

A AFIRMAÇÃO DO PERSONALISMO JURÍDICO NA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

Treicy Giovanella da Silveira

Universidade Federal da Santa Catarina.

E-mail: treicy.gs@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem o objeto de caracterizar a judicialização da educação em Florianópolis por meio de uma pesquisa empírica com 43 processos envolvendo este tema na 25ª Promotoria de Justiça do Ministério Público da Capital. A partir da análise dos textos de abertura e encerramento dos processos verificou-se o individualismo da atividade-fim do MP, o privilégio da fase pré-processual (extrajudicial) dos casos e um acentuado distanciamento da instituição em relação à sociedade. A denúncia de origem dos processos analisados vem principalmente do próprio Ministério Público e ressignifica a instituição como aquela que fornece resposta para o agente em destaque nas relações entre a justiça e a educação. O estudo feito entre 2015 e 2016 contou exclusivamente com processos abertos entre 2004 a 2015 presentes na promotoria de educação.

Palavras-chave: Judicialização da educação, 25ª Promotoria, Ministério Público.

ABSTRACT

This article aims to characterize the judicialization of education in Florianópolis through a research with 43 cases involving this issue in the 25th Prosecutor's of Justice of the Public Ministry of the Capital. From the analysis of the opening and closing texts of the processes, the individualism of the PM's activity-end, the privilege of the pre-judicial (extrajudicial) phase of the cases and a marked distancing of the institution from society were verified. The complaint of origin of the analyzed processes comes mainly from the Public Ministry itself and re-signifies the institution as the one that provides response to the agent in prominence in the relations between justice and education. The study conducted between 2015 and 2016 counted exclusively on cases opened between 2004 and 2015 present in the education prosecution.

Key-words: Judicialization of education; Public Ministry; 25th Florianópolis Prosecution of Justice.

APRESENTAÇÃO

Este artigo é resultado do trabalho realizado na dissertação (Giovanel-la 2017) assim como, de uma primeira reflexão dos dados apresentados no encontro anual da ANPOCS de 2016. Busco abarcar aqui os pontos principais acerca da judicialização da educação elucidados pela pesquisa, os apontamentos decorrentes destes dois espaços, tanto das discussões no SPG 30 (Sociologia das práticas policiais e judiciais) quanto das contribuições da banca na defesa.

O material analisado na pesquisa conta com 43 processos que envolvem a educação e se encontravam na 25ª Promotoria de Justiça de Florianópolis no período da pesquisa (2015-2016). Ainda que a promotoria tenha sido criada somente em 2013, há processos com datas de abertura que variam entre os anos de 2004 e 2015 e entre eles alguns ainda se encontravam abertos. Após a classificação dos processos conforme a origem da denúncia, quais direitos eram violados e as partes envolvidas, a pesquisa voltou-se para os termos de justificativa de abertura e encerramento dos processos afim de destacar concepções de educação mobilizada pelos promotores.

O objeto central deste artigo refere-se a reflexões sobre o desdobramento desta última parte da investigação, qual seja, a atuação personalista que impera sobre a instituição em detrimento de práticas de atividade padronizadas pelo MP.

A DIMENSÃO POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A judicialização das relações sociais é um tema de interesse relativamente recente dentro da pesquisa em Ciências Sociais. A judicialização da política inaugura o termo a partir de Tate e Vallinder (1995), nos Estados Unidos, numa pesquisa sobre a expansão do Poder Judiciário. Vejamos a clássica definição de judicialização da política feita por Vallinder (1994):

(a) a expansão do alcance das cortes ou dos juízes em detrimento dos políticos e/ou administradores, isto é, a transferência do direito de decisão do legislativo, de gabinete, ou o serviço civil de corte, ou ao menos; (b) a difusão dos métodos de decisão judiciária fora do alcance do judiciário propriamente dito. Em resumo podemos dizer que a judicialização essencialmente envolve transformar algo na forma de processo judicial. (p. 91, tradução nossa)¹

A judicialização da educação, ou dos processos escolares como preten-

1 (a) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts, or at least; (b) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process. (Vallinder 1994: 91)

do demonstrar, está mais próxima da segunda parte desta explicação e assume ainda um caráter de politização de tal direito. Além de uma ampliação dos métodos de baliza ou da mediação do conflito por meio do judiciário fora do seu alcance como explicitado por Vallinder, a judicialização da educação será a utilização do saber do direito e de suas práticas como referência para o tratamento de conflitos escolares. Mesmo não sendo operacionalizada pelo Judiciário, judicializar a educação também pode ser entendida como uma prática dos operadores do direito dentro do MP, isto é, dos próprios promotores.

A judicialização significa, desta forma, uma classificação ampla de um fenômeno crescente nas democracias ocidentais. Vianna (2014) sobreescreve Antonie Garapon para afirmar que a judicialização das relações sociais e a centralidade do direito se constituem como características marcantes das sociedades democráticas modernas. O autor ainda afirma que esta questão advém de uma agenda igualitária de lutas *por grupos e indivíduos em suas demandas por direitos, por regulação de comportamentos e reconhecimento de identidades, mesmo que em um plano exclusivamente simbólico* (p. 150). No Brasil, o período posterior a ditadura militar e o processo de democratização social (que inclui as características de ordem legislativas e políticas) evidenciaram demandas sociais por justiça assim como, a bus-

ca por democracia e cidadania tiveram sua maior esperança no judiciário para a garantia de tais mudanças.

Neste sentido, Vianna (2014) aponta que num contexto em que há uma deliberada ausência do Estado e de outras organizações como a religião para o fornecimento de sentido, ou de ideologias nas palavras do autor, há uma maior aproximação e tendência da população de recorrer a bandeira do direito *para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade*. (p. 149). A judicialização, ou a busca pelo acesso a justiça para a garantia e conquista de direitos básicos estaria atrelada a falta de tal provimento pelo Estado, assim como às profundas desigualdades sociais e de acesso a justiça da sociedade brasileira.

Esta aproximação institucional pelo MP com a sociedade civil que, em tese não ocorreria no Poder Judiciário permite que os promotores arroguem para si também o estabelecimento de demandas sociais que não aparecem como denúncias da própria população, mas que prescindem de uma agência maior da própria sociedade civil. Esta definição do MP como defensor da democracia, da cidadania e dos direitos civis (como guardião dos direitos difusos e coletivos) é instituída somente pela Constituição de 1988 (CF/1988)².

2 Cabe ao MP a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, isto é, os direitos que não podem ser adquiridos, comprados ou vendidos, como a liberdade e o direito à vida; e direitos que estão além da vontade própria do indivíduo (Mazzilli 2008). O artigo 129o da CF/1988 prevê como

Arantes (2002) demonstra que a fim de constituir o MP nos moldes de um “quarto Poder” (nos termos de autonomia e independência) do Estado brasileiro, ou melhor, de uma instituição autônoma em relação aos outros Poderes, houve um *lobby*³ dos interessados por este modelo de institucionalização dentro do MP, assim como um *voluntarismo político* de seus agentes. A ideologia do voluntarismo político na institucionalização do Ministério Público pela CF/1988 é composta, segundo o autor, por três elementos: (a) a crítica aos poderes políticos, (b) a ideia de hipossuficiência da sociedade civil e (c) o papel estratégico do MP como defensor dos interesses sociais. Em última instância o voluntarismo política nada mais é do que a pretensão dos agentes (promotores e procuradores do MP) engajados em se transformarem em agentes políticos responsáveis pela defesa da cidadania (Arantes 2002: 20).

