-terra, assim como as lutas salariais pelos trabalhadores, que foram as principais responsáveis pelos movimentos grevistas de 1962. Sincronicamente, acrescenta-se a este cenário as demandas do movimento estudantil, que na época era “bastante atuante e altamente politizado” (MENDONÇA, FONTES, 1991, p.19).

Neste ínterim, o então presidente do país, João Goulart, buscando ampliar o apoio das classes trabalhadoras diante do conflituoso contexto político, anuncia o lançamento de decretos que dariam início às reformas de base: agrária, urbana, bancária, fiscal e educacional. Neste momento, as elites passam a se organizar para opor uma resistência capaz de derrubar o presidente, uma vez seus privilégios estavam sendo ameaçados pelas manifestações populares e pela incorporação dos trabalhadores à política do país. No dia 19 de março de 1964, diante da utilização do discurso do avanço do perigo comunista (como consideravam os setores mais conservadores) do Governo Federal, no dia no dia 31 de março de 1964, contando com o apoio do governo americano, as tropas militares foram deslocadas para o Rio de Janeiro, ocasião em que foi deflagrado o golpe empresarial- militar brasileiro (BECHARA, RODRIGUES, 2015, p. 589/590).

Bechara e Rodrigues (2015, p. 589) destacam, ainda, o apoio de parte da sociedade para o resultado alcançado, uma vez que os empresários, vendo os interesses do capital nacional e estrangeiro sendo ameaçados, apoiaram política e economicamente os protestos contra o presidente, assim como os setores da ala mais conservadora da Igreja Católica, que tiveram um papel fundamental nas mobilizações que antecederam o golpe. Neste sentido,

O golpe militar veio a representar a imediata destruição das mais importantes conquistas realizadas pelos trabalhadores. Significou o fim do direito a greve, das associações de camponeses e da estabilidade do emprego através da criação do FGTS; a anulação da Lei de Remessas de Lucros e da nacionalização das refinarias de petróleo; o impedimento a todas as formas de organização popular (MENDONÇA, FONTES, 1991, p. 20).

Ainda, segundo as mesmas autoras, foi neste momento que tiveram início as intervenções policiais nos sindicatos, seguidas da cassação de direitos políticos. Por

meio do uso da violência, ocorreu o progressivo desmantelamento de todas as organizações populares, da classe média e dos quadros intelectuais que pudessem significar uma verdadeira oposição ao regime instaurado.

É importante ressaltar o papel que a Escola Superior de Guerra (ESG), representou nesse contexto, uma vez que seus integrantes procuravam soluções para a crise brasileira antes do próprio golpe e foram responsáveis por desenvolver uma nova função para os militares. A ESG foi responsável pela difusão de ideologias que se fundamentavam “na crença da segurança como precondição do desenvolvimento; na necessidade do controle global da sociedade e, sobretudo, na prioridade das questões econômicas sobre as políticas” (MENDONÇA; FONTES, 1991, p. 37), o que reforçava a hegemonia do grande capital como meio indispensável ao desenvolvimento do país.

Não obstante, a ESG propôs uma reformulação institucional da corporação militar, de forma a garantir a “expansão de papéis das Forças Armadas, com a recepção de novas funções até então desempenhada por civis” (MENDONÇA, FONTES, 1991, p. 37). Importante atentar, ainda, para o aprofundamento da contradição presente na multiplicidade de funções das Forças Armadas e a imagem da corporação, que diante da questão da autonomia institucional, gerava tensões no plano político.

Segundo o discurso produzido pelas Forças Armadas, tratava-se de deter “o caos, a desordem e a instabilidade política” (p. 18), pois a dinâmica do processo político indicava que a derrota do governo antecedente e sua agenda reformista exigiria mais que um governo de emergência, uma vez que “diante do impasse provocado pela ruptura do pacto populista, o regime militar instalou-se como a solução inevitável para uma “crise nas alturas”, que não era apenas conjuntural ou momentânea” (MENDONÇA, FONTES, 1991, p. 36). Logo, apesar de aparentemente a única tarefa dos militares ser a promoção da exclusão política dos setores populares, reprimindo suas instituições e organizações, caminhava-se, na verdade, para a formação de um “autoritarismo de crise”⁶.

⁶ Para a expressão, ver: SAES, op. cit. Cap. 3. É nesse sentido preciso que não se pode falar em um “projeto” consciente e articulado das Forças Armadas que guiará a intervenção política, a constituição dos governos militares e a adoção de um “modelo político” e, principalmente, de um “modelo econômico” no pós-1964 (...), a dinâmica política (no plano “tático”) ultrapassou a dinâmica propriamente ideológica (no plano “estratégico”). Conclusão: os vários eixos da conspiração contra o regime da Constituição de 1946, simbolizados pelas ações, na cena política, de certas lideranças (Prestes, Brizola, Lacerda, Castello Branco, Jango etc.), disputavam entre si a primazia para impor os

Fernandes (1975, p. 318) aponta que a ditadura foi a saída necessária para a burguesia, ao passo que representou a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista no Brasil. O autor sustenta, ainda, que a dinâmica do capitalismo competitivo impôs a necessidade de ampliação da participação política e de uma revolução dentro da ordem, no sentido de uma democratização burguesa que romperia com as estruturas arcaicas e com o caráter dependente do Estado Nacional. Assim, a implementação da ditadura empresarial-militar realizou, segundo o autor, a incorporação do país “às economias e ao sistema de poder dos países capitalistas centrais e de sua superpotência”, ao passo que promoveu “uma nova forma de exploração da periferia, mais cruel e completa que as anteriores, nascidas da dominação colonial direta e do *indirect rule*” (FERNANDES, 1982, p. 25).

Nesse sentido, conforme exposto por Codato (2004), existiam, na época da implantação do regime de 1964, correntes políticas divergentes, cujos interesses e visões se diferenciavam de forma potencial. As disputas concentravam-se, principalmente, entre os “castelistas”, centralizados na figura de Castelo Branco e os “linha dura”, que representavam os contingentes conservadores do regime e ao qual pertencia o Marechal Costa e Silva, que viria a ocupar a presidência posteriormente.

Além disso, tendo em vista o caráter não linear da política nacional durante o período compreendido entre 1964 e 1985, o mesmo autor afirma que “a evolução do regime ditatorial militar no Brasil esteve marcada, como se sabe, por ciclos de “repressão” – intensificação do autoritarismo – e ciclos de “liberalização” – atenuação das restrições sobre a atividade política” (CODATO, 2004, p.14).

Primeiramente, cabe ressaltar que existem algumas peculiaridades que distanciam o regime ditatorial brasileiro das demais ditaduras latino-americanas. A principal delas diz respeito à utilização do direito como forma de legitimação do regime, o que ocorreu mediante a criação dos Atos Institucionais, utilizados para regulamentar os direitos dos cidadãos (BECHARA, ROGRIGUES, 2015, p. 588). Nesse sentido, o primeiro Ato Institucional, AI-1, redigido oito dias após o golpe, em 09 de abril de 1964, limitava drasticamente os poderes do Congresso Nacional, conferindo ao presidente o poder máximo de decretar estado de sítio, suspender direitos políticos, cassar mandatos, além de suspender as garantias de vitaliciedade

seus projetos respectivos para o “desenvolvimento nacional” ainda que não tivessem muita clareza nem a respeito do seu conteúdo, nem dos meios políticos para concretizá-lo.

e estabilidade do Judiciário, retirando destes o poder de apreciar a suspensão ou cassação dos direitos políticos, como se depreende do texto legal:

Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. [...]§ 4º - **O controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade.** (...)

Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, **excluída a apreciação judicial desses atos.** (BRASIL, 1964) *Grifos nossos.*

De acordo com Alves (1984) a institucionalização de novas estruturas de poder por parte dos planejadores do Estado esbarrava no constante ressurgimento da oposição. Nesse sentido, novos mecanismos de controle foram desenvolvidos, em resposta aos novos. Em linhas gerais, a oposição estava sendo gradativamente composta por componentes do próprio Estado, tais como um setor dos poderes do Judiciário, do Legislativo e, inclusive, por membros do próprio militarismo, que formavam um amplo movimento social de protesto. De forma que “o Estado de Segurança nacional nunca conseguiu eliminar a oposição e a resistência às suas políticas e à sua própria existência” (p. 315).

Dessa forma, Codato (2004) acrescenta que o contexto político foi marcado pelo descontentamento e insatisfação dos mais diversos setores sociais, entre eles os membros do movimento estudantil, diante das investidas contra a autonomia das universidades, os sindicatos, tendo em vista as constantes políticas de intervenção nos mesmos. Soma-se, ainda, as classes populares e médias, que eram responsáveis por sucessivas manifestações contrárias ao regime.

A partir disso, foram elaborados os Atos Institucionais nº 2 e 3 (BRASIL, 1965 e 1966), sendo este responsável pela supressão dos partidos populistas (art. 18º) e a previsão de eleições presidenciais indiretas (art. 9º). O segundo, pela estipulação da mesma previsão para a eleição dos governadores, além da determinação da nomeação dos prefeitos das capitais pelos últimos (art. 4º) sob a justificativa de “preservar a tranquilidade e a harmonia política e social do país”. Nesse sentido, o processo de militarização foi responsável por uma profunda alteração da correlação de forças entre os Poderes, uma vez que ocorreu uma ascendência do Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário.

Neste diapasão, o mais conhecido dos Atos Institucionais, O AI-5, de 13 de dezembro de 1968, encerra o primeiro grande ciclo político do regime e marca o início do período mais rigoroso da ditadura militar brasileira, consagrando a “hipertrofia do Executivo e de seus poderes de exceção” (MENDONÇA, FONTES, 1991, p. 39). A conjuntura política, quando da sua edição, expressava contradições agudas no interior do aparelho do Estado, bem como no relacionamento entre o Estado e a oposição, uma vez que até as elites civis – que haviam articulado o movimento – passaram a questionar se o caráter do golpe se tratava de uma revolução permanente. Nesse sentido, abriu-se “uma conjuntura favorável à articulação de uma aliança informal de vários setores de oposição, iniciada por volta de 1967 e transformada em movimento de massas em 1968”, que incorporou, principalmente, “o movimento estudantil, os trabalhadores e a chamada Frente Ampla (incluindo antigos defensores do golpe como Carlos Lacerda e Magalhães Pinto), lutando contra o regime implantado” (p. 39).

Segundo Codato (2004), o golpe de 1964 só se consumou no âmbito político em 1968, a partir da edição do AI-5, uma vez que o regime, antes autoritário, deu lugar a um regime militar extremamente violento. Nesse sentido, o autor aponta a ideologia como uma variável capaz de explicar o resultado final da crise política da época, considerando que para as cúpulas das Forças Armadas, o caráter de massa e a radicalização do movimento das oposições em 1968, assim como o papel dirigente dos estudantes apareciam “como perigosos elementos de desestabilização não apenas do governo Costa e Silva, mas, principalmente, do golpe’ (isto é, do regime)” (p. 28).

Dentre as medidas previstas pelo AI-5, destacam-se o fato de que não foi estipulado um prazo para a sua vigência, e ainda: a) a suspensão do *habeas corpus*⁷; b) a previsão de poderes que permitiam que o presidente decretasse estado de sítio, intervenção federal, suspensão de direitos políticos e a restrição de qualquer direito público ou privado; c) a cassação de mandatos eletivos, cujos atos estavam excluídos de apreciação pelo poder Judiciário; d) a possibilidade de decretação de recesso no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais.

⁷ Instrumento que visa proteger o direito à liberdade pessoal que esteja sendo lesado ou ameaçado por ato abusivo de autoridade.

Além destas medidas, urge consignar que todas as disposições do ato permaneceriam em vigência até que o presidente da República o revogasse. Não obstante, foi editado o Ato Complementar nº 38, que determinou o fechamento do Congresso Nacional, que correu durante o período compreendido entre dezembro de 1968 a outubro de 1969.

Em seguida, tiveram início as cassações dos membros do Legislativo por meio da edição de listas, tendo a primeira (ainda em dezembro de 1968) afastado onze deputados federais; a segunda, em janeiro de 1969, afastou 35 deputados federais e dois senadores. Outrossim, foi dado início também às aposentadorias compulsórias de membros do Judiciário, com o afastamento de Hermes Lima, Vítor Nunes Leal e Evandro Lins, que foram seguidos pela saída voluntária do presidente do Tribunal de Justiça, Antônio Gonçalves de Oliveira. Bechara e Rodrigues (2015, p. 598) apontam, nesse sentido, que as respectivas cassações dos ministros geraram nos demais membros do Judiciário um grande temor, devido aos riscos de serem inseridos na “caça às bruxas”. Apesar disso, foram perseguidos também artistas, intelectuais e professores, tais como Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Caio Prado Júnior.

Nessa conjuntura, conforme sustentado por Mendonça e Fontes, (1981, p. 46), os setores da oposição deram início à luta armada, uma vez que a violência do Estado pós-AI-5 convenceu a um contingente representativo da sociedade de que a ditadura só poderia ser derrubada pela força das armas. As autoras afirmam que as guerrilhas urbana e rural tiveram início em 1969 e perduraram por cinco anos, envolvendo, sobretudo, organizações de militantes oriundos do movimento estudantil. O governo, por sua vez, reagiu intensificando a repressão do regime, instaurando novos atos institucionais (como exemplo o 13º e o 14º), que indicavam a pena de morte para a declarada “guerra subversiva”, além de instituir uma Lei de Segurança Nacional, que prescreveu o controle total dos meios de comunicação e a supressão das liberdades civis (p. 47).

O Legislativo teve seu voto silenciado, ocasionando a perda da força política. O Poder Judiciário sofreu com o esvaziamento de suas prerrogativas e competências, mediante o afastamento das suas possibilidades de atuação para a proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Isso, portanto, configurava a preponderância do Poder Executivo sobre os demais, ao passo que foi utilizado como um instrumento de poder por parte das Forças Armadas. Esse

entendimento é corroborado pelo relatório emitido pela Comissão Nacional da Verdade, o qual dispõe que:

[...] durante o regime militar, num processo iniciado em 1964 e concluído em 1969, restringiu-se, de um lado, o acesso ao Poder Judiciário, ao impedir-se o controle judicial sobre determinadas matérias; de outro, possibilitou-se a interferência, pelo presidente da República, na estrutura e na composição das instituições judiciárias, mediante criação e extinção de cargos e aposentadoria de magistrados (2014, p. 939).

Não obstante, o relatório acima citado dispõe acerca da atuação do Supremo Tribunal Federal durante a ditadura, demonstrando inconstância em seus posicionamentos por meio de decisões antagônicas, “ora a favor, ora contra” (BECHARA, RODRIGUES, 2015, p. 600). O protagonismo das decisões que dissessem respeito aos crimes contra a segurança nacional, após a instauração do AI-5, passou a ser da Justiça Militar. Este órgão, quando chamado a se pronunciar, muitas vezes as decisões do Poder Judiciário “refletiam seu tempo e seus senhores, em uma sociedade repressiva e violenta” (BRASIL, p. 957). A respeito da atuação do Judiciário, o relatório ainda sustenta que:

(...) num primeiro momento, o STF omitiu-se, não conhecendo pedidos de habeas corpus em que a autoridade coatora fosse militar; em etapa posterior, porém, passou não somente a conhecê-los como também, no mérito, a conceder a ordem, deferindo, entre o golpe de 1964 e as vésperas da entrada em vigor do AI-5, a maioria dos pedidos. Com a vigência do AI-5, porém, o STF, impossibilitado agora de conhecer pedidos de habeas corpus impetrados por acusados dos crimes previstos no ato institucional, foi reduzido, nessa matéria, à condição de ator secundário, a quem, quando provocado, na maioria das vezes se declarava incompetente. (BRASIL, p. 956).

Os advogados, de igual forma, ora se viram intrinsecamente envolvidos pela defesa dos direitos violados, à medida que outros optaram pela omissão. Porém, consoante Bechara e Mendonça (2015, p. 602), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foi alvo de investidas por parte das forças armadas por duas vezes durante a ditadura empresarial-militar. A primeira, em uma flagrante tentativa de retirar sua autonomia, por meio da promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, que vinculava a OAB ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social e a segunda, em 1974, por ocasião do Decreto nº 74.000/1974, vinculando-a novamente ao Ministério do Trabalho, a qual foi desvinculada apenas em 1978. Tais situações representaram tentativas de submissão dos advogados ao Poder Executivo. Além disso, ressaltam Bechara e Rodrigues (2015) que:

À época, no exercício de sua profissão, os advogados encontravam-se em um contexto de atuação profissional pautado por controle estatal, censura, punições e cerceamento de direitos, torturas, prisões, assassinatos e desaparecimentos, assim como diversas outras arbitrariedades, sem obediência aos princípios máximos do contraditório e da ampla defesa (p. 603).

Neste íterim, os profissionais do Direito tiveram que ponderar acerca do exercício da profissão, ao mesmo passo em que tentavam dar algum respaldo legal àqueles que estavam sendo impactados pelo regime na forma de prisões ilegais, torturas e desaparecimentos. Dito isso, é possível verificar a importância do previsto no artigo 133 da Constituição de 1988 quando determina que o advogado é “indispensável à administração da justiça”.

1.1.3 O período da distensão política

Enquanto a primeira fase da ditadura (1964 a 1967) abrangeu os governos dos generais Castelo Branco e Costa e Silva, e foram responsáveis pela base do Estado de Segurança Nacional, a segunda (1969 a 1973), ocorrida durante o governo do general Médici, foi baseada na vinculação entre o modelo econômico e o aparato repressivo. Conforme exposto por Mendonça e Fontes (1991, p. 49), nesta fase, o Estado e a oposição passaram a rever estratégias e rumos, buscando assegurar a legitimação do regime no binômio segurança nacional e desenvolvimento, condicionando-a à eficiência econômica e financeira, tendo o chamado “milagre brasileiro” de 1968 a 1974 favorecido esse processo.

Mendonça e Fontes (1981, p. 21), sustentam que o chamado “milagre” econômico foi o resultado de medidas e o aprimoramento e consolidação do modelo implantado desde 1955. Dentre essas medidas, ressaltam a recriação das bases do financiamento das inversões necessárias à retomada da expansão e institucionalização do processo da concentração oligopolista, favorecendo, dentro desse quadro, as grandes empresas. A estratégia utilizada, em síntese, foi a do arrocho salarial, sob a justificativa legitimadora do combate à inflação. O suporte para a expansão da economia foi dado principalmente pela abundância de recursos do mercado financeiro internacional, bem como pelo favorecimento das empresas multinacionais na estrutura industrial do país, que foi responsável por um salto qualitativo na dinâmica do capitalismo (p. 53).

Nesse sentido, a presença das multinacionais, que foi um dos aspectos da estrutura de mercado da indústria brasileira, correspondia, tendo como parâmetro o

patrimônio líquido total das maiores empresas da época, a um percentual de 30% de capital estrangeiro (Mantega; Moraes, 1979, p. 58). Por conseguinte, a crise do petróleo, em 1973, e o arrefecimento econômico mundial “desnudou o caráter desequilibrado da fase anterior, que estivera dissimulado – e também agravado – por uma conjuntura internacional extremamente favorável”. Dessa forma, a crise do breve “milagre brasileiro” caracterizou-se por ser “uma crise de endividamento e uma crise de fim de fôlego do Estado na manutenção do ritmo de crescimento” (MENDONÇA; FONTES, 1981, p. 54). A estratégia do arrocho salarial gerou o agravamento das condições de vida dos trabalhadores que, no passo seguinte, iniciaram suas mobilizações contra o regime.

O período compreendido entre 1974 a 1978 é considerado como a terceira fase de institucionalização do Estado, sendo responsável pelo início da utilização de mecanismos mais flexíveis, no sentido de liberalização do regime, a partir do projeto de distensão⁸ – lenta, gradual e segura – do governo Geisel (MENDONÇA, FONTES, 1991, p. 74). Nesta fase, consoante Bechara e Mendonça (2015), apesar da repressão, ocorreu o fortalecimento da oposição consentida, considerando as vitórias do Movimento Democrático Brasileiro nas eleições de 1974, que demonstraram a existência de um movimento de rearticulação política da sociedade. Somado a isso, houve o crescimento das lutas populares, o isolamento político do regime e o agravamento da situação econômica do país, que representaram a nova conjuntura política nacional.

Mendonça e Fontes (1981) sustentam que o fim do AI-5, em 1978, reduziu os mecanismos de controle do Executivo sobre o Congresso e propiciou uma maior organização por parte da oposição, ao passo que repôs algumas liberdades legais. Nesse sentido, o MDB atuou conjuntamente com os setores de elite da oposição não partidária – entre eles convém ressaltar a participação da OAB e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Nessa toada, apesar da reorganização partidária ter sido realizada de forma impositiva durante a gestão do general João Figueiredo, a fim de eliminar o bipartidarismo e desmobilizar a frente de oposição, apenas em 1980 os novos partidos que surgiram da referida reorganização se tornaram legais. Destacam-se, nesse contexto, o Partido Popular (PP), o Partido Democrático

⁸ Para a expressão, ver: BECHARA, RODRIGUES, p. 591. A estratégia de distensão foi formulada pelo general Golbery. Quanto às razões de Geisel e Golbery para promoverem a abertura, provavelmente diz respeito ao desgaste enfrentado pelo governo e aos reflexos negativos da ditadura militar nas forças armadas.

Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT), estando o último ligado ao novo sindicalismo paulista, diferindo radicalmente da tradicional montagem dos partidos legais no Brasil, por representar um movimento popular buscando formas próprias de expressão política.

É relevante apontar que o conjunto de políticas públicas implementadas pelo governo ditatorial trouxe resultados catastróficos na área econômica e social, o que ocasionou perda de apoio de expressivas parcelas da população brasileira (LIMA, 2012, p. 79). Dentre eles, chama a atenção o elevado valor da dívida externa, de aproximadamente 45 bilhões de dólares, cujo pagamento dos juros asfixiava a economia nacional. Além disso, a inflação estava descontrolada e a balança comercial encontrava-se altamente deficitária. Nesse sentido,

(...) o país passava por dificuldades econômicas e políticas graves, mas nem a inflação descontrolada e os desvarios da desordem econômica por ela causada, nem os sérios casos de corrupção deixaram de ser equacionados dentro dos marcos institucionais mais ortodoxos, sem qualquer contestação ou reclamo relevante (MENDES, 2008, p. 23).

Diante desse contexto, a ditadura, em 1979, encontrava-se encurralada pela pressão popular e, partir disso, diversos segmentos da sociedade civil, entre eles, professores, artistas, religiosos, sindicatos, a imprensa internacional, entre outros, começaram a se manifestar e se organizar em busca da mudança do regime e pela redemocratização do Estado.

Gradativamente, tornou-se imperativo que o regime promovesse paulatinamente pontuais processos de abertura, mediante a pressão do movimento de oposição. A mudança no cenário nacional pode ser apreendida a partir de determinadas conquistas da sociedade, entre elas, a Lei da Anistia, promulgada em 1979, embora com inúmeras limitações, já que os agentes do aparelho repressivo não foram penalizados, apesar de terem possibilitado o retorno dos que foram considerados “inimigos” do regime. A Lei da Reforma Partidária, outra iniciativa importante neste contexto, também no ano 1979, foi responsável pela previsão das eleições diretas para governadores, que haviam sido suprimidas desde a edição do AI nº 3, de 1966. Esta lei contribuiu para o aprofundamento do Movimento das *Diretas Já!*, que teve início em 1983, e intensificou-se em 1984, no qual multidões entusiásticas acorreram a comícios em prol da eleição direta para a Presidente da República, “(...) interpretando o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da

vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político social” (BECHARA, RODRIGUES, 2015, p. 592).

Entretanto, apesar da pressão popular, as eleições diretas por meio do Movimento Diretas Já não vigoraram. Tancredo Neves foi eleito indiretamente como presidente da República, o que pode ser identificado como um processo marcado por continuidades, apesar das mudanças formais no âmbito do regime. Para além disso, outras exigências das classes trabalhadores nesse contexto, foram gradativamente reformuladas, caracterizando um processo que Fernandes denominou de “conciliação pelo alto” (2007). Esse debate será aprofundado a partir da Emenda Constitucional ^o 26 de 1985⁹, determinou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

1.2 A Assembleia Nacional Constituinte e a Redemocratização

No início da década de 1980, tornou-se inevitável a mudança política. Conforme exposto por Saad Filho e Moraes (2018, p. 76), as alegações de que as liberdades civis estavam sendo limitadas a fim de que se retomasse o crescimento econômico, a estabilidade política e o controle da inflação, tornaram-se injustificáveis. Enquanto uma esquerda confiante ocupava espaços antes esvaziados pelos militares, as demandas por democracia ganharam ampla aceitação. As elites, por sua vez, passaram a aderir ao emergente consenso democrático¹⁰, o que os autores sustentam que “se refere a uma convergência geral em torno de um projeto estratégico econômico e político por grupos sociais que, em virtude de seu poder institucional e sua influência política, podem implementá-lo por meio das instituições do Estado”.

Não obstante, cumpre ressaltar que a ausência de um projeto político-jurídico destinado à consolidação de uma democracia no Brasil possibilitou uma atuação arbitrária do poder Executivo sobre os demais. Considerando a hegemonia do Executivo, a partir do regime ditatorial, no qual os interesses políticos eram predominantes sobre os interesses democráticos:

⁹ BRASIL. Emenda Constitucional 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências.

(...) o campo da Política se tornava imune a um controle jurídico, pois o Direito acabava sendo apenas o instrumento para a legitimidade das decisões políticas, atribuindo uma roupagem de legalidade à vontade dos governantes e ficando com um papel secundário, isto é, materialmente dependente da esfera política (STRECK, TASSINARI, LIMA, 2013, P.2).

Emerge, assim, a necessidade de se compreender o processo de redemocratização, bem como de reforma constitucional, com o objetivo de gerar uma garantia de aplicação, oferta e de assegurar os direitos humanos à sociedade. Sampaio (2009) afirma que, apesar da pressão no âmbito político para acelerar o processo de transição democrática, houve um acordo tacitamente celebrado entre os líderes da transição – Ulysses Guimarães, Franco Montoro e Tancredo Neves. Estes aceitaram a proposta de uma transição “lenta, gradual e segura” e, o resultado deste processo foi que a transição democrática foi conduzida pelas mesmas elites que estiveram articuladas às classes dirigentes durante o período ditatorial.

Os militares, por sua vez, propuseram que a nova democracia fosse limitada, a fim de evitar riscos de oposição ao poder da burguesia. Tal proposta, apesar de aceita pelo centro político, não levou em conta as combativas organizações populares, que “exigiram que a participação popular no processo de redemocratização fosse bem mais ampla do que o centro e a direita estavam dispostos a aceitar” (2009, p. 38).

A burguesia, por sua vez, teceu estratégias para participar do movimento democrático. Por um lado, havia a convicção de que o regime militar não mais expressava seus interesses e não poderia assegurar sua hegemonia econômica. Além disso, a legitimidade de um modelo democrático viria a garantir maior tranquilidade no que dizia respeito à hegemonia do capital. Por outro lado, um movimento democrático em ascensão tendia a fortalecer a esquerda, desestabilizando a estrutura de dominação (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 77). Nesse sentido, a alternativa encontrada foi participar do movimento democrático por meio de políticos conservadores que pudessem assegurar tanto o objetivo de instalar uma democracia moderada, quanto limitar o crescimento da esquerda e dos setores progressistas.

Florestan Fernandes (1986), analisando o referido contexto, tece uma série de críticas à burguesia brasileira, reafirmando que a ambiguidade entre as classes dominantes criou, entre outras coisas, o grande impacto político concernente no fato de que a transição democrática permaneceu sob a tutela militar. Para ele, “a

burguesia não trava(va) uma luta pela democracia e pouco se importa(va) com a democratização do país”, uma vez que estavam empenhados em manter os requisitos do capitalismo monopolista (p. 44).

Florestan ainda acreditava que a democracia só seria possível a partir de uma revolução social partindo “de baixo (ao contrário da contrarrevolução) e que iria da sociedade para o sistema de poder (e a forma política do Estado)” (1986, p. 60). Porém, não foi o que ocorreu. Como exposto pelo autor, as classes dominantes não vislumbravam uma utopia democrática, pois “queriam a estabilidade da ordem a qualquer preço, contudo, sem pagar por ela nenhum custo econômico, cultural ou político” (p. 65).

Inconformado com os rumos da chamada “Nova República”, Florestan defendia que a primeira grande transformação urgente para a existência da democracia na sociedade brasileira seria “a da mentalidade e das disposições ao uso coercitivo e repressivo da violência institucional pelas classes proprietárias” (p. 66). Ressaltou que essa transformação deveria ocorrer no âmbito da sociedade, uma vez que esta deveria garantir que a democracia assegurasse aos proletários “a liberdade maior de ser gente, de ter peso e voz na sociedade, de exercer controles sociais diretos e indiretos sobre a composição e o rendimento do Estado” (p. 72).

Nesse sentido, Florestan acreditava que as forças progressistas deveriam pressionar pela convocação de uma Assembleia Constituinte independente e soberana, questionando o modelo de Estado em vigor. De acordo com ele, a cultura das classes dominantes nunca permitiria às classes trabalhadoras terem “meios para sair do atoleiro, para travarem a céu aberto a luta de classes com propósitos próprios e independentes, para desempenharem regularmente suas tarefas políticas de classe se não conquistarem para si um novo patamar constitucional” (p. 77).

Na verdade, o que se observou no período, foi o que Fernandes (1986) considerou como uma “conciliação pelo alto”, ou seja, uma articulação realizada pelas classes dominantes, que possuíam estreitas conexões com o regime anterior e, que, a fim de consolidar a dominação de classe e garantir seus interesses, buscava, a qualquer custo, evitar os riscos de “explosões” populares. Não obstante, apesar de o Estado estar em vias de democratização, o término do regime ditatorial, que teve a duração de 21 anos, era ainda extremamente recente.

O processo de construção da nova Constituição foi iniciado em 1º de fevereiro de 1987. A princípio, cumpre ressaltar o fato de que após a proposta, por parte das

classes mais progressistas, de que a Assembleia deveria ser soberana, isto é, de que deveria desconsiderar as normas elaboradas durante a vigência do regime militar, ocasionou a paralisação dos trabalhos pelo período de um mês. Ao fim, as classes progressistas não tiveram seus objetivos alcançados, tendo sido decidido que as leis vigentes durante a ditadura seriam mantidas durante a preparação do novo texto constitucional (SAMPAIO, 2009, p. 42).

Não obstante, foi aprovado um procedimento favorável à participação popular durante a elaboração do texto constitucional. Para atingir esse objetivo, ocorreriam audiências públicas, nas quais seriam ouvidas pessoas de notório saber, além de entidades da sociedade civil, que poderiam defender em plenário as emendas propostas. Existia ainda, a possibilidade de proposição de emendas populares – propostas de artigos a serem incluídos no texto da Constituição – as quais deveriam ser subscritas por no mínimo 30 mil assinaturas.

Segundo Sampaio (2009, p.43), essas prerrogativas provocaram uma explosão popular inesperada, levando milhares de integrantes de delegações a circular pelo edifício da Assembleia para levar suas reivindicações aos constituintes. Esse grupo abrangia “todo o espectro social da Nação: desde discretos ministros do Supremo Tribunal Federal (...) até numerosas delegações de trabalhadores, indígenas, ex-pracinhas, veteranos da ‘Batalha da Borracha’, jangadeiros” os quais representavam “uma multidão ruidosa (que) lotava os corredores, as salas das comissões e as galerias do plenário, criando um clima de excitação cívica que influenciou enormemente o conteúdo do texto”.

O autor sustenta, ainda, que a mobilização para as assinaturas das emendas populares era de responsabilidade do fórum intitulado “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte”, constituído por centenas de organizações e movimentos populares. Este foi responsável pelo recolhimento de 12 milhões de assinaturas nas 122 emendas apresentadas, o correspondente, na época, há 20% do eleitorado. Com o intuito de defender as emendas populares, sucederam-se à tribuna todos os grupos da sociedade, “levando os constituintes aos reclamos do país oculto – a voz dos sem voz. O Brasil inteiro falou aos constituintes” (SAMPAIO, 2009, p. 43).

Não obstante a expressiva participação popular, que estimulou a pequena bancada da esquerda a assumir a ofensiva nas comissões, não houve espaço para sequer discutir alternativas em torno do direito de propriedade e da livre iniciativa. Nesse sentido, Sampaio ressalta que o texto constitucional caminhava em direção a

um viés nacionalista, distributivista e participativo, tendo em vista “a perplexidade das lideranças burguesas, a inesperada participação popular e a competência da diminuta bancada da esquerda” (SAMPAIO, 2009, p. 44).

Por fim, Arruda (2009, p. 45) ressalta que, apesar da supremacia da bancada de Centro, composto por um grande bloco de constituintes de direita, o impacto da presença popular no âmbito da Assembleia e nos debates do Plenário Pró-Participação Popular era tão grande, que a bancada de esquerda resistiu bastante, de forma a impedir um retrocesso total. Ante o exposto, o texto constitucional de 1988 é fruto desse quadro político instável e ambíguo, tendo instituído uma democracia burguesa com avanços importantes no plano social.