A atuação dos promotores diante da formulação da Constituição de 1988 pressupunha uma leitura pessimista da sociedade civil, isto é, de que a população seria incapaz de uma mobilização política frente o Estado na exigência de garantia de seus direitos (hipossuficiên-

função do MP 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.

3 O poderoso lobby do MP brasileiro encontrou resultados no texto Constitucional de 1988 que garantiu um estatuto de autonomia funcional e administrativa para a instituição (Arantes 2002).

cia da sociedade civil). Além disto, havia uma avaliação negativa da capacidade de garantia de direitos fundamentais à sociedade pelo Estado, por isto, caberia ao MP tutelar tais direitos na busca pela defesa da sociedade civil diante da falta de atuação do Estado e de instituições políticas recorrentemente corrompidas por interesses individuais. Ao MP caberia a função de ocupar um “espaço vazio” entre o Estado e a sociedade na garantia de direitos e, acima de tudo, defender o Estado democrático.

Nesta ordem permanece o “slogan” do MP como “guardião da lei e dos direitos; promotor e conscientizador da cidadania; vocalizador e canalizador de demandas sociais” (Arantes 2002: 20). A Constituição de 1988 criou oportunidades de ação política do MP deixando lacunas que foram cobertas pelas Leis Orgânicas da instituição (da União, Nacional e estadual) e estendendo *ao máximo os princípios constitucionais favoráveis ao Ministério Público* (Arantes 2002: 25). Instrumentos como o inquérito civil público e a Lei da Ação Civil Pública (LACP) representam estes avanços em favor da instituição – ainda que este último tenha ocorrido já em 1985. É a partir da promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985)⁴

4 Segundo Arantes (1999, 2012), ainda que a LACP seja promulgada em 1985, a função do MP de promover a Ação Civil Pública já aparece no texto da Lei Complementar n. 40, de dezembro de 1981 que dá nova organização nacional para a instituição e, antes disso em 1973 com o Código do Processo Civil que autoriza o MP a intervir nos casos em que o interesse público estivesse presente. Arantes (2012) ainda

que ao MP é atribuída a função de defesa dos direitos difusos e coletivos caracterizada principalmente por conflitos sociais coletivos (como meio ambiente, educação, saúde, eleições, consumidor, povos indígenas, entre outras).

A função do MP de defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos tem como questão base a expressão social de tal direito/interesse. Segundo Mazzilli (2008: 108)

Deve-se levar em conta, em concreto, a efetiva conveniência social da atuação do Ministério Público em defesa de interesses transindividuais. Essa conveniência social em que sobrevenha atuação do Ministério Público deve ser afetada em concreto a partir de critérios como estes: a) conforme a natureza do dano (p. ex., saúde, segurança e educação públicas); b) conforme a dispersão dos lesados (a abrangência social do dano, sob o aspecto dos sujeitos atingidos); c) conforme o interesse social no funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico (previdência social, captação de poupança popular, questões tributárias etc.)

acrescenta que a definição de MP na lei de 1981 é a mesma que remanesceu na Carta de 1988. A única diferença é que o texto de 1988 acrescentou a expressão “defesa do regime democrático”, algo que seria insólito no regime anterior. (s/ p.)

Como direito social e de expressão social, a atuação da instituição na defesa do direito à educação é demarcada diretamente pela CF/1988 no seu artigo 129 que trata das funções institucionais do MP: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, e de outros interesses difusos e coletivos. Para tanto, o MP trabalha com procedimentos judiciais e extrajudiciais.

O inquérito civil público é um procedimento administrativo que permite exclusivamente ao MP investigar e coletar informações que lhe sirvam de base para a proposição de uma Ação Civil Pública, além de permitir que se intensifique a busca por solução de conflito de forma extrajudicial. Estes instrumentos são poderosos na medida em que possibilitam a instituição coletar provas e informações que compõem os laudos dos processos que o próprio MP preside. Sobre a criação da lei da Ação civil Pública, Streck (1999) afirma que ela só passou a existir *porque no contrato social – do qual a Constituição é a explicitação* – há uma confissão de que as promessas da realização da função social do Estado não foram (ainda) cumpridas (Streck 1999: 37). Ainda assim, um possível pacto de garantias sociais do Estado Democrático de Direito continua em descumprimento mesmo após o avanço da LACP.

A instituição trabalha com procedimentos judiciais e extrajudiciais de

ação. Segundo o Manual da Taxonomia do MP Nacional que apresenta e instrui os promotores acerca da forma como devem ser tratadas as demandas que chegam as promotorias:

As demandas recebidas pelo Ministério Público, como aquelas oriundas de atendimento de pessoas, documentos ou representações recebidas, notícias de jornais etc, deverão ser cadastradas como 'Notícia de Fato'. Os procedimentos destinados ao acompanhamento de fiscalizações; de cunho permanente ou não; de fatos, instituições e políticas públicas, assim como outros procedimentos não sujeitos a inquérito civil, que não tenham o caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa; em função de um ilícito específico; deverão ser cadastrados como 'Procedimento Administrativo'. O procedimento formal, prévio ao Inquérito Civil, que visa apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto [...], deverá ser cadastrado como 'Procedimento Preparatório'. (Ministério Público do Estado de Rondônia 2010: 23).

A partir dos anos 1990 o MP tem uma densa atuação na defesa do meio

ambiente e da saúde. Mas é somente em 2013 que o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG), por meio da Comissão Permanente de Educação deste órgão, faz uma recomendação de que os MPs dos estados criem promotorias especializadas em educação⁵. Já no ano seguinte, em 2014, surge o projeto nacional de defesa da educação pelo MP⁶.

Considerando que o MP assume o papel de defensor dos direitos coletivos e civis já com a Constituição de 1988 e que a educação é colocada no Artigo 4º desta Carta⁷ cabe o questionamento: por que o MP leva 25 anos para começar a atuar de forma mais direta, ou formalizada como política institucional,

5 Em 2013 o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG) faz uma recomendação de que todos os órgãos do MP Brasileiro criem promotorias especializadas em educação, assim como de Centros de Apoio Operacional Especializados em Educação. Esta orientação do órgão superior aos Ministérios Públicos estaduais ainda não foi atendida em todo o território nacional.

6 O projeto "Ministério Público pela educação" (MPEduc) possui abrangência nacional e tem como objetivo efetivar o direito à educação básica a partir de uma aproximação entre o Ministério Público e a realidade escolar. Atualmente o projeto está presente em mais de 270 cidades, porém somente 200 municípios iniciaram a execução das ações. O projeto funciona a partir de uma parceria entre as cidades e o Ministério Público, uma vez que se busca construir um diagnóstico das condições de funcionamento das escolas públicas de ensino básico no país por meio de questionários respondidos pelas instituições escolares. Os dados dos questionários eram públicos e de acesso livre pelo site do programa até outubro de 2016.