1.2.1 A criação da Corte Constitucional e a mobilização na Constituinte

Segundo Carvalho (2017), o cenário político da constituinte, em meio às disputas partidárias e de diferentes propostas de sociedade, as relações entre a composição das comissões, os mecanismos de votação e redação, formaram um momento de alta contingência sobre a organização institucional do poder político e da distribuição de competências. O processo de renovação também ocupou os debates do Poder Judiciário, apesar da dificuldade na construção de uma imagem unidimensional, que representasse o pensamento dos juristas no que dizia respeito, principalmente, ao novo desenho institucional do Poder Judiciário e do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, é relevante destacar o papel da última constituinte no que diz respeito à *nova* imagem do Poder Judiciário, bem como do quadro institucional da magistratura. Carvalho (2017) aponta o fato de que no final do regime militar, participaram da Comissão Afonso Arinos, de 18 de julho de 1985, 32 bacharéis em direito, dentre os 49 integrantes. Na formação do Congresso Constituinte, 243 dos 559 parlamentares tinham formação jurídica, o que demonstra uma forte presença deste campo no cenário político da época.

O ministro do Supremo Tribunal, Moreira Alves, manifestou ao então presidente José Sarney o desejo de que o STF pudesse participar do processo da Constituinte, pois as discussões se dariam em torno dos conteúdos da nova Constituição e contemplariam as mudanças relacionadas ao Poder Judiciário. Neste processo, o tribunal atuaria como árbitro entre os conflitos entre os demais poderes,

buscando manter o equilíbrio e a harmonia. Porém, cabe ressaltar a ambivalência de sua participação, pois, além de árbitro, o Judiciário atuaria como parte interessada, posicionando-se de forma a negociar o próprio estatuto funcional, bem como o desenho de suas competências na Constituição.

Havia, ainda, uma divisão na compreensão, por parte dos juristas e não juristas da época, no que dizia respeito ao papel da magistratura, pois uma expressiva parcela dos componentes não via distinção entre a instituição Poder Judiciário e seus agentes. Neste sentido, considerava-se que os principais problemas do funcionamento da justiça giravam em torno da falta de autonomia do Judiciário, da sobrecarga de trabalho – levando em consideração a escassez de juízes e servidores – da morosidade da prestação jurisdicional e do alto custo do serviço judicial. Ressaltavam que havia um consenso no sentido de que a Constituinte teria como responsabilidade realizar a mudança desse quadro. No entanto, esses mesmos juristas consideravam, a partir das características da magistratura brasileira na época, que seria difícil sua atuação enquanto agentes transformadores deste contexto (CARVALHO, p. 42).

Tendo em vista a não distinção da composição dos juízes e do papel da magistratura, havia os que atribuíam aos juízes os requisitos de preparo intelectual e comportamento moralmente apreciado, assim como notavam a dedicação destes para a garantia do bom funcionamento do Estado. De acordo com Bastos, no Judiciário residiam “as reservas maiores da sociedade em termos de saber, moralidade e devoção à coisa pública”. Por outro lado, existiam aqueles que, como o ministro Moreira Alves, possuíam uma impressão negativa com relação ao desempenho técnico dos juízes, afirmando que o ensino jurídico do país estava em decadência e que as demandas por celeridade e segurança jurídica eram contraditórias.

Ainda segundo Carvalho (2017), o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos¹¹, de 1986, causou insatisfação tanto no STF como entre os membros da magistratura, pois entre outras propostas, transformaria o Tribunal Federal em uma Corte

¹¹ O anteprojeto da referida comissão não foi enviado ao Congresso, pois foi elaborado por um grupo indicado pelo então presidente da República, José Sarney, e poderia ser visto como uma intromissão do executivo nos trabalhos da Constituinte. Para mais informações, ver: Agência Senado, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>.

Constitucional. Em síntese, isso significa dizer que caberia aos membros do STF a composição de um Tribunal eminentemente recursal, ao passo que perderiam a competência jurisdicional para fixar a interpretação da Constituição. Ademais, a transformação do Tribunal em uma Corte Constitucional, conforme estava sendo discutido, seria composta por integrantes com mandatos temporários, o que os deixariam sujeitos à influência da política partidária e colocava em risco as prerrogativas de vitaliciedade, bem como da independência judicial, consideradas de suma importância ao exercício da justiça pelo órgão.

Em maio de 1987, o ministro Sydney Sanches expôs à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo as pautas do Judiciário, que seriam, entre outros: a) autonomia orçamentária e administrativa, com submissão da proposta orçamentária ao Legislativo; b) oposição à criação do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), permanecendo no STF a competência para o julgamento dos recursos extraordinários; c) oposição à transformação do Tribunal em Corte Constitucional; d) exclusão da competência da Justiça Militar para julgar civis; e) criação dos juizados especiais de pequenas causas e, f) previsão da gratuidade de justiça.

Havia, de certo, outras propostas visando à redemocratização do acesso à justiça a partir da promulgação da nova Carta Constitucional. No entanto, as aqui mencionadas são as que mais dizem respeito à nova composição do Poder Judiciário. Outro ponto polêmico que convém ser abordado foi o debate acerca da instituição do controle externo das funções administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, uma vez que, na época, isto era exercido por um órgão integrante do STF, o Conselho Nacional da Magistratura.

A proposta do anteprojeto que criava uma Comissão Judiciária no Poder Legislativo, que seria responsável pela análise da prestação de contas e fiscalização da aplicação de recursos e medidas administrativas realizadas pelo Poder Judiciário, teve forte reação contrária por parte dos juízes e das entidades associativas, provocando, inclusive, a paralisação do serviço judicial em várias regiões do país. Nesse sentido, convém ressaltar que foi enviada ao diretor de chefia e redação de *O Globo*, Roberto Marinho, uma carta redigida em conjunto pelos presidentes da Associação dos Magistrados Fluminenses e Brasileiros, na qual diziam que a instituição do controle externo seria uma “estrutura jurídica típica de regimes

totalitários”, sendo preferível “suprimir o Judiciário da organização dos poderes”¹² (CARVALHO, 2017, p. 48-50). Portanto, a previsão de que membros externos à magistratura realizassem um controle sobre o órgão ameaçaria a inviolabilidade dos juízes, considerada a condição que lhes permite exercitar sua pretensa imparcialidade.

Carvalho (2017) aponta que, por ocasião da sessão em que seria votado o capítulo referente ao Poder Judiciário, na primeira semana de novembro de 1987, os corredores da Câmara foram ocupados por dezenas de magistrados em defesa de suas posições corporativas. Em especial, buscavam a supressão do dispositivo que visava instituir o controle externo da atividade judicial a partir do Conselho Nacional de Justiça. Fernando Henrique Cardoso, à época senador, que em diversas ocasiões presidiu a Mesa da Comissão de Sistematização, destacou que “a corporação mais forte entre as mobilizadas na constituinte foi a dos juízes” o que culminou na vitória da instituição em relação à praticamente todas as demandas.

Ao final do processo, o Supremo Tribunal Federal permaneceu como órgão de cúpula, realizando o controle de constitucionalidade. Além disso, foram mantidas as autonomias dos estados na organização das suas próprias justiças. No tocante à autonomia administrativa e financeira, por sua vez, foi aprovada a previsão de que caberia aos próprios tribunais a elaboração de seus orçamentos, respeitando a lei de diretrizes orçamentárias, o que representou grandes vitórias para o Poder Judiciário.

1.2.2A justiça de transição e os novos mecanismos de acesso à Justiça

A aprovação da Lei de Anistia no Brasil, em 1979, consoante Abrão e Torelly (2012, p. 359), “é um marco jurídico fundante do processo de redemocratização”. Segundo os autores, o movimento a favor da aprovação de uma anistia aos perseguidos políticos se fortaleceu após o momento mais crítico da repressão, entre os anos de 1974 e 1975, ocasião em que “as mães de filhos mortos, as viúvas de maridos vivos, os familiares de desaparecidos, dos presos e exilados políticos, ocupam a arena pública em busca de liberdade e notícias para seus entes” (p. 361). A luta social, nesse momento, irradiava-se pela sociedade, pelos militantes organizados, pelo movimento estudantil e pelo movimento popular operário

¹²O Globo, 24.09.1987.

insurgente, qua buscava uma anistia “ampla, geral e irrestrita”. Isso implicava alcançar todos os crimes políticos praticados durante o regime pela resistência, formando “uma das maiores mobilizações sociais vistas na história do Brasil”¹³.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o conceito de anistia defendido pela sociedade civil da época, era o de anistia enquanto “liberdade”, o que posteriormente foi constitucionalizado no art. 8º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), como anistia enquanto reparação. Não obstante, há também o conceito de anistia defendido pelo regime militar na época, qual seja, a anistia enquanto “impunidade e esquecimento”.

Nesse cenário, a justiça de transição pode ser considerada o conjunto de mecanismos utilizados para enfrentar o passado autoritário com vistas à construção de uma democracia que respeite os direitos humanos. Nesse contexto, consoante Almeida (2010, p. 42), a justiça de transição possui quatro principais pilares, sendo eles: a) a reparação às vítimas; b) processamento dos perpetradores de violações aos direitos humanos; c) políticas de memória; e d) a reforma das instituições.

Com efeito, Almeida e Torreão (2017, p. 27/29) sustentam que grande parte das atividades de justiça de transição no Brasil concentrou-se na atuação do Poder Executivo, ainda que possuam características que se identificam com a atuação do Judiciário. Entre os exemplos de atuações que estão sob responsabilidade do Ministério da Justiça, estão a Comissão de Anistia sob a tutela do Ministério da Justiça, que atua de forma a reparar as vítimas em geral; as Caravanas de Anistia, que incidem no campo da memória e o Arquivo Nacional. Não obstante, a justiça de transição possui uma natureza excepcional, identificando-se com movimentos de reformulações de teorias jurídicas. Conforme exposto pelos autores acima, não poderia ocorrer de modo diferente, uma vez que se trata da mudança de um regime opressor para uma tentativa de reconciliação em busca da democracia, o que se mostra incompatível com “um pensamento acadêmico ortodoxo, antigas previsões legislativas ou decisões judiciais intransigentes” (ALMEIDA; TORREÃO, 2017).

Os autores acima citados sustentam que cada dimensão possui características próprias, no qual os dois primeiros conjuntos – reparação às vítimas e processamento dos perpetradores – estão ligados a um perfil mais legal, tendendo a ser implementadas e julgadas por tribunais. Os dois últimos, – reformas

¹³ Ver Paulo Abrão e Marcelo D. Torelly, “Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira”. Revista de Direito Brasileira, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 357-379, set. 2012.

institucionais e políticas de memória – possuem um perfil mais político e são prioritariamente conduzidos pelo Executivo e Legislativo. Sendo assim, considerando que “uma das características da justiça de transição é justamente permitir uma abertura conceitual e repensar institutos jurídicos tradicionais” (p. 29) os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, podem atuar nas dimensões da justiça de transição.

1.3 As instituições que compreendem as funções essenciais à Justiça

Para além do Poder Judiciário, é importante destacar para o papel das instituições previstas na Constituição Federal de 1988, que seriam responsáveis pelos mecanismos que possibilitam acionar o próprio Judiciário em casos de violação dos direitos instituídos. Definidos pelos artigos 127 à 135 da CRFB/88, as consideradas funções essenciais à Justiça compreendem a Advocacia Pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Privada.

Desta forma, serão identificadas as mudanças principais da Carta Constitucional no âmbito do Ministério Público. A princípio, ficou estabelecida sua definição enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, ao passo que lhe incumbiu a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Além disso, estabeleceu como seus princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Não obstante, foram assegurados também a autonomia funcional e administrativa da instituição, além das garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios aos seus integrantes.¹⁴

Ampliou-se, ainda, o âmbito de atuação funcional dos integrantes do órgão, ao passo que:

[...] para além dos limites de sua atividade perante o Poder Judiciário. Ao ampliar os limites e extensão do inquérito civil, de sua atuação de fiscalização e promoção dos interesses sociais, o Promotor de Justiça passou a ter importante papel como instituição mediadora dos conflitos e interesses sociais. A sua tarefa institucional ampliou-se no plano da realização de acordos, promoção da efetiva implementação da justiça social através do seu envolvimento direto (e não apenas através do processo) com os problemas sociais (MACEDO JR., 1999c, p. 86).

Desta forma, o Ministério Público define-se como um órgão de atuação em

¹⁴ Art. 127, §§ 1º e 2º, da CRFB/88.

favor dos interesses sociais, inclusive com a função de monitoramento de políticas públicas. Além disso, cabe ao órgão zelar pela efetivação dos direitos constitucionais, devendo promover medidas necessárias à sua garantia junto ao poder público e aos serviços de segurança pública¹⁵. Não obstante, cumpre ressaltar que tais configurações funcionais só foram possíveis devido à independência institucional em termos administrativos e funcionais do órgão em relação aos outros Poderes, tendo em vista que antes da constituinte, o Ministério Público era vinculado ao Poder Executivo.

Por conseguinte, a Defensoria Pública se configura como uma instituição destinada à assistência jurídica gratuita. Porém, cabe ressaltar que apesar de sua previsão no art. 134 da CRFB/88, o órgão só ganhou a aplicabilidade plena a partir da edição da Lei Complementar nº 80/94, que instituiu um regramento desvinculando à DP do regime jurídico da Advocacia, conferindo-lhe autonomia institucional. Além disso, ressalte-se a nova redação dada ao art. 134 da Constituição da República, a partir da Emenda Constitucional (EMC) 080 de 04 de junho de 2014, que dispõe sobre a função da Defensoria Pública:

Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como *expressão e instrumento do regime democrático*, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a *defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados*, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).¹⁶ (Grifos nossos).

Ora, de suma importância é o fato da previsão da Defensoria Pública enquanto instituição permanente, tal qual é o reconhecimento do Ministério Público, uma vez que isto assegura que as referidas instituições não podem ser objeto de normas jurídicas tendentes a realizar sua abolição do ordenamento jurídico. Ademais, sua previsão enquanto instituição que expressa e instrumentaliza o processo democrático se traduz na necessidade de que, no exercício das suas funções, a Defensoria Pública deve “potencializar a sua atuação de forma a fortalecer a democracia e a própria cidadania” (SILVA, 2014, p.4).

Imprescindível, ainda, é o fato de que a Defensoria Pública, enquanto

¹⁵ Art. 129, II, da CRFB/88.

¹⁶ Redação anterior à EMC – 080 de 04/06/2014: Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

instituição responsável pela atuação visando à promoção de direitos humanos e na tutela em caráter individual e coletivo dos direitos das classes subalternas, deve atuar independentemente da condição econômica ou social dos seus titulares, tendo em vista seu caráter universalista. A instituição deve conceder ampla assistência, ainda, não só jurídica, a fim de salvaguardar esses direitos.

Entretanto, apesar dos recentes avanços, é importante pontuar que acesso ao Poder Judiciário pelas classes trabalhadoras, no contexto de redução do papel do Estado, é ainda problemático. De acordo com Santos (2013), o caráter desigual da sociedade brasileira cria entraves para que as classes subalternas tenham acesso à justiça. Neste cenário, a Defensoria Pública emerge como uma instituição que pretende contribuir para ampliar o acesso ao Poder Judiciário à população desprovida de recursos.

Contudo, o mesmo autor destacou que, em sua análise sobre a Defensoria Pública do Estado do RJ, apesar deste órgão dispor da maior dotação orçamentária dentre os demais estados da federação e ser considerada uma das melhores no âmbito da infraestrutura, ainda há muitos entraves. Segundo ele, a ausência de espaços físicos adequados, a desigualdade salarial entre os defensores no país e o volume de trabalho, no qual cada defensor, em média, executa 6.994 atendimentos anuais, ajuíza em torno de 410 ações e realizam, aproximadamente, 315 audiências por ano, estão entre os principais problemas (2013, p.113).

1.3.1 Mecanismos judiciais de defesa dos direitos previstos na CRFB/88

Diante da necessidade de garantir a defesa dos direitos fundamentais de cidadania previstos na Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um conjunto de mecanismos e procedimentos judiciais voltados a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Isso, no caso dos sujeitos eventualmente serem alvos de violações cometidas pelo Estado ou por agentes privados.

Esse grupo de mecanismos é formado pelos chamados “remédios constitucionais”, no qual incluem-se o *habeas data*, o *habeas corpus*, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, o mandado de segurança individual, e as ações populares e ações civis públicas. Não obstante, há também aqueles procedimentos judiciais específicos para a proteção contra leis que violam os direitos constitucionalmente previstos, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, os quais, devido a sua relevância, serão brevemente descritos a seguir.

A princípio, cabe consignar que os chamados remédios constitucionais encontram previsão jurídica no art. 5, da Constituição Federal, responsável pela disposição “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, bem como “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”. Sendo assim, o *habeas corpus*¹⁷, é aquele que visa a garantia da liberdade de locomoção nos casos em que o indivíduo esteja sofrendo violência ou coação ilegal, ou esteja ameaçado de sofrer, a partir do abuso de poder por parte de uma autoridade legítima, sendo portanto um instrumento que visa garantir a liberdade. O *habeas data*¹⁸, por sua vez, se destina a assegurar que o cidadão tenha acesso aos dados e informações que estejam sob a posse de entidades governamentais ou ainda de entidades privadas que tenham informações de caráter público, a fim de ter conhecimento ou retificar informações relativas à pessoa física ou jurídica.

A Ação Popular¹⁹ é um instrumento de defesa dos direitos da coletividade, que possibilita a qualquer cidadão questionar e buscar a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, quando constatada a existência do dano. A Ação Civil Pública²⁰ visa a proteção de interesses transindividuais, sendo cabível responsabilizar aqueles que causem danos morais ou materiais ao meio ambiente, aos consumidores, à honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico.

Como é possível verificar, ambas as ações supracitadas têm a função de proteger os interesses da coletividade, porém, suas principais diferenças estão na legitimidade da proposição da ação. A primeira, pode ser proposta por qualquer cidadão e, a segunda, somente pelos entes legitimados previstos no art. 5º, da Lei nº 7.347/85²¹. Destaca-se, ainda, o fato de que na Ação Popular somente a

¹⁷ Art. 5º, LXVIII, CF/88.

¹⁸ Art. 5º, LXXII, CF/88.

¹⁹ Art. 5º, LXXIII, CF/88.

²⁰ Art. 129, III, CF/88.

²¹ Lei de Ação Civil Pública: **Art. 5º** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007). **I** - o Ministério Público; **II** - a Defensoria Pública; **III** - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; **IV** - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; **V** - a associação que, concomitantemente: **(a)** esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; **(b)** inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à

administração pública e seus agentes podem ser réus no processo, enquanto na Ação Civil Pública qualquer pessoa física, jurídica, ou ente da administração pública pode ser réu, desde que tenha atuado de forma a causar danos aos direitos da coletividade descritos na lei.

O Mandado de Segurança²², por sua vez, deve ser utilizado nos casos em que um direito considerado assegurado esteja sendo ameaçado pela ilegalidade ou abuso de poder por parte da autoridade pública, tendo caráter residual. Só pode ser utilizado nos casos em que não cabem a impetração do habeas corpus ou do habeas data. O Mandado de Injunção²³, por outro lado, é outra prerrogativa utilizada quando se está diante da falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, ou seja, permite a declaração de uma omissão legislativa.

No que se refere aos procedimentos judiciais destinados à proteção de leis que violam quaisquer direitos constitucionalmente previstos, foram criadas: a) Ação Direta de Inconstitucionalidade²⁴ (ADI), que faculta o questionamento de leis ou atos normativos federais ou estaduais que firam a CRFB/88, tendo um rol limitado de pessoas e entidades que podem propô-la. A ADI é proposta diretamente no Supremo Tribunal Federal, haja vista que será auferido se determinada lei ou ato normativo é constitucional; b) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão²⁵ (ADO), que visa à declaração da omissão do legislador em face de medida necessária a tornar efetiva uma norma constitucional, além de indicar medidas para o suprimento dessa omissão; c) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental²⁶ (ADPF), que permite o questionamento da constitucionalidade de leis, bem como de atos normativos e práticas administrativas que entraram em vigor antes da promulgação do novo texto constitucional.

Diante do exposto, é possível verificar que os mecanismos supracitados têm o papel de garantir a adequação das ações públicas às normas constitucionais, ao passo que contribuem para a efetividade do sistema de direitos assegurados e para

livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014).

²² Art. 5º, LXIX e LXX, CF/88.

²³ Art. 5º, LXXI, CF/88.

²⁴ Art. 102, I, alínea "a", CF/88.

²⁵ Art. 103, §2º, CF/88.

²⁶ Art. 102, § 1º, CF/88.

a realização da pretensão normativa da Constituição. Dessa forma, a natureza judicial desses instrumentos autoriza a crescente penetração do direito na vida social e política do país, de forma que, conscientes dos seus direitos, os cidadãos possam dispor destes mecanismos para buscar a efetivação do acesso à justiça (CAMPOS, AQUINO, 2009).

1.4 O Direito à Educação no contexto de redemocratização do país

A Constituição de 1988, no contexto da chamada redemocratização brasileira, após 21 anos de vigência da ditadura civil militar, foi fruto de intensos debates dos movimentos sociais e de outros segmentos da sociedade civil, que buscavam a construção de outro modelo de Estado, que tivesse por objetivo a universalização dos direitos sociais, nos quais a educação se insere. Seu texto expressou o acolhimento dos princípios de um Estado social e democrático, que impôs aos poderes públicos a possibilidade de criação e regulação de políticas públicas visando a efetivação dos direitos fundamentais nele elencados, apesar das contradições presentes no período.

Cabe ressaltar, nesse sentido, a possível aplicabilidade imediata conferida aos direitos sociais (art. 5º, §1º da CRFB²⁷) e sua relação com a existência de limites do orçamento público, o que significa que a prestação desses direitos está condicionada à chamada reserva do possível²⁸, para que não haja um déficit orçamentário.

²⁷Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

²⁸ Conforme exposto por Souza (2013, p. 208): “A Reserva do Possível consiste na realização dos direitos sociais condicionada à quantidade de recursos disponíveis, sob pena de, ao dar enfoque a apenas um desses direitos, inviabilizar a prestação de outros.” Porém, tendo em vista a insegurança jurídica causada pelo condicionamento da efetivação dos direitos fundamentais sociais unicamente à existência ou não de recursos disponíveis, o autor afirma que: “A Reserva do Possível, sob pena de ser utilizada pelo Estado como forma de se exonerar dolosamente do cumprimento de suas obrigações delineadas constitucionalmente, só poderá ser invocada quando restar objetivamente comprovada a inexistência de recursos financeiros para a realização de determinado fim.” (SOUZA, 2012, p. 210).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²⁹, do qual o Brasil é signatário, traça parâmetros que os Estados signatários devem observar ao alterar suas fontes de financiamento, uma vez que as projeções do dever de realização dos direitos sociais devem ser efetivadas com o máximo uso dos seus recursos disponíveis, conforme o artigo 2º do PIDESC:

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Como observou Duarte (p. 701), tal princípio estabeleceu que “os direitos que têm por objeto programas de ação estatal seriam realizados progressivamente, até o máximo dos limites disponíveis de cada Estado”, o que significa que os Estados partes deverão tomar medidas concretas em prazos determinados. O’ Connel et al. (2014), por sua vez, ao analisarem um extenso rol de conclusões do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) com relação aos relatórios dos Estados Signatários do PIDESC, afirmam seu entendimento no sentido de que a falta de recursos só seria um argumento admissível na sustentação da não realização progressiva dos direitos sociais após a demonstração, pelo referido ente, da completa impossibilidade de atender à demanda em questão. Nesse sentido, apenas o Estado que se empenhar nessa mobilização estará adimplente com seu dever de progressividade, adotado a partir da subscrição ao pacto.

A Carta Magna prevê ainda, a determinação de competências dos entes federados, tendo sido mantida a competência privativa da União para “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV), além da competência compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os municípios para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V). A previsão do regime de colaboração entre os entes, por sua vez, está contida no artigo 211, o

²⁹ O referido Pacto foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966 e entrou em vigor no Brasil em 06 de julho de 1992, através da promulgação do Decreto nº 591, o qual dispôs que o país executaria e cumpriria inteiramente as previsões contidas em seu texto.

qual prevê que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".

Nesse sentido, é importante conceituar o regime de colaboração foi criado pelos constituintes de 1988 com o intuito de amenizar a tensão existente entre as coletividades políticas no que diz respeito à igualdade/desigualdade territorial do poder político e econômico e aquelas causadas pela capacidade fiscal. Sendo assim, instituiu-se o federalismo cooperativo, por meio do princípio da descentralização, mediante a previsão de responsabilidades compartilhadas entre os entes, previstas no regime de colaboração (ARAÚJO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 definiu que a base do Estado federativo brasileiro seria a estrutura cooperativa de repartição de competências, de natureza exclusiva, privativa, concorrente e comum entre os entes federados. No que diz respeito ao direito à educação, o artigo 22, inciso XXIV estabeleceu que "cabe à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional", tratando-se, portanto, de uma competência privativa. Por sua vez, a competência concorrente pode ser exemplificada por meio do artigo 24, IX, §§ 1º à 4º:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; **§ 1º** No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. **§ 2º** A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. **§ 3º** Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (BRASIL, 1988).

Desta forma, enquanto a União teria a competência para legislar sobre as normas gerais, os estados e o Distrito Federal podem complementar e adaptar tais normas de acordo com as especificidades regionais. Cumpre ressaltar, ainda, que não existe, formalmente, hierarquia das normas da União sobre os estados e destes sobre os municípios, uma vez que o princípio descentralizador da Carta Constitucional de 1988 indica que a federação entre os estados e municípios seja coordenada pela União, e não subordinada a ela. Entretanto, a disponibilidade de recursos necessários para garantir a manutenção dos diferentes sistemas de ensino contribui para que os estados e municípios possuam posições diferenciadas no pacto federativo.

Por sua vez, as competências comuns constam no artigo 23, inciso V da CF, que prevê que os entes devem proporcionar os meios de acesso à cultura, à

educação e à ciência de forma cooperativa, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Conforme foi exposto por Araújo (2010) “as competências comuns visam a dar materialidade ao regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios” com o objetivo de cumprir o que está previsto no artigo 19, inciso III da CF que veda “[...] distinções entre os brasileiros ou preferências entre si” (BRASIL, 1988).

No entanto, embora haja um comprometimento dessa igualdade das coletividades políticas, tendo em vista que apesar da inclusão do município como ente federado ter o potencial de ampliar a participação do cidadão na administração dos serviços públicos, isso significou também:

A ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos cerca de 5.600 municípios brasileiros (ARAÚJO, 2010, p. 237).

Por fim, apesar das previsões do regime de colaboração constantes na Carta Magna, não houve a regulamentação do regime de colaboração, que deve ocorrer através da promulgação de uma Lei Complementar discriminando o que cabe a cada ente. Esse processo, combinado com a extrema fragmentação orçamentária, gera uma mitigação das possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, além de “reforçar a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual” (ARAÚJO, 2010, p. 237).

Não obstante, Araújo (2010, p. 239), ainda analisa a figura jurídica dos convênios de cooperação, que são instrumentos que viabilizam o regime de colaboração, porém, não carecem de regulação por lei, e por isso são frequentemente confundidos com o instituto da colaboração. A autora aponta que esse arsenal normativo é responsável por “mini impactos” para a educação, uma vez que de fato, não regulamentam a matéria, mas estabelecem “‘formas de colaboração’ para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação”. No entanto, não supre a necessidade da regulamentação de um arcabouço jurídico que regulamente a gestão associada

das competências materiais comuns, previstas no art. 23 da CRFB, apesar desse vácuo de regulamentação possibilitar um aumento expressivo do privado no público.

No que se refere à vinculação de recursos, o artigo 212 da CF 1988 estabeleceu um tratamento prioritário à educação, considerando-se que a União deve aplicar "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" (BRASIL, 1988). Portanto, a participação minoritária da União na transferência de recursos, deixando ao cargo dos estados e municípios os pesados custos do gerenciamento dos sistemas de ensino já sinalizavam o caráter do processo de descentralização brasileira.

Diante dessas obrigações atribuídas ao Estado pela Constituição de 1988, assim como pela natureza social do direito à educação e sua previsão de aplicabilidade imediata, surgiu a possibilidade de, em caso de descumprimento da obrigação, qualquer indivíduo, em tese, poder acionar o Estado, por meio do Poder Judiciário, para garantir esse direito. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) reforça tal possibilidade em seu artigo 5º:

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo (BRASIL, 1996, 5º).

Entretanto, a garantia da educação enquanto direito público subjetivo e a emergência do poder Judiciário enquanto um possível *locus* de efetivação desse direito ocorre em um modelo de Estado no qual, a partir da década de 1990, diante da adoção dos pressupostos neoliberais no país, o direito à educação pelas classes trabalhadoras vem sendo gradativamente fragilizado. Por esse motivo, é importante compreender a emergência desse modelo estatal centrado na redução das políticas sociais, que tem forte impactos sobre os sistemas de ensino, o que será discutido no segundo capítulo.

1.4.1 A previsão da educação enquanto direito público subjetivo na Constituição de 1988

O perfil delineado pela Constituição de 1988 expande a previsão dos direitos sociais, além de elencar mecanismos visando a sua concretude, ao passo que “compromete-se com múltiplos deveres consubstanciados na realização de políticas

públicas e juridicamente vincula os poderes públicos à realização de metas transformadoras da realidade social.” (GOTTI, 2012, p. 24). Logo, compreende-se que a educação se encontra no rol de direitos que demandam por prestações estatais, o que significa, em sentido estrito, o “direito do particular a obter algo através do Estado (saúde, educação, segurança social)” (CANOTILHO, 2002, p. 406).

Urge ressaltar, também, que o Estado Social tem por natureza um caráter intervencionista, ao passo que busca produzir maior igualdade material ou fática e assegurar, dentro de limites, a liberdade social. Nesse sentido, Bonavides sustenta que ele:

Objetiva produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há para tanto outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade. A importância funcional dos direitos sociais básicos, assinalada já por inumeráveis juristas do Estado Social, consiste, pois, em realizar a igualdade na Sociedade. (BONAVIDES, 2001, p. 343)

Neste ínterim, a classificação teórica dos direitos fundamentais, em direitos de primeira, segunda, e terceira dimensões, exigem posturas diversas do Estado. Para Sarlet, *apud* Gotti (2012, p. 36) os direitos fundamentais sociais “caracterizam-se por outorgarem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais”. Ressalta ainda, que para a concretização desses direitos é necessária uma postura ativa do Estado, “voltando-se a interpretação de seus direitos à legitimação das aspirações sociais e não mais ao ‘bloqueio’ da atuação do Estado” (p. 36).

Ainda com relação às dimensões dos direitos fundamentais, Bontempo (2005, p. 98) explica que são considerados de primeira dimensão os direitos civis e políticos, que exigem uma não atuação do Estado, no sentido de se abster de interferir no exercício da liberdade do indivíduo. Os direitos de segunda dimensão, no qual está incluído o direito à educação, reconhecem os direitos sociais, econômicos e culturais e estão expressos em diversos dispositivos da CRFB/88, assim como na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966). Estes direitos exigem uma forte intervenção do Estado, voltado para o cumprimento dos objetivos e parâmetros delineados na Constituição, com vistas a garantir a aplicação do princípio da igualdade. Por fim, os direitos de terceira dimensão têm

como titulares todos os seres humanos e traduzem o valor de solidariedade, ao passo que compõe o direito ao desenvolvimento, à paz e a livre determinação dos povos.

Nesse sentido, Gotti (2012) esclarece que a Constituição de Weimar aprimorou o Estado da democracia social delineado pela Constituição Mexicana de 1917, ao passo que:

Acrescentou à clássica declaração de direitos e garantias individuais – instrumentos de defesa contra o Estado, delimitação do campo bem demarcado da liberdade individual, que os Poderes Públicos não estavam autorizados a invadir – os direitos sociais. (GOTTI, 2012, p. 37)

Gotti ressalta, ainda, que direitos como a educação, a saúde, o trabalho, a previdência social e outros do mesmo gênero, “só se realizam por meio da criação de políticas públicas e de programas de ação governamental, isto é, não tem por objeto uma abstenção, mas uma atividade positiva do Estado” (Gotti, 2012, p. 37). Considerando, então, a educação como um direito social que exige a intervenção estatal, nos cabe analisar o seu rol de direitos e os fundamentos que permitem a exequibilidade do seu cumprimento. Nesta toada, Bucci sustenta que:

Como a Constituição brasileira de 1988 foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história, seria absolutamente frustrante, do ponto de vista político, aceitar a inexecutabilidade dos direitos sociais. Do ponto de vista jurídico, isso representaria tornar inócuo o qualificativo ‘Estado social de direito’ afirmado no art. 1º da Constituição. (BUCCI, 2006, p.10).

Destarte, a Constituição prevê a aplicabilidade imediata dos direitos sociais a partir da enunciação do art. 5º, §1º da CRFB³⁰, propondo, no tocante à educação, a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I). Desta forma, conforme foi exposto por Vieira:

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos (arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A Carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos (VIEIRA, 2007).

Vieira (2007) elencou uma série de direitos elencados no texto constitucional de 1988 no que diz respeito ao direito à educação, entre eles: a instauração do

³⁰Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); o estabelecimento do dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV); a previsão do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), assim como o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III).