7 Art. 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (CF/1988)

na educação?⁸ Como o MP se torna um agente relevante no debate e efetivação do direito à educação e colabora para a politização deste direito?

Para Arantes (1999: 90), o fato de a CF/1988 ter definido de forma ampla e genérica os direitos individuais, coletivos e sociais (por exemplo o art. 6: *São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição*) conforma tais direitos em normas programáticas inseridas *como uma espécie de 'conselho' aos governantes, que devem perseguir esses objetivos como forma de promover o bem comum* (Arantes 1999: 90). Contudo a sua atribuição de defesa como função institucional do MP transforma um direito que dependia da vontade do governante para ser atingido em função constituinte de ação de um órgão do Estado. Esta transformação do "status" de tal direito faz com que a sua violação seja investigada e, se constatada, *cobrada do poder público por um órgão do próprio Estado numa instância não política de resolução de conflitos: a instância judicial* (Arantes 1999: 90).

A intervenção do MP no direito à educação deve ser destacada. Segundo os dados do anuário do Conselho Na-

⁸ Isto não significa que o Ministério Público não atuava em educação antes de 2013, mas que é recente a demanda interna do MP de criação de promotorias especializadas neste atendimento assim como existem para a área de direito do consumidor, da criança e do adolescente, por exemplo.

cional do MP de 2016 com dados de 2015, os processos voltados à educação em Santa Catarina representam 3,6% (1.078) no total de procedimentos instaurados na região (30.347). (CNMP 2016: 81). O que repete a porcentagem de casos envolvendo a educação no quadro nacional em relação ao número total de procedimentos instaurados, também 3,6 % (7.511 de 208.820).

O levantamento feito por Lemgruber (*et al* 2016: 24-5) afirma que o número de promotorias no país que atuam especificamente na área da educação é de 29. Na lista de áreas de atuação de todas as promotorias a educação está em 7º lugar e a área de defesa da infância e juventude está entre as três áreas presentes em todos o MP estaduais e do DF (as outras duas são criminal e meio ambiente).

Se asseverarmos que a educação está próxima do rol de direitos da criança e do adolescente e, na medida em que estes direitos compõem uma área marginal e sensível em torno das diretrizes voltadas a proteção desta população, as posições radicalmente distintas permitem também que esta seja uma área ainda sensível à intervenção do MP.

A 25ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FLORIANÓPOLIS

A 25ª PJ foi criada em 2013 e tem como atributos tratar dos casos envolvendo o direito a educação, fundações e terceiro setor (Ato n. 249/2013 MPSC). Seu surgimento está atrelado ao movi-

mento nacional do MP de uma tutela cada vez maior dos direitos voltados à infância e a adolescência e da busca pela garantia do direito fundamental à educação básica, previsto pela Constituição de 1988, como mostram as pesquisas sobre a judicialização das políticas públicas educacionais⁹. A criação desta promotoria especializada em educação é decorrente de uma exigência de que os casos que envolvem um mesmo tema central sejam tratados de maneira uniforme ou semelhante pelos promotores.

As denúncias que chegam à promotoria de educação abarcam não só a cidade de Florianópolis, mas também outras comarcas do estado de Santa Catarina. Dependendo do objeto do processo, as comarcas de fora da capital enviam o material que estava sob sua jurisdição para a 25ª promotoria. Os procedimentos extrajudiciais são recorrentes na promotoria ao serem utilizados instrumentos de resolução de conflitos que não encaminham os casos para o Judiciário¹⁰. Dentre estes instrumentos o inquérito civil é o mais utilizado (20 casos) dos 43 casos analisados.

A seleção dos dados foi feita a partir da base de dados disponibilizada pelo Centro de Apoio Operacional da

9 Silveira (2006), Oliveira (2011), Barreto (2003), Rosa (1999).

10 Há um indicativo de que os casos envolvendo o Ensino Básico permaneçam na promotoria e não sigam para atendimento no judiciário. Dentre os casos encontrados na promotoria com assuntos voltados para a educação (total de 163) apenas 37 foram encaminhados para o Poder Judiciário, mas estes não foram analisados pela pesquisa.

Infância e Juventude¹¹. Neste banco foi possível buscar apenas os casos da 25ª Promotoria que envolviam o tema da educação e estavam classificados pelos assuntos: Ensino Fundamental e Ensino Médio; Educação pré-escolar; Pós-Graduação; Ensino Superior; Direito da Criança e do Adolescente. Do total de 205 documentos processuais encontrados apenas 43 foram disponibilizados com acesso integral para a pesquisa pela promotoria com a justificativa de que parte do material solicitado estava cadastrado de forma duplicada no sistema ou corriam em segredo de justiça.

Os processos analisados tratam dos seguintes assuntos: referentes ao “Ensino Fundamental e Médio” somam 25, “Educação pré-escolar” 14 e dois casos do “Ensino Superior”. Já os assuntos “Direito da Criança e do Adolescente” e “Violação aos princípios administrativos” têm um caso cada um.

Cinco processos foram encaminhados para a 25ª Promotoria por outras promotorias, algumas de fora da capital do estado, já com um longo histórico de atuação de outros promotores. Deste material 20 são inquéritos civis, onze procedimentos preparatórios, oito procedimentos admi-

11 Segundo a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), o Centro de Apoio Operacional tem como funções principais estimular a integração entre os órgãos que atuam na mesma área de atuação, remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade (art. II), estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuam em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções (art. III).

nistrativos e quatro notícias de fato. Alguns processos já foram concluídos (19), dezoito deles continuam em andamento e seis evoluíram para outros feitos.

Entre os 18 processos já finalizados o tempo de conclusão é entre menos de um ano e até 10 anos. A grande maioria (14) é finalizada com até dois anos a partir da data da denúncia. Estes processos são principalmente voltados à fiscalização em creches irregulares, que não possuem registro na Secretaria Municipal de Educação.

As denúncias que chegam à 25ª promotoria da capital têm alguma diversidade de origem, mas, como se observa na tabela a baixo, os processos instaurados a partir da própria promotoria são a ampla maioria. A Secretaria Municipal de Educação aparece como originária de nove processos, mas foi uma única denúncia que produziu estes processos diferentes. Dentre os promovidos pela própria promotoria somente um teve origem em denúncia veiculada pela mídia.

Tabela 1: Origem das denúncias

Origem da denúncia	Frequência	Percentual
25ª Promotoria	9	20,93
Secretaria Municipal de Educação	9	20,93
Pais ou responsáveis	7	16,27
Denúncia anônima pelo Disque 100	3	6,97
Conselho Tutelar	3	6,97
Tribunal de Contas do Estado	2	4,65
Associação de Pais e Professores	1	2,32
Sindicato dos trabalhadores em educação	1	2,32
Ex-diretor de escola	1	2,32
Procuradoria Regional dos direitos dos cidadãos (Procuradoria Geral da República em Santa Catarina)	1	2,32
Professores	1	2,32
Denúncia anônima na ouvidoria do MPSC	1	2,32
Secretaria de Estado da Educação	1	2,32
Conselho Estadual das populações afrodescendentes em Santa Catarina	1	2,32
Grupo de alunos (ensino superior)	1	2,32
Aluna (ensino superior)	1	2,32
Total	43	100%

Fonte: processos da 25a PJ. Elaboração da autora.

Assim como demonstrado pela pesquisa de Rafaela Reis Azevedo de Oliveira (2011), que discorre sobre a atuação do MP na garantia do direito à educação básica no município de Juiz de Fora, a judicialização da educação tem se dado não só por ações movidas pelo MP, mas também por Conselhos Tutelares, Defensoria Pública e outros operadores do direito. Em relação as demandas que originam a judicialização, a pesquisa de Oliveira (2011) reitera outros trabalhos na área que destacam a busca por vagas na educação infantil e no Ensino Fundamental.

Ao mesmo tempo em que 20% das denúncias venham diretamente do próprio MP corroborando com a tese de Arantes (2002) acerca da atuação do MP pós CF/1988 ser demarcada pela postura tutelar e voluntarista como reflexo da percepção da sociedade civil como hipossuficiente, na 25ª PJ quase 80% das denúncias são externas à promotoria. Mas quando olhamos para as denúncias vindas da sociedade civil organizada como associação de pais e professores (uma ocorrência), sindicato dos trabalhadores em educação (uma ocorrência) e grupo de alunos (também uma ocorrência) vemos que o MP tutela os direitos e ainda se encontra distante da sociedade.

Sobre esta distância entre o MP e a sociedade civil a pesquisa do CESeC (Lemgruber et alii 2016) traz dados interessantes. Entre promotores e pro-

curados do RJ e de Minas Gerais que foram entrevistados, menos da metade *concordavam com a afirmativa de que a pressão dos cidadãos é que move o trabalho do órgão na defesa de direitos coletivos da população* (p. 48-9).

Podemos levantar outra dimensão da questão com base na pesquisa nacional de 2013 feita pelo CEBRAP a qual afirma que, o distanciamento entre o MP e a sociedade civil é demarcado não simplesmente por um desinteresse de um dos lados ou da total tutela do lado do MP, mas da frequente criminalização de movimentos sociais por parte dos membros da instituição. Neste sentido, a interação entre a instituição e a sociedade civil tende a ser dependente pelo posicionamento político do agente da instituição em relação ao tema em questão ou também a parceria (ou ausência dela) entre as entidades e o MP.

Como resumo geral dos processos da 25ª PJ, podemos destacar que os procedimentos tratam de questões de ordem da fiscalização de políticas públicas, de reformas estruturais, violência, gestão escolar, entre outros assuntos. Os problemas educacionais, segundo os processos, são mapeados principalmente pelos mecanismos de avaliação educacional nacional (IDEB) e internacional (PISA) e os baixos índices conquistados pelo país.

Os processos que envolvem algum tipo de agressão somam quatro, sendo dois deles denúncias de agressão por

parte de funcionários das creches e os outros dois entre alunos. É comum nesta promotoria, que em caso como estes de agressão, por exemplo, sejam acompanhados pelo MP com vistas a solucionar o conflito num primeiro momento. Em seguida é feita uma investigação sobre o regimento da escola em relação ao comportamento e disciplina exigidos dos alunos, ampliando o foco do processo.

Estes casos de violência no espaço escolar envolvem relações de agressão entre funcionários das creches (não regularizadas) e crianças (dois casos); num procedimento preparatório e num inquérito civil que trata de agressões entre alunos; além de outros dois inquéritos civis que não tratam da violência em si, mas abordam a questão na justificativa de abertura. Num dos casos de agressão entre dois alunos foi verificado que por falta de medicamento para o tratamento psicológico a agressividade de um dos alunos aumentava e ele se envolvia em conflitos. Houve uma situação de denúncia de *bullying* cometido por uma professora contra sua aluna que não foi tratado como violência, mas como um comentário inoportuno feito em momento descontraído sem a intenção de agredir a estudante:

[...] embora reprováveis os fatos, tudo leva a crer que o lamentável episódio ocorreu num ambiente de descontra-

ção. Além disso, com a transferência da aluna para outro estabelecimento de ensino e com a entrega do Boletim Escolar supostamente retido, não se vislumbra a necessidade de novas diligências (princípio da razoabilidade). (PP 169: 30)

O mesmo promotor que tratou deste caso também utiliza de argumentos de Gustavo Ioschpe para delimitar o problema da violência escolar:

Sobre a violência nas escolas, vai abaixo a lição de Gustavo Ioschpe:

“É necessário dizer que os jovens que infringem a lei e os códigos de civilidade devem ser punidos. Lugar de infrator não é no banco da escola, mas em centros de reclusão. É óbvio também que há jovens desajustados, e também que a convivência em um entorno de violência e a degradação social favorece a criminalidade. É igualmente certo que todos os professores e funcionários do Estado devem ser protegidos da violência pela polícia - em seu local de trabalho e fora dele como qualquer cidadão.” (O que o Brasil quer ser quando crescer? Editora Paralela, 2012, p. 72). (IC 199:18-9)

O combate à violência nas escolas é defendido em outros processos com base em uma das metas do Plano Nacional de Educação¹², no qual [...] *Uma das estratégias (a 14ª) pretende 'Garantir políticas de combate à violência na escola e construção de uma cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade escolar'*. (IC 105: 4). As diferentes fontes de referências para a justificativa de abertura e encerramento dos processos, como nestes casos de violência, demonstram uma arbitrariedade atrelada a agência dos promotores e sua tendência ao personalismo.

Esta noção parece levantar um problema de *accountability*, isto é, de responsabilidade e uma espécie de prestação de contas com a sociedade. Ora, se a defesa de tais direitos se pauta menos numa política padrão da instituição e mais na individualização dos casos há problemas de descontinuidades das ações quando os processos mudam de promotoria ou mesmo quando ocorre a mudança de promotor dentro de uma mesma promotoria.

A individualização das ações e falta de padronização por parte da instituição influi num problema de quebra de expectativa ou previsibilidade, ainda

que baixa, que a população poderia ter em relação a instituição. Ou, como afirma a pesquisa de Lemgruber (et alii 2016: 27-8) a autonomia do órgão em relação aos outros poderes confere uma “sensação” de autonomia funcional de seus próprios membros em relação às suas atividades-fim.

Além da autonomia a própria estrutura organizacional do MP contribui para a politização da instituição. Como demonstra Arantes (1999), ao lado das atribuições de funções que o MP adquire com a CF/1988, promotores e procuradores são instituídos de prerrogativas de autonomia e independência no exercício de suas funções, além da irredutibilidade de vencimentos que se assemelham as encontradas no Judiciário. Esta organização mais autônoma da função permite aos promotores e procuradores que, principalmente nos conflitos de dimensão social e política, não sofram interferências externas ao seu trabalho, seja da própria instituição ou da sociedade civil.

Para além disto, Arantes (1999) chega a afirmar com base em Mazzilli que os princípios de autonomia e independência que recaem não só sobre o MP como instituição, mas também sobre os promotores e procuradores garantem que seja pouco profícua a afirmação sobre a existência de uma hierarquia interna da instituição, isto é, ela ocorre no sentido administrativo sem reverberar a esfera funcional de seus agentes.