Neste contexto, é importante discutir o conceito do direito público subjetivo à educação, enunciado no artigo 208, §1º, CRFB/88 com a seguinte redação: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.” (BRASIL, 1988). Ora, no que consiste a figura do direito público subjetivo? Duarte sustenta que:

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, 113).

A partir disso, podemos considerar que o direito público subjetivo se configura como um instrumento jurídico por meio do qual será realizado um controle da atuação do poder estatal. Isso se dá pela relação jurídica existente entre o Estado e seus membros, ao passo que os conflitos advindos dessa relação podem ser resolvidos pela via judicial (ESTRADA, 1997).

No entanto, conforme verificado anteriormente, a Constituição de 1967 já previa, por exemplo, a garantia de ensino primário de 07 aos 14 anos, obrigatório e gratuito. Logo, como direito constitucionalmente previsto, poderia ser requerido judicialmente em caso de descumprimento. Qual seria então a grande inovação traga pela previsão do direito público a educação como um direito público subjetivo?

A princípio, cabe ressaltar que o bem jurídico tutelado pela figura do direito público subjetivo é de caráter tanto coletivo quanto individual. Sendo assim, seu objeto perpassa pelas questões individuais, como falta de oferta de vagas, ou dificuldades de acesso e permanência nos estabelecimentos de ensino, até questões amplas, como a falha ou inexistência de políticas públicas, o que já diferencia a possibilidade de exequibilidade do direito com relação ao regime anterior. Logo, conforme exposto por Duarte (2004, p. 113), pode-se verificar que o direito público subjetivo “configura-se como um instrumento jurídico de controle da

atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.”

Dessa forma, apesar do contexto de fragilidade na efetivação dos direitos sociais, as legislações infraconstitucionais, como a LDB, a própria Constituição e os pactos internacionais recepcionados pelo país, preveem a existência de direitos dos quais os indivíduos e a coletividade devem recorrer em casos de falha ou inexistência do oferecimento de políticas públicas. Dessa forma, utilizariam de tais previsões para fundamentar as ações judiciais – de que são exemplos a ação popular, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública – visando a satisfação dos seus direitos.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL E AS ARTICULAÇÕES COM A QUESTÃO EDUCACIONAL

Neste capítulo será abordada, primeiramente, a crise do Estado de Bem Estar Social, em um contexto de acumulação capitalista e tensões sociais que marcaram o século XX. Em seguida, será analisado o contexto de ascensão do modelo neoliberal, concebido como um “sistema de acumulação dominante”, por Saad Filho e Morais (2018), como responsável por mudanças estratégicas na institucionalidade do Estado e na regulamentação econômico e financeira do Brasil.

Secundariamente, será discutido o contexto de Reforma do Estado no Brasil, durante governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC), no qual serão identificados conceitos articuladores propostos pelo projeto da chamada terceira via, que reorganizaram o modo de atuação do Estado no país e provocaram profundas transformações no âmbito das políticas sociais.

Posteriormente, serão problematizadas as discussões relacionadas à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que foi aprovada em um contexto de reformulação do Estado, e, desta forma, já sofreu influências da orientação neoliberal. Em seguida, será realizada uma breve análise da Emenda Constitucional nº 59 (EC 59), responsável pela ampliação da escolaridade obrigatória.

Em seguida, serão discutidos aspectos concernentes à Reforma do Poder Judiciário no Brasil, ocorridos nas décadas de 1990 e 2000, visando a autonomia (política) como forma de democratização do acesso à Justiça. Nesse contexto, busca-se identificar as relações existentes entre a democratização, a ampliação de direitos e o protagonismo do Poder judiciário. Ademais, será analisado o conceito de “nova democracia”, as distinções entre a judicialização da política e do ativismo judicial e a implementação da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ).

Por fim, serão apontados alguns aspectos intrínsecos da judicialização da educação, na qual são elencados os direitos que possuem eficácia plena e que são maioria no que diz respeito ao acionamento do Judiciário. Será comentada a discussão acerca da dificuldade em acionar o Judiciário no tocante à qualidade da educação e a possibilidade de interferência do Poder Judiciário em assuntos educacionais que, a princípio, seriam atribuições do Poder Executivo.

2.1. O contexto mundial do projeto neoliberal

Segundo Faleiros (2004) e Behring e Boschetti (2010), a política social pode ser compreendida como um fenômeno da sociedade capitalista e estaria relacionada à forma de enfrentar as múltiplas expressões da questão social. Nesse sentido, a questão social, que tem início com a Revolução Industrial no século XVIII, e o crescimento das mobilizações sociais, a partir da consciência do proletariado enquanto classe explorada, pode ser entendida como um conjunto de manifestações que decorreram a partir das contradições contidas no processo de acumulação capitalista, tais como o desemprego e o pauperismo. Diante disso, passaram a ser exigidas formas efetivas de regulação de mercado e das tensões sociais, por meio do Estado.

Behring e Boschetti (2010, p. 63) sustentam que, considerando as lutas dos trabalhadores, que passaram a se organizar politicamente nos séculos XIX e XX, foram criadas legislações e investimentos nas políticas sociais públicas, uma vez que o Estado, diante da alteração de perspectiva liberal, passou a absorver orientações de cunho social-democrata e a reconhecer certas reivindicações dos trabalhadores, com o fim de legitimar os próprios fundamentos do capitalismo. Não obstante, as mesmas autoras apontam que a partir do chamado “consenso do pós-guerra”, ocasião em que houve uma aliança entre as diferentes classes, assim como entre partidos de direita e esquerda, foi possível o “estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais” (p. 92), além da expansão do chamado *Welfare State*.

O *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar Social, conforme apontam Behring e Boschetti (p. 94), pode ser compreendido como um modelo de Estado no qual ocorreu uma significativa extensão dos direitos sociais por meio da oferta universal de serviços sociais e da preocupação com pleno emprego, que se manifestou, por exemplo, com a criação de empregos para a realização de obras públicas e ampliou o poder de compra dos trabalhadores. Nesse contexto, foi realizada a institucionalização da assistência social em uma perspectiva universal, com o objetivo de atenuar as contradições entre os trabalhadores e os proprietários.

Após a consolidação desse modelo de Estado, com o fim da Segunda Grande Guerra, surge a densidade institucional da política social, vinculando-a a ideia de

cidadania e de direito social. Na obra de Marshall (1967), na qual o sociólogo conceitua o termo “cidadania”, este chama atenção para o fato de que só se pode considerar a cidadania na modernidade, enquanto os membros que integram a sociedade possuem condições plenas de participação e, além disso, é necessária a existência de direitos e deveres entre os indivíduos e o Estado. Desta forma, cumpre ressaltar a importância da adição gradativa de direitos políticos para outras classes sociais, como burgueses e trabalhadores, e dos direitos sociais, que “teriam sido o último estágio de conquista do status de cidadania e objetivavam a redução da desigualdade entre as classes, garantindo um nível básico de regulação do trabalho e de satisfação de necessidades sociais” (FELIPPE, 2017, p. 41).

De acordo com Harvey (2009), o modelo do *Welfare State* só se sustentou durante a longa onda de expansão econômica vivida pelo capitalismo entre o final da Segunda Guerra Mundial e a crise do petróleo, em 1973. A partir das contradições presentes no *Welfare State* e a grave crise econômica ocorrida “pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo” (ANDERSON et. al., 1995, p.01). Harvey (2009) considera que partir dessa crise, começou uma nova etapa do capitalismo, denominada acumulação flexível. Essa transformação foi responsável pela flexibilização das relações de trabalho e pela intensificação da produção, como tentativa de recuperar os lucros do capital.

Não obstante, a partir da chamada crise do Estado-providência, no final da década de 1970, as ideias neoliberais³¹ passam a ganhar espaço no âmbito mundial. Uma das mais expressivas experiências de instauração do neoliberalismo por meio do voto foram os governos Thatcher em 1979 e Reagan, em 1980. Em tese, os países capitalistas centrais estiveram diante de governos cuja tese era de um “Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON et al., 1995, p. 1). Conforme afirmou Silveira (2011), “as reformas orientadas pela lógica neoliberal conduziram à desresponsabilização do

³¹ O Neoliberalismo é uma doutrina econômica que preconiza a restrição à intervenção estatal na economia e o fundamentalismo de livre-mercado. Retoma a clássica metáfora liberal de Adam Smith de que a “mão invisível” conduziria o capitalismo ao equilíbrio econômico. Para tanto, segundo os neoliberais da Escola de Chicago, bastaria o controle inflacionário e do déficit público (ANDERSON et al., 1995).

Estado de seu papel de provedor e ao agravamento das desigualdades sociais” (p. 32).

Felippe (2017, p. 46/48), concorda com Silveira, ao afirmar que, nesse contexto, ocorreu o ressurgimento dos ideais do liberalismo, que deu lugar a concepção de solidariedade social vivida no pós-guerra, e que culminou em uma responsabilização dos trabalhadores pela crise fiscal vivida no Estado. As políticas sociais universais passaram a ser vistas como geradoras de desequilíbrio econômico e, nesse mesmo período, áreas como a educação, a saúde e a previdência passam a fazer parte do setor de serviços, sendo regidas, desse modo, pela lógica do mercado. Logo, uma das transformações que podem ser citadas foi o fato de que o acesso a essas políticas sociais, que antes estavam sob a esfera do Estado, foi transportado para o mercado, diminuindo a influência e gerência do Estado sobre elas, levando-os a serem considerados direitos de consumo, ao invés de direitos sociais.

Nessa perspectiva, Felipe (2017) afirma que renasceu o discurso da necessidade de que o poder público só deveria se responsabilizar pelos indivíduos que não tem condições de adquirir saúde, educação e previdência social, aqui entendidos como “serviços” e não direitos. O autor ainda sustenta que “há uma tentativa de se responsabilizar o Estado Social e, conseqüentemente, as políticas sociais, colocando-os como ineficientes, falidas e paternalistas” (p. 47), ocasião em que, variando de país para país, passam a existir alternativas como a focalização das ações em públicos cada vez mais específicos.

2.1.2 A ascensão do neoliberalismo no Brasil

De acordo com Faleiros (2000), o contexto da ditadura empresarial-militar no Brasil foi marcado pela perda das liberdades democráticas, no qual o bloco militar-tecnocrático buscou adesão e legitimidade por meio da expansão de determinadas políticas sociais. Destacamos a uniformização e centralização da previdência social, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cuja cobertura alcançou as empregadas domésticas (1972), autônomos (1973) e ambulantes (1978), além da criação da Renda Mensal Vitalícia para as idosas pobres que tivessem contribuído ao menos por um ano para a previdência.

Além dessa intensa institucionalização da previdência, Behring e Boschetti (2010) apontam para uma institucionalização também da saúde e da assistência social na época, ressaltando que, apesar de impulsionarem políticas públicas, ainda que restritas, quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, “a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (p. 137). Esse modelo, segundo as autoras, foi uma das principais heranças do regime militar para as políticas sociais do país.

A partir do esgotamento do milagre econômico brasileiro³², Behring e Boschetti (2010, p. 138) ressaltam que o endividamento externo do país foi consideravelmente ampliado, em que, na década de 1980, foi considerada perda do ponto de vista econômico. Além disso, afirmam que houve um verdadeiro estrangulamento da economia latino-americana, que obteve indicadores catastróficos. No caso do Brasil, apesar de a maior parte da dívida ter sido contraída pelo setor privado, por pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI), houve uma crescente socialização dessa dívida, ao passo que 70% da dívida externa tornou-se estatal.

Como efeitos desse cenário de ‘crise’ do endividamento, Behring e Boschetti (2010, p.139) apontam que:

(...) empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.

Nesse sentido, as autoras afirmam que, no contexto dos anos 1980, cuja maior expressão foi o endividamento, foram exacerbadas as características regionais preexistentes à crise da dívida, uma vez que a estagnação contribuiu para a perda de legitimidade dos governos militares. Não obstante, Behring e Boschetti (2010, p. 140) sustentam que outro aspecto a ser suscitado, nesse período, foi a retomada do Estado democrático de direito. A agenda política ao longo dos anos 1980 pautou, por um lado, alguns eixos da Constituinte, entre eles “a reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com

³² O período compreendido entre 1968 e 1973, no qual ocorreu um expressivo crescimento econômico durante a ditadura militar brasileira é conhecido como milagre econômico.

rejeição as ingerências do FMI”. Por outro lado, os autores argumentam que “já estavam presentes também as expectativas de mudança em outra direção, a da nova agenda neoliberal” (p. 141).

Nesse sentido, faz-se necessário realizar uma breve análise a respeito do neoliberalismo no país. Para Saad Filho e Moraes (2018), as reformas neoliberais foram implementadas no Brasil de forma gradual e sistemática a partir da década de 1980. Diante do contexto político em que o país vivia, as mudanças estratégicas na institucionalidade do Estado e na regulamentação econômica e financeira foram apoiadas por fortes pressões dos Estados Unidos, assim como das instituições financeiras mundiais, dos capitais estrangeiros, brasileiros e da grande mídia (p. 100).

Os mesmos autores acima citados ressaltam, ainda, que o neoliberalismo é “mais que uma ideologia ou um conjunto claramente definido de políticas tais como privatização, liberalização financeira e das importações ou ataque coordenado ao Estado de bem-estar social” concebendo-o, “como o sistema de acumulação dominante (ou seja, o estágio atual (...) do capitalismo contemporâneo” (2009, p. 96). O referido sistema tem por principais características: a) a financeirização da produção, da ideologia e do Estado; b) a globalização enquanto integração internacional da produção; c) um papel proeminente do capital externo na integração global de produção e, d) uma combinação de políticas macroeconômicas baseada em políticas fiscais e monetárias contracionistas e em metas de inflação (p. 97).

A primeira fase do neoliberalismo, que consistiu no período de transição ou de choque, na maioria dos países, priorizou os interesses do capital privado transnacional sem levar em consideração a destruição do sistema produtivo preexistente e as consequências sociais. Em seguida, a fase madura do neoliberalismo consolida o papel ampliado do setor financeiro na reprodução econômica e social, ao passo que gerencia um novo modo de integração internacional e introduz políticas sociais para gerir as privações impostas às classes pobres. Ainda urge consignar que ambas as fases “exigem uma (re)regulação extensiva de reprodução econômica e social, com graves implicações políticas” (SAAD FILHO, MORAIS, 2018, p. 97).

Além disso, tais mudanças são acompanhadas de uma retórica a respeito da necessidade de “redução do tamanho do Estado”, diminuindo o espaço para a

coordenação estatal da atividade econômica, além da criação de empregos em padrões socialmente desejáveis. Neste ponto, Saad Filho e Moraes explicam que:

Essas mudanças alimentam a concentração de renda e riqueza, impedem o uso de instrumentos de política industrial para atingir prioridades socialmente determinadas e tornam o balanço de pagamentos estruturalmente dependente dos fluxos de capitais internacionais (...). No Brasil, a transição política para a democracia foi seguida por uma transição econômica, levando o país de uma ISI cada vez mais disfuncional para um neoliberalismo globalizado e financeirizado. (2018, p. 98).

Neste íterim, urge ressaltar que uma sequência de medidas iniciadas pela extinção do Ato Institucional nº5, seguida da mudança da legislação eleitoral e da organização pluripartidária e da possibilidade das eleições diretas para governadores estaduais favoreceu a instauração da “política reinventada” dos movimentos sociais (BRZEZINSKI, 2013, p. 229). Dentre as lutas e reivindicações da sociedade civil na época, destaca-se a Campanha pelas *Diretas já*³³, que consoante Brzezinski (2013, p. 230), “tomou tal proporção que invadiu as praças públicas com milhares de cidadãos, provando a ansiedade da população brasileira em conquistar o direito de eleger o dirigente máximo da Nação”. Porém, apesar da pressão sobre o Congresso Nacional para aprovar a emenda das *Diretas já*, o Parlamento transferiu para o Colégio Eleitoral o direito de eleger o Presidente da República.

Ainda assim, Sampaio (2009) aponta que a burguesia brasileira viu frustradas suas tentativas de sustentar o modelo nacional-desenvolvimentista vigente, pois não havia nenhum partido suficientemente forte para imprimir uma direção clara aos embates de recomposição do poder civil e o movimento popular. As forças progressistas, embora organizadas, não conseguiram liderar um processo de ruptura da ordem institucional. Por fim, diante da falta de êxito da Campanha pelas *Diretas Já*, a coligação articulada pelos partidos de centro e de direita foram vitoriosos, o que culminou em limitações à participação popular. Isso explica a correlação de forças vigente durante o período da Constituinte e caracteriza a Constituição Federal de 1988 pela sua ambiguidade (SAMPAIO, 2009, p. 40).

Neste íterim, para Castelo (2013, p. 342), apesar da vitória de Collor, no início da década de 1990 ter representado o primeiro passo político para a retomada

³³ A campanha tinha por objetivo o restabelecimento das eleições diretas para a Presidência da República, a partir da aprovação da Emenda Dante de Oliveira. As manifestações foram organizadas em dezenas de comícios nas principais cidades brasileiras e contavam com lideranças como Tancredo Neves, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Luiz Inácio Lula da Silva, bem como com um enorme apoio popular, por vezes reunindo mais de 1 milhão de pessoas, como o do Vale do Anhangabaú, em SP e o da Igreja da Candelária, RJ.

da supremacia burguesa, foram necessários mais alguns anos para que o bloco de poder, formado pelo PSDB-PFL, chegasse ao Palácio Central e implementasse, de fato, o projeto neoliberal. O autor ressalta que o referido bloco era composto de forma heterogênea por social-democratas, intelectuais e executivos ligados ao setor rentista e oligarcas do setor agrário. Afirma ainda que, após a vitória das eleições presidenciais de 1994, o Brasil efetivamente foi inserido na nova divisão internacional do trabalho, adequando-se aos padrões globais da acumulação capitalista.

Esta ofensiva fundou um novo bloco capitalista no Brasil, considerando as alterações realizadas tanto na base econômica quanto nas superestruturas políticas e ideológicas do país. Nesse sentido, Castelo (2013, p. 343) afirma que:

O projeto neoliberal representou a derrota do movimento operário brasileiro reconstruído na década de 1980, o aborto de um Estado de bem-estar social nacional e, acima de tudo, a vitória da burguesia liderada por sua fração rentista internacionalizada. A esta vitória, seguiu-se uma ofensiva ideológica neoconservadora. Em uma estratégia formulada e conduzida por centros universitários (na sua maior parte privados e de cariz eclesiástico), institutos de pesquisa, ONGs e pela grande mídia, o social-liberalismo chegou ao Brasil para reafirmar e reatualizar a direção intelectual-moral das classes proprietárias. (Grifos nossos).

Segundo Castelo, o governo de Fernando Henrique Cardoso era formado por um bloco ideológico conservador que congregava, no seu interior, representantes da economia vulgar na sua versão atual do social-liberalismo e que traziam consigo a “miséria ideológica da economia marginalista do bem-estar” (CASTELO, 2013, p. 344), o que já poderia ser caracterizado como social-liberal. No entanto, o autor não desconsidera a força legitimadora que Lula e as lideranças do PT injetaram no neoliberalismo latino-americano com sua adesão à ideologia social-liberal.

Diante do contexto vivido pelo Brasil ao longo dos anos 1990, é propagada na mídia corporativa, e disseminada pelas elites e por intelectuais alinhados ao novo modelo econômico, uma campanha em torno da urgente necessidade de realização de reformas, que, na acepção de Behring e Boschetti (2010, p. 148) pode ser denominada contrarreforma neoliberal. Nesse sentido, consoante Behring e Boschetti (2008) *apud* Santos, Mancini e Neves (2018)

(...) o termo reforma vem sendo empregado pelos defensores do projeto neoliberal e de contrarreforma do Estado no Brasil destituindo do mesmo o seu significado histórico e popular. As autoras lembram que o termo era utilizado pelo movimento operário socialista para designar suas estratégias revolucionárias, cujos objetivos eram melhores condições de vida e trabalho para os trabalhadores. Nesta perspectiva, em consonância com as autoras, compreendemos que reforma é uma herança da esquerda revolucionária e

suas conquistas coletivas e populares, distinto do que está proposto no projeto citado.

Portanto, levando em consideração a adoção do ideário neoliberal no país iremos adotar o termo “contrarreforma” para fazer referência a “reforma” ocorrida no período, uma vez que este parece mais cabível em um cenário de liquidação de direitos e conquistas. Diante do exposto, Behring e Boschetti (2010, p.48) sustentam que a referida contrarreforma só foi possível a partir de algumas condições gerais que precederam a década de 1990. Dentre elas, destacamos a crise econômica da década de 1980 e as marchas e contramarchas do processo de redemocratização do país. Além disso, a contrarreforma do Estado no país foi definida por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, bem como pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso (2010, p. 152).

As medidas tomadas pelo governo FHC na época, conforme sustentado pelas mesmas autoras acima citadas, trataram-se de reformas orientadas para o mercado, em um contexto em que “os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 148). Tal constatação coaduna com o exposto por Peroni (2007, p. 12), quando reflete sobre a crise estrutural vivenciada pelo capitalismo e afirma que o diagnóstico brasileiro para a crise, desde 1995, seria de que “a crise está no Estado e não no capital”.

Nesse contexto, em 1995, o governo FHC apresenta à sociedade o Projeto de Reforma do Estado, por meio da criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), que consoante Behring e Boschetti (2010, p. 148) trata-se do principal documento orientador da projeção do governo que tinha como intuito um novo “projeto de modernidade”. O referido documento aponta que o Estado gerou insuficiências e distorções ao tentar assumir funções diretas de execução, e, dessa forma, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, p. 11). Ainda de acordo com o projeto:

(...) reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, p. 12).

Partindo dessa perspectiva, o Plano de Reforma do Estado, segundo Peroni (2007, p. 12), buscou racionalizar recursos e diminuir o papel do Estado no que dizia respeito às políticas sociais. Um dos principais objetivos era combater a administração burocrática, inserindo parâmetros gerenciais na gestão pública. As principais estratégias do referido plano concentravam-se nos conceitos de privatização, publicização e terceirização.

A privatização consiste na transferência do que é estatal para o domínio da iniciativa privada e, tanto para Peroni (2007, p. 13), quanto para Behring e Boschetti (2010, p. 153), o contexto da privatização brasileira, na qual houve a atração de capital especulativo, com juros altos e a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, provocaram uma enorme remessa de dinheiro para o exterior. Isto ocasionou o desequilíbrio na balança comercial, o desemprego, o aumento da crise interna e externa e, por fim, o inverso de tudo que foi anunciado, pois tais medidas ocasionaram uma crise fiscal enorme nos estados e municípios.

É importante conceituar, nesse sentido, as estratégias de terceirização e publicização presentes no projeto. Conforme Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado, que era filiado ao mesmo partido que o Presidente da época, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), a terceirização pode ser compreendida como o processo de transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio, enquanto a publicização consiste “na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (PEREIRA, 1997, p. 07).

Para Behring e Boschetti (2010, p. 154), o programa de publicização ou da criação da categoria público não-estatal na reforma merece destaque, pois foram criadas agências executivas, que seriam responsáveis pela regulação dos serviços prestados pela iniciativa privada e organizações sociais, além de regulamentar o terceiro setor para a execução de políticas públicas. Segundo as mesmas autoras, isso representou uma nova arquitetura institucional na área social, pois ao estabelecer termos de parcerias com ONG's e instituições filantrópicas para a implementação das políticas, vinculou-as ao serviço voluntário, esvaziando o caráter profissional necessário à intervenção nessas áreas e remetendo-as ao mundo da solidariedade, por meio de um trabalho voluntário.

Nesse contexto de reorganização do papel do Estado, Peroni (2007, p. 22) atenta para a redefinição das fronteiras entre o público e o privado e a parceria entre elas, por meio da influência do projeto da chamada terceira via, que seria uma proposta alternativa ao neoliberalismo e vinculada às propostas sociais- democratas. A autora explica que enquanto o neoliberalismo propõe o Estado mínimo para o social, a Terceira Via ou social-liberalismo sugere a reforma do Estado repassando tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos, por meio do chamado Terceiro Setor. Sendo assim:

Os dois querem racionalizar recursos e diminuir gastos do Estado com as políticas sociais e diminuir o papel das Instituições Públicas, que como vimos no diagnóstico neoliberal são permeáveis à correlação de forças (...), além do que, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado pela crise”. Como a Terceira Via não rompe com esse diagnóstico, ela vai propor repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais (PERONI, 2007, p. 18).

Montaño (2002) explica que o Terceiro Setor, que atua simultaneamente com as estratégias de privatização do neoliberalismo, transfere a responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo, que resolverá por meio da ajuda mútua, redes de solidariedade ou adquirindo serviços como mercadorias. Além disso, o autor sustenta que as políticas sociais, nesse contexto, passam a ser focalizadas e perdem seu princípio universalista, tornando-se ainda mais precarizadas, devido ao modelo de descentralização administrativa adotado, pois são transferidas competências sem os recursos necessários para a sua execução.

Diante de todo o exposto, Behring e Boschetti (2010, p. 162) sustentam que tais orientações na (re)configuração das políticas sociais na década de 1990, ao transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade, sob a justificativa do voluntariado e da cooperação, bem como a insurgência do terceiro setor enquanto agentes do bem-estar, constituindo uma rede complementar e substituindo a política pública, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico.

Os principais conceitos do social-liberalismo, como os de equidade e eficiência, são encontrados na obra organizada por Bacha e Schwartzman, dirigentes das instituições Casa das Garças e Lets, intitulada “ANova Agenda Social”. Castelo (2013, 346), analisando a referida obra, sustenta que a agenda tecnicista proposta para a formulação de um novo conjunto de reformas nas políticas sociais defende o direcionamento dos recursos do orçamento público para as políticas

sociais de transferência de renda focalizadas nos setores pauperizados, como alternativa aos investimentos nas políticas universais da seguridade social, que são consideradas “ineficientes, caras e inibidoras do desenvolvimento econômico”.

Nesse sentido, Castelo afirma que a ideologia social-liberal no Brasil gira em torno de três proposições políticas e analíticas:

- 1) o crescimento econômico, por si próprio, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas para este problema; 2) os gastos sociais não seriam baixos, ao contrário: eles deveriam tornar-se mais eficientes com a melhora da alocação de recursos com sua focalização nos estratos sociais miseráveis; 3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento em capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas e ampliação do microcrédito. (CASTELO, 2013, p. 356).

Portanto, é possível constatar que, pelo prisma do social-liberalismo, as teorias sociais totalizantes, baseadas nos estudos da teoria do valor-trabalho e na luta de classes, são descartadas do debate acerca da questão social, que é reduzida ao pauperismo absoluto, bem como a tradição do pensamento social brasileiro, que, conforme aponta Castelo (2013, p. 357), é remontada aos textos clássicos de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, entre outros. Nesse sentido, Castelo (2013) afirma que para os social-liberais, “a máquina governamental deveria ter um papel atuante e ativo nas falhas de mercado, principalmente no tocante às desigualdades sociais” (p. 263), sendo necessário, para esse fim, uma profunda reforma administrativa estatal.

2.2 A organização da educação a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A construção da nova Lei de Diretrizes e Bases, após o fim da ditadura empresarial-militar, percorreu um longo caminho, que se iniciou no contexto das discussões sobre a nova Constituição Brasileira. Esse período foi marcado pela ampla mobilização das associações no campo educacional, juntamente com sindicatos e outras entidades, em prol da construção de um projeto educacional de cunho mais universal. É emblemática desse processo a Carta de Goiânia, que resultou da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada entre 02 e 05 de setembro de 1986 em Goiânia e cuja temática era “Educação e Constituinte”.

Pino, Rodrigues *et al.* (2018) sustentam que, com o propósito de imprimir

dimensões democráticas na concepção de um projeto nacional a ser expresso na Constituição, foram debatidas propostas e, após a aprovação na assembleia, se formulou a Carta de Goiânia, contendo os 21 princípios da concepção de educação, sociedade e Estado, propostos para serem inscritos no texto constitucional. A referida Carta influenciou decisivamente no primeiro texto a ser enviado à Câmara dos Deputados, representando as comunidades acadêmico-científicas e sindicais do campo educacional.

Em dezembro de 1988, segundo Saviani (2011, p. 220/222) foi apresentado, pelo deputado Octávio Elísio, o primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara. O referido projeto, sob a relatoria do deputado Jorge Hage, sofreu diversas emendas, além de terem sido indexados outros projetos e sugestões apresentadas de maneira formal e informal. O texto final, construído democraticamente, foi aprovado pela Comissão em junho de 1990 e possuía 172 artigos. Ao chegar no plenário, porém, o Substitutivo recebeu 1.263 emendas, o que fez surgir a necessidade do retorno às comissões para uma nova análise.

Saviani afirma que o texto, que antes possuía uma concepção social-democrata e vinculado aos setores progressistas, ao retornar à Comissão, foi incorporado de várias emendas que correspondiam aos interesses de grupos privados, e foi perdendo a sua identidade original. Neste ínterim, o texto aprovado pela Câmara, que antes possuía o caráter progressista do Substitutivo Jorge Hage, “foi atenuado pela incorporação de aspectos correspondentes a uma concepção conservadora de LDB” (SAVIANI, 2011, p. 222).

Em 1992, enquanto o referido projeto estava em sua fase final na Câmara dos Deputados, surgiu no Senado um novo projeto, apresentado por Darcy Ribeiro. Saviani (2011); Bollmann e Aguiar (2016) apontam que o texto enviado por Darcy Ribeiro estava em contraposição ao projeto que tramitava na Câmara, além de estar à margem de qualquer discussão, diferentemente do texto anterior, construído a partir do consenso possível resultante de grandes dificuldades e discussões.

Segundo Bollman (2010, p. 660), o projeto apresentado por Darcy Ribeiro “desconheceu o trabalho coletivo das entidades da educação do Fórum Nacional da Escola Pública (FNDEP) e de parlamentares que apoiaram suas propostas”. Diante de críticas, inclusive do então deputado na época, Florestan Fernandes, que

qualificou o projeto como uma “versão sincrética ‘oficial’”, fazendo analogia ao texto que tramitava na Câmara, Darcy Ribeiro apresentou um segundo projeto em março de 1996. Este, após sucessivas versões, resultou no texto finalmente convertido na nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2011, p. 226).

Nesse sentido, Bollman e Aguiar (2016, p. 417) apontam que Lei nº 9394, intitulada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi promulgada em 20 de dezembro de 1996, em um contexto, como já visto anteriormente, de muitas contradições e embates políticos e ideológicos. Convém ressaltar, ainda, que sua implantação ocorreu no período de Reforma do Estado do governo FHC, representando uma política educacional que seguia os ditames da orientação neoliberal. Por fim, que com a aprovação da referida lei, “foram desconsideradas milhares de assinaturas contra o projeto Darcy/MEC e favoráveis ao projeto PL nº 1.258-C, de 1993, da Câmara Federal” (p. 418).

O texto promulgado da LDB, ao enunciar nos seus primeiros títulos os fins da educação, estipulando os direitos, deveres e a liberdade de educar, explicita a concepção de homem da sociedade e da educação. Não obstante, para Saviani (p. 213) “fixar as diretrizes da educação nacional não é outra coisa senão estabelecer os parâmetros, os princípios, e os rumos que se deve imprimir à educação no país”. O autor, ao analisar as diretrizes da LDB, sustenta que o texto mantém a conceituação abrangente de educação³⁴ como forma de corrigir a fragmentação (p. 228). Além disso, explica que, com relação aos princípios e fins da educação, o texto da lei limita-se, praticamente, a repetir o exposto nos artigos 205 e 206 da CRFB³⁵. Aponta, ainda, para a previsão da educação como direito público subjetivo, em seu artigo 5º, em consonância com o art. 208, VII, §1º, CFRB, analisado anteriormente.

Saviani (2011, p. 232) comenta que, apesar da expressão sistema nacional de educação não ter sido incluída no texto final da lei, trata-se de um aspecto crucial na LDB, tendo em vista que “não há como fugir à constatação de que a exigência de se fixar as diretrizes e bases da educação nacional implica diretamente o sistema nacional de educação”. Neste ponto, o autor explica que o Brasil retardou a iniciativa

³⁴Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (LDB).

³⁵Art. 2º 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 (LDB).

de implantação dos sistemas nacionais de ensino como via para a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação de massas, o que ocasionou em um déficit histórico imenso no campo educacional. Portanto, a CRFB, ao dispor que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, determina que a educação, em todo o território nacional, seja organizada segundo diretrizes comuns e bases comuns, características, segundo o autor, do que poderia ser denominado de “sistema nacional de educação” (p. 234).

Nesse sentido, Saviani (2011) ressalta que, por se tratar de uma República Federativa, a Constituição reconhece a competência dos estados para legislar em matéria de educação, e, portanto, o sistema não é uma unidade monolítica e sim da diversidade, respeitando suas respectivas especificidades. Sistematizar, nesse sentido, significa “reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema” (p. 234). Obstante o exposto pelo autor, houve protagonistas na história da LDB que opinaram de forma desfavorável à utilização da denominação Sistema Nacional de Educação, que integrava o Substitutivo Jorge Hage, motivo pelo qual o título foi substituído por Organização da Educação Nacional.

Com relação ao conceito de educação básica, Saviani (2011) ressalta como uma conquista, tendo em vista que caminha em direção a um modelo educacional abrangente e universalizado, que poderia ser capaz de garantir a plena escolaridade a toda a população do país, porém, há que se ressaltar, nesse sentido, que no momento da entrada em vigor da LDB, somente o ensino fundamental era obrigatório, com vistas a universalidade do ensino médio. Além disso, de acordo com Saviani (2011, p. 239/240):

Não se pode perder de vista que o conceito de educação básica adotado implica não apenas uma reordenação do ensino fundamental, mas o empenho decidido em universalizar o ensino médio na perspectiva de uma escola unificada, capaz de articular a diversidade de experiências e situações em torno do objetivo de formar seres humanos plenamente desenvolvidos e, pois, em condição de assumir a direção da sociedade ou de controlar quem dirige.

Algumas mudanças apontadas por Saviani no tocante às “Disposições gerais” relativas à educação básica, são: a) a elevação de dias letivos para 200 ao ano nos

níveis fundamental e médio, totalizando 800 horas anuais³⁶; b) previsão de uma base comum curricular no ensino fundamental e médio, complementada por uma parte diversificada no âmbito de cada sistema de ensino³⁷; c) a finalidade da educação infantil³⁸ e a sua organização, que para fins de melhor entendimento, deve ser analisada na sua integralidade:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Todos os incisos do referido artigo foram incluídos pela Lei nº 12.796, de 2013).

Após esmiuçar as previsões no tocante à educação infantil e ao ensino fundamental, cumpre mencionar que o financiamento da educação, previsto no Título VII do referido diploma legal, a princípio, determina a origem dos recursos públicos destinados à educação³⁹, bem como delimita, nos artigos 70 e 71, o que pode ou não ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ainda, nos artigos 74 e 75, estão dispostos o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno e a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, visando corrigir as disparidades de acesso ao ensino fundamental, com vistas à garantia da sua qualidade. Entretanto, é importante ressaltar que, apesar dos dispositivos sobre o custo mínimo por aluno estarem presentes na LDB, na lei que

³⁶ Art. 24. I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; (Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017).

³⁷ Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

³⁸ Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

³⁹ Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.

regulamentou o FUNDEF e, no PNE 2014, segundo Davies (2021), até hoje não foi normatizada nem implementada, “ficando, pois, no plano da retórica vazia” (p.105).

Como já foi mencionado anteriormente, os artigos da LDB relacionados ao custo mínimo por aluno estão em consonância com a Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº14. O FUNDEF tratava-se de um fundo comum reunindo recursos da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, voltado para o objetivo constitucional de universalização do ensino fundamental, pelo qual se atingiria a meta de eliminação do analfabetismo, prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴⁰.

Segundo Davies (2020) o referido fundo, que teve a duração de 10 anos, previa uma cota única de 15% de alguns impostos estaduais e municipais, que deveriam ser repartidos entre o governo estadual e as prefeituras de cada estado, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. Sendo assim, a participação federal só ocorreria por meio de uma complementação do valor *per capita* nos estados que não alcançassem o valor mínimo estipulado.

Segundo Peroni (2007, p. 23), a abrangência estadual do referido fundo representava um problema, pois os estados com maior capacidade orçamentária continuaram tendo mais financiamento para a educação. Isso ocorreu apesar da complementação prevista para os estados carentes que não atingissem a média nacional fixada como o custo/aluno/ano, o que fez com que a desigualdade regional permanecesse. Além disso, a mesma autora explica que o Fundo captava 60% da receita destinada a educação para a universalização do ensino fundamental e a inclusão das demais modalidades de ensino trouxe consequências para a efetivação da educação básica, em todas as etapas.

Sendo assim, conforme exposto por Saviani (2011, p. 255), apesar de o referido Fundo ter tido o inegável mérito de chamar os municípios para o cumprimento de suas responsabilidades educacionais no tocante ao ensino fundamental, este apenas se limitou a regular a aplicação dos recursos já

⁴⁰Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de Setembro de 1996).

vinculados, não prevendo novas formas e financiamento e, portanto, não dirimindo a problemática da desigualdade orçamentária entre os entes.

Não obstante, Abrucio (2010, p. 63) chama a atenção de dados que mostram que o Fundef conseguiu cumprir o objetivo da municipalização do ensino fundamental, ao passo que ampliou a cobertura do sistema a ponto de quase universalizar essa etapa de ensino. O mesmo autor aponta para o aumento dos recursos para os municípios em todos os 26 estados da federação, em especial no que diz respeito à região Nordeste. Segundo ele, houve também um crescimento exponencial da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, ressaltando que “a lógica do ‘dinheiro segue a matrícula’ e, obrigou a uma maior responsabilização dos entes”.

Em 2007, o FUNDEF foi ampliado para toda a educação básica, a partir da entrada em vigor da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado a partir da Emenda Constitucional nº 53. O FUNDEB foi instituído como instrumento de financiamento da educação pública, porém, como afirmam Alcântara e Davies (2020), ao contrário do que muitos supunham ou supõe, traz pouco dinheiro novo para o sistema educacional, pois consiste:

(...) apenas numa repartição, entre o governo estadual e as prefeituras de cada estado, de 20% de vários impostos desses governos com base nos critérios de (a) número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental (EF) e matrículas estaduais no EF e no ensino médio (EM), e (b) pesos diferentes atribuídos aos diferentes níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino da educação básica. Em função dessa lógica, os ganhos (quando a receita é superior à contribuição) de alguns governos resultam em perdas (receita inferior à contribuição) iguais para outros governos dentro do mesmo estado. Em outras palavras, o Fundeb redistribui, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos já vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), não havendo, pois, dinheiro novo para a maioria dos sistemas educacionais (ALCÂNTARA, DAVIES, 2020, p. 03).

Abrucio (2010, p. 64), por sua vez, explica que o sucesso desses fundos federativos é evidente, porém, os bons resultados não podem esconder os problemas que ainda persistem no pacto intragovernamental, uma vez que, apesar de terem conseguido dar mais recursos aos governos que se responsabilizam com a política, pouco foi feito em relação às desigualdades regionais que caracterizam a federação brasileira.

Destarte, convém ainda ressaltar o exposto por Saviani (2013, p. 214), quando explica que as referidas emendas à Constituição evidenciam o não cumprimento do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Como foi mencionado anteriormente, o prazo estipulado pelo referido dispositivo para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental foi de 10 anos, ou seja, se encerraria em 1998. A partir da entrada em vigor da EC nº 14, o prazo foi estendido por mais dez anos, e com a EC nº 53, estendeu-se por mais 14 anos, considerando como prazo inicial o término do FUNDEF, que ocorreu em 2006. Ou seja, o prazo inicialmente previsto pela Constituição, que se encerraria em 1998, alongou-se até 2020.

Por fim, cabe ressaltar uma crítica elaborada por Araújo (2010, p. 238) no que diz respeito aos referidos fundos. De acordo com a autora, as emendas constitucionais que previram suas criações são frequentemente confundidas como passos importantes no que diz respeito ao regime de colaboração. Porém, trata-se, na verdade, de mecanismos de redistribuição de receitas numa ação de cooperação, resultando em uma “forma” de colaboração quanto ao financiamento da educação, o que não se confunde com a edição de uma Lei Complementar reguladora do referido instituto.

2.2.1 A Emenda Constitucional nº 59 e a expansão da escolaridade obrigatória

A entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 59, promulgada em 11 de novembro de 2009, durante o governo Lula, foi responsável, dentre outras medidas, pela previsão da obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Isso ocorreu a partir da nova redação dada aos incisos I e VII do art. 208, conforme se verifica a seguir:

Redação anterior: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; (...) VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

Nova redação: “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; (...) **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.” (BRASIL, 2009). *Grifos nossos.*

É possível observar, a partir da mudança do dispositivo, que os direitos antes previstos ao ensino fundamental, assim como sua obrigatoriedade, foram estendidos à “educação básica”, contemplando parte da educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Ainda com relação a obrigatoriedade que se estende dos 04 aos 17 anos, cumpre ressaltar que para aqueles que frequentarem as etapas da educação básica com idade acima do previsto constitucionalmente, é assegurado o direito ao acesso gratuito, bem como permanece o dever do Estado de oferece-lo, no entanto, não se trata mais de uma obrigação do jovem ou adulto de frequentar a escola.

Pinto e Alves (2011, p. 611), a partir da realização de um estudo comparativo que contemplou o número de anos de estudo obrigatório entre alguns países e a média de todas as regiões do planeta, demonstrou a melhora do posicionamento do Brasil após a vigência EC nº 59. Ao estabelecer 14 anos de ensino obrigatório, o país passou a ser o segundo país do mundo nesse quesito. Além disso, os autores explicam que nenhum país desenvolvido cujo sistema educacional é considerado de qualidade, estabeleceu menos de 10 anos de estudo obrigatório. Portanto, antes da entrada em vigor da EC nº 59, enquanto o Brasil estabelecia apenas 09 anos de ensino obrigatório, o que o posicionava abaixo da média de todas as regiões do mundo, com exceção do Sul e do Oeste asiático. Este aspecto reforça que, inegavelmente, a ampliação é um aspecto importante avanço no que concerne ao direito à educação.

Nesse sentido, no que tange à universalização da educação básica, Costa (2011, p. 146) afirma que:

(...) a partir da EC nº 59, o Brasil passa a estar em sintonia com as Constituições de países mais desenvolvidos. Cabe salientar que a universalização da educação básica na França, com a obrigatoriedade e gratuidade do ensino por 12 anos, foi instituída formalmente no final do século XIX. Com essa alteração na ordem constitucional, o Brasil ratifica o compromisso assumido junto com os 191 países membros das Nações Unidas que, em 2000, estabeleceram os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Atingir o ensino básico universal é o segundo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, estipulado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (...).

Importante ressaltar que, consoante Pinto e Alves (2010), a ampliação da obrigatoriedade, como estratégia para assegurar o direito à educação, beneficia

diretamente às camadas mais pobres da população, o que foi evidenciado a partir de uma pesquisa realizada pelos autores, na qual o percentual dos indivíduos que haviam concluído o ensino médio no Brasil, no ano de 2008, na faixa etária dos 25 a 34 anos, é de 15% para os mais pobres e 85% entre os mais ricos. Sendo assim, “a nova redação do texto constitucional pode representar um inegável avanço no que se refere à garantia do direito à educação para os segmentos mais pobres da população” (PINTO, ALVES, 2010, P. 215).

Outro ponto abordado pelos autores no que diz respeito à universalização promovida pela EC59 ocorreria essencialmente nas redes públicas, uma vez que há diferenças expressivas entre a taxa de atendimento de toda a população e a das classes mais ricas e pobres, com exceção para a faixa etária cuja obrigatoriedade já existia desde a Constituição Federal de 1967, conforme é possível verificar a partir da tabela a seguir:

Tabela 01: Acesso à escola por faixa etária para diferentes segmentos de renda no Brasil em 2008

| Faixa etária | Taxa de atendimento | | |
|--------------|---------------------------|----------------|-----------------|
| | População na faixa etária | 20% mais ricos | 20% mais pobres |
| 4 a 5 anos | 73% | 89% | 64% |
| 6 anos | 94% | 98% | 90% |
| 7 a 14 anos | 98% | 99% | 97% |
| 15 a 17 anos | 84% | 93% | 79% |
| Total | 91% | 96% | 89% |

Fonte: Tabela elaborada por Pinto e Alves (2010, p. 216) a partir dos micro dados da PNAD/2008 (IBGE 2009).

Com relação ao adicional de alunos estimados para alcançar a universalização da educação básica na faixa etária proposta pela EC59, Pinto e Alves (2010, p. 216) calculam por volta de 3,96 milhões de alunos, em todo o país. Ressaltaram, ainda, que “serão as crianças e jovens mais pobres que deverão ingressar nas escolas com a progressiva implementação da norma constitucional, uma vez que 41% da população a ser matriculada é oriunda das famílias que se encontram entre os 20% mais pobres”.

Ainda com relação à universalização da educação, um importante marco para a legislação educacional foi a entrada em vigor da Lei nº 12.796, aprovada em 04 de abril de 2013, que adequou os artigos da LDB 9.394/96, as previsões contidas na EC59⁴¹, incorporando à LDB os preceitos constitucionais da referida emenda, inclusive com a alteração do art. 4º, conforme se verifica a seguir:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; (BRASIL, 2013).⁴²

Além de outras previsões constantes na EC59, como o prazo estabelecido para a universalização da educação básica até o ano de 2016 e a ampliação de programas suplementares para todas as etapas da educação básica, que também constam no texto da referida lei, existem outras previsões, como a carga horária, o currículo e a formação dos profissionais da educação, entre outras providências.

Conforme sustentado por Pinto e Alves (2010), a inclusão de quase 4 milhões de alunos na educação básica, quase em sua totalidade no sistema público, mesmo que de forma progressiva, certamente causa um impacto financeiro e demanda por mais investimentos, inclusive diante da necessidade de não reduzir o valor gasto por aluno no país. Nesse sentido, a decisão de ampliação do direito à educação e o impacto financeiro causado nos entes federados, conforme visto anteriormente, pode causar dificuldades no cumprimento do oferecimento do direito, tendo em vista a capacidade tributária de cada ente. Nesse sentido, a ampliação de direitos tende a representar também uma procura de satisfação desses direitos judicialmente, o que abre espaço para a judicialização, que será discutido na parte final deste capítulo.

2.30 protagonismo do Poder Judiciário e sua Reforma no contexto do Estado Neoliberal

O desenvolvimento do Estado-Providência, após a Segunda Guerra Mundial, foi responsável por mudanças no âmbito do Direito e da Justiça, assim como a consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos. Neste ponto surge o questionamento dos motivos que levaram o Poder Judiciário, que Bickel designou,

⁴² Redação anterior: Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (BRASIL, 1996).

como “o menos perigoso dos poderes”, a se tornar tão importante para o entendimento das democracias contemporâneas. Esse é o questionamento feito por Boaventura (2007), em seu estudo a respeito da revolução democrática da justiça.

Em síntese, o autor identifica o Judiciário como um ator situado no meio de uma forte contradição entre o crescimento das desigualdades sociais e o aumento da consciência entre os cidadãos e cidadãs do mundo em relação à injustiça existentes. Não obstante, Boaventura descreve que, durante muito tempo, as classes populares só tinham acesso ao sistema judicial pela via repressiva, portanto, argumenta que a partir do momento em que o Judiciário passou a julgar os de cima, incriminando grandes empresários e membros da classe política devido a corrupção, há uma mudança de perspectiva, considerada pelo autor como uma “politização do judiciário, tornando-o mais controverso, mais visível e vulnerável politicamente” (p. 22).

Esse processo culminou na transformação do Poder Judiciário, uma vez que este passou a ser acionado para efetivar a nova legislação social (SOUSA et. al. 1996). Todavia, a crise do modelo econômico do “pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo” (ANDERSON et. al., 1995, p.01).

A partir da chamada crise do Estado-providência, no final da década de 1970, as ideias neoliberais⁴³ passam a ganhar espaço no âmbito mundial. Uma das mais expressivas experiências de instauração do neoliberalismo por meio do voto foram os governos Thatcher em 1979 e Reagan, em 1980. Em tese, os países capitalistas centrais estiveram diante de governos cuja tese era de um “Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON et al., 1995, p. 1). Conforme afirmou Silveira (2011), “as reformas orientadas pela lógica neoliberal conduziram à desresponsabilização do Estado de seu papel de provedor e ao agravamento das desigualdades sociais” (p. 32).

⁴³ O Neoliberalismo é uma doutrina econômica que preconiza a restrição à intervenção estatal na economia e o fundamentalismo de livre-mercado. Retoma a clássica metáfora liberal de Adam Smith de que a “mão invisível” conduziria o capitalismo ao equilíbrio econômico. Para tanto, segundo os neoliberais da Escola de Chicago, bastaria o controle inflacionário e do déficit público (ANDERSON et al., 1995).

Diante de um cenário de hegemonia neoliberal na geopolítica mundial, o Brasil, enquanto “Nova Democracia”, buscava construir indícios de um Estado Social. Em função do seu caráter dependente e periférico, embora esteja relativamente distante ao dos países centrais europeus, estabeleceu, através da promulgação da Constituição de 1988, fragmentos de um Estado de Bem-Estar Social, ao passo que reconhece os direitos sociais e amplia os direitos civis, políticos, econômicos e culturais.

Além disso, o sistema de direitos fundamentais é o ponto alto da Constituição de 1988, ao passo que buscou, através das previsões contidas em seu texto, a efetivação dos direitos fundamentais e consagrou também o sufrágio universal, direto, secreto e periódico para todos os cargos eletivos, além de instituir direitos trabalhistas e normas voltadas à defesa de mulheres, consumidores, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, afrodescendentes, quilombolas, pessoas com deficiência e presidiários. Além de tudo, conforme discutido anteriormente provocou mudanças profundas na estrutura dos três poderes, principalmente do Poder Judiciário “promovendo acesso à justiça, criando ou ampliando ações individuais e coletivas voltadas à tutela de direitos” (SOUZA NETO, SARMENTO, 2016).

Gloppen, Gargarella e Skaar (2014), em sua obra na respeito da função dos tribunais nos países de democracia recente, afirmam que o papel das Cortes é de suma importância para a consolidação dos regimes democráticos, uma vez que, ao garantirem a proteção aos direitos humanos, reforçam o pacto constitucional. Porém, os autores questionam se na prática, as Cortes são capazes de tornar os detentores do poder responsáveis pela manutenção das regras democráticas.

Destarte, é relevante consignar o papel central das Cortes no contexto das “novas democracias”, qual seja, o de assegurar a prestação de contas do exercício do poder político. Isso se dá porque durante a trajetória da América Latina, indubitavelmente, ocorreram experiências nas quais o Poder Executivo preponderava sobre os demais, o que fez surgir a necessidade do controle de constitucionalidade pelo poder Judiciário, a fim de evitar o exercício da arbitrariedade pelos demais poderes, transformando a jurisdição⁴⁴ no centro da retomada democrática.

“Novas democracias”, consoante Streck, Tassinari, Lima (2013, p. 748), são

⁴⁴ Jurisdição, nesse sentido, é o poder legal, decorrente da soberania, de aplicar o direito e ministrar a justiça.

aquelas democracias nas quais há apenas poucos anos foi possível afirmar um regime constitucionalmente democrático. Além disso, nas jovens democracias passa a ser agregado um enfoque maior no papel do Judiciário enquanto órgão responsável pela concretização dos direitos. Nesse sentido, surge o fenômeno abrangente da judicialização, uma vez que, dentre outros contextos, a transição de um regime autoritário para a democracia, em países que como o Brasil, adotaram direitos fundamentais como parte da sua Constituição. Além disso, estabeleceram uma forma ativa de controle de constitucionalidade, levam as Cortes a agir de forma a garantir a proteção dos direitos humanos, bem como por reforçar o pacto constitucional.

Barroso (2012), por sua vez, esclarece que as Cortes Constitucionais ou as Supremas Cortes têm se destacado como “protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade”. Considerando o panorama histórico, Barroso afirmou que após o final da Segunda Guerra Mundial foi possível verificar um avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária. Apesar de citar exemplos de decisões das Cortes de países como o Canadá, Estados Unidos e Israel, esclareceu que “o caso brasileiro é especial, pela extensão e pelo volume” (BARROSO, 2012, p. 23).

Além disso, o autor descreveu que o ambiente democrático reavivou a cidadania e proporcionou um maior nível de informação e de consciência de direitos para a população. A expansão do Poder Judiciário foi responsável pelo aumento da demanda pela justiça da sociedade brasileira, que passou a buscar a proteção dos seus interesses perante os tribunais. Portanto, “a primeira grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988” (BARROSO, 2012, p. 24).

Nesse sentido, Streck, Tassinari e Lepper (2015) buscam analisar a distinção da judicialização da política e do ativismo judicial e apontar o fato de que uma das marcas da passagem da concepção de Estado Social para a de Estado Democrático de Direito caracteriza-se “pelo deslocamento do polo de tensão do Executivo para o Judiciário” (p. 56). Sendo assim, apontam a judicialização como uma *questão social*, ao passo que, a partir de uma maior dimensão de direitos e do amplo reconhecimento destes pela sociedade, uma eventual ineficiência por parte do Estado na implementação desses direitos acarreta no aumento da litigiosidade.

Portanto, a existência do fenômeno da judicialização “não depende do desejo ou da vontade do órgão judicante”.

O ativismo judicial, por outro lado, possui diversas concepções. Entre suas principais características, destacam-se: a) uma maior interferência do judiciário (podendo considerar aqui também a própria judicialização); b) decorrência do poder de revisar atos dos demais poderes; c) abertura à discricionariedade das decisões; d) aumento da capacidade de gerenciamento do julgador. Essas concepções, conforme Streck, Tassinari e Lepper (2015, 56), demonstram que o ativismo é uma “determinada postura assumida por um órgão/pessoa na tomada de uma decisão que, por forma, é investida de juridicidade”, tratando-se de um problema exclusivamente jurídico.

Os autores atentam ainda para o fato de que, em se tratando do ativismo judicial, a ausência de um controle jurídico é capaz de causar danos a democracia de forma equivalente a falta de controle dos atos do executivo, caso estejam ausentes as premissas democráticas. Dessa forma, cumpre ressaltar o grande dilema existente na relação entre Direito e Política exposto por Streck, Tassinari, Lima (2013, p. 749), quando afirmam que, nesse caso,

(...) há apenas um deslocamento da vontade: se antes de 1988, com o Judiciário enfraquecido, prevalecia a vontade (arbitrária) do Executivo, a partir de 1988, por um desvio do que está previsto na Constituição, passa a valer a vontade (discricionária) dos juizes, os quais, muitas vezes, decidem por critérios políticos.

Nesta toada, cumpre ressaltar o fato de que “em todos os momentos históricos em que o Direito esteve à disposição do poder político, para ser suspenso ou aplicado conforme a vontade de uma autoridade política, o constitucionalismo teve grande dificuldade para exercer sua supremacia” (Streck, Tassinari, Lima, 2013, p. 752), logo, faz-se necessário um controle das decisões judiciais de forma hermeneutica, na qual aquele que analisará as decisões fará questionamentos apontando a fraqueza de determinados argumentos e a falta de alicerce de determinadas construções. Afinal, para que o tribunal negue a validade de uma lei votada democraticamente, é necessário utilizar argumentações constitucionais consistentes, seguindo os critérios da integridade das jurisprudências.

Portanto, tendo em vista a experiência vivenciada pelo Brasil, na qual o Poder Judiciário se mostrou muitas vezes inexpressivo mediante um Poder Executivo

exacerbado, a autonomia (política) do Judiciário, sem qualquer interferência política, é um passo imprescindível na construção da democracia. De acordo com Streck, Tassinari, Lima (2013, p. 755), “qualquer espécie de controle político dos atos judiciais pode acarretar um grave retrocesso institucional para o regime democrático. A independência do Poder Judiciário é uma conquista democrática”.

Ultrapassada essa questão, nos urge consignar a respeito do debate em torno da Reforma do Judiciário no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000, em um momento em que no âmbito internacional, o sistema judicial vinha despontando como alvo de mudanças institucionais que o tornassem adequado ao modelo econômico liberal, o que causou uma grande mobilização de oposição por parte dos juristas brasileiros.

Considerando a redemocratização como um espaço que possibilitou a judicialização da política, conferindo ao Judiciário uma posição de árbitro entre os demais poderes e, ainda, a judicialização da vida social, implicando em um maior protagonismo do Poder Judiciário, nos deparamos com a diversificação social do recrutamento para as carreiras políticas do Estado de maneira imparcial, a partir do crescimento dos concursos públicos e a ampliação de novos usos do direito por diversos grupos sociais.

Nesse sentido, na década de 1990 o Judiciário se viu diante da necessidade de (re)legitimar seus espaços conquistados durante a constituinte, a fim de garantir seus espaços institucionais, devido as ameaças de perda de suas garantias e prerrogativas configuradas por meio de projetos de reforma do Judiciário propostos no Congresso Nacional. Essas propostas, data máxima vênua, retomam a discussão envolvendo a criação do Conselho Nacional de Justiça. Em 1992, Hélio Bicudo, ex-deputado do PT, propõe uma série de posições que apontam no sentido da ampliação do acesso à justiça e à democratização do judiciário.

No entanto, outra proposta, realizada no mesmo período, conforme exposto por Engelmann (2007, p. 404), apontava no sentido de “adequação do sistema judicial às necessidades da organização do mercado econômico (...) colocando em relevo a necessidade de dotar a ação do judiciário de “calculabilidade e eficiência”. Ademais, as propostas objetivavam a modernização da Instituição, concentrando o poder nas cúpulas do Judiciário, de forma a reduzir o tempo dos litígios e tornando mais previsíveis suas soluções, além de preverem a criação de um órgão central de planejamento e controle administrativo dos tribunais. Em síntese, as iniciativas

buscavam a redução da intervenção do Judiciário presente na autonomia dos juízes de primeiro grau e, consoante Dakolias (1996) pregavam um sistema judicial eficiente do ponto de vista econômico, articulando as ideias de regime e instituições democráticas com a liberdade de mercado.

Ainda com relação à proposta do ex-deputado Hélio Bicudo, é imperioso ressaltar que seu Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 96 de 1992, culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que foi responsável por trazer melhorias significativas no sistema judiciário brasileiro e no caminho da democratização do acesso à justiça. Nesta toada, o tema acesso à justiça está diretamente ligado ao processo de reformas do Poder Judiciário, tendo em vista seu objetivo de democratização do acesso a justiça e, consoante Scherf e Ribeiro, 2016 *apud*, Cappelletti e Garth:

(...) é difícil achar uma definição exígua para o que vem a ser a expressão 'acesso à justiça', no entanto, podemos entender que ela tem por objetivo expressar duas finalidades básicas do sistema jurídico, no qual *as pessoas possuem a faculdade de reivindicação de seus direitos e resolução de litígios, sob a proteção do Estado, que deve garantir que este sistema seja acessível a todos, devendo também produzir resultados que sejam não apenas individualmente, mas socialmente justos.*(Grifos nossos).

Diante disso, Scherf e Ribeiro (2016), realizam uma análise da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRM/MJ), enquanto órgão do Ministério da Justiça instituído em 29 de abril de 2003, no governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), que visava a disposição de mecanismos que pudessem auxiliar a justiça de forma que esta fosse mais igualitária. Sua função precípua era associar estratégias para concretizar a transparência e governança do Poder Judiciário, a fim de combater a demora no processamento das causas e inibir possíveis abusos.

A criação da SRM/MJ foi criada a partir da prioridade do governo do presidente Lula no que dizia respeito à necessidade de tornar o Poder Judiciário mais rápido, ágil e eficiente, tornando-o acessível para a população brasileira. Para isso, o órgão deveria propor articulações entre os demais Poderes, bem como com os governos estaduais e as entidades da sociedade civil, a fim de propor e difundir ações de aperfeiçoamento do Judiciário (SCHERF E RIBEIRO, 2016).

A partir do exposto, consoante Caetano (2014, p. 09), a SRM/MJ dispontava como o único órgão público com capacidade e competência para dialogar com todo o Sistema de Justiça, ao ponto que criava articulações que proporcionavam melhorias na prestação dos serviços públicos. Dentre as reformas realizadas pela

Secretaria, podemos ressaltar a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, das súmulas vinculantes e do direito fundamental a duração razoável do processo.

Portanto, com relação à democratização do acesso à justiça no país, a SRM/MJ demonstrou ser um órgão imprecindível, criando políticas públicas visando facilitar a promoção de serviços públicos à população. Ademais, “a secretaria também impulsionou a chamada ‘reforma silenciosa’, incentivando a modernização e racionalização do judiciário. Além de tudo, ainda incentivou a criação de inúmeros projetos de desburocratização, de administração e melhoramento da Justiça” (SCHERF E RIBEIRO, 2016, p. 14), no entanto, a mesma foi extinta, em março de 2016, em nome do equilíbrio fiscal, o que para o autor representou a perda dos laços entre o Poder Judiciário e a sociedade civil.

2.4 A Judicialização da educação

A partir do aumento da visibilidade do Poder Judiciário nos últimos anos e a expansão dos direitos sociais, entre eles, a educação, desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009 e a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera dispositivos da LDB, o Judiciário vem sendo requisitado na resolução de questões relacionadas ao direito educacional. Portanto, o fenômeno da judicialização vem crescendo consideravelmente na sociedade, que, no contexto do direito à educação “significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções institucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas” (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33).

Nesse contexto de ampliação dos direitos e do grau de conscientização por parte dos cidadãos, Cury e Ferreira (2009) apontam uma mudança de comportamento da sociedade no que diz respeito ao acionamento do Judiciário. Anteriormente, esta esfera era demandada quase que exclusivamente em função de processos indenizatórios. Entretanto, após a promulgação das legislações garantidoras dos direitos sociais, a reivindicação da garantia de acesso à educação, por exemplo, iniciou-se a partir de ações judiciais. Segundo os autores:

Resulta dessa situação uma relação direta envolvendo o direito à educação, sendo que a justiça passou a ser chamada amiúde a solucionar conflitos no âmbito escolas, que extrapolam a questão da responsabilidade civil, ou seja, se antes se contemplava na esfera do judiciário, ações de indenizações ou reparações de danos envolvendo o sistema educacional, ou mandados de segurança para a garantia de atribuições de aulas de professores, hoje, a realidade é bem diversa, e várias são as situações em que se provoca o judiciário com questões educacionais. A efetividade do direito à educação prevista na Constituição Federal, a ocorrência de atos infracionais ocorridos no ambiente escolar e a garantia da educação de qualidade passaram a ser objeto de questionamento judicial (CURY; FERREIRA, 2009, p. 07-08).

Convém ressaltar alguns dispositivos apontados pelos mesmos autores acima citados, que possuem eficácia plena⁴⁵ em nossa legislação. Em caso de descumprimento por parte do Poder Executivo, implicam em responsabilização do Poder Judiciário caso seja acionado por qualquer interessado: a) merenda escolar⁴⁶; b) transporte escolar⁴⁷; c) falta de professores⁴⁸; d) condições para o desenvolvimento do aluno com deficiência⁴⁹; e) adequação do prédio escolar⁵⁰; f) vaga em creche e pré-escola⁵¹.

Os autores elencam ainda outras situações, menos frequentes, nas quais o Judiciário é chamado a atuar na esfera educacional, como infrações cometidas por crianças e adolescentes, evasão escolar e altos índices de repetência. Além disso, Cury e Ferreira (2009) sustentam que “todos os temas referidos se resumem na busca da qualidade da educação”, o que ressalta uma questão muito complexa, uma vez que consoante o exposto por Oliveira e Araújo:

É muito difícil, mesmo entre os especialistas chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino (...) provavelmente, essa questão terá múltiplas respostas, seguindo valores, experiências e posição social dos sujeitos. Uma das formas para aprender essas noções de qualidade é buscar indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Nesta perspectiva, a tensão entre qualidade e quantidade (acesso) tem sido condicionador último da qualidade possível, ou, de outra forma, a quantidade (de escola) determina a qualidade (de educação) que se queira (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, P. 06 e 08).

⁴⁵ As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que são imediatamente aplicáveis, ou seja, não dependem de normatividade futura que venha a regulamentá-la.

⁴⁶ CRFB/88, art. 208, VII; ECA/90, art. 54, VII; LDB/96, art. 4º, VIII; e PNE meta 18;

⁴⁷ CRFB/88, art. 208, VII; ECA/90, art. 54, VII; LDB/96, art. 4º, VIII; e PNE meta 17;

⁴⁸ CRFB/88, art. 205, VII; ECA/90, art. 53, VII; LDB/96, art. 2º, 12º e 13º.

⁴⁹ CRFB/88, art. 208, III; ECA/90, art. 54, III; LDB/96, art. 4º, III.

⁵⁰ CRFB/88, art. 227, §2º e art. 244; Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 – art. 2º, §ú; decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 – art. 24 e 46; e Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 – art. 11, 12 e 21.

⁵¹ CRFB/88, art. 208, IV.

Diante do exposto, Cury e Ferreira (2009, p. 42), recorrem ao estudo de Pinto, a respeito dos parâmetros mínimos que deveriam ser utilizados como mecanismo para avaliação da qualidade do ensino, de modo que qualquer juiz do país pudesse avaliar de forma direta a situação do seu município. Os parâmetros citados seriam: a) o tamanho, tendo em vista que as escolas não deveriam ser muito grandes e, ao mesmo tempo, deveriam ter um número de alunos suficiente para que o professor não tenha que lecionar em outra escola; b) as instalações, com salas adequadas e manutenção; c) recursos didáticos, em qualidade e quantidade; c) razão alunos/turma, que possibilitem uma relação próxima entre professores e alunos; d) remuneração do pessoal, assegurando o piso salarial nacionalmente unificado; e) formação, através do oferecimento de formação continuada; f) jornada de trabalho e jornada do aluno; g) projetos especiais da escola e, h) gestão democrática, visando a facilitação da construção de relações mais democráticas em sala de aula e na escola (PINTO, 2006).

Não obstante, apesar do reconhecimento legal da necessidade de uma educação de qualidade, no âmbito do Poder Judiciário, a questão ainda não foi debatida como deveria, conforme exposto por Cabral (2008, p. 150). Segundo o autor, “não há nenhuma decisão emitida pelos Tribunais Superiores brasileiros (...) sobre ações pleiteando a qualidade do ensino ou a responsabilização do Poder Executivo pela falta de qualidade, em nenhum nível de ensino”. Nesse sentido, o debate a respeito da qualidade da educação ainda está centrado em situações pontuais, como condições de acesso e permanência de ensino.