12 O Plano Nacional de Educação (MEC) define as estratégias e metas das políticas nacionais de educação durante 10 anos. As metas incluem a garantia de acesso a educação básica, a redução das desigualdades, valorização da diversidade e dos profissionais de educação. As últimas metas do Plano estão voltadas à educação no Ensino Superior. Para mais informações sobre o PNE, ver: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: dezembro de 2016.

Não são raros os processos que tem uma transição para outro modelo de acompanhamento do MP pelo término do período permitido em lei para decorrer o tipo de mecanismo jurídico de ação. À troca de promotor se associam as mudanças de alguns processos de Procedimento Preparatório para Inquérito Civil, ou a prorrogação de prazo para o término de Inquérito Civil. O que significa dizer que as alterações de abordagem não estão necessariamente associadas ao investimento de uma investigação mais profunda do caso, mas, também, à própria dinâmica de demandas da promotoria.

São sete os processos que possuem um caráter de maior abrangência e tem o objetivo de cumprir com as metas do Plano Nacional de Atuação do MP na Defesa do Direito à Educação (CNPGS/ ano). O Plano possui vinte diretrizes que devem ser atendidas pelos MPs dos estados por meio, quando ocorrer, de suas promotorias especializadas em educação. Entre as metas estão a fiscalização dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino *zelando pelo respeito ao princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola* (p. 3); o controle pela manutenção da gestão democrática do ensino público *fiscalizando o funcionamento dos conselhos de controle social da educação, bem como observando a composição paritária e com efetiva representação da sociedade civil nos conselhos nacional, estaduais e*

municipais de educação (p. 3). Também estão presentes no Plano a função de fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o cumprimento dos planos nacional, estaduais e municipais de educação.

O mapeamento das violações do direito à educação nestes casos se dá de forma proativa. Não é possível traçar um paralelo direto com os tipos ideais de promotores (*promotor de fatos e promotor de gabinete*) construídos por Cátia Aida Silva (2001), uma vez que a partir do contexto de pesquisa da autora surge como uma das características marcantes de diferenciação entre as formas de atuação a preferência pelo uso de ferramentas extrajudiciais (como o inquérito civil ou outros procedimentos administrativos que não levam a demanda ao juiz) ou pelo maior uso de ferramentas judiciais. Segundo a autora,

O promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comu-

nidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político. (2001b:135)

Todos os processos analisados pela pesquisa na 25ª PJ são extrajudiciais e, por isso, tal diferenciação de tipos ideias de atuação não seja tão proveitosa, mas podemos afirmar que ao implementar procedimentos de investigação que busquem levantar o *estado da educação em Santa Catarina* (como um daqueles que buscam cumprir as metas do Plano mencionado a cima) há, inspirada em Silva (2001a e 2001b), tipos de atividade que se diferenciam. São atividades da promotoria que buscam antecipar denúncias sobre problemas de estrutura física das escolas ou de má administração, atuando como fiscal e, possivelmente, propondo ações por parte do poder público para melhoria destes espaços os processos que buscam cumprir as metas do Plano Nacional de Atuação do MP na Defesa do Direito à Educação. Já os processos “reativos” seriam aqueles que tratam de denúncias externas ao Ministério Público e à promotoria.

A diferenciação entre uma atitude “proativa”, que parte do princípio de fiscalização e acompanhamento do direito à educação que antecipa a denúncia e se assemelha a uma atividade de tutela do cidadão e, a atitude “reativa”, que parte da denúncia para então verificar e investigar a violação do direito à educação,

não tem como proposta a criação de novos tipos ideais alternativos aos de Silva (2001a e 2001b), mas definem de forma mais adequada a realidade da 25ª PJ.

É possível que aquele Plano Nacional de atuação do MP seja visto como uma tentativa de padronização das atividades da instituição, mas se considerarmos que tais metas são anunciadas nas justificativas de abertura e de encerramento de processos pelos diversos promotores, mas com finalidades diferentes, será necessário afirmar que ainda estamos longe de uma atuação institucional do MP em defesa da educação ao passo que não se distanciam das atividades individualistas.

CARACTERÍSTICAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

A judicialização da educação por meio da 25ª Promotoria de Florianópolis segue um movimento de privilégio da fase “pré-processual”, isto é, extrajudicial ao trabalhar de forma intensa com procedimentos preparatórios, administrativos e inquéritos civis. Em alguns casos, a lentidão do método de trabalho do Judiciário foi repetida pela promotoria configurando na perda do objeto e no distanciamento da proposta de aproximação do MP a educação, repetindo o que faz o Judiciário.

No inquérito civil que trata da exigência de divulgação das notas do IDEB a Secretaria do Estado de Educa-

ção foi questionada sobre a não divulgação nas escolas primeiro por meio do Ministério Público Federal (através da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão), em resposta a SED afirmou que o próprio MEC indica que não se publique as notas nas escolas de forma descontextualizadas para que não sejam criadas situações vexatórias ou depreciativas tanto das escolas quanto de seus alunos. O caso foi encaminhado para a 25ª promotoria que exigiu as mesmas respostas da Secretaria por mais de uma vez até que o MP entendesse as determinações do MEC.

Como podemos observar no trecho a seguir, o promotor assume o posicionamento da Secretaria de Educação e aborda a exigência de divulgação do índice em termos distintos daqueles exigidos no início do procedimento (que era de rígida cobrança de cumprimento das determinações de divulgação): [...] *o índice, calculado com base nas notas dos alunos, pode e deve ser usado e debatido internamente pelos professores, pelos alunos e até mesmo pela comunidade, mas nunca para mobilizar o constrangimento.* (IC 179: 102).

Outra faceta da judicialização é a função pedagógica que se estabelece entre o MP e a escola. No caso anterior, por exemplo o MP passa a enxergar a divulgação dos índices do IDEB através dos códigos do mundo escolar, ao qual a própria Secretaria de Educação faz parte. Mas, diferente da área do di-

reito do consumidor, por exemplo, em que há campanhas para a conscientização de seus direitos para a população, a área dos direitos da infância e do adolescente e, por conseguinte da educação é profundamente afetada por posicionamentos políticos distintos, e por entendimentos diametralmente opostos acerca das funções da escola e da educação. Ou seja, podemos demarcar uma relação pedagógica assimétrica entre as duas “instituições”. Por assumirem posições hierárquicas distintas na sociedade, esta relação de aprendizagem não acontece de modo equivalente entre o contexto escolar e o MP.

Quando a escola ensina ao MP sobre sua própria forma de funcionamento – como num caso em que após vários pedidos do MP para que as escolas colassem os resultados do IDEB em cartazes, a Secretaria de Educação afirmou (repetidas vezes) que é consenso nacional do MEC de que tais dados não sejam publicados desta forma para que não hajam possíveis situações vexatórias tanto da escola quanto entre os alunos da escola – há um indicativo de que isto aconteça por dois motivos. A defesa da educação pela instituição de forma especializada, isto é, por meio de promotorias específicas, ainda é recente, por isso falta conhecimento específico e profissional sobre a realidade escolar, o que demandaria inclusive que a promotoria buscasse consultorias fora do âmbito jurídico fornecido

pelo Centro de Apoio Operacional de Infância e juventude. Atrélado a isto, a trajetória profissional dos promotores que atuaram na 25ª PJ entre 2013 (ano de criação) até 2016 (data da pesquisa) é muito diversa, o que caracteriza um conhecimento pouco especializado em educação. Entre os 6 promotores¹³ que estiveram a frente da promotoria desde sua criação há trajetórias laborais nas áreas de: direito penal, justiça criminal, saúde e fazenda pública.¹⁴

A dinâmica das carreiras dentro do MP¹⁵ não prevê que seja necessário um conhecimento ou formação específica para atuação em promotorias especializadas.