Silveira (2011), por sua vez, relaciona o crescimento da exigibilidade do direito à educação à “baixa efetividade dos direitos declarados e com a existência de remédios jurídicos e instituições do Sistema de Justiça que facilitam esse acionamento” (p. 33). Porém, a autora coaduna com o exposto por Sousa Santos et. al. (1996, p. 45) no que diz respeito à procura do Judiciário para transformar a experiência em litígio, sustentando que os grupos mais vulneráveis socialmente podem não saber que é possível reagir contra o dano ou o causador.

Nessa perspectiva, ressaltamos a chamada “procura suprimida” (SOUSA SANTOS, 2007, P. 31), que diz respeito à “procura daqueles cidadãos que tem consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados”. Acrescentemos também, ainda hoje, acerca da dificuldade de publicização sobre os direitos conquistados entre algumas classes

sociais. Sadek (2004) aponta que as dificuldades de acesso ao Judiciário são um fator inibidor da realização da cidadania plena, ao passo que:

(...) de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada (SADEK, 2004, p. 86).

De fato, da mesma forma que na seção acerca da judicialização da política são suscitados alguns limites, também no que se refere à judicialização da educação, nos convém questionar as consequências de sua inserção excessiva. Nesse sentido, Cury e Ferreira (2009) no tocante à indagação se o Poder Judiciário, ao impor medidas judiciais que interferem no cotidiano educacional, estaria invadindo atribuições do Poder Executivo, os autores utilizam como resposta uma citação do Desembargador Roberto Vallim Bellochi, quando afirma que:

É função essencial do Poder Judiciário, por intermédio da atividade jurisdicional, conhecer os direitos subjetivos dos jurisdicionados e lhes conceder tutela útil e efetiva. Em outras palavras, o respeito aos direitos subjetivos do cidadão legitima o Poder Judiciário a interposição de comandos a todos aqueles, incluindo o Estado, que vierem a molestá-los (TJSP. Apelação Cível nº 107.397-0/0-00, *Apud* CURY, FERREIRA, 2009, p. 44).

Neste ponto, a judicialização, enquanto instrumento na busca da satisfação de direitos sociais, representa uma alternativa nas ocasiões em que os direitos não estão sendo assegurados. Porém, deve-se atentar também para outras formas de solução de conflitos, a fim de não sobrecarregar o Judiciário, além do que, formas administrativas, como a procura da própria instituição, a escola ou o órgão responsável pelo oferecimento do direito, pode surtir efeitos de forma mais célere e sem envolver a máquina judicial. Para tanto, no próximo capítulo serão abordados os processos judiciais em Campos dos Goytacazes com o objetivo de verificar em que ocasiões o Executivo e o Judiciário vêm sendo chamados a atuar no que diz respeito ao direito à educação.

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Neste capítulo serão analisados os dados coletados contendo informações do município de Campos dos Goytacazes, a partir de índices do IBGE, IDEB, INEP, bem como dos que envolvem especificamente o direito à educação, quais sejam, o número de escolas e o quantitativo de matrículas relacionados as redes estadual, municipal e privada de Campos.

Em seguida, serão analisados os processos judiciais que envolvem o direito à educação no município, coletados no decorrer do ano de 2020 e cujo marco temporal compreende processos entre 2009 e 2020, que constam no site do TJ/RJ, a partir dos filtros utilizados na pesquisa. Em seguida, serão caracterizados os autores que participaram das entrevistas: o juiz da Vara de Infância, Juventude e Idoso de Campos dos Goytacazes, dois Defensores Públicos do município e a Promotora da Tutela Coletiva da Infância e Juventude da Comarca de Campos dos Goytacazes. Urge ressaltar que as entrevistas serão analisadas de forma conjunta aos processos judiciais, para que a visualização das informações se dê de forma mais didática.

3.1 Campos dos Goytacazes: breve descrição da cidade

A educação é um dos primeiros direitos sociais previstos na Constituição Federal, e a possibilidade de judicialização, como visto anteriormente, ocorre “quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo poder Judiciário” Cury e Ferreira (2009, p. 81). Contudo, é importante chamar a atenção para que, embora este direito social tenha sido legalmente assegurado, sua aplicabilidade sofre mediações, que incluem, sobretudo, o contexto no qual se pretende realizar esta investigação.

Em função disso, considerou-se necessária realizar uma análise das características e particularidades da região que está sendo estudada, ou seja, o Norte Fluminense. Conforme foi exposto por Cruz (2007), esta região é constituída por nove municípios⁵² dos quais os mais importantes na configuração político

⁵² A região Norte Fluminense é composta pelos seguintes municípios: Campos dos Goytacazes, Macaé, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu, Carapebus, Cardoso Moreira, São Fidélis.

econômica regional, são Campos dos Goytacazes e Macaé. O primeiro é o polo mais antigo da região, “que chegou a ser, na primeira metade do século XX, o segundo maior produtor de cana do país, permanecendo até hoje o de maior área de lavoura de cana”. Porém, após a decadência sofrida pelo complexo açucareiro desde a década de 1960, a cidade entrou em uma situação de estagnação, desemprego e pobreza, o que acentuou o quadro de concentração de renda decorrente de sua estrutura econômica.

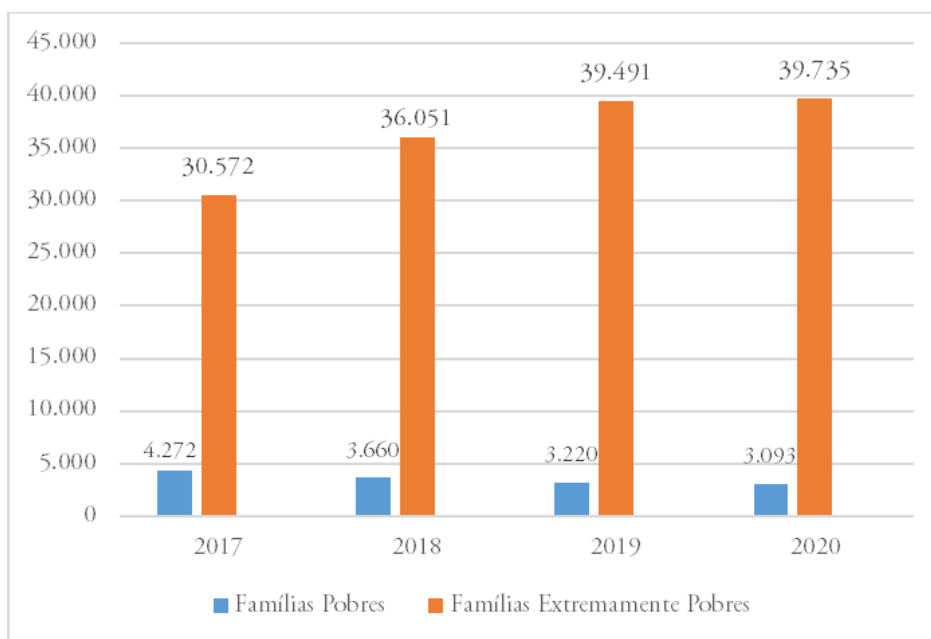
Com o aumento vertiginoso da extração do petróleo e a duplicação do percentual dos *royalties*, a partir da década de 1990, havia a expectativa de que haviam sido encontradas as condições de superação do quadro de estagnação, uma vez que “o volume de recursos acrescidos aos orçamentos municipais, (...) transformou esses municípios em entes federativos milionários, com fantástica capacidade orçamentária de investimento” (CRUZ, 2007). Cabe ressaltar que dos nove municípios produtores de petróleo, cinco se encontram no Norte Fluminense e, ainda, que os recursos provenientes das rendas petrolíferas vêm sendo utilizados de forma centralizada. Isto vem gerando um descompasso no atendimento das demandas, além de um enclave territorial dinâmico, formado pelos municípios que dispõem de rendas orçamentárias milionárias cercados por um conjunto de municípios pobres e sem recursos.

De acordo com os dados do último censo do IBGE (2010) a população campista era composta por 463.731 pessoas, porém, a população estimada no ano de 2020 correspondia a 511.168 habitantes. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 97,3% e o índice de mortalidade infantil média na cidade é de 13,74 óbitos por 1.000 nascidos vivos. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita por sua vez, é de R\$ 64.186,76, o que, comparando com os demais municípios do país, ocupa a 214^o posição. Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município tem apresentado um aumento desde o ano de 1991, quando era 0,505, tendo aumentado para 0,618 em 2000; em 2010, último dado obtido, o índice era de 0,716, passando a ocupar a 37^o posição no estado do Rio de Janeiro.

Com relação à renda, por sua vez, uma pesquisa desenvolvida por Almeida (2021), que utilizou indicadores locais, demonstrou que houve um crescimento da população extremamente pobre, assim como o declínio da população pobre, a partir dos dados do CadÚnico de Campos relativos às famílias com cadastro atualizado

nos 24 meses anteriores a março de 2020, conforme é possível verificar no gráfico a seguir:

Gráfico 01: Famílias pobres e extremamente pobres, na base do Cadastro Único, 2017 (dez.), 2018 (dez.), 2019 (dez.) e 2020 (março)



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS, Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, 2017, 2018, 2019 e 2020. (ALMEIDA, 2021, p. 337).

Além disso, a mesma autora sustenta que, mesmo se limitando as famílias atualizadas do CadÚnico local, se comparados aos indicadores de população pobre e extremamente pobre do município nos anos anteriores, “esses dados sugerem um retorno aos anos 1980 no que se refere à agudização das condições de pobreza, o que já era previsto em virtude da crise do emprego e das contrarreformas neoliberais vigentes” (ALMEIDA, 2021, p. 337).

No tocante à educação, o estudo realizado por Xavier e Peixoto (2019) a respeito da “qualidade” da educação, foi analisado o desempenho dos municípios do Norte e Noroeste Fluminense, a partir de dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Estes revelaram que, apesar dos municípios do Norte Fluminense serem os que mais gastam em educação, com cerca de 15% das receitas extras dos *royalties*, são os municípios do Noroeste Fluminense os que possuem maior desempenho no indicador nacional. Portanto, os autores

estabeleceram que não há uma relação linear entre maior gasto com à educação e maior desempenho no IDEB.

Com efeito, a destinação de gastos públicos com educação nos municípios da região Norte Fluminense, no período compreendido entre 2008 e 2015 foi de, em média R\$ 140 milhões, enquanto a média do estado do Rio de Janeiro, no mesmo período, foi de R\$ 170 milhões (XAVIER; PEIXOTO, 2019). Já com relação ao desempenho no IDEB de 2017, considerando todas as etapas de ensino, a Região Norte Fluminense obteve a média 5,1⁵³, enquanto a média do estado foi 5,3 e do município de Campos foi 4,6. Cabe ressaltar, ainda, que para a referida comparação foram utilizados os dados do IDEB do ano de 2017, apesar da conferência ser bianual, pelo fato do município de Campos dos Goytacazes não ter cadastrado alunos suficientes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para que os dados fossem divulgados pelo INEP no ano de 2019, tendo ficado com um asterisco no indicador.

É importante problematizar, primeiramente, a “qualidade” educacional aferida pelo IDEB e pelas avaliações em larga escala (ALMEIDA, DALBEN; FREITAS, 2013), pois não se pretende aqui validá-la, *a priori*. Contudo, a pesquisa realizada por Xavier e Peixoto (2019) sinalizou que, mesmo com a utilização dos royalties, nem mesmo os índices educacionais desejáveis foram atingidos. Contudo, um ponto que se pretende analisar aqui é qual deste percentual foi efetivamente investido na rede pública, o que tem impactos diretos no processo de judicialização da educação.

Com relação à quantidade de escolas, de acordo com o censo escolar do INEP (2018), o município possui 323 estabelecimentos de ensino que atendem à educação infantil e 317 que atendem ao ensino fundamental. Há a predominância na oferta de vagas pelo ente municipal no que diz respeito às vagas em creches, pré-escolas e nos anos iniciais do ensino fundamental, segundo os pressupostos da LDB, se comparadas ao do ente estadual, conforme poderemos verificar por meio da tabela a seguir:

Tabela 02: Número de escolas públicas que atendem à educação infantil e ao ensino fundamental em Campos dos Goytacazes/RJ

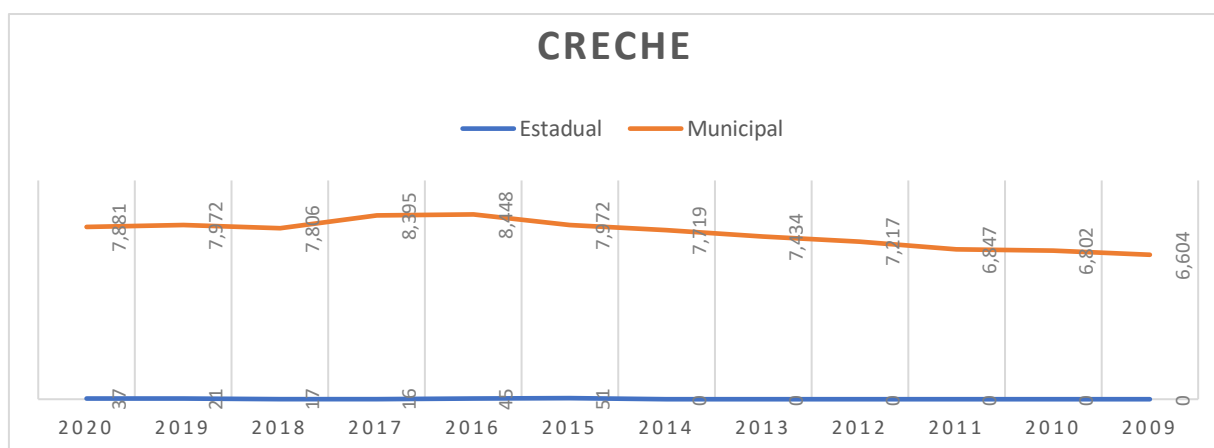
⁵³Para fins de elaboração da referida média, desconsiderou-se o município de Conceição de Macabu, uma vez que o mesmo ficou com nota 0, o que significa que o município não teve alunos para avaliação ou que a rede municipal de ensino não apresentou dados suficientes para ser avaliado.

| Escolas Públicas | Educação Infantil | | Ensino Fundamental | |
|------------------|-------------------|------------|--------------------|-------------|
| | Creche | Pré-escola | Anos Iniciais | Anos Finais |
| Municipal | 122 | 145 | 149 | 37 |
| Estadual | 01 | 01 | 02 | 40 |

Nota: Há ainda a oferta de vagas nas referidas etapas de ensino na rede privada, porém não foram quantificadas, pois não é o foco do objeto desse estudo.

Ainda com a finalidade de estipular o universo existente nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental no referido ente, foram elaborados gráficos contendo o número de matrículas nas redes urbanas e rurais em tempo parcial e integraldas redes municipal e estadual do município, conforme os dados contidos nos censos do INEP entre os anos de 2009 a 2020:

Gráfico 02: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – creche

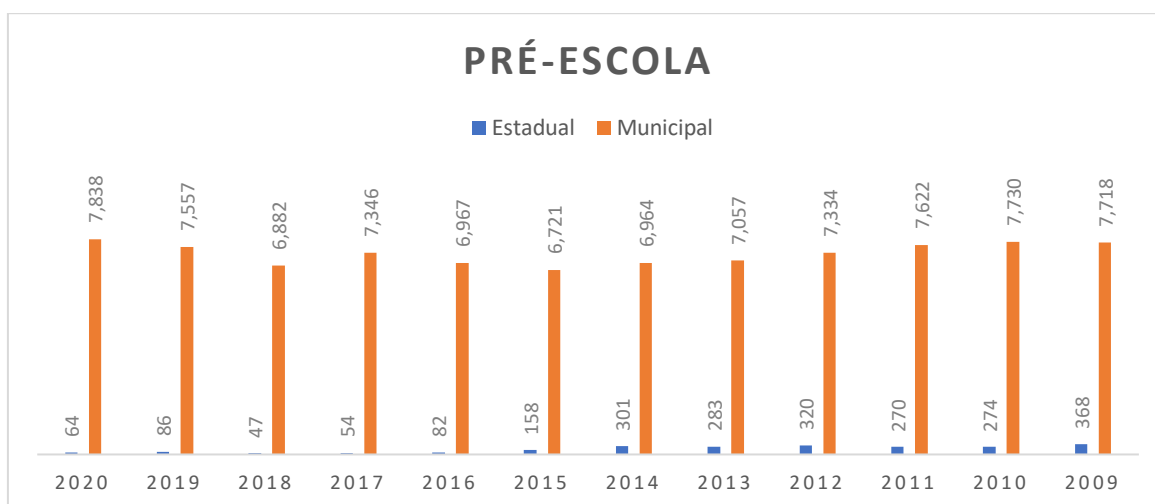


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP.

O presente gráfico demonstra que a rede estadual tem baixa participação nesta etapa de ensino, pois a LDB regulamentou a maior participação dos municípios nesta faixa etária. De 2009 a 2014 não houve sequer uma matrícula em creche de rede estadual e, apesar de terem surgido matrículas a partir de 2015, estas oscilam de 16 a 51 vagas até 2020, dentro de um universo de, aproximadamente, 7550 alunos. Com relação à rede municipal, podemos verificar que houve um aumento das matrículas, considerando a existência de 6.604 em

2009, atingindo o nível máximo em 2016, com 8.448 matriculados, verificando-se uma leve queda em 2020, já no contexto da pandemia da COVID-19, com 7.881 alunos.

Gráfico 03: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Pré-Escola



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP.

Novamente, verifica-se uma pequena atuação da rede estadual de ensino⁵⁴, tendo em vista que a média de alunos matriculados nas pré-escolas da rede correspondem a 192 alunos, no universo de, em média, 7.310 alunos na rede municipal. Nesse sentido, convém observar a literalidade do art. 10, II, da LDB, que expressa que os entes deveriam assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades:

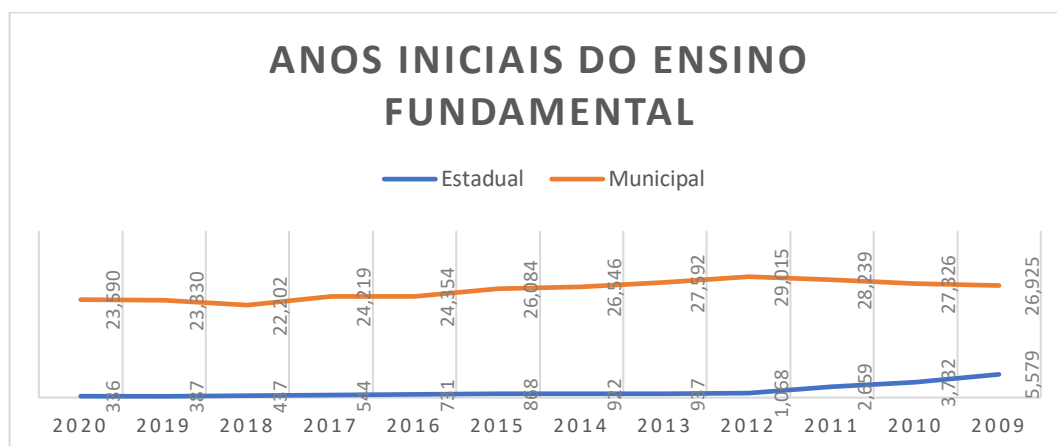
Art. 10, II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Além disso, é possível notar uma diminuição das matrículas na rede estadual nos últimos anos, uma vez que no ano de 2009 havia 368 matriculados enquanto em

⁵⁴ Art. 11, V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

2020 houve apenas 64, o que demonstra que há uma maior oferta de vagas pelo município.

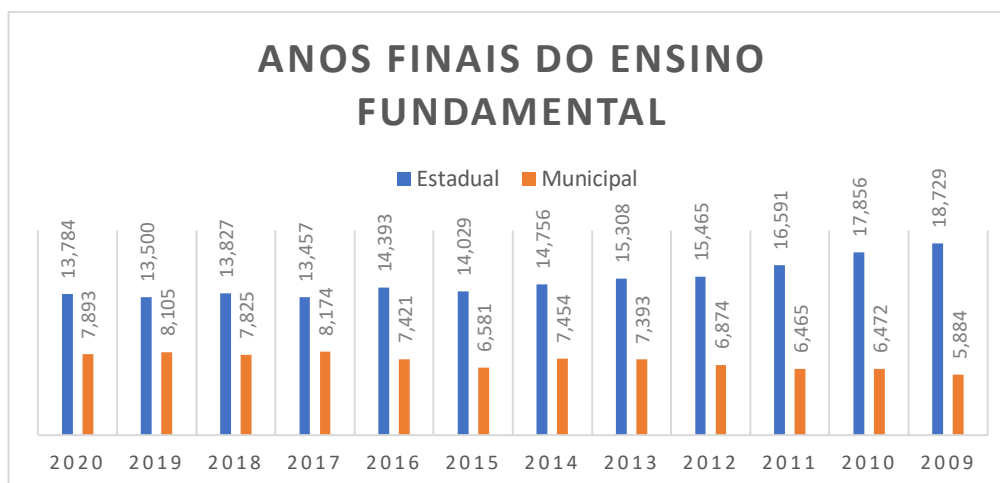
Gráfico 04: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Ensino fundamental/Anos iniciais.



Nota: As séries iniciais compreendem do 1º ao 5º ano.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP.

Aqui ocorreu um fenômeno interessante, tendo em vista que tanto as matrículas da rede estadual quanto municipal diminuíram ao longo dos anos. A rede estadual apresentava 5.579 alunos em 2009, enquanto em 2019 e 2020 esse número caiu para aproximadamente 350 alunos. A rede municipal, por sua vez, apresentou oscilações ao longo dos anos, tendo atingido o ápice de matrículas em 2012, com 29.015 matriculados. Porém, desde então vem decaindo, foram encontrados apenas 23.590 matriculados no ano de 2020.

Gráfico 05: Número de matrículas nas redes municipal e estadual/ano – Ensino fundamental/Anos finais



Nota: As séries finais compreendem do 6º ao 9º ano.
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP.

Finalmente, podemos verificar que há uma preponderância na oferta de vagas da rede estadual sobre a municipal, no que concerne às matrículas nos anos finais do ensino fundamental. Nota-se, no entanto, que ocorreu uma diminuição nas matrículas da rede estadual desde 2009, uma vez que nesse ano houve 18.729 matriculados, enquanto em 2020 foram 13.784. Na rede municipal, por sua vez, há uma média de aproximadamente 7.200 alunos que oscilaram pouco no decorrer dos anos analisados.

Os resultados encontrados nesta etapa coadunam com os resultados encontrados na pesquisa intitulada: “Descompasso na educação básica do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém matrículas caem”, dos autores Davies e Alcântara (2019), os quais, ao analisarem a trajetória das matrículas estaduais, municipais e privadas no estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2007 à 2017, constatam que ocorreu “uma queda de 630.759 matrículas estaduais e 134.514 municipais, porém, um crescimento de 257.111 matrículas privadas”. Especificamente em Campos dos Goytacazes, no período analisado pelos autores, a rede privada teve um aumento de 76,1% nas matrículas da rede privada (DAVIES, ALCÂNTARA, 2019, p. 38).

Tabela 03: Relação de matrículas nas redes estadual, municipal (2007-2017) e privada (2006-2017) de Campos dos Goytacazes

| Estadual | Municipal | Privada |
|----------|-----------|---------|
|----------|-----------|---------|

| 2007 | 2017 | Trajetória | Traj. % | 2007 | 2017 | Trajetória | Traj. % | 2007 | 2017 | Trajetória | Traj. % |
|--------|--------|------------|---------|--------|--------|------------|---------|--------|--------|------------|---------|
| 61.091 | 30.064 | -31.027 | -50,8 | 45.319 | 52.886 | 7.567 | 16,7 | 19.789 | 34.853 | 15.064 | 76,1 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DAVIES e ALCÂNTARA (2019, p. 38).

Não obstante esses dados acerca da trajetória das matrículas, os autores ainda realizam um levantamento das receitas dos municípios do estado do Rio de Janeiro e os ganhos com o FUNDEB. Na referida análise, apesar de citarem prefeituras em que houve ganhos expressivos com o FUNDEB, juntamente com a queda no quantitativo de matrículas, no município de Campos dos Goytacazes, por sua vez, os ganhos do FUNDEB foram acompanhados de um aumento significativo de matrículas na rede municipal, compreendido em 16,7% conforme verificado na tabela acima. Tal dado, apesar de representar um aumento, está distante do aumento expressivo de 76,1% da rede privada.

3.2 Análise dos processos judiciais educacionais em Campos dos Goytacazes de 2009 a 2020

Para a realização da análise dos processos judiciais foi utilizado o método da pesquisa documental, cuja característica, conforme Lakatos e Marconi (2017, p. 190), “é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina fontes primárias”. Além disso, as autoras sustentam que os documentos oficiais, como o caso dos processos utilizados, que se encontram em uma plataforma que é considerada um arquivo público, constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados e, ainda, que documentos jurídicos “constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais” (p. 194).

Esgotada a questão da escolha do método, urge consignar que a análise documental dos dados da pesquisa ocorreu no site do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, o TJ/RJ. Na área correspondente às jurisprudências, foram localizados os processos referentes às demandas da área educacional em Campos, a partir da utilização dos descritores “Educação - Campos dos Goytacazes”, “Educação Infantil

– Campos dos Goytacazes” e “Creche – Campos dos Goytacazes”, considerando o marco temporal do presente estudo, ou seja, 2009 a 2020. A partir da utilização desse filtro, foram encontradas as categorias constantes na Tabela 05, intitulada como: “Categorias dos processos envolvendo o direito à educação no município de Campos dos Goytacazes/RJ”.

A princípio, existia a suposição de que seriam encontrados uma quantidade considerável de processos, tendo em vista a densidade populacional no município, a quantidade de crianças no período escolar, gerando uma alta demanda e as notícias frequentes a respeito da dificuldade da população em conseguir vagas, especialmente em creches municipais. No entanto, foram encontradas apenas 220 decisões que correspondiam ao filtro da pesquisa, as quais foram selecionadas para análise.

Porém, antes de adentrar na especificidade e nas categorias dos processos, convém ressaltar alguns pontos importantes que dizem respeito à quantidade de processos encontrados: a) são disponibilizados no banco de dados do TJ/RJ apenas das decisões proferidas em segunda instância, logo, os processos cuja resolução se deram no âmbito da primeira instância e que não foram remetidos para análise do Tribunal, não estão disponíveis para a pesquisa; b) a ferramenta utilizada no site do TJ/RJ permite acesso apenas ao ementário de cada processo, portanto, não foi possível a análise do processo como um todo, e sim somente ao seu resumo.

Além do exposto, foi possível constatar que a análise documental poderia deixar lacunas, tendo em vista a limitação de informações contidas nos ementários, o que motivou esta pesquisadora a buscar entrevistas com os atores envolvidos nos processos judiciais cujo tema é o direito à educação no município de Campos dos Goytacazes. Tais atores serão caracterizados na próxima seção e suas contribuições serão intercaladas com a análise documental dos processos nas sessões seguintes.

3.2.1 Atores da pesquisa e sua caracterização

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como mencionado anteriormente, buscou estabelecer mecanismos de proteção integral aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Desta forma, o artigo 4º diz que “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta

prioridade, a efetivação de direitos (...)” (BRASIL, 1990). Além disso, são elencados no art. 227 da CF/88, o conjunto de direitos de crianças e adolescentes que precisam ser resguardados para a sua efetividade.

Não obstante, a partir dos dispositivos legais já apresentados neste trabalho, nos convém ressaltar que existe uma rede de proteção social da criança e do adolescente, que envolve instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Vara da Infância e Juventude, motivo pelo qual buscou-se a realização de entrevistas com os responsáveis por estes órgãos que tenham relação direta com os processos envolvendo o direito à educação no município.

De igual modo, tendo em vista o objetivo deste trabalho e a região que está sendo estudada, ou seja, o município de Campos dos Goytacazes, considerou-se necessária a busca também pelos atores responsáveis pela Secretaria de Educação, tendo em vista que esta é a responsável direta pela oferta e disponibilização do direito à educação. Além disso, supôs-se que por meio das entrevistas haveria um enriquecimento da pesquisa, além de possibilitar explicações acerca da existência de nuances e peculiaridades da educação campista.

Porém, mesmo diante de várias tentativas de contato com dois ex-secretários de educação do município, um recusou-se a participar da pesquisa, enquanto o outro não deu retorno. Além disso, apesar de ter sido realizada uma entrevista com o atual subsecretário do município no mês de dezembro de 2021, este não assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), motivo pelo qual suas considerações não serão incluídas na pesquisa.

Assim, tendo sido esclarecidas as inclusões e exclusões, inicia-se a seguir a apresentação dos atores entrevistados no juízo da Vara da Infância e Juventude de Campos, seguidos pela Defensoria Pública e, por fim, pela Promotoria. Ressaltando, ainda, que houve uma conversa informal com a secretária do juízo via telefone, que disponibilizou dados a pedido do magistrado, estando estes contidos no presente trabalho. Para melhor visualização foi montado o esquema a seguir contendo o nome dos participantes, com exceção do nome do juiz, que permanecerá confidencial, juntamente com o órgão ao qual pertence e a data em que o entrevistado passou a exercer o cargo que ocupa

Tabela 04: Participantes do estudo

| | | |
|---|--|---|
| <p>Vara da Infância e Juventude de Campos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juiz titular - 2019 | <p>Promotoria de Tutela Coletiva da Infância e Juventude</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promotora Dra. Anik Assed Rabelo - 2014 | <p>Defensoria Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. João Colnago - 2014 • Dr. Tiago Apud da Fonseca - 2001 |
|---|--|---|

Fonte: Tabela criada pela autora com base nos dados da pesquisa.

Para a análise dos processos, foi necessário averiguar a competência para o julgamento de ações envolvendo o direito à educação de crianças e adolescentes, tendo em vista a controvérsia acerca da competência por parte da Fazenda Pública ou da Vara da Infância e da Juventude para julgar tais causas. Nesse sentido, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgamento sob o rito dos recursos repetitivos, fixou a tese de que “A Justiça da Infância e da Juventude tem competência absoluta para processar e julgar causas envolvendo a matrícula de menores em creches ou escolas, nos termos dos arts. 148/ IV, e 209 da Lei 8.069/90” (Resp 1853701 MG, Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 10/02/2021, DJe 29/03/2021).

Além disso, a ilustre ministra ressaltou que o STJ:

(...) ao apreciar casos relativos à saúde e a educação de adolescentes, firmou entendimento pela competência absoluta do juízo da infância e da juventude para processar e julgar demandas que visem proteger direitos individuais, difusos ou coletivos dos menores, independente de estarem em situação de risco ou abandono. (STJ, 2021).

Sendo assim, esgotada a questão acerca da competência e sendo determinado que a Vara da Infância e Juventude de Campos é a responsável pelo julgamento das ações que dizem respeito às crianças e adolescentes no âmbito educacional, foi realizada uma entrevista com o juiz titular, via *Google Meet*, no mês de novembro de 2021. Ressalte-se que o referido juiz não terá seu nome divulgado nesta pesquisa para resguardar sua confidencialidade.

O magistrado, que ingressou na magistratura em 1996, é titular da infância em Campos desde 2019. Após ter sido promovido a juiz da entrância especial, em 2005, atuou na vara criminal, até pedir remoção em 2007 para a Vara Cível, na qual

ficou até 2019, quando foi para a Vara da Infância. O magistrado explica que a sua equipe é composta pelos funcionários do cartório, do comissariado, do setor técnico e também possui quatro assessores no gabinete, ressaltando que dentre esses, há uma pessoa que trata mais especificamente desses processos envolvendo o direito à educação, a fim de conferir mais dinamicidade. Sendo assim, cada assessor possui atribuições específicas, mas todos eles são habilitados a lidar com os processos educacionais.

Na Defensoria Pública, por sua vez, foram entrevistados o Dr. João Colnago e o Dr. Tiago Apud da Fonseca. As entrevistas aconteceram na sede da Defensoria Pública do Município de Campos, no mês de dezembro de 2021. Com relação às atribuições dos defensores, urge ressaltar que o primeiro é titular do Núcleo Cível de Campos e acumula o Núcleo da Fazenda Pública, sendo este último o núcleo responsável por ações nas quais o município será réu, como é o caso das ações envolvendo o direito à educação. O Dr. Tiago, por sua vez, é o Defensor responsável pelo Núcleo de Família, Infância e Idoso de Campos. Porém, apesar de ser o responsável pelos processos de Infância, como explicado anteriormente, não é competência deste núcleo os processos relacionados à educação, motivo pelo qual seus pronunciamentos serão utilizados de forma complementar aos do Dr. João, que é efetivamente o responsável pelas ações que são objeto deste trabalho.

O Dr. João, que ingressou na Defensoria em agosto de 2006, atuou apenas 6 meses em São Francisco do Itabapoana no início da carreira e, após, permaneceu em Campos, até a presente data. Sua equipe no Núcleo da Fazenda Pública é composta por uma residente jurídica e três estagiários e o espaço físico em que atuam é em um prédio cedido pela prefeitura.

No âmbito do Ministério Público, as ações que versam a respeito do direito à educação são de competência da Promotoria de Tutela Coletiva da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes, cuja Promotora Titular é a Dr. Anik Rabello Assed Machado. A entrevista com a Dr. Anik foi realizada de forma escrita, tendo em vista a indisponibilidade de horário para que fosse realizada de forma presencial. Sendo assim, foi encaminhado o roteiro da entrevista via e-mail, e as respostas foram enviadas a esta pesquisadora no mês de janeiro de 2022.

A promotora, que ingressou no Ministério Público em 1996, atua como titular da referida promotoria desde 2014, e desde 2002 na área da Infância e Juventude em Campos dos Goytacazes. Sua equipe é composta por um assessor jurídico,

dois secretários e dois estagiários. Além disso, a promotora informou que atua em Campos há mais de 15 anos e que sua motivação para trabalhar na referida promotoria é devido ao fato de se identificar com a causa da tutela dos direitos das crianças e dos adolescentes.

3.3 A exigibilidade do direito à educação em Campos dos Goytacazes

Considerando que foram encontradas 220 decisões no site do TJ/RJ correspondendo ao filtro da presente pesquisa, surgiu a necessidade de questionar o juiz titular da Vara da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes se a quantidade de processos encontrados no banco de dados do Tribunal reflete a realidade do município. Na ocasião, o magistrado esclareceu duas especificidades que não puderam ser identificadas a partir da análise documental: a primeira, se deve ao reexame necessário e a segunda, que é uma aproximação dos números existentes na Vara da Infância, foi retratada no gráfico 05.

A princípio, as decisões proferidas contra os municípios estão sujeitas ao reexame necessário, conforme preconizado no art. 496 do Código de Processo Civil (NCPC):

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I – proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; (BRASIL, 2015).

Tal previsão significa que as sentenças proferidas desfavoravelmente aos municípios, em primeira instância, devem ser remetidas a julgamento pelos Tribunais de Justiça, independentemente de ter sido ou não interposto recurso voluntário por parte do ente municipal. Logo, se tal dispositivo estivesse sendo utilizado, teríamos acesso a todos os processos cujo município atuasse como réu e que a sentença fosse contrária aos seus interesses. Inclusive, nos processos que envolvem o direito à educação, em que a demanda parte dos autores de forma individual ou coletiva, em busca de uma pretensão que deve ser dirimida pelo ente municipal, isso estaria sendo realizado.

No entanto, conforme relatado pelo juiz da Vara da Infância, atualmente há um entendimento do Tribunal no sentido de que o reexame necessário pode ser afastado em causas de menor complexidade:

(...) não há a necessidade da aplicação do reexame necessário em ações que digam respeito a matrícula em escola, pedidos de transporte,

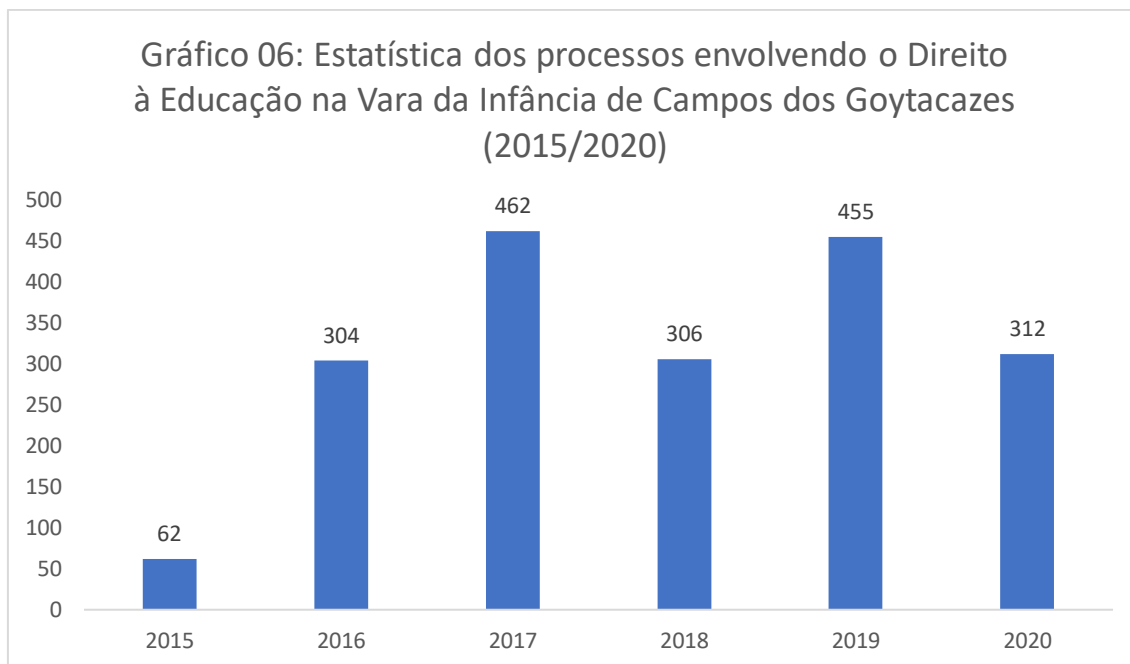
transferência. O processo só vai para o Tribunal quando há recurso por meio da Defensoria Pública ou do autor. (...) sigo o entendimento de que, por se tratarem de causas de menor complexidade, não há a necessidade de serem submetidas ao 2º grau de jurisdição. (Juiz titular da Vara da Infância de Campos, 2021)

Para embasar esse entendimento, o magistrado utiliza o Enunciado 7º do Aviso 67/2006 do TJERJ, fazendo uma analogia entre o direito à saúde e o direito à educação, conforme é possível verificar a partir do trecho de uma sentença encontrada no banco de dados:

Como se trata de causa de diminuta complexidade versando obrigação de fazer (fornecimento de matrícula creche/escola), à símile das ações vocacionadas ao fornecimento de medicamentos, para as quais não se exige duplo grau obrigatório (Enunciado nº 7 do Aviso 67/2006 do TJERJ: "Não estão sujeitas ao duplo grau obrigatório de jurisdição as ações versando fornecimento de medicamentos" - Apelação 0017864-53.2013.8.19.0014, Rel. Des. César Felipe Cury, 11ª C.Cível, Julg. 04/07/2018), e em obséquio ao primado da celeridade processual e da eficiência do Poder Judiciário, deixo de determinar a remessa necessária.

Tendo em vista o exposto, a quantidade de processos encontrados no site do TJ/RJ se refere apenas àqueles que se sujeitaram à análise do Tribunal de Justiça mediante a interposição de recurso por alguma das partes.

Ainda com relação à quantidade de processos, o magistrado disponibilizou relatórios extraídos do banco de dados existente na Vara da Infância e Juventude de Campos, que apresentam as estatísticas dos processos a partir dos seus assuntos, entre os anos de 2015 e 2020. O gráfico a seguir representa os processos cujo título no referido relatório é: "Antecipação de Tutela e/ou Obrigação de Fazer ou Não Fazer ou Dar" e que, segundo a servidora do magistrado que os disponibilizou, é a categoria nas quais são cadastrados os processos que dizem respeito ao direito à educação:



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo Cartório da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso de Campos dos Goytacazes.

O magistrado esclareceu, ainda, que esses números não são precisos devido à natureza técnica, conforme se segue:

Merece ser pontuada uma questão de natureza técnica também, pois depende muito de como o processo é cadastrado. (...) como o processo é cadastrado por servidores diferentes no decorrer dos anos, pode ter um processo que pede transferência de escola cadastrado numa outra classe e aí isso vai influenciar nessa estatística. (Juiz da Vara de Infância de Campos dos Goytacazes, 04/11/2021).

Esgotada a questão referente ao número de processos encontrados, passaremos à sua análise. A leitura dos relatórios dessas 221 decisões possibilitou a identificação de 6 categorias que serão examinadas de forma individual, a fim de verificar quais questões preponderam com relação a cada um dos temas. Para realizar a categorização, foram acessados individualmente cada processo encontrado a partir das palavras chaves “Educação” e “Campos dos Goytacazes, no site do TJRJ, e lidas suas ementas.

Tabela 05: Categorias dos processos envolvendo o direito à educação no município de Campos dos Goytacazes/RJ

| CATEGORIAS | QUANTIDADE DE PROCESSOS |
|---|-------------------------|
| Pedidos de vagas em creche | 127 |
| Pedido de matrícula | 26 |
| Pedido de transferência para instituição próxima à residência | 6 |
| Ação Civil Pública | 10 |
| Educação Inclusiva | 12 |
| Temas Desconexos | 40 |
| Total | 221 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TJ/RJ.

Nota: A categoria “temas desconexos” compreende temas relacionados ao direito à educação que não atendem ao objeto do referido estudo, estando inseridos entre eles, demandas dos profissionais da educação no tocante as suas funções, além de processos cujo objeto do pedido não pôde ser identificado a partir do seu relatório.

A partir do acesso aos referidos relatórios, foi possível verificar a procedência ou não do pedido (nos processos findos), a fase em que o processo se encontrava (nos processos em andamento), bem como a representação da parte, seja ela por defensor público ou advogado constituído.

Nesse sentido, convém ressaltar que a impossibilidade de acesso ao processo como um todo, citada anteriormente, impede que o pesquisador analise as fases do processo e suas peças, como a petição inicial, contendo o pedido e as razões de pedir da parte autora, as decisões judiciais, que permeiam o referido processo, bem como a sentença, os recursos e os acórdãos. Em síntese, a disponibilização do relatório, que por muitas vezes tem poucas linhas e demonstra apenas de forma sucinta do que se trata o processo.

Em segundo lugar, urge ressaltar que a categoria ação civil pública, na verdade, não integra uma categoria, tendo em vista que se trata de uma natureza processual. Porém, foi alocada na tabela 05 para fins didáticos, de forma que possibilite ao leitor identificar quantitativamente os temas e categorias dos processos

de forma geral. Ressaltando, ainda, que cada categoria será pormenorizada posteriormente. Com relação à ação civil pública, por sua vez, os temas estarão discriminados na tabela 08.

Para fins de melhor apresentação, as categorias serão apresentadas individualmente, seguidos de sua análise e, além disso, a numeração dos processos citados serão substituídas por um número sequencial. Por fim, o nome dos indivíduos foi subtraído, com o objetivo de preservar suas identidades.

3.3.1 DOS PEDIDOS DE MATRÍCULA

Conforme observado na tabela 05, foram encontrados 153 processos envolvendo pedidos de matrícula, sendo 127 correspondentes a pedidos de matrícula em creche e outros 26 correspondendo a pedidos de matrícula em escola. Neste último, estão englobados os pedidos de vagas para a educação infantil e o ensino fundamental. Na tabela a seguir, estão discriminadas as características encontradas nos referidos processos:

Tabela 06: Discriminação dos dados encontrados nos processos de requisição de vaga em creche

| Características dos processos com pedidos de vaga em creche | | | | | | | |
|---|----------|-----------|--------|-----------|---------------------------------|-----|-----------|
| Representante | | | Réu | | Pedido de antecipação de tutela | | |
| Advogado | Defensor | Sem info. | Estado | Município | Sim | Não | Sem info. |
| 62 | 63 | 02 | 02 | 125 | 115 | 09 | 03 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TJ/RJ.

A partir da referida tabela, foi possível constatar que nos processos relacionados à vaga em creche, os autores das ações, ou sejam os responsáveis pelas crianças que ensejam as vagas, são representados de forma equilibrada, por advogados particulares ou por defensores públicos. O réu, majoritariamente, é o ente municipal, tendo em vista o art. 208 da CF, que prevê que a creche é responsabilidade do município. Por fim, verificou-se que na grande maioria das vezes o pedido de vaga é acompanhado do pedido de tutela antecipada.

A principal característica da tutela de urgência é a provisoriedade, uma vez que a decisão é tomada de plano caso sejam verificados seus requisitos

obrigatórios, ou seja, a previsão do direito e o perigo da demora. Sua função precípua é evitar danos graves e de difícil reparação caso o pedido principal seja decidido apenas no final do processo.

Ao ser questionado a respeito da celeridade que a instituição da tutela de urgência nos processos que envolvem o direito à educação, o juiz titular da Vara da Infância e Juventude de Campos respondeu:

Com certeza a Tutela garante a celeridade. Se não cumprem no prazo, é necessário entrar com um pedido de cumprimento, e para dar efetividade à decisão o juiz tem que estabelecer alguma medida, como a multa, ou a determinação de custeio em unidade particular. (Juiz titular da Vara da Infância de Campos dos Goytacazes, 04/11/2021).

Além desses dados, foi possível constatar, a partir da análise das ementas dos processos de vaga em creche, que há a unanimidade no que diz respeito à concessão da vaga em creche a partir das decisões tomadas pelo Colegiado do Tribunal de Justiça. Suas decisões de procedência estão, em sua grande maioria, baseadas nos artigos 208, IV e 227 da CF/88, dos artigos 53, V e 54, IV do ECA e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, conforme explicitamos abaixo:

Consoante a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;⁵⁵

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)⁵⁶

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 determina que:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: (...) V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.⁵⁷

⁵⁵(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

⁵⁶(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

⁵⁷(Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: (...) IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;⁵⁸ (BRASIL, 1990).

Por fim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 regulamentou:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996).

Todavia, apesar de ser unânime o entendimento quanto ao acesso, há um tema recorrente que ocasiona a procedência parcial do pedido de vaga em creche, ou até o indeferimento, quando se trata do único pedido, isto é, quando o responsável judicializa afim de que seu filho estude em uma creche específica. Isso é possível verificar a partir de trechos retirados de decisões improcedentes ou parcialmente procedentes:

Processo nº 1

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des. Cintia Santarem Cardinali – 24º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 07 de outubro de 2020

A Ação se trata de uma Apelação Cível, baseada na remessa necessária. Na ocasião, o autor ajuizou, contra o município de Campos dos Goytacazes, uma Ação de Obrigação de Fazer com Pedido de Tutela Antecipada, a fim de que seu filho fosse matriculado especificamente na Creche Escola Maria Tereza de Calcutá. A exímia Des. Relatora, em seu voto, determinou que fosse confirmada a tutela antecipada para a concessão da vaga. O município, por sua vez, apelou a fim de que o pedido fosse julgado improcedente, tendo em vista a impossibilidade de o autor escolher uma creche específica na inicial. A Des. Relatora justificou seu voto da seguinte forma:

⁵⁸(Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)

MANUTENÇÃO DA SENTENÇA EM REMESSA NECESSÁRIA. A MATRÍCULA EM CRECHE PRÓXIMA À RESIDÊNCIA DA CRIANÇA CONSTITUI DIREITO FUNDAMENTAL PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **AS DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS DO ENTE MUNICIPAL NÃO DEVEM SER APRESENTADAS COMO IMPEDITIVO PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS.** AUSÊNCIA DE DESRESPEITO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. FUNÇÃO JURISDICIONAL QUE NÃO PODE SER AFASTADA QUANDO A FUNÇÃO EXECUTIVA FOR MAL EXERCIDA OU NÃO EXERCIDA, VIOLANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. **SE A DEMANDA É SUPERIOR À OFERTA DE VAGAS, DEVE O ENTE PÚBLICO ADOTAR POLÍTICAS MAIS EFICIENTES PARA A INSERÇÃO DE MENORES, DESTINANDO VERBAS PARA A CONSTRUÇÃO DE MAIS CRECHES.** IGUALMENTE, NÃO HÁ OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA O FATO DE O AUTOR NÃO HAVER REALIZADO A PRÉ-MATRÍCULA, CONSIDERANDO QUE O MUNICÍPIO DEVE CUMPRIR O JULGADO MATRICULANDO O AUTOR NA CRECHE MAIS PRÓXIMA DA RESIDÊNCIA, ONDE HAJA VAGA. A MATRÍCULA EM CRECHE LONGE DA RESIDÊNCIA DO AUTOR PODE INVIABILIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO DIANTE DA POUCA IDADE DO MENOR E DOS GASTOS COM O SEU DESLOCAMENTO. POR OUTRO LADO, **O CRITÉRIO DA PROXIMIDADE NÃO É SINÔNIMO DE PODER DE ESCOLHA PELOS PAIS DA CRIANÇA. O QUE NÃO SE PODE ADMITIR É QUE A DISTÂNCIA ENTRE A RESIDÊNCIA DO MENOR E A INSTITUIÇÃO DE ENSINO DISPONIBILIZADA PELO MUNICÍPIO IMPONHA SACRIFÍCIO À CRIANÇA OU VIOLE SEU DIREITO À EDUCAÇÃO.** (...) (DES. CINTIA SANTAREM CARDINALI, 24º Câmara Cível, 2020). (Grifos nossos).

Com base no exposto, é possível verificar que, em que pese seja considerado o interesse do menor, levando em conta sua pouca idade e as dificuldades de locomoção, que poderiam obstaculizar seu acesso à educação, foi concedido o direito à vaga em uma creche próxima a sua residência. No tocante ao pedido do autor, por sua vez, em relação à escolha da instituição, com base na leitura de várias ementas foi possível verificar o entendimento consolidado no sentido de que não há a possibilidade dessa escolha, cabendo à administração pública determinar qual instituição mais próxima à residência da criança possui a vaga para disponibilização. Ainda, com relação ao ente municipal, a presente decisão deixou claro que as dificuldades orçamentárias do ente público não são suficientes para ensejar a negativa de uma vaga, devendo ser construídas novas instituições de ensino, caso as existentes não atendam a demanda, visando assegurar o direito à educação.

Com relação à proposição da ação objetivando a disponibilização da vaga em creche, serão analisados alguns trechos das entrevistas realizadas com os defensores públicos de Campos dos Goytacazes, bem como com o juiz titular da Vara da Infância e Juventude, a fim de verificar os liames no decorrer do processo.

De início, o defensor responsável pelas ações contra a fazenda pública explica como ocorre o primeiro atendimento com os demandantes:

Quando a pessoa chega, é atendida imediatamente, porque a questão de falta de vaga em escola é prioridade. A princípio, é expedido um ofício para a Secretaria de Educação para tentar evitar a judicialização. O prazo para a resposta desse ofício é de uma semana. Como a Secretaria de Educação fica há dois quarteirões de distância do Núcleo da Defensoria, o cidadão que foi atendido já sai com o ofício e vai a Defensoria para entregá-lo. Então, por exemplo, se o atendimento foi em uma segunda-feira, na outra segunda, pela manhã, o indivíduo é orientado a proceder à Secretaria para verificar se houve uma resposta. Se não houve, o Defensor responsável já faz a primeira petição e distribui, ocasião em que vai para o juiz decidir. (Dr. João, Defensor Público de Campos dos Goytacazes/RJ, 02/12/2021).

Na ocasião, foi questionado ao Dr. João se os ofícios costumam ser atendidos por parte da Secretaria de Educação de Campos, no que ele respondeu:

Às vezes atendem. **Mas geralmente não resolve, porque por mais que exista uma vaga disponível, muitas vezes não é perto da escola do demandante, porque a escola que é perto está lotada.** Por exemplo, tem uma escola no bairro de Ururáí, que não consegue suprir a demanda daquele bairro, então eles redirecionam a criança para Pecuária, que fica longe, então as vezes não atende. Tem que ser próximo da escola mesmo. Dependendo da idade, não há transporte. Existem ônibus para a área rural, mas na cidade, o que existe é o vale transporte, a partir de 12, 13 anos. Uniformizados e com o cartão não pagam passagem. Portanto, tem que ser perto de casa. Ai quando não há a disponibilidade em Ururáí, por exemplo, e colocam o aluno em Pecuária, a Defensoria entra com o pedido para solicitar que a criança seja alocada em Ururáí, mesmo que para isso a escola fique lotada. (Dr. João, Defensor Público de Campos dos Goytacazes/RJ, 02/12/2021).

O que se depreende do exposto, é que geralmente a demanda não é atendida a partir desse ofício. Em algumas ocasiões o ofício não é respondido e, quando isso ocorre, apesar da Secretaria de Educação informar que disponibilizará a vaga para o demandante, tal vaga não atenderia ao requisito legal da proximidade com a residência, o que faz surgir a necessidade da judicialização. Nesse sentido, o Defensor ressaltou, ainda, que “a creche é um problema no município, pois não tem vaga para todo mundo. A prefeitura tem um sistema contendo o número de vagas existentes e faltantes”.

O juiz titular da Vara da Infância, por sua vez, informou que a maior demanda no município é realmente em vaga em creche, porém, não acredita que isso se deve à falta de estabelecimentos de ensino para esse fim, como podemos verificar a seguir:

Existe realmente uma demanda muito alta com relação a essa prestação jurisdicional. Em 2021 houve uma queda no número de ações nesse sentido

devido a suspensão das aulas, mas em tempos de normalidade, centenas de ações são ajuizadas visando a matrícula em creches e escolas. A maioria das ações é para pedidos de creche, sim.

(...) Com base nos processos, sempre que se determina a disponibilização de vaga em creche, o município cumpre, ainda que seja compelido através de uma Ação de Cumprimento, mas acaba atendendo a decisão judicial, então, se não tivesse creche, como o município iria atender? Teria que custear na rede particular, e não é isso que acontece.

(...) Desconheço o problema de faltas de creche, justamente porque geralmente é concedida a tutela antecipada e disponibilizada a vaga na creche. Não seria propriamente a falta de creche. Tem que considerar outra questão, que não é necessário esgotar a via administrativa para judicializar. Sendo assim, muitas vezes a pessoa não tentou resolver com o município, vai direto na justiça. Por isso não podemos afirmar que há a falta de creche. Como não é necessário esgotar a esfera administrativa, muitas vezes a questão cai direto no judiciário. Isso aí é bastante comum nesse tipo de ação. Na grande maioria dos casos as pessoas já entram direto com essa ação. (Juiz titular da Vara da Infância de Campos dos Goytacazes, 04/11/2021).

Diante do exposto, para o magistrado, o elevado índice de ações com relação aos pedidos de vaga em creche se deve ao fato de que não é necessário esgotar a via administrativa para ingressar com a ação judicial. O esgotamento da via administrativa, nesse caso, seria com a procura por parte dos responsáveis pelo menor da escola, da Secretaria de Educação, da Prefeitura, para, por fim, em caso de negativa, acionar o judiciário. Tal argumentação por parte do magistrado ocorre a partir do entendimento de que, se não houvesse vagas nas creches, quando o juízo determina a disponibilização da vaga, esta não seria disponibilizada.

Nesse sentido, foi questionado tanto ao Defensor, Dr. João, quanto ao Juiz responsável pela Vara da Infância, qual o tempo médio que dura o processo, desde a solicitação por parte do responsável, até o cumprimento do direito, mediante a disponibilização da vaga. Segundo o Defensor:

Leva aproximadamente um mês, entre a Defensoria oficiar a prefeitura, aguardar o retorno, em caso de negativa ao ofício, judicializar, quando chega no juízo demora em média 10 dias para sair a decisão e ser expedido o mandado de cumprimento. Então, todo o trâmite entre a procura do usuário por uma vaga na escola, até a vaga ser efetivamente disponibilizada, a criança deve ficar um mês fora da escola. (Dr. João, Defensor Público de Campos dos Goytacazes/RJ, 02/12/2021).

Segundo o juiz:

Não há um prazo estabelecido na lei. A partir da concessão da tutela antecipada, há a obrigação de fazer, ficando a critério do juiz estabelecer o prazo para o cumprimento dessa decisão, que pode ser 5 dias, podem ser 10, não há um prazo estabelecido, cada juiz tem seu critério. Costuma ser um prazo curto para a criança não ficar sem acesso. Até porque se a decisão não for cumprida dentro do prazo, se o município por exemplo não concede a vaga na rede pública, vai para a rede privada às expensas do município, o que é uma forma de dar efetividade à decisão. Porém, a decisão costuma ser cumprida. Não dentro do prazo, mas ordinariamente o

município cumpre. Que o juiz se recorda, duas vagas precisaram ser custeadas na rede particular por se tratarem de crianças com deficiência que necessitavam de cuidador e a rede pública não poderia atender naquele momento. (Juiz titular da Vara da Infância de Campos dos Goytacazes, 04/11/2021).

A partir dessas declarações, é possível verificar que, apesar de não haver um prazo determinado em Lei, ambos os profissionais procuram levar o processo com celeridade, a fim de que a criança não fique muito tempo sem acesso à creche. Porém, dentre as fases, desde a procura do defensor público por parte do pai, que vai oficializar a Secretaria de Educação, a espera por parte da Defensoria da resposta pela Secretaria, a entrada no processo por parte do defensor, a análise do processo por parte do juiz, o proferimento da sua decisão, bem como o aguardo do prazo de resposta por parte do ente municipal e o estabelecimento de multas em caso de descumprimento dentro do prazo, é um prazo considerado extenso para que a criança fique sem acesso ao direito à educação.

Para finalizar a questão envolvendo os processos que objetivam o acesso à creche em Campos dos Goytacazes, foi relatado pelos Defensores, o Dr. Tiago e o Dr. João, a respeito de uma época em que houve uma queda drástica nas ações envolvendo os pedidos de vaga em creche. Conforme relatado, por volta de 2013, foi firmado um acordo nos autos de uma ação civil pública, ingressada pelo MP em face do município de Campos dos Goytacazes. Na época, a prefeita da cidade era a Sra. Rosinha Garotinho, no qual são relevantes para a presente pesquisa dois itens: a) foi determinada a construção de novas creches no município; b) ficou acordado que a Prefeitura de Campos disponibilizaria um funcionário para atuar junto ao Núcleo da Defensoria Pública, a fim de desburocratizar o acesso à creche no município. Seguem os relatos a respeito do assunto:

Por parte do defensor responsável pelas ações interpostas contra a fazenda pública, Dr. João:

Certo dia, em um processo de pedido de vaga em creche, que se tratava de uma Ação Civil Pública, ficou acordado de que a Secretaria de Educação colocaria dentro do Núcleo da Defensoria, uma pessoa que ficaria responsável por resolver essas questões. Essa pessoa ficaria responsável por receber o ofício dentro do próprio Núcleo. Essa pessoa ia a Defensoria a tarde, verificava os ofícios por dia, que eram em média de 12 a 15. Essa pessoa tinha acesso a um sistema da Secretaria que a possibilitava verificar onde a criança estava matriculada e aonde a criança queria mudar, se tinha vaga ou se não tinha. No dia seguinte, ela ia para a Secretaria e tentava ajeitar todo mundo. Na semana seguinte, o solicitante voltava e com essa funcionária, a Defensoria passou a ter uma diminuição muito grande. Quando essa funcionária informava que realmente não tinha o que fazer,

era judicializado. **Essa funcionária da prefeitura tinha um alto índice de resolução de forma administrativa. Os ofícios, que antes eram enviados 10 por semana e voltavam os 10 sem resolução, passaram a voltar 3, 4. Eram resolvidos uns 70% dos casos.** Ou seja, existiam formas de resolver. Portanto, antes dessa funcionária, o que parecia, era que faltava um funcionário designado para resolver isso. Essa funcionária veio na época da Prefeita Rosinha, e o trabalho dessa funcionária foi ótimo. Na época, foi bom para todo mundo. Para o aluno, que conseguia uma vaga mais célere, para o Defensor e o juiz, porque era menos um processo, para a prefeitura, porque era menos um processo para pagar honorários. Após essa funcionária ter saído da função, voltou a aumentar o número de ofícios que não eram respondidos e, conseqüentemente, a quantidade de judicializações. (Dr. João, Defensor Público de Campos dos Goytacazes/RJ, 02/12/2021). (Grifos nossos).

O Dr. Tiago, ao ser questionado a respeito do atendimento dos pedidos da Defensoria por parte da Prefeitura, relatou:

Quando nós tínhamos uma parceria com o município (ai vai depender da Administração, porque cada uma pensa de um jeito), no sentido de ter uma pessoa da Secretaria na Defensoria para receber aqui no Núcleo as demandas das pessoas, para as pessoas não precisarem se dirigir daqui para a Secretaria ou outro lugar, a Judicialização era menor porque as demandas eram atendidas administrativamente, através da mediação desse funcionário da prefeitura. Porque é simples, chega um usuário aqui, você encaminha o usuário para era esse funcionário, que cumprindo o seu papel com excelente vontade, pega o telefone e liga para o responsável da creche, o Secretário de Educação e informa: “estou precisando disso”. E se a demanda não for atendida, o Defensor vai judicializar. Então essa intermediação desse funcionário ajudou muito. (Dr. Tiago, Defensor Público da Comarca de Campos dos Goytacazes, 02/12/2021).

Portanto, conforme exposto pelos Defensores, esse acordo realizado entre o Ministério Público, a Prefeitura de Campos e a Defensoria Pública, na época, foi responsável pela diminuição da necessidade de judicialização, uma vez que a desburocratização foi suficiente para a resolução da grande maioria das demandas levadas à Defensoria por parte da população.

O Dr. João esclareceu ainda, o período em que os funcionários da prefeitura desempenharam essa função de mediadores no Núcleo da Defensoria. O primeiro atuou no período compreendido entre 16/11/2015 a 20/03/2018 e o segundo, de 21/03/2018 à 06/06/2019. Devido aos altos índices de resolução que esses funcionários conseguiram junto à Defensoria, o Dr. João informou que foram solicitadas diversas vezes à Prefeitura de Campos que voltassem a disponibilizar um funcionário para esse fim, e:

Por isso foi marcada uma reunião com o juiz da Vara de Infância e a promotora, Dr. Anik, ocasião em que foi combinado com o representante da prefeitura de que enviariam outro funcionário, o qual não foi disponibilizado, apesar de em diversas ocasiões o declarante e outra Defensora terem

explicado para os representantes da prefeitura a importância desse funcionário no Núcleo. Porém, a última notícia que tiveram, foi de que a partir de 15/01/2022 esse funcionário seria disponibilizado. (Dr. João, Defensor Público da Comarca de Campos dos Goytacazes, 02/12/2021).

Apesar de ter sido realizada a pesquisa nos bancos de dados da Prefeitura, do Ministério Público e da Defensoria Pública de Campos, não foi possível encontrar o referido acordo em sua integralidade. Porém, em março de 2022, o Defensor Público, Dr. Tiago, conseguiu trechos do acordo que relatam o que foi informado pelos profissionais, e que foram anexados na presente pesquisa.

O referido arquivo discrimina os termos da ação civil pública cível nº 149800-10.2005.5.01.0282, cujos reclamantes foram o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e figurou como reclamado o Município de Campos dos Goytacazes. Dentre as diversas demandas da Ação, o Município de Campos dos Goytacazes ficou sujeito ao pagamento de multa por descumprimento das obrigações previstas no acordo judicial celebrado nos autos da presente ação civil pública. Na cláusula sexta, parágrafo quinto (página 8004 dos autos do processo), ficou determinada a criação de 20 (vinte) escolas/creches modelo, devendo ser destinado o montante de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) para custeio do projeto, devendo este ser implementado no prazo de 40 (quarenta) meses.

O Defensor Público, Dr. João, informou na ocasião da sua entrevista que até onde sabe, os termos do acordo estavam sendo cumpridos no que diz respeito a construção das creches, porém, não saberia informar a respeito do cumprimento dos prazos. A Secretaria de Educação, por sua vez, apesar dos esforços desta pesquisadora para ter acesso a informações a respeito do referido acordo, restaram infrutíferos, mediante a negativa de dois ex-secretários de educação em participar da presente pesquisa. Logo, não foi possível angariar mais informações por parte da prefeitura de Campos em relação à referida ação civil pública.

3.3.2 PROCESSOS DE TRANSFERÊNCIA

Conforme disposto na tabela 05, foram encontrados 7 processos cujos motivos da demanda foram pedidos de transferência da instituição em que os indivíduos estavam matriculados, solicitando matrícula em instituição mais próxima

da sua residência, conforme preconizado no art. 53, V, do ECA. Diante do exposto, foi elaborada a presente tabela contendo informações retiradas do relatório dos processos:

Tabela 07: Processos de Transferência entre instituições de ensino

| Características dos processos com pedidos de transferência entre instituições | | | | | | |
|--|--------------------|-----------|--------|-----------|------------|--------------|
| Categorias | | | Réu | | Decisão | |
| Ed. Infantil | Ensino fundamental | Sem info. | Estado | Município | Procedente | Improcedente |
| 03 | 02 | 02 | 01 | 06 | 04 | 03 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TJ/RJ.