No início da carreira os promotores atuam no que chama de “clínica geral”, ou seja, atendem vários casos sem especialidade em nenhuma área. Se houve vaga para remoção após alguns anos, o (a) promotor (a) pode passar para comarcas maiores, isto é, com mais de uma vara (onde é possível um trabalho com maior especialidade e menor abrangência temática). Em torno de 10 anos depois de seu ingresso

13 Este número foi obtido através da leitura integral dos 43 processos e da observação acerca dos promotores que assinavam cada um dos procedimentos.

14 Os dados informados sobre as carreiras e áreas de atuação dos promotores foram retirados de sites que possuem um pequeno resumo profissional como Escavador, Plataforma Lattes, LinkedIn e notícias de divulgação de promoção de carreira dos promotores no próprio site do Ministério Público.

15 Para ingressar na carreira de promotor no Ministério Público é necessário bacharelado em direito, três anos de experiência prévia em atividades jurídicas e submissão a prova de títulos e conteúdo.

na instituição é possível a candidatura a uma comarca maior, geralmente situada na região metropolitana podendo assim o (a) promotor (a) se especializar numa área especial de atuação (Lemgruber et alii 2016: 131).

Dada esta configuração os Centros de Apoio Operacional são fundamentais para auxiliar os promotores nas suas demandas, pois possuem uma equipe voltada para fazer uma aproximação entre as promotorias que trabalham com demandas próximas, assim como, seus profissionais fazem estudos legislativos mais profundos sobre os objetos dos processos, quando solicitados.

A ausência de informações e conhecimentos produzidos por pesquisas acadêmicas sobre o sistema educacional brasileiro nos fornece pistas sobre o regime de verdades que opera nestas falas. Tanto é vasta a produção científica sobre o campo escolar no Brasil que, segundo o levantamento de Daros (2016),

A Comissão de Periódicos da ANPED identificou, no biênio 2006-2007, a existência de 746 periódicos em que se publicaram ensaios e pesquisas de professores e alunos da pós-graduação. Desses periódicos, 190 eram da área da educação (ZAKIA; BIANCHETTI, 2007, p. 396). No ano de 2013, havia, na região sul, na área de educação, 32 cursos de mestrado

acadêmico, 16 cursos de doutorado e 4 cursos de mestrado profissional e mais de 40 revistas vinculadas a programas de pós-graduação. (STRECK, 2015, p. 264). (Daros 2016: 19)

A despeito de toda esta produção acadêmica que versa sobre educação nos seus mais variados aspectos, o discurso sobre a escola e a educação é afirmado por uma mescla de concepções jurídicas (o que é previsto em lei) e informações de origem midiática. Já quando se referem a estudos empíricos sobre a educação, são os sistemas de valores cooptados pelo regime de mercado que são utilizados como parâmetros pelos formatos de avaliação do ensino. Não se descarta a capacidade de absorção de pautas políticas por aqueles que lidam com a educação no direito – compreendido pela ideia personalista de atuação – uma vez que, no caso do MP, seus agentes ainda fazem pouco uso do conhecimento especializado produzido pelo assunto.

A quem os promotores do MP respondem na defesa da educação? Trata-se de uma atuação judicial independente sem pautas externas ao texto da lei ou a judicialização da educação permite o crescimento da politização da justiça de direito à educação. Façamos este questionamento à luz de Roberto Fragole Filho (2013). Ao estudar o debate sobre a reforma do Judiciário e a criação do

Conselho Nacional de Justiça o autor indaga acerca do ponto de equilíbrio possível, grande desafio do órgão, entre independência e *accountability*. Guardadas as devidas proporções, o desafio pode ser colocado ao MP nos termos em que não somente a atividade institucional enfrenta resistências nas atividades individuais, ou seja, problema da independência levada aos meios de organização interna da instituição, mas a população é impedida de expectativas com alguma previsibilidade em relação a atuação da instituição, outros termos para a necessidade de *accountability*.

A distância entre o MP e a sociedade pode ocorrer pelo perfil dos agentes que ocupam os cargos de promotores e procuradores, ou seja, de uma seleção de pessoal que tende repetir os parâmetros meritocráticos de exclusão de uma parcela da população. A pesquisa de Lemgruber (et alii 2016) aponta para a elitização da profissão uma vez que as exigências de três anos de experiência prévia na área jurídica e sucesso nas provas de títulos e conteúdo *constitui forte barreira à entrada de pessoas oriundas de segmentos menos favorecidos da população* (p. 15). E, para além disso,

Essa elitização é perceptível, por exemplo, na alta escolaridade da geração precedente à dos promotores e procuradores entrevistados, cujos pais, em 60% dos casos, e cujas mães, em

47%, haviam completado curso superior. No conjunto da população brasileira com 50 anos ou mais de idade – faixa em que provavelmente se situa a maior parte dos genitores dos entrevistados –, a proporção de homens e mulheres com formação superior gira em torno de 9% (p. 15)

Os textos de abertura e encerramento de cada procedimento possuem uma gama de elementos textuais que tem como objetivo fundamentar a instauração de uma investigação sobre o objeto apreciado na denúncia. Ao mesmo tempo em que apresentam o objeto, também trazem informações sobre a situação da educação no país.

Entre as principais referências nestes elementos dos processos que versam sobre educação estão dados sobre os rankings nacionais e internacionais de educação como IDEB, ENEM e PISA. Ao menos quatro inquéritos civis fazem uso destes dados para a fim de afirmar sua atuação nos casos denunciados.

Como podemos observar a seguir:

Considerando a baixa média nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é de 4,2 numa escala que vai de 0 a 10. O Plano Nacional de Educação (PNE) Lei n. 10.172/2000, com vigência até 2010, não atingiu

suas metas. Ainda tínhamos em torno de 14 milhões de analfabetos (IBGE 2010). A meta 9 do novo Plano Nacional de Educação pretende elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. (IC 105)

Neste processo é utilizada como referência uma reportagem da revista Época sobre o ranking de educação construído pelo PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes criado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1997. O programa busca avaliar o conhecimento adquirido por alunos de 15 anos para o que chamam de *conhecimentos e habilidades essenciais para a completa participação na sociedade moderna*¹⁶ por meio de uma avaliação trienal em três áreas de conhecimento: ciências, leitura e matemática.

Estas informações contribuem para a contextualização do objeto, mas também revelam a origem dos dados que o promotor responsável pelo processo está se pautando, além do arcabouço jurídico, para tratar da denúncia. Entre as refe-

¹⁶ Fonte: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf Acesso em: dezembro de 2016.

rências utilizadas da mídia há o editorial da Folha de São Paulo e Revista Veja.