A partir desses dados, urge ressaltar que a argumentação dos exímios desembargadores para a improcedência do pedido, nos três casos examinados, foi a mesma, conforme segue:

Processo nº 2

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des. José Carlos Paes – 14º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 08 de julho de 2020

A presente ação trata-se de uma apelação, na qual os pais da infante que pleiteava a transferência entre instituições, para uma escola mais próxima de sua casa, tiveram seu pedido negado pelo exímio desembargador, tendo em vista a proximidade da escola em que estava previamente matriculada com a sua residência. Neste caso, em específico, foi realizada uma pesquisa no site “Google Maps” pelo juízo, oportunidade na qual puderam observar que a escola em que foi disponibilizada a vaga pelo ente municipal se encontrava a menos de 4 Km de sua residência, em uma área que inclusive está regularmente servida por transporte público e, portanto, não restou verificada uma situação de comportamento estatal violador do direito à educação. Nesse sentido, o Douto Desembargador acrescentou que:

(...) não se pode exigir do Poder Público que viole as normas de organização das instituições de ensino, tal qual a relativa ao número máximo de alunos por sala, para o benefício de um aluno descontente com a escola que lhe foi oferecida. *Não sendo desarrazoada a distância entre a residência da menor e a instituição de ensino na qual está matriculada, não se há de falar na imposição de grande sacrifício à criança ou em violação de seu direito à educação.* 8. Dessa maneira, a regra estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente para garantir aos infantes estudar em escolas próximas de sua residência não é uma imposição, mas, sim, uma possibilidade que deve ser sopesada com as demais circunstâncias e peculiaridades do caso concreto. (José Carlos Paes, Desembargador da 14ª Vara Cível, 2020). *Grifos nossos.*

Apesar do exposto, é importante problematizar a ineficiência do transporte público em Campos dos Goytacazes, principalmente quando estamos diante da necessidade de utilização por uma criança pequena. Uma pesquisa realizada por Mamani (2017) sobre a política de transporte fluminense, demonstrou que o transporte público em Campos vem sendo alvo de disputas há muito tempo. Inicialmente, com relação aos transportes informais (as vans), que mesmo após a regulamentação, ocorrida em 2008 pela então prefeita da cidade, Rosinha Garotinho, não conta com as subvenções da prefeitura, uma vez que o Conselho Municipal de Transporte prevê que os descontos nas passagens, bem como as gratuidades (inclusive para os estudantes) se dará apenas nas linhas de ônibus do município.

Nesse sentido, ainda, Mamani (2017) traz à tona uma matéria da Folha da Manhã, de 01 de março de 2016, intitulada “Uma hora de espera por um ônibus é queixa”, que narra as dificuldades vividas pelos usuários do transporte público da cidade, inclusive com relação ao redesenho das linhas, que afetou muitas localidades, pois os ônibus deixaram de passar em vários locais, e em outros passaram a atuar com a frequência reduzida. Por fim, o autor ressaltou que no governo do ex-prefeito, Rafael Diniz, houvera bloqueios de pagamentos e suspensão dos programas sociais e que, mesmo após a retomada do Programa Campos cidadão, com um repasse menor do subsídio das passagens e conseqüentemente a cobrança de um valor maior por parte dos usuários, os conflitos foram agravados.

A partir do exposto, convém a reflexão a respeito da garantia contida no art. 208 da Constituição Federal:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) **VII** - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material

didático escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (Grifos nossos).

Diante da garantia constitucional da disponibilização do transporte público, nos convém problematizar que, apesar da subvenção oferecida pela prefeitura a partir da disponibilização do acesso gratuito dos estudantes as linhas de ônibus municipais, é possível verificar que há no município uma série de conflitos envolvendo a utilização desse transporte, inclusive diante da realidade da falta de oferta em determinadas regiões e o horário reduzido de determinadas linhas.

Processo nº 3

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a). Maria Celeste Pinto de Castro Jatahy - 26º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 15 de agosto de 2019

O referido processo trata-se de um Agravo de Instrumento, no qual o juiz responsável pela Vara da Infância de Campos indeferiu a tutela de urgência pleiteada através de uma decisão interlocutória. A transferência foi requerida pelos pais da infante, sob a alegação de que as irmãs desta estudam na escola cuja vaga foi pleiteada. Porém, segundo o juízo, não foram anexadas provas comprovando a referida alegação. Além disso, o exímio Juiz sustenta sua decisão, baseando-se no ECA, e ressalta impossibilidade de escolha do estabelecimento de ensino por parte do estudante, como se verifica a seguir:

(...) Ausência de evidências, em sede de cognição sumária, de que a escola indicada pelo autor seria a única existente nas proximidades da sua residência. 2- Direito fundamental à educação, amparado pelo art. 208, I, da CRFB/88, e art. 54, I do ECA (Lei 8.069/90), bem como pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que *não confere ao estudante a escolha de estabelecimento específico de ensino em que deseja ser matriculado, obrigando o ente público a lhe destinar a vaga*, sendo necessário perquirir sobre os aspectos que envolvem tanto a existência de vagas quanto a necessidade de frequentar especificamente naquela unidade de ensino (motivos que exigem a transferência do aluno). (Maria Celeste Pinto de Castro Jatahy, Desembargadora da 26º Vara Cível, 2019). (Grifos nossos).

Processo nº 4

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a).Des. José Carlos Paes – 14º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 04 de abril de 2018

A presente demanda também foi decidida em sede de Agravo de Instrumento. O Douto Desembargador seguiu o seu entendimento constante na análise do processo nº 2, pois diante da solicitação dos pais da criança para que esta fosse matriculada em uma creche específica, realizou uma pesquisa no site do “Google Maps”, ocasião em que se constatou que a creche em que estava matriculada estava localizada a 5 km de sua residência. Sendo assim, assinalou que o recorrente “não forneceu argumentos para explicar o motivo por que a unidade escolar atual não satisfaz seu direito educacional, não sendo bastante o mero pleito para justificar a transferência requisitada” (Paes, José. 2018).

Os 4 processos cuja decisão foi favorável, seguiram a mesma argumentação encontrada nos processos envolvendo requisições de matrícula, quais sejam, a proximidade da residência do solicitante com a instituição de ensino. Destas, apenas uma referia-se a pedido de transferência para uma escola estadual, haja vista que o solicitante contava com 14 anos na época. Na ocasião, o Douto Desembargador, Dr. Juarez Fernandes Folhes, da 14ª Vara Cível, concedeu a tutela de urgência e determinou o prazo de 24 horas para que o estado fornecesse a vaga ao adolescente, rejeitando a alegação do ente, de que o município seria competente para resolver essa demanda.

Nesse sentido, convém ressaltar uma questão apresentada pelo juiz da Vara da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes e por um dos defensores públicos entrevistados na presente pesquisa, que se trata dos pedidos de transferência motivados por disputas de tráfico, conforme segue:

(...) duas questões recentes que surgiram e interferiram na minha maneira de julgar estão associadas a disputa de tráfico. No caso o adolescente estava matriculado, com o direito a ser matriculado próximo a residência sendo respeitado e surgiu o problema enquanto situação de risco, que precisou ser considerado devido a essa situação de risco. Duas ações individuais com essa temática de risco decorrente de disputas de facções criminosas. O pedido de transferência se deu porque tinha riscos para o adolescente (Juiz titular da Vara da Infância de Campos dos Goytacazes, 2021).

No mesmo sentido, o defensor:

(...) porém, já foram detectado casos em que a pessoa diz que está em uma escola, e quando eu verifico no Google Maps, a casa está no meio do caminho e a pessoa quer mudar por exemplo porque algumas escolas tem

problemas com o tráfico, e outras escolas menores não tem esse problema. Só que não tem o que ser feito, porque o requisito legal é a proximidade e não a segurança (Dr. João, Defensor Público da Comarca de Campos dos Goytacazes, 2021).

Conforme o exposto, foi possível verificar que não há muitas discussões envolvendo a requisição de transferência entre instituições. Quando o demandante anexa provas que embasam o seu pedido, como a comprovação de que os irmãos da criança estudam no mesmo estabelecimento de ensino, ou imagens contendo a distância da escola em que o estudante está, demonstrando ter sua permanência fragilizada, bem como a proximidade da escola solicitada, a demanda tende a ser acolhida. A exceção ocorre quando o demandante, sem qualquer justificativa ou comprovação, solicita especificamente a transferência para outra instituição, pois isso contraria o próprio art. 54, I do ECA, uma vez que não cabe ao estudante, ou aos seus pais, a escolha do estabelecimento de ensino.

Porém, conforme a fala do Defensor Público, no sentido de que o requisito legal para embasar os pedidos de transferência entre instituições é o da proximidade com a residência, urge suscitar a discussão a respeito da importância da observação do critério de segurança para essas crianças e adolescentes, uma vez que o próprio juiz informou que em certas ocasiões precisou flexibilizar as suas decisões, pois estudar em determinada instituição de ensino geraria riscos à segurança do demandante.

3.3.3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA ENVOLVENDO O DIREITO À EDUCAÇÃO

A ação civil pública é um instrumento processual disciplinado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e é utilizado para responsabilizar os réus por danos morais ou materiais ocasionados a bens e direitos coletivos. Vale destacar, nesse sentido, a previsão legal contida na Constituição Federal, da competência do Ministério Público em promover a referida ação para proteger direitos difusos ou coletivos.⁵⁹

Diante disso, os temas que ensejaram as ações civis públicas encontradas no site do TJ/RJ a partir dos filtros utilizados, estão discriminados a seguir:

⁵⁹**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público: **III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Tabela 08: Temas referentes às Ações Civis Públicas

| CATEGORIAS | QUANTIDADE DE PROCESSOS |
|---|-------------------------|
| Alocação de funcionários em escolas situadas em zona de conflito | 01 |
| Disponibilização do terceiro turno e reformas estruturais | 01 |
| Melhoria nas condições de segurança e na estrutura física da escola | 03 |
| Solicitação de investimentos/recursos | 02 |

Processo nº 5

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a).Andrea Fortuna Teixeira - 24º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 17 de junho de 2020

O presente processo trata-se de uma ação civil pública na qual o *Parquet* requereu ao Tribunal a concessão de tutela provisória determinando a alocação de funcionários, quais sejam “um porteiro, um inspetor de pátio e um vigia” (TJ/RJ, 2022), em cada uma das unidades situadas na zona de conflito e extrema violência indicadas na inicial. Na ocasião, o *Parquet* alegou a omissão do ente municipal, e requereu uma multa diária em caso de não cumprimento no valor de R\$ 5.000,00 ao passo juízo *a quo* não concedeu a tutela provisória. Por sua vez, a exímia Desembargadora proferiu sua decisão de concessão da referida tutela nestes termos:

(...) embora a segurança pública seja uma preocupação generalizada da sociedade - e, sem dúvidas, um dos maiores desafios dos governantes atuais - a questão da violência nas escolas merece um olhar diferenciado. 16) Além do que, conforme hodierna jurisprudência, inexistente ofensa ao princípio da separação dos poderes, quando o Poder Judiciário atua no controle de políticas públicas. 17) Portanto, chega-se à inarredável conclusão de que existe probabilidade do direito. (Desembargadora Andrea Teixeira, 2020).

Processo nº 6

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a). Renata Machado Cotta- 3º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 08 de fevereiro de 2017

Nos autos da presente Ação Civil Pública o Ministério Público solicitou a instalação de um terceiro turno na instituição do DEGASE, o CENSE/Campos, bem como a disponibilização de transporte para os professores e a realização de obras emergenciais. O juízo *a quo* concedeu a tutela pleiteada, determinando a implantação do terceiro turno e a disponibilização de 100 outras vagas, a fim de viabilizar o acesso à educação/escola a todos, assim como determinou o bloqueio e sequestro de R\$ 55.000,00 para as referidas obras emergenciais na unidade. O estado do Rio de Janeiro recorreu da decisão e sustentou a incompetência do juízo de 1º grau para tomar tal decisão, além de alegar “a impossibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir nas escolhas quanto à adoção de políticas públicas, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, bem como a necessidade de observância da reserva do possível” (TJ/RJ, 2017).

A douta desembargadora, por sua vez, utilizou-se do princípio da proteção integral no âmbito infanto-juvenil para sustentar sua decisão, alegando ainda que:

(...) pode o Poder Judiciário proferir decisão liminar contra o ente federativo quando se encontra em jogo interesse individual indisponível, coletivo ou difuso, de conteúdo constitucional e especialmente voltado aos direitos fundamentais de crianças e/ou de adolescentes, de aplicabilidade imediata, visando a proteção integral no âmbito infanto-juvenil. (...) In casu, fora ajuizada AÇÃO CIVIL PÚBLICA pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de garantir os interesses dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no CENSE/CAMPOS, o que não tem sido observado no caso dos autos, uma vez que várias irregularidades foram constatadas na referida Unidade. (Desembargadora Renata Machado Cotta, 2017).

Noutro giro, foi importantíssima a contribuição da exímia desembargadora no que diz respeito a efetivação de direitos fundamentais à vida, quando esclareceu que:

(...) há o poder-dever de atuação da Administração no sentido de prestigiar um fundamento da República Federativa do Brasil, qual seja, a dignidade da pessoa humana, prestigiando-se, assim, o princípio do mínimo vital. Ademais, a essência do princípio da separação dos poderes não é tornar distantes e estanques as atividades de cada um dos Poderes, mas ao contrário, o sistema dos freios e contrapesos prega que deve haver uma interpenetração, de modo que um Poder possa contrabalançar o outro, especialmente diante de alguma irregularidade. Portanto, **não há**

como o Poder Judiciário fechar os olhos diante da precária situação em que se encontram adolescentes sob a sua tutela, enquanto verbas são destinadas a outros setores. (Desembargadora Renata Machado Cotta, 2017).

Cabe aqui ressaltar novamente a inaplicabilidade da alegação da reserva do possível no que diz respeito a garantia constitucional do mínimo existencial. Não pode o Estado deixar de assegurar condições adequadas para a existência digna do cidadão alegando a ausência de dotação orçamentária para esse fim. Ainda, no caso em tela, há que ser considerado o princípio da proteção integral à criança e ao adolescente, consoante art. 227, caput, da Constituição Federal, por meio do ECA, enquanto legislação regulamentadora.

Diante de todo o exposto, a desembargadora do caso em exame manteve a decisão proferida pelo juízo *a quo*, bem como confirmou a tutela de urgência para a concessão do transporte para os professores, a determinação da criação do turno noturno, o aumento de 100 vagas e o bloqueio do valor estipulado pelo juízo para a execução da decisão.

Urge ressaltar, por fim, que apesar da decisão favorável do juízo ocorrida em 2017, houve uma decisão, no âmbito do STF, de relatoria do Ministro Edson Faccin, na qual foi determinada a liberação de 70 adolescentes da unidade do Degase em Campos dos Goytacazes, em 2019, devido a denúncias de superlotação das unidades de internação para menores infratores. (G1, 2019).

Foram encontradas, ainda, seis decisões solicitando melhorias na segurança e na estrutura física de escolas do município, e outras duas decisões nas quais foram solicitados investimentos e disponibilização de recursos materiais e humanos nas instituições de ensino. Porém, seis dessas decisões possuem poucas informações em seu relatório, motivo pelo qual serão analisadas de maneira mais pormenorizada apenas as duas decisões de solicitação de melhorias que contém mais detalhes.

Processo nº 7

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a). Caetano Ernesto Da Fonseca Costa - 7º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 20 de julho de 2016

Nos termos da presente ação civil pública foi solicitado ao ente municipal a adequação da estrutura física da Escola Municipal Branca Peçanha Ferreira, em prédio que oferecesse condições satisfatórias aos alunos, regularizando o espaço físico das salas, considerando o número de alunos matriculados, bem como ajustando o número de bebedores, banheiros, ventiladores e funcionários.

O *Parquet* solicitou ao juízo *a quo*, ainda, que assegurasse também outras medidas que seriam indicadas em um estudo técnico realizado pelo órgão, ao passo que este deu uma sentença favorável, que foi mantida pelo tribunal. Nessa ocasião, o douto Desembargador sustentou que a existência de políticas públicas não exoneram o município de proporcionar as crianças e adolescentes o direito à educação, com o resguardo da integridade física dos mesmos no tocante às instalações físicas da escola e equipe pedagógica e de apoio e, ainda, que “Leis orçamentárias que devem atender aos comandos constitucionais que determinam o direito à educação e proteção da criança e adolescente” (Desembargador Caetano Ernesto Da Fonseca Costa, 2016).

Processo nº 8

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des (a). André Emílio Ribeiro Von Melentovytych- 21º Câmara Cível

DATA DA DECISÃO: 23 de outubro de 2018

No processo em epígrafe foi solicitada pelo Ministério Público a reforma do prédio que abriga a escola municipal João Borges Barreto, ou a construção de nova sede, a fim de conceder condições satisfatórias aos alunos. O município, por sua vez, não sustentou que as alegações foram infundadas. Ao contrário. Após o comando judicial, deu início a uma reforma na unidade. Neste sentido, o ilustre desembargador solicitou que um Comissário da Infância e da Juventude realizasse uma inspeção nas instalações, a fim de verificar se os problemas contidos nos autos já haviam sido sanados, no que foi respondido de que em sua maioria, sim.

Diante do posicionamento favorável do município em reduzir os problemas estruturais apresentados pelo Ministério Público, o ilustre Desembargador sustentou que foi revelada, por meio de inspeção, o empenho do Poder Público Municipal em garantir o acesso adequado à educação aos menores. No entanto, não deixou de ressaltar que “constatado que as instalações da escola reclamam reestruturação, ou

mesmo reconstrução, não pode o Poder Público se furtar a tal encargo, sob a alegação da reserva do possível” (Desembargador André Emilio Ribeiro Von Melentovytch, 2018).

Além dos processos encontrados, a Promotora Dra. Anik, na ocasião de sua entrevista, informou que são frequentes as denúncias de violação do direito ao acesso à educação, acrescentando ainda, que:

Atualmente são 126 Inquéritos Cíveis e 27 procedimentos Administrativos em curso, com o objetivo de assegurar o respeito a esse direito. Variamos tipos de problemas, sendo os mais comuns a reivindicação: por vagas em instituições de ensino, adequação dos espaços físicos de aprendizagem, disponibilização de transporte coletivo adequado ao acesso à unidade escolar, material escolar etc., todos relativos a crianças e adolescentes. (Dra. Anik Rebello, 18/01/2022).

Diante do exposto, é possível verificar que as ações individuais superam em muito as proposituras em face às ações coletivas, inclusive diante da relação de processos em curso. Segundo a promotora, em contra partida com a informação fornecida pelo juiz da Vara da Infância e Juventude de Campos, de que apenas no mês de março de 2020, houve mais do que duzentos processos. Não obstante, é necessário considerar que as ações civis públicas, uma vez que dizem respeito a toda uma coletividade, tem o condão de atingir mais pessoas do que as ações individuais.

Importante ressaltar, por fim, a informação fornecida pela promotora no que diz respeito às soluções extrajudiciais, uma vez que esta sustentou que “no âmbito das atribuições de tutela coletiva e de infância e juventude de Campos, a maior parte dos problemas é solucionada com providências extrajudiciais” (Dra. Anik, 18/01/2022). Portanto, grande parte das demandas encaminhadas ao órgão ministerial, sequer chegam a ser judicializadas.

3.3.4 PROCESSOS ENVOLVENDO A EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A educação inclusiva é uma modalidade de ensino cujo objetivo precípua é garantir que todos os indivíduos, sem qualquer exceção, participem da escola regular de ensino, visando, principalmente, a inclusão do público-alvo da educação

especial⁶⁰. Nesse sentido, considerando as particularidades da trajetória da educação especial enquanto direito social, é necessário ressaltar as diversas previsões legais no sentido de que a educação é um direito de todos, preservando a universalidade do direito⁶¹, além de que o atendimento educacional deve ocorrer, preferencialmente, na rede regular de ensino:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

Além das previsões constitucionais, a preferência ao ensino na rede regular está contida no art. 54, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente⁶² de 1990, no princípio introdutório da Declaração de Salamanca⁶³, de 1994 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996⁶⁴, que destinou o capítulo V para a educação especial.

Urge consignar, nesse sentido, o destaque conferido as políticas educacionais brasileiras a partir dos dois mandados do governo Lula (2003-2010) e no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), ambos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores – PT. Sobretudo, após a divulgação por parte da Secretaria de Educação Especial – SEESP da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), que ocorreu em 2008 e determinava como principal diretriz da política a construção de sistemas educacionais inclusivos, determinando os objetivos de assegurar:

O acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2008, s.p.).

⁶⁰ A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva estabelece como público-alvo da educação especial os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação (BRASIL, 2008).

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

⁶² Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: (...) III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

⁶³ As escolas deveriam acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas e outras [...] crianças deficientes e superdotadas, crianças que trabalham, crianças de origem remota ou de população nômade, crianças pertencentes a minorias linguísticas, etnias ou culturais e crianças de outros grupos desvantajados ou marginalizados (UNESCO, 1994, p.3)

⁶⁴ Art. 59 - Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação: I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

É relevante, ainda, explicitar a importância da promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, ocorrido em 2015 e intitulado como a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que objetiva, consoante seu art. 1º “assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015).

É possível verificar, diante do exposto, que há uma legislação abrangente no que diz respeito à educação inclusiva no Brasil, além do que, tais previsões constitucionais e infraconstitucionais representam uma conquista na efetivação do direito social à educação. No entanto, no dia 30 de setembro de 2020, foi sancionada pelo então presidente, Jair Messias Bolsonaro, a “nova” Política Nacional de Educação Especial (PNEE), por meio do decreto nº 10.502⁶⁵, que foi considerada pelos educadores e entidades da sociedade civil, como um retrocesso de mais de 30 anos no âmbito da educação inclusiva.

O referido decreto previa e incentivava em seu texto a criação e manutenção de escolas e classes especiais exclusivas para as pessoas com deficiência, em substituição aos ambientes de escolarização inclusiva⁶⁶. O referido Decreto foi judicializado em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 6590), ocasião na qual diversas organizações da sociedade civil pediram habilitação como *amicus curiae*, a fim de fornecerem subsídios para o julgamento (ABE, 2020) e já no dia 1º de dezembro de 2020, o Ministro do STF Dias Toffoli suspendeu o referido decreto, sob a justificativa de que as inovações contidas no referido decreto não estavam inseridos na disciplina educacional do país, conforme segue:

O Decreto nº 10.502/2020 inova no ordenamento jurídico. Seu texto não se limita a pormenorizar os termos da lei regulamentada (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), promovendo a introdução de uma nova política educacional nacional, com o estabelecimento de institutos, serviços e obrigações que, até então, não estavam inseridos na disciplina educacional do país (TOFFOLI, Dias; 2020, pp. 02/03).

⁶⁵ Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

⁶⁶Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...)VI - escolas especializadas - instituições de ensino planejadas para o atendimento educacional aos educandos da educação especial que não se beneficiam, em seu desenvolvimento, quando incluídos em escolas regulares inclusivas e que apresentam demanda por apoios múltiplos e contínuos; (BRASIL, 2020).

Desde então, ocorreram no bojo da referida ADI a manifestação de diversas organizações da sociedade civil, bem como uma audiência pública foi realizada no mês de agosto de 2021, com o objetivo de discutir a respeito das ordenações nas políticas de educação especial contidas no referido decreto. Na ocasião, foram ouvidos representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, bem como representantes dos Ministérios da Educação, Saúde e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O governo, por sua vez, nega a segregação (D'AGOSTINO, Rosane. 2021).

Diante do exposto, dos 12 processos envolvendo o direito à educação inclusiva encontrados utilizando os filtros da presente pesquisa, foram selecionados os 03 processos cujas ementas possuíam mais informações para serem apresentados a seguir:

Processo nº 9

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des. Alcides da Fonseca Neto

Data da decisão: 24 de novembro de 2020

A discussão contida nos autos indica que o genitor da infante apelou contra a sentença que julgou improcedente o pedido da criança de custeio das despesas em rede privada de ensino pelo ente municipal. A princípio, o juiz da Vara da Infância, Juventude e Idoso de Campos julgou improcedente o pedido sob a fundamentação de que a mesma não buscou a sua inserção em unidade da rede pública que contasse com profissionais habilitados ao seu desenvolvimento pedagógico.

Urge ressaltar que a referida sentença foi integralmente reformada pelo Tribunal no sentido de acolher a pretensão da menor, considerando que os responsáveis pela menor buscaram a efetivação de sua matrícula na seara administrativa, porém, considerando que não havia instituições de ensino que oferecessem as condições adequadas e inclusivas para crianças autistas, não restou outra opção para os pais da infante que não a busca perante o Poder Judiciário do custeio das mensalidades em unidade particular.

Ademais, é importante ressaltar que a referida ementa faz menção a um relatório emitido por parte da pedagoga em atuação junto ao Ministério Público, no sentido de que o projeto político-pedagógico das instituições públicas de ensino de Campos dos Goytacazes não contemplava a educação especial, sustentando, ainda,

que enquanto o sistema de ensino municipal não se adequasse às propostas da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, não haveria condições de incluir as matrículas dos alunos com deficiência nas unidades de ensino da municipalidade.

Processo nº 10

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des. Juarez Fernandes Folhes

Data da decisão: 13 de março de 2018

Neste processo, após o juízo de Campos ter indeferido o pedido realizado pelos responsáveis por um menor autista para que o município tivesse valores bloqueados de sua conta a fim de custear o pagamento das despesas da escola do infante, referentes ao 2º semestre de 2017, houve uma reforma da decisão por parte do Tribunal.

A argumentação do douto Desembargador consistiu no deferimento do pedido da parte autora, com a sustentação de que é dever do Estado assegurar o direito da pessoa com transtorno de espectro autista em sistema educacional inclusivo com fulcro na Lei nº 12.764/12, que instituiu a política nacional de proteção dos direitos da pessoa com transtorno do espectro autista. Não obstante, foi deferido o sequestro da verba pública, mediante a comprovação da respectiva matrícula e do pagamento referente a cada mensalidade.

Processo nº 11

ORIGEM: Comarca de Campos dos Goytacazes, Vara da Inf. da Juventude e do Idoso

RELATOR: Des. Marianna Fux

Data da decisão: 25 de junho de 2019

Neste julgado, houve um pedido de oferecimento de um mediador para acompanhar um menor com atraso no desenvolvimento, comportamento, humor e aprendizado. A ação, que contou com pedido de Tutela de Urgência, a princípio teve sua solicitação indeferida, porém, a ilustre relatora reformou a decisão e concedeu a Tutela de Urgência sob o fundamento de que seus requisitos autorizadores estariam presentes, quais sejam, a probabilidade do direito, uma vez que o direito à educação é assegurado constitucionalmente e o perigo de dano, que se revela ante a demora

na implementação das condições necessárias ao adequado desenvolvimento educacional da criança.

Não obstante, urge ressaltar que a referida decisão se fundamentou nos artigos 205 e seguintes da CRFB/88, nos artigos 53, 54 e 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 4º, 58 e 59, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/1996, bem como na ampla proteção prevista pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência. De igual importância, é o destaque contido na decisão de que o atendimento educacional especializado fosse oferecido preferencialmente na rede regular de ensino, seguindo o disposto nos dispositivos supramencionados.

Diante de todo o exposto, foi possível verificar que há, por parte dos responsáveis pelas crianças, uma demanda no sentido de que cabe ao município oferecer as condições para o acesso e permanência dos seus filhos nas instituições de ensino, mediante a disponibilização de mediador em sala de aula, bem como outros profissionais que colaborem com o a adaptação dessa criança. Importante chamar atenção para o fato de que as decisões judiciais costumam atender aos pedidos de tutela de urgência, principalmente partindo da fundamentação de que se trata de pedidos visando à garantia do direito à educação, logo, existe a probabilidade do direito e que sua negativa incorre no perigo de dano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumprido reconhecer que as considerações aqui feitas, a partir dos argumentos teóricos que fundamentaram o trabalho, bem como a partir da exposição e análise dos dados coletados, objetivam sinalizar um ponto de partida para futuras pesquisas e investigações, tendo em vista as limitações encontradas no que diz respeito ao tempo do mestrado e, de forma excepcional, diante de uma pandemia que impôs percalços e a necessidade de adaptação a estratégias remotas, como as entrevistas, que não puderam ser realizadas de forma presencial, bem como impossibilitou a análise dos processos físicos, apesar da disponibilidade do juízo da Vara da Infância de Campos em conceder o acesso a tais processos ter sido informada nos meses finais da pesquisa.

Em síntese, foi possível verificar uma expansão de direitos desde a redemocratização, inclusive no que diz respeito ao direito à educação. Nesse sentido, a pesquisa buscou amparo na legislação educacional do país, a partir do que está preconizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.060/90) e, em especial, a partir da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que declarou a educação como um direito público subjetivo e previu os remédios jurídicos que permitem ao cidadão reivindicar esse direito, além das funções essenciais à justiça, composta pelo Ministério Público, Defensoria Pública e a Advocacia (pública e privada), que possuem como objetivo disponibilizar a todos o acesso à justiça.

Neste ponto, é claro, nos cabe problematizar esse acesso, pois, apesar das previsões constitucionais e infraconstitucionais, é sabido que boa parte da população não tem acesso ao Judiciário. No que diz respeito ao tema desse estudo, qual seja, a judicialização da educação, nos deparamos com a problematização dos “fura-fila”, que acaba privilegiando a população que tem acesso ao Judiciário em detrimento das que não tem.

No entanto, especificamente no que diz respeito ao município de Campos dos Goytacazes, nos cabe tecer algumas considerações dos processos educacionais: 1) dentre os 221 processos encontrados no site do TJ/RJ, a grande maioria, correspondendo a 214 processos, se referem a processos individuais; 2) dentre os processos individuais, 100% dos processos ensejam o acesso e a permanência na

educação, não havendo no teor dos referidos processos uma problematização no que diz respeito à qualidade da educação; 3) conforme informado pelo juiz da Vara da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes, em sua entrevista, bem como pelo Defensor Público, Dr. João Conalço, e pelo teor dos processos analisados, as demandas geralmente são atendidas, tendo em vista que trata-se de nada além da busca pela efetivação do direito, através do acesso a uma vaga ou de condições para a permanência, como a oferta de transporte ou de um leitor.

Além do exposto, nos cumpre ressaltar que o tempo médio para a concessão de uma vaga demora em média de um (01) a três (3) meses, conforme relatado pelo Defensor Público e pelo juiz em suas entrevistas, pois apesar de considerarem céleres seus andamentos no âmbito de suas instituições, certo é que ainda é um processo burocrático, uma vez que na Defensoria Pública há o atendimento, a redação de um ofício que é encaminhado à Secretaria de Educação do município buscando a vaga de forma extrajudicial, que geralmente não é atendida. Após esse prazo, há a redação da petição, seguida do peticionamento, da análise do juízo, da determinação de cumprimento em face da Secretaria de Educação e, por fim, nos casos em que não há o cumprimento voluntário, é estabelecido um novo prazo, com a imposição de represálias, como a multa. Neste ponto, convém ressaltar que conforme o juiz relatou em sua entrevista, o cumprimento por parte da Secretaria de Educação costuma ser voluntário. No entanto, no decorrer de todo esse processo burocrático, a criança ou o adolescente estão fora da escola, sem acesso ao direito à educação.

Com relação aos pedidos coletivos, por sua vez, advindos do Ministério Público através de Ações Civis Públicas, os motivos de pedir vão desde reformas nos estabelecimentos de ensino a construção de creches e escolas, e a solicitação da disponibilização de funcionários como professores, seguranças em locais onde há conflitos entre o tráfico, dentre outros. Nesse sentido, é importante ressaltar que ações dessa natureza demandam muito mais recursos do que pedidos individuais, e por isso costumam demorar muitos anos para serem efetivadas.

Ainda no que diz respeito às Ações Civis Públicas, é importante chamar atenção para a Ação Civil Pública Cível nº 149800-10.2005.5.01.0282, proposta pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do município de Campos dos Goytacazes, cujo trecho consta nos anexos desse estudo. A referida ação, dentre outras medidas, ensejou a construção de

escolas/creches modelos que deveriam ser construídas no prazo de 40 (quarenta meses) e, ainda, conforme sustentado pelos Defensores Públicos Dr. João Conalgo e Dr. Tiago Apud, ensejaram também medidas extrajudiciais, como a realização de reuniões entre os órgãos municipais, juntamente com representantes do Ministério Público, Judiciário e Defensoria, dentre as quais, em uma destas reuniões, ficou acordado que seria disponibilizado por parte da prefeitura, um funcionário da Secretaria de Educação do Município, que atuaria no Núcleo da Defensoria, a fim de diminuir a burocratização do acesso aos direitos demandados, incluindo o direito à educação.

Além disso, com base nas reformas das decisões dos Tribunais, em sede de recurso ou devido ao duplo grau de jurisdição, é possível concluir que grande parte das demandas foram atendidas pelos desembargadores, principalmente através da concessão das tutelas de urgência requeridas, estando tais decisões fundamentadas no sentido de que se tratava de pedidos visando a garantia do direito à educação constitucionalmente previsto. Ainda, urge ressaltar que determinadas demandas não foram atendidas devido a interpretação de que apesar da previsão legal de que o direito à educação deverá ser ofertado na instituição de ensino mais próxima, fica a critério da administração pública organizar a disponibilização de vagas da melhor forma, em nada prejudicando os alunos quando a vaga é oferecida em uma escola que apesar de não ser a mais próxima, não é distante, e possibilita o acesso.

Diante do exposto, pode-se verificar que o Judiciário de Campos dos Goytacazes está sendo chamado a se pronunciar em casos concretos, principalmente em demandas individuais, nas quais não foi possível a solução de forma extrajudicial, seja devido a alta burocratização, ou a divergência de interpretação dos dispositivos legais por parte do demandante e o município de Campos. As ações, em sua maioria, se trata de pedidos que ensejam a oferta do direito à educação a partir da solicitação de vagas, de transferência e de transporte. Poucas são as demandas referentes à permanência, estando em sua maioria concentradas no âmbito da educação inclusiva, a partir da solicitação de disponibilização de letores e mediadores. Além disso, são nulos os processos demandando a qualidade do ensino, o que aduz para a necessidade de pesquisas posteriores focadas nesse aspecto.