Há uma mudança de abordagem considerável a partir de meados de 2014 na mudança de gestão da promotoria. A característica do personalismo de atuação da instituição fica marcada com esta mudança de trabalho da promotoria uma vez que, por exemplo, um processo que tinha como objetivo investigar o “patrulhamento ideológico” nas escolas é arquivado quando da mudança de promotor. No documento de arquivamento, o texto atenta para o fato de que o IC se ampliou para além das capacidades de sua atuação e em seguida alertou para *o problema da vagueza e indeterminação das expressões ‘ideologização’, ‘politização’ e ‘doutrinação’, que tal qual as palavras ‘ideologia’, ‘política’ e ‘doutrina’ podem assumir inúmeros significados, não raras vezes antagônicos* (PP 169: 895).

Diferente da justificativa de abertura que se cita o movimento “Escola sem Partido” além de trechos do livro “O que o Brasil quer ser quando crescer” de Gustavo Ioschpe, no encerramento são citados apenas autores da área do direito, além dos artigos da CF/1988 e das determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A fluidez com que a promotoria se porta diante de uma demanda como esta demonstra a relação estreita entre o agente que assume o cargo de promotor e os encaminhamentos que dá para as demandas. O

discurso emanado dali, que se contrapõe ao fundamento de abertura, intensifica o elemento político que dispõe sobre a promotoria e, por conseguinte, o MP.

Esta relação direta entre o entendimento de educação do promotor e a sua atuação, reitera a afirmativa de que não só os direitos da infância e adolescência são confrontados com diferentes entendimentos e posicionamentos políticos, mas também os direitos que envolvem a educação são balizados e mediados muito mais por dissensos do que por consensos. Nos termos de Silva (2001b: 127), o estilo de atuação dos promotores que fazem uso de procedimentos extrajudiciais

[...] possui contornos fluidos, uma vez que, entre as atribuições constitucionais e a letra da lei [...], o promotor de justiça tem um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho. Neste espaço vão operar vários elementos, como suas convicções, experiências advindas das diferentes áreas de especialização e escolhas feitas durante a carreira.

As afirmações sobre a escola nestes processos demonstram uma defesa da educação por meio do direito como prática e técnica sem deixar de construir visões com distintas referências.

Os olhares lançados para a educação têm a propriedade de separar e circunscrever os conflitos aos agentes envolvidos sem apresentar de forma contextual a educação como resultado de um conjunto de fatores e de agentes engajados.

Se for possível pensarmos nos fins da educação para a promotoria considerando o personalismo institucional, podemos afirmar que ela se associa tanto à uma racionalidade de lógica econômica, a defesa de uma educação conservadora – ao se alinhar ao discurso do movimento da “Escola sem Partido” – quanto aos preceitos técnicos de defesa da educação são desenvolvidos e aprimorados no contato direto com o contexto escolar na medida em que a promotoria aprende sobre ele.

A característica do personalismo em outras instâncias da justiça é ensejada por posicionamentos tomados no próprio Supremo Tribunal Federal:

Em vez de levar suas teses para disputa com o voto de seus colegas, no confronto democraticamente controlado do colegiado, o ministro ganha pelo controle individual do destino dos autos. Apropriação individual de um poder institucional. [...]. Uma desinstitucionalização do Supremo como instituição colegiada, é um perigoso exemplo para as instâncias inferiores. (Falcão, et al 2017: 20-4)

A prática que revela a atuação individualista dos juízes do Supremo ajuda a compreender que a atuação menos colegiada e mais “ilhada” demarca a Justiça no país em suas várias instâncias ao assumir o peso do agente ora em destaque na mediação de determinado conflito. Isto confere um caráter ainda mais político às decisões de justiça e uma faceta da própria judicialização também encontrada na promotoria estudada, a falta de *unidade*. Prevaecem os posicionamentos pessoais e individuais sobre a unidade institucional levando a defesa da educação à marca de uma politização do debate.

Sob outro aspecto do mesmo fenômeno, a recente atuação na defesa do direito a educação¹⁷ pressupõe não só a falta de conhecimento técnico na área, mas também da própria realidade educacional no que tange os problemas em disputa. Estes problemas podem ser o acesso universal ao ensino que implica a necessidade de a escola lidar com as distintas realidades de seus alunos que são mobilizadas no cotidiano escolar. Não há consenso sobre a necessidade de a escola homogeneizar o ensino e/ou os próprios alunos, assim como não há consensos sobre os sistemas de avaliação escolar como o IDEB e o PISA. Os índices de avaliação do sistema escolar do país, que, atrelados a rankings e pa-

¹⁷ Considero recente não a promulgação de função de defesa da educação pelo MP de 1988, mas a criação de promotorias especializadas assim como

râmetros internacionais de educação ensejam um diagnóstico do contexto escolar assumem um olhar objetivado das avaliações e notas e desconsideram os contextos sociais e históricos de cada lugar que compõem e explicam tais notas.

As prerrogativas de defesa dos direitos fundamentais e da democracia cedidos ao MP permitem que as relações de força personalista se destaquem, ou que sejam acirrados os aspectos constitutivos de classe e de origem de seus promotores; e que, sendo assim, a forma como a educação é defendida pelo MP, esteja intrinsecamente ligada a práticas profissionais individuais. Ainda que no decorrer do tempo a instituição vá se consolidando através da implementação de programas de acompanhamento tanto da frequência escolar (APOIA – Programa de Combate a Evasão Escolar promovido pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude) quanto no protagonismo de fiscalização de políticas educacionais orçamentárias, de acesso ou das inspeções estruturais a decisão acerca do objeto com maior ou menor relevância para ser atendido pelo MP ainda decorre de uma tarefa individual do promotor. Como afirmado por Cátia Aida Silva (2001: 110), *por mais regulamentados que interesses metaindividuais e direitos dos cidadãos estejam na legislação, a decisão sobre a maior ou menor relevância dos interesses a serem defendidos será tarefa dos promotores de justiça em cada situação correta*. Ou seja, a relevân-

cia do papel e da função do promotor se intensifica ao contribuir de forma decisiva para a defesa da educação.

A promotoria como parte constituinte do MP, se encontra no lugar intermediário entre o Estado e sociedade civil permitindo que indique as respostas das demandas que chegam até ela. A autoridade e legitimidade adquirida pela instituição permitem que estas “escolhas” sejam feitas, como no caso da escola paralisada por decisão da comunidade escolar. Desta forma, a promotoria parece reproduzir o posicionamento em relação à sociedade civil, como afirmado por Arantes (2002) de uma sociedade civil hipossuficiente. Ela retira o protagonismo dos agentes escolares na defesa da educação para traçar a “educação democrática” com seus próprios limites. Como autoridade, define a relevância jurídica dos objetos e confronta as partes como mediador. Cumpre a função de desafogar o judiciário ao inquirir os agentes, chamando-os para prestar esclarecimentos na promotoria, fazendo uso do poder simbólico¹⁸ de fala e institucional para exigir determinados posicionamentos e ações. Ainda que se distancie do poder do juiz de sentenciar, o promotor adquire práticas que colaboram com a “obediência” daqueles questionados na medida em que reconhecem o poder do MP.