Portanto, de forma a sintetizar os resultados obtidos na pesquisa, considerando o universo de matrículas a partir dos dados levantados, a

judicialização foi pouco expressiva no que diz respeito a construção de políticas públicas. Levando em consideração o marco temporal do estudo, qual seja, de 2009 à 2020, foram poucas as ações civis públicas encontradas. No entanto, importante ressaltar o fato de que grande parte dos processos existentes não são dispostos no site do TJ/RJ, conforme exposto pelo juiz entrevistado, o que levanta a questão da importância da disponibilização desses dados na plataforma do Tribunal de Justiça, a fim de que posteriores pesquisas sejam tão fidedignas a realidade quanto possível.

Não obstante, a partir do teor das decisões analisadas, foi possível verificar que tanto o juiz de primeiro grau quanto os desembargadores responsáveis pelos referidos processos, atenderam às demandas fundamentando-se na CRFB/88 e também nas leis infraconstitucionais, entre elas o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Portanto, no município de Campos dos Goytacazes, em especial nos processos que foram objeto do presente estudo, as solicitações foram em sua maioria a respeito da busca pelo acesso ao direito à educação, e a Defensoria Pública e o Ministério Público, enquanto órgãos cuja função é essencial à Justiça, buscaram a efetividade do direito junto ao judiciário, que mediante a análise deste autora, vem atuando de forma a atender essas demandas, determinando que o executivo dê efetividade a todo o corpo legislativo supramencionado.

REFERÊNCIAS

ABE, Stephanie Kim. Educação especial: os retrocessos do decreto 10.502 e os esforços para revogá-lo. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/noticias/educacao-especial-os-retrocessos-do-decreto-10-502-e-os-esforcos-para-revoga-lo>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira. Revista de Direito Brasileira, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 357-379, set. 2012. ISSN 2358-1352. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2668>. Acesso em: 19 nov. 2021.

ABRÚCIO, FL. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 39-70.

Agência Senado. Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. Fineduca. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.10, n. 27, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104054/58657>. Acesso em: 14 jan. 2022.

ALMEIDA, Eneá de Stutz; TORELLY, Marcelo D. “Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional: Estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do estado democrático de direito”. Em: Sistema Penal & Violência: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito, v. 2, nº 2, Porto Alegre: PUCRS, 2010.

ALMEIDA, Eneá de Stutz; TORREÃO, Marcelo Pires; LIMA, Camila Gomes; CASTRO, Rodrigo Silva. A luta dos Ex-Cabos da FAB pela anistia: Análise do Dissenso Institucional a Respeito da Natureza da Portaria 1.104-GM3/64. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas) - Universidade de Brasília.

ALMEIDA, ÉRICA T. V. A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. Revista Vértices, v. 23, n. 1, p. 325-350, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15871>. Acesso em: 25 mai. 2022.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. Educação & Sociedade, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e Oposição no Brasil. RJ, Vozes, 1984.

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

Ato Institucional Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968. (1968). Brasília; 147º Independência e 80º da República. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm;

Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Rio de Janeiro, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial. Legitimidade Democrática. Revista Eletrônica da OAB, Rio de Janeiro, s/n, 2012. Acesso em: 04 out. 2020.

BAUER, Martin W. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 189-215.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. "Ditadura militar, atos institucionais e poder judiciário". *Justiça do Direito, Passo Fundo*, v. 29, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/5611/3826>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BOLLMAN, M. G. N; AGUIAR, L. C. LDB: projetos em disputa: Da tramitação à aprovação em 1996. *Revista Retratos da Escola*, 10, (19), 407-428. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/703>. Acesso em: 06 jan. 2022.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988. Curitiba: Juruá, 2005, p. 98).

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrador/components/com_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume_1_digital.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de Julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Diário Oficial da União: Brasília, 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 56, de 20 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc56.htm. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Lei 13.146 de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Presidência da República, Atos do Poder Legislativo, Brasília, jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a Ação Civil Pública. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. Lei n.º.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995.

BRZEZINSKI, Iria. Princípios da Carta de Goiânia/IVCB na Constituição Federal “cidadã” (CF/1988): participação da sociedade civil nas políticas educacionais. Revista brasileira de política e administração da educação. v.29, n.2, p.223-241, mai-ago. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Política pública: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Karina Melissa. A Justicialidade do Direito a qualidade do ensino fundamental no Brasil. 195p. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2008.

CAETANO, Flávio Croce. Prefácio. In: SECRETARIA DE REFORMA DO

JUDICIÁRIO. Atlas de Acesso à Justiça: Indicadores nacionais de acesso à justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 9-9.

CAMPOS, A.; AQUINO, L. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, v. 3, n. 17, p. 17-64, 2009.

Campos dos Goytacazes. Após decisão do STF menores começam a ser liberados na unidade do degase em Campos, no RJ. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/rj/norte-fluminense/noticia/2019/06/21/apos-decisao-do-stf-menores-comecam-a-ser-liberados-de-unidade-do-degase-em-campos-no-rj.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, Diana. Porque a nova política de Educação Especial é vista como um retrocesso. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/10/23/por-que-nova-politica-de-educacao-especial-e-vista-como-retrocesso.htm>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CARVALHO, José Murilo de (2008). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTELO, Rodrigo. O SOCIAL-LIBERALISMO AUGÉ E CRISE DA SUPREMACIA BURGUESA NA ERA NEOLIBERAL. São Paulo, 2013.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; SIQUEIRA, Gustavo Silveira. Pequeno ensaio sobre a injustiça: memórias secas de um tribunal de segurança nacional. Sequência, Florianópolis, v. 61, p. 111-125, 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O (org.). A educação nas Constituintes Brasileiras (livro eletrônico): 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 44-72.

CODATO, A. N. (2004). Golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historia/article/view/2735/2272>. Acesso em: 15 maio 2021.

COSTA, D. S. Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Roseli Maritan de Aboim. Judicialização da educação no contexto do capitalismo neoliberal. – Rio de Janeiro, 2019. 165 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, 2019. Acesso em: 17 out. 2020.

CORRÊA, Luiza Andrade. Judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo. 2014. 234f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.) Educação nas Constituintes Brasileiras (livro eletrônico): 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 90-105.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. Revista CEJ, v. 1, p. 32-45, 2009.

D'AGOSTINO, Rosane. STF faz audiência pública antes de decidir sobre ação que questiona nova política de educação especial. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/23/stf-faz-audiencia-publica-antes-de-decidir-sobre-acao-que-questiona-nova-politica-de-educacao-especial.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2022.

DAVIES, N. Fundeb: uma avaliação. Revista Educação e Políticas em Debate, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 100–115, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57601>. Acesso em: 04 jan. 2022.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Descompasso na educação básica no Estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém, matrículas públicas caem. Revista Educação e Cultura Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 45, p. 31-54, 2019.

DOS SANTOS, André Filipe Pereira Reid. Defensoria Pública do Rio de Janeiro e sua clientela. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 14, n. 1, p. 107-126, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc. [online]. 2007, vol.28, n.100, pp.691-713.

ESTRADA, A.J. La teoría de los derechos públicos subjetivos en la obra de Georg Jellinek. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997.

FALEIROS, V. P. O que é política social? (Coleção primeiros passos). São Paulo: Brasiliense, 2004.

FÁVERO, O. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: _____. (Org.) Educação nas constituintes brasileiras (livro eletrônico): 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 298-314.

FELIPPE, Jonis M. O Estado Social e os fundamentos históricos e conceituais da Política Social: origem e institucionalização. Estação Científica (UNIFAP). Macapá, v. 7, n. 3, p. 37-49, set./dez. 2017.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil - ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais). p. 318.

FERNANDES, Florestan. A ditadura em questão. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982. p. 25.

FERNANDES, F. Que tipo de República? São Paulo: Brasiliense, 1986.

GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais Fundamentos, Regime Jurídico, Implementação e Aferição de Resultados. São Paulo: Ed. Saraiva. 2012.

Gouvêa, Raíssa Julie Freire, et al. "A Redemocratização Fragilizada De 1988: O AI-5 Em Contraste Com Os Direitos Humanos Constitucionais." *Research, Society and Development* 9.7 (2020). Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo3003158-a-redemocratiza%C3%A7%C3%A3o-fragilizada-de-1988-o-ai-5-em-contraste-com-os-direitos-humanos-constitucionais. Acesso em: 14 de ago. 2021.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 2009.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

ÍNDICE do IDEB. [S. l.: s. n.], 2017. 1 atlas. Disponível em: <http://atlasnf.uff.br/indice-do-ideb/>. Acesso em: 29 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Cidades – Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2020.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (2017). IDEB – Resultados e Metas. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 29 dez. 2020.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (2018). *Resultados finais do Censo escolar (redes estaduais e municipais)*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em: 19 dez. 2020.

KNUST, Karine. Cidades do interior ocupam primeiras cinco posições em ranking de séries finais no RJ. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2020/09/18/cidades-do-interior-ocupam-primeiras-cinco-posicoes-do-ideb-2019-em-ranking-de-series-finais-do-ensino-fundamental-no-rj.ghtml>. Acesso em: 29 dez. 2020.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

Lima, Daniela de. A Ditadura Militar, a Redemocratização e a Democracia Representativa no Brasil. v. 16, nº. 31, p. 75 - 92, jan./jul. 2012. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3392/2104>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. 500 anos e o direito no Brasil. São Paulo: Cadernos de Direito e Cidadania II, IEDC, 1999c. p. 73-88.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAMANI, Hernán Armando. Usuário: ator ausente da Política de transporte fluminense. Humestudo das políticas e os conflitos nas cidades do Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes. *Paper* apresentado no 18º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), 26-29 de Julho de 2017.

MENDONÇA, Sonia Regina; FONTES, Virgínia. História do Brasil recente: 1964-1980. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

O'CONNELL, Rory; NOLAN, Aoife; HARVEY, Colin; DUTSCHKE, Mira; e ROONEY. Eoin. Applying an international human rights framework to state budget allocations: rights and resources. London: Routledge, 2014, p. 74.

OLIVEIRA, Francisco de. 1976. A economia brasileira: crítica a razão dualista. Seleções CEPRAP nº. 1. 2. ed. São Paulo, Brasiliense; e _____. 1977. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. Educação & Sociedade. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015a. Acesso em: 08 jan. 2022.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.) Educação nas Constituintes Brasileiras (livro eletrônico): 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2014. p.194-239.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

PERONI, Vera M. Vidal. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. In: Revista SIMPE – RS, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.

PERONI, Vera. Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. 2013.

PINO, Ivany Rodrigues et al. EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE: CARTA DE GOIÂNIA REVISITADA. Educação & Sociedade [online]. 2018, v. 39, n. 145, pp. 811-816. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018v39n145ED>. Acesso em: 02 jul. 2022.

PIQUET, R.; TAVARES, É.; PESSÔA, J. M. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 38, p. 201–224, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2017-3808>. Acesso em: 08 fev. 2021.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT13-3779.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011a. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3172/317227057007.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO - TJ/RJ – Disponível em: <http://www4.TJ/RJ.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso em: 27 dez. 2020.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. Brasil: Neoliberalismo versus Democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SADEK, Maria Tereza. Reforma do judiciário. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 29 de ago. 2021.

SAES, Décio. Classe média e sistema político no Brasil. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

Sampaio, P. A. "Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a cf/88". In: Cardoso Júnior, J. C. (org.). A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

Santos, Boaventura de Sousa, Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007, 120 p.

SANTOS, Doutor, professor da FDV-ES, a. F. P. R. Dos. Defensoria pública do rio de janeiro e sua clientela. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], [S. l.], v. 14, n. 1, p. 107–126, 2012. Disponível em:

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1994>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação – LDB, trajetórias, limites e perspectivas. 2011.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 29, n. 2, nov. 2013. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43520>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

SCHERF, E. da L.; RIBEIRO, P. A. M. A Reforma do Poder Judiciário e a Democratização do Acesso à Justiça: Uma Análise das Influências da Secretaria de Reforma do Judiciário como Contributo para a Efetivação dos Direitos Fundamentais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, XIII, Santa Cruz do Sul, 2016. Anais Eletrônicos... Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15782>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SILVA, Franklyn Roger Alves. A NOVA FORMATAÇÃO CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA À LUZ DA EMENDA N. 80/14. BLOG DO CURSO CEI, v. 1, p. 1, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/28642109/A_NOVA_FORMATA%C3%87%C3%83O_CONSTITUCIONAL_DA_DEFENSORIA_P%C3%9ABLICA_%C3%80_LUZ_DA_EMENDA_CONSTITUCIONAL_N_80_14. Acesso em: 04 set. 2021.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 304f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVEIRA. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. Jornal de Políticas Educacionais, Paraná, v. 5, n. 9, 2011.

SOUSA SANTOS, b. et al. Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SOUZA, L. D. F. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2012, vol. 4, n. 7, Jul.-Dez. p. 528-546. Acesso em 10 fev. 2021.

STRECK, Lenio; TASSINARI, Clarissa; LIMA, Danilo Pereira. A relação direito e política: uma análise da atuação do Judiciário na história brasileira. Pensar, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 673-984, set/dez. 2013.

Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6590. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755053491>. Acesso em: 15 abr. 2022.

UNESCO. Declaração de Salamanca Sobre princípios, política e práticas na área das necessidades educativas especiais 1994. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139394por.pdf>. Acesso: 24 nov. 2020.

VIEIRA, S.L., 2007. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista brasileira de Estudos pedagógicos*, 88(219), p.291–309.

VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

XAVIER, A. B. S., & de Moraes Peixoto, V. *Qualidade da Educação e Financiamento Público: Uma análise do Desempenho dos Municípios do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/473/2018/10/Qualidade-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-Financiamento-P%C3%ABlico-Uma-an%C3%A1lise-do-Desempenho-dos-Munic%C3%ADpios-do-Norte-e-Noroeste-do-Rio-de-Janeiro.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2020.

ANEXOS

Entrevista com o Juiz de Direito da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Campos dos Goytacazes

1. O senhor poderia falar um pouco da sua trajetória profissional?
2. Como ocorreu o seu ingresso na Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Campos dos Goytacazes?
3. O senhor já teve experiências em outras varas?
4. O senhor poderia falar um pouco sobre a equipe com a qual trabalha?
5. Quais são os tipos de processos que o senhor mais recebe nesta Vara?
6. Existe alguma forma de registro desses processos?
7. O senhor poderia falar um pouco dos processos que surgem na Vara relacionados especificamente o direito à educação?
8. Nesses processos, existe alguém na equipe que atue somente sobre este tema?
9. O senhor poderia comentar como ocorre o diálogo com o Ministério Público, a sociedade Civil ou com o Poder Executivo de maneira extrajudicial com relação as demandas educacionais?
10. O que o senhor pensa acerca da atuação do Poder Judiciário na garantia do direito à educação?
11. Na sua opinião, quais os limites da atuação jurisdicional no tocante ao direito à educação?
12. Quais são as principais leis e jurisprudências utilizadas para embasar as decisões de demandas solicitando o acesso à educação?
13. Os processos envolvendo o direito à educação estão mais concentrados em quais aspectos: acesso, qualidade ou permanência? Há alguma demanda, como por exemplo denúncias sobre desvio de verbas, nas quais todos esses aspectos estão presentes?
14. Quais os principais limites, na sua opinião, encontrados para conceder o acesso a um direito educacional?
15. A maior parte das demandas parte dos cidadãos, da Defensoria Pública ou de outros?

16. Em geral, as demandas sobre educação nesta Vara têm sido resolvidas por meio de acordos via conciliação e mediação ou somente pela via judicial?
17. O que o senhor acha dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) do Ministério Público como possibilidade de diminuição das demandas pela via judicial?
18. A partir de uma prévia pesquisa feita no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, pude identificar uma dificuldade para encontrar o teor das ações, pelo fato de estarem protegidas pelo segredo de justiça. Na sua opinião, é possível disponibilizar mais informações para fins de pesquisa e consultas, sem prejudicar o sigilo das ações?
19. Apesar da entrada em vigor da EC59 ter sido em 2009, não foram encontrados no site do TJRJ processos envolvendo demandas relacionadas ao Direito à Educação em Campos entre os anos de 2009 e 2012. O senhor saberia informar o porquê disso? Se é devido a falta de informações no site ou se de fato não houve judicialização?
20. Verificou-se uma alta demanda relacionada ao direito à creche no município. Qual a sua opinião quanto a isso? Seria uma falta de política pública específica?
21. Ainda com relação a vaga em creche, foi possível verificar que a maioria dos processos contém o pedido de tutela antecipada. De acordo com sua experiência profissional, isso colabora para a celeridade do processo?
22. Foi encontrado em um Acórdão disponível para visualização, a informação do prazo de 05 dias estabelecido pelo magistrado para a disponibilização da vaga ao aluno demandante. Esse é o prazo usualmente utilizado? Ele costuma ser atendido pelo ente acionado?
23. Nos casos em que o ente acionado informa não ter verba suficiente para disponibilizar o direito pretendido, de que forma o senhor se posiciona e em que se baseia ao tomar sua decisão?
24. Há um artigo com relação a judicialização da educação que utiliza o termo “fura-fila” para definir os processos com pedido de vaga em escolas, sob a justificativa de que aquele que judicializa passa na frente dos alunos que também estão aguardando uma vaga. Qual a opinião do senhor sobre isso?
25. O senhor gostaria de acrescentar mais alguma informação?

Entrevista com o Defensor Públicode Campos dos Goytacazes

- Caracterização e identificação do Defensor entrevistado:

01. Quando ingressou na defensoria?

02. Existe alguma função específica desempenhada pela defensoria pela qual o senhor é responsável?

03. Sempre atuou em Campos dos Goytacazes?

04. Como é composta a sua equipe?

- Caracterização da atuação:

05. As atuações do direito à educação estão direcionadas para qual área?

06. Como é realizado o atendimento de vocês ao público?

07. Como são feitos os registros dos processos envolvendo o direito à educação?

08. Existe prioridade de atuação? Como e quando ela é definida?

09. A sociedade civil participa de alguma forma junto ao órgão?

- Questões relacionadas ao direito à educação:

10. Quais os principais motivos que levam a população procurar a defensoria?

11. Você acha que a sistematização das denúncias no site da DP/RJ contribuiria para o acesso de pesquisadores e estudantes a informações importantes?

12. Qual a sua análise da atuação da Defensoria Pública para a garantia do direito à educação?

13. Com relação a defensoria pela qual é responsável, especificamente, considera que conseguem, dentro de suas limitações, realizar uma intervenção assídua?

14. Na opinião do defensor, existem barreiras para atuar na educação? Se sim, pode falar sobre suas razões?

15. Com relação às denúncias envolvendo o direito à educação, estão mais concentradas em que aspecto: acesso, qualidade ou permanência?

16. A qualidade da educação tem sido exigida de alguma maneira aos órgãos públicos?

17. Quais as estratégias mais utilizadas pela defensoria a fim de que o Executivo cumpra com suas responsabilidades no que diz respeito à educação?

18. A partir da análise dos processos educacionais no site do TJ/RJ, foi possível identificar uma demanda muito alta no que diz respeito a vagas de creche no município de Campos. Algo tem sido feito pela defensoria a fim de diminuir esse problema?

19. Qual seu posicionamento com relação à atuação da Defensoria Pública no controle social do Estado a partir das exigências de cumprimento dos direitos sociais?
20. Na sua opinião, a Defensoria Pública tem cumprido com o seu dever?
21. As pessoas que procuram a Defensoria para efetuar denúncias, reconhecem os limites de atuação da instituição?
22. Existe algum perfil de indivíduos que mais aciona a Defensoria Pública com o objetivo de efetivar o direito à educação?
23. A maior parte das demandas é resolvida de forma judicial ou extrajudicial?
24. Gostaria de falar a respeito de algum caso que marcou a sua atuação na defensoria no que diz respeito ao direito à educação?

Entrevista com a promotora Tutela Coletiva da Infância e da Juventude de Campos dos Goytacazes

- Caracterização e identificação da promotora entrevistada:
 01. Quando a promotora ingressou na promotoria da *Tutela Coletiva* da Infância e da Juventude?
 02. Qual o período de atuação?
 03. Quais os motivos para trabalhar nesta promotoria?
 04. Sempre atuou em Campos dos Goytacazes?
 05. Já atuou em outra promotoria?
 06. Como é composta a sua equipe?
- Caracterização da atuação:
 07. Quais as funções desempenhadas na promotoria?
 08. As atuações na Infância e Juventude estão direcionadas para qual área?
 09. Como é realizado o atendimento de vocês ao público?
 10. Como são feitos os registros dos processos?
 11. Existe prioridade de atuação? Como e quando ela é definida?
 12. Vocês realizam audiências públicas? Se sim, com qual finalidade?
 13. A sociedade civil participa de alguma forma junto ao órgão?
- Questões relacionadas ao direito à educação:
 14. Quais os principais motivos que levam a população procurar a promotoria de infância e juventude?

15. Em pesquisa feita no site do Ministério Público do Rio de Janeiro, pude identificar uma dificuldade para encontrar as ações do órgão com relação à educação. É mais fácil ter acesso as denúncias no próprio órgão? Qual sua opinião sobre isso?
16. Você acha que a sistematização das denúncias no site do MP/RJ contribuiria para o acesso de pesquisadores e estudantes a informações importantes?
17. Qual a sua análise da atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação?
18. Com relação a promotoria da qual é responsável, especificamente, considera que realizam uma intervenção assídua?
19. Na opinião da promotora, existem barreiras para atuar na educação? Se sim, pode falar sobre suas razões?
20. Com relação às denúncias envolvendo o direito à educação, estão mais concentradas em que aspecto: acesso, qualidade ou permanência?
21. A qualidade da educação tem sido exigida de alguma maneira aos órgãos públicos?
22. Quais as estratégias mais utilizadas pela promotoria a fim de que o Executivo cumpra com suas responsabilidades no que diz respeito à educação?
23. A partir da análise dos processos educacionais no site do TJ/RJ, foi possível identificar uma demanda muito alta no que diz respeito a vagas de creche no município de Campos. Algo tem sido feito pela promotoria a fim de diminuir esse problema?
24. Qual seu posicionamento com relação à atuação do Ministério Público no controle social do Estado a partir das exigências de cumprimento dos direitos sociais?
25. A Promotoria de Tutela Coletiva, Infância e Juventude estava realizando audiências públicas antes da Pandemia? Se sim, essas audiências contribuíam de que forma?
26. Existe algum Centro de Apoio Operacional – CAO na Promotoria de Tutela Coletiva, Infância e Juventude de Campos?
27. Na sua opinião, o Ministério Público tem cumprido com o seu dever?
28. As pessoas que procuram o Ministério Público para efetuar denúncias, reconhecem os limites de atuação da instituição?
29. A maior parte das demandas parte dos cidadãos, defensoria pública ou outros?

30. A maior parte das demandas é resolvida de forma judicial ou extrajudicial?

31. A Promotoria de Tutela Coletiva, Infância e Juventude tem realizado Termos de Ajuste de Conduta (TAC) com instituições de ensino e com o poder executivo do município de Campos? Se sim, os termos tem sido cumpridos pelas instituições?

32. Gostaria de falar a respeito de algum caso que marcou a sua atuação na promotoria no que diz respeito ao direito à educação?

Roteiro de entrevista com o Secretário Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes

- Caracterização e identificação do secretário entrevistado:

01. Nome

02. Período em que esta à frente da Secretaria Municipal de Educação

03. Já atuou à frente da Secretaria Municipal de Educação de outro município? Se sim, qual?

- Caracterização da Secretaria pela qual é responsável:

04. A Secretaria de Educação já recebeu algum tipo de atuação do MP devido a alguma omissão com relação ao direito à educação?

05. Há, no momento, algum Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), estipulado entre a secretaria pela qual é responsável e o MP? Poderia falar sobre os termos desse acordo?

06. Como é a relação do secretário de educação com os representantes do MP e da DP que tratam das questões educacionais? Vocês costumam fazer acordos extrajudiciais visando a celeridade na resolução de determinadas questões envolvendo o direito a educação?

07. Em uma de minhas entrevistas, foi informado que, quando há a procura por vagas em creches e escolas, ou pedidos de transferência, transporte, etc. (questões envolvendo o direito a educação no geral), a Defensoria Pública expede um ofício, que o requerente entrega a Secretaria de Educação, e se após o prazo de 07 dias, esse direito não é atendido, inicia-se a judicialização. Diante do exposto:

a) Esses ofícios são atendidos em que proporção?

b) Caso não sejam, em sua maioria, atendidos, pode apontar o motivo?

c) Os processos analisados apontaram que, em sua maioria, quando a justiça determina o oferecimento do direito, a secretaria tende a atender. A que atribui o fato de a demanda não ter sido atendida administrativamente?

08. Em sua gestão, qual é a principal demanda da instituição?
09. É possível resolver as demandas prontamente?
10. Quando não é possível atender as demandas prontamente, há uma lista de prioridades estabelecida?
11. Qual é a relação da secretaria na sua gestão com a população que efetua denúncias ou realiza pedidos?
12. A partir da análise dos processos educacionais no site do TJ/RJ, foi possível identificar uma demanda muito alta no que diz respeito a vagas de creche no município de Campos. O que tem sido feito pela sua gestão a fim de diminuir esse problema? Quais suas perspectivas a respeito disso?
13. Com relação aos pedidos de transferência para escolas mais próximas da residência da criança e do adolescente (requisito legal segundo a LDB que deve ser seguido na ocasião da matrícula da criança) identificadas também como sendo uma demanda comum, é possível verificar que nem sempre a transferência é atendida. Qual a opinião do secretário a respeito desta situação?
14. O município de Campos dos Goytacazes conseguiu cumprir a meta do PNE que determinam a universalização da etapa de 4 a 5 anos até o ano de 2016? Se não, atribui a que fatos a falha no cumprimento?
15. De que maneira a sua secretaria trabalha para cumprir as metas do PNE?
16. Existe alguma parceria ou colaboração dos governos estadual e federal com o municipal para o cumprimento desta meta?
17. Se não existirem parcerias, o que o senhor atribui como motivo a sua inexistência? Estão realizando alguma tentativa para estabelecê-la?
18. Poderia informar os critérios utilizados para a alocação da criança na fila de espera? Qual o tempo médio de espera para o seu atendimento?
19. Poderia apontar quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para o atendimento das demandas por vagas na Educação Infantil (creches e pré-escola)?
20. Há algum convênio no oferecimento de vagas no município? Se sim, como é realizada a fiscalização do serviço prestado nestas instituições?
21. Na ocasião de determinação por parte do Judiciário ou da Promotoria para a matrícula de crianças na creche ou pré-escola, como é feita a alocação dessa

criança? São levados em consideração a localização da residência da criança e o quantitativo de crianças por turma?

22. Desde a promulgação da EC49, a rede municipal se tornou responsável pela oferta de vagas de creches. Na sua opinião, como é a situação das creches no município hoje?

23. A partir da sua perspectiva, as condições de acesso e a qualidade no atendimento a etapa da Educação Infantil pelo município é a ideal, ou poderia melhorar? Se sim, de que forma?

24. No ano de 2019, não houveram dados do IDEB para aferir o desempenho do município de Campos dos Goytacazes sob a justificativa do mesmo não ter cadastrado alunos suficientes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para que os dados fossem divulgados pelo INEP, tendo ficado com um asterisco no indicador. Quais as estratégias adotadas pela Secretaria de Educação, para que o ocorrido não se repita?



Poder Judiciário
Justiça do Trabalho
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região

Ação Civil Pública Cível

0149800-10.2005.5.01.0282

Processo Judicial Eletrônico

Data da Autuação: 05/10/2005

Valor da causa: R\$ 0,01

Partes:

RECLAMANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

RECLAMANTE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECLAMADO: MUNICIPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

RECLAMADO: ARNALDO FRANCA VIANNA

PAGINA_CAPA_PROCESSO_PJERECLAMADO: CARLOS ALBERTO TAVARES
CAMPISTA



87002
E

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA DO TRABALHO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Parágrafo 5º. As atribuições do cargo de acompanhante, que consistem em oferecer acompanhamento mais individualizado aos alunos portadores de necessidades especiais, de forma a garantir a inclusão e aprendizagem, poderão ser desempenhadas por servidores ocupantes de outros cargos, tais como auxiliar de turma e professor, desde que possuam treinamento para tal atividade, caso em que o número de vagas de acompanhante previsto no Parágrafo Primeiro poderá ser suprimido ou reduzido desde que o mesmo número de vagas seja acrescido aos cargos de auxiliar de turma ou professor, conforme o caso;

CLÁUSULA QUARTA. O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES se compromete a extinguir a empresa pública Campos Luz, através do encaminhamento de projeto de lei à Câmara dos Vereadores no **prazo de 30 dias**, a fim de que as atividades inerentes a referida pessoa jurídica sejam desempenhadas por órgão da administração municipal, o que, sob o prisma jurídico, removerá o impedimento à concessão dos serviços de iluminação pública à empresa privada;

CLÁUSULA QUINTA. O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES se compromete a, nas atividades de apoio a pequenos agricultores, que exijam utilização de retroescavadeiras, tratores e outras máquinas similares para preparação da terra, **regularizar a situação no prazo de 90 dias**, somente terceirizando os serviços mediante a contratação de empresa especializada que disponha de profissionais habilitados e capacitados e do maquinário necessário as referidas atividades, sendo vedada a mera intermediação de mão-de-obra através da contratação dos profissionais por pessoa interposta para operação de maquinário do próprio Município;

CLÁUSULA SEXTA. O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, a título de multa por descumprimento das obrigações previstas no acordo judicial

m
h
d



8003
[assinatura]

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA DO TRABALHO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0149800-10.2005.5.01.0282, no Termo de Ajuste de Conduta celebrado em 19/02/2009 e no Termo aditivo celebrado em 04/03/2009, custeará ações de comunicação e executará obras e projetos em proveito da sociedade e dos trabalhadores, nos seguintes termos:

Parágrafo Primeiro. Custeará e adotará as medidas necessárias à implementação de ações de comunicação para esclarecimento e conscientização da população acerca da obrigatoriedade de provimento de cargos e empregos públicos através de concurso público e das fraudes utilizadas para burlar essa obrigação, no montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). As ações de comunicações a serem adotadas serão aprovadas pelo Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mediante auxílio da assessoria de Comunicação Social da Procuradoria Geral do Trabalho. O Município poderá utilizar agência de publicidade com a qual já possua contrato, a qual atuará no planejamento e elaboração das ações de comunicação para atendimento dos objetivos do Ministério Público, que ditará os parâmetros das referidas ações. As artes, mídias e todo material produzido poderão ser utilizados livremente e gratuitamente por qualquer órgão do Ministério Público, em todo país e a qualquer momento, devendo ser disponibilizado em mídias abertas ao Ministério Público. A Secretaria de Comunicação Social do Município de Campos dos Goytacazes acompanhará e executará as medidas necessárias para o cumprimento das obrigações previstas na presente cláusula. As ações de comunicação deverão ser implementadas pelo Município no prazo de 60 (sessenta) dias contados da aprovação do projeto de divulgação pelo Ministério Público;

Parágrafo Segundo. Dotará o CEREST Regional de Campos dos Goytacazes – Centro de Referência em Saúde do Trabalhador de estrutura física, equipamentos, materiais e servidores públicos para execução do Projeto de Implantação do Centro de Referência LER/DORT, conforme projeto em anexo, o que deverá ser integralmente implantado até o dia 31 de março de 2014;

[assinatura] RB
[assinatura] LB

[assinatura]



82004

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA DO TRABALHO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Parágrafo Terceiro. Implantará projeto de profissionalização/esporte/música para jovens e adolescentes, principalmente para os que cumprem medida sócio-educativa, para atendimento de, no mínimo, 100 adolescentes por ano, devendo ser destinado o montante de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para custeio integral do projeto, incluindo a aquisição de espaço, bens e instrumentos, se necessário. O Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro elaborarão, em conjunto com o Município de Campos dos Goytacazes, o formato do projeto a ser implantado, havendo necessidade de previsão orçamentária de pelo menos 2.000.000,00 (dois milhões de reais) no orçamento de 2014, para início da execução do projeto em 2014, sendo que o restante do valor poderá ser escalonado nos anos subsequentes;

Parágrafo Quarto. Criará um Parque Municipal, de no mínimo 100.000 m² (cem mil metros quadrados) de área, com o foco de preservar para fins científicos, educacionais, paisagísticos e recreativos o seu patrimônio natural e cultural. Deverá dispor de estrutura de lazer, possuir fácil acesso aos munícipes, situado em local de grande adensamento populacional, de entrada gratuita, com prestação de serviços que se revertam em bem estar ao cidadão e suas famílias, para que sirva como 'Pulmão Verde' da cidade para as futuras gerações, devendo ser destinado o montante mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para custeio do projeto, o qual deverá ser implementado no prazo de 2 (dois) anos;

Parágrafo Quinto. Construirá e implementará 20 (vinte) escolas/creches modelo de acordo com material descritivo da creche-modelo já implementada em Farol de São Tomé, devendo ser destinado o montante de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) para custeio do projeto, o qual deverá ser implementado no prazo de 40 (quarenta) meses;

Parágrafo Sexto. Construirá ciclofaixas consistentes em faixas específicas destinadas aos ciclistas, nos moldes do "Plano Viário de Trânsito Livre 2013 – Mapa das ciclovias e ciclofaixas do Município", que contempla ciclofaixas a