18 Segundo Bourdieu (1989: 8), o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem.

A incidência da instituição no contexto escolar frisa possibilidades ambíguas de uma educação a serviço de lógicas externas à educação e próprias às relações de mercado, ou ainda, de reafirmação da potência de uma educação de elite, no sentido de rearticular as práticas e demandas das escolas às relações de dominação.

A defesa da educação pública e gratuita ainda é um tema pouco presente na promotoria. Se os promotores passam para defensores da cidadania por meio da promulgação do MP como defensor da Constituição eles também constroem uma cidadania a seu modo no sentido de delinear os problemas concernentes a democracia e a garantia de direitos. É possível que se evidencie cada vez mais o poder da instituição transformado em ações particulares de um engajamento personalista. Não se trata, então, de observar os avanços democráticos desconexos de suas práticas de garantia de direitos. As garantias constitucionais de direito a educação fazem parte do plano de ordem política de agenda do país e, por isso, estão tão vulneráveis às mazelas da judicialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “cheque em branco” fornecido para o MP a partir da CF/1988 outorga aquilo que em grande medida define a instituição: o individualismo de atuação. A falta de padronização da atividade fim dos promotores ao lado da elitização de

seu quadro de funcionários colabora para a politização e para a dissociação da instituição em relação a sociedade.

A partir de uma pesquisa empírica na 25ª PJ de Florianópolis de que forma a defesa da educação é operacionalizada, assim como os princípios de atuação que delineiam as práticas dos promotores.

O fenômeno da judicialização das relações sociais entendido como uma ampliação do formato jurídico de resolução de conflitos adquire novos formatos com a atuação do MP e coloca a defesa de direitos sociais constitucionais sob sua própria perspectiva. Este crescimento institucional do MP por via da judicialização reforça práticas judiciais sob nova roupagem, e reafirma o saber do direito sobre a sociedade. O estudo da judicialização da educação em Florianópolis permitiu que se levantassem alguns fatores tanto de aspectos institucionais sobre a organização do MP enquanto estrutura de poder, quanto aspectos mais próximos da agência no que tange as diferentes formas de atuação e engajamentos nos casos. O que está em jogo é a falta de conformidade com o princípio de *unicidade* do modelo estrutural do MP.

O aparente efeito democrático da judicialização das relações sociais para conquista de direitos pode justificar a presença do MP para a resolução de conflitos, mas pode não suprimir o problema do personalismo presente na instituição, assim como subtrair a rela-

tiva autonomia e agência da sociedade num modo amplo e das instituições escolares no caso desta pesquisa.

O grau de autonomia previsto para o MP faz com que sua definição como uma instituição jurídica careça de mais precisão para pensarmos a sua atuação na educação. A instituição possui sua técnica voltada para a forma do direito que afirma seus limites de ação e intervenção nos conflitos. Estabelece, sem o poder e prerrogativa de juiz, mas, com o poder simbólico legitimado institucionalmente, quais serão os mecanismos utilizados para suprir as demandas que lhe são investidas.

A autoridade simbólica do MP permite que sua arbitragem seja feita não só por uma instrumentalidade técnica do conhecimento jurídico sobre a educação, mas também faz uso de um arcabouço de fundamento moral sobre a escola e a educação. Sua função de mediador como discurso de autoridade entre as partes em conflito não se distancia amplamente do modelo jurídico de intervenção nas demandas e ainda se coloca como essencial para a defesa constitucional do direito a educação. Neste sentido, um dos problemas destacados na pesquisa é o distanciamento da promotoria com relação ao seu objeto de trabalho. Ainda que tenha auxílio dos Centros de Apoio Operacional, a falta de conhecimento acerca dos consensos não contemplados pela legislação tem como consequência um

desgaste das instituições que devem responder por algo que já cumprem.

Embora a judicialização da educação, a partir da perspectiva dos trabalhos feitos na área da educação – Silveira (2006), Oliveira (2011), Barreto (2003), Rosa (1999) –, seja afirmada como um importante passo para a democracia no país, pois, aproxima o MP da sociedade, e pela ampliação de acesso entre aqueles que são menos assistidos juridicamente, é necessário ressaltar que existe uma questão fundamental a ser discutida: a elitização da carreira. Silva (2001a) indica que o formato de organização da carreira dentro do MP aumenta o distanciamento em relação a população na medida em que o profissional avança na instituição. A possível imersão na realidade durante a “clínica geral” se perde e, mais do que isso, é fortalecido o afastamento da instituição da população mais pobre e vulnerável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público à brasileira. *Le Monde Diplomatique Brasil*, SP, (59), 24-25. 2012.

_____. Ministério Público e política no Brasil. SP: Sumaré, 2002. 328 p.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista brasileira de ciências sociais*, 14(39), 83-102, 1999.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (2010). Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Minis-

tério Público Federal. Brasília: ESMPU.

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas Públicas, Revista Brasileira De Educação, n.24, p. 53-65 Set/Out/Nov/Dez 2003.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. RJ: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988.

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA (Estado). Ato nº 249, de 29 de maio de 2013. Fixa As Atribuições da 25ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital. Florianópolis, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público: um retrato: dados de 2015. Volume V. Brasília: CNMP, 2016.

DAROS, Maria das Dores. A sociologia na constituição do campo Educacional Brasileiro e a pesquisa em Sociologia da Educação. In: XI ANPED SUL - REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 2016, Curitiba. Anais ANPED. Curitiba: S/ed., 2016. p. 1 – 21.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze Supremos: todos contra o Plenário. In: Onze Supremos: o Supremo em 2016. FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, p. 20-28, 2017.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e

processo decisório. Revista Dados, v. 56, n. 4, 2013.

GIOVANELLA, Treicy. A educação no Ministério Público de Santa Catarina. 2017. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LEMGRUBER, Julita; Ribeiro, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?. RJ: CESeC 2016.

MPEDUC. Conheça o Ministério Público pela Educação: Apresentação. Disponível em: <http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca_modelo>. Acesso em: março, 2016

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. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (coord.). Advocacia de interesse público no Brasil: A atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ-MJ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Centro Brasileiro de Análise e Plane-

jamento (Cebrap). Série Diálogos sobre a Justiça, 2013.

ROSA, Mariete Félix. A educação das crianças em idade pré-escolar em Campo Grande-MS (1980-1992). Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de SP. SP, 1999.

SILVA, Cátia Aida. Justiça em Jogo: Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. Editora da Universidade de SP: SP, 2001a.

_____. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 16, n. 45, p. 127-144, p. 2001b.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista. 2006. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de SP, SP, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of judicial power. New York: New York University Press. 1995.

VALLINDER, Torbjörn. The judicialization of politics – A world wide phenomenon: Introduction. International Political Science Review. Vol. 15, n. 2, p. 91-99, 1994.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 337-491.

VIANNA, Luiz Werneck., CARVALHO, Maria Alice Rezende de Carvalho., MELO, Manuel Palácios Cunha., BURGOS, Marcelo Baumann. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. RRJ: Revan. 2014.

_____. Corpo e Alma da Magistratura Brasileira. RJ: Revan, 3 ed. 1997.

Treicy Giovanella da Silveira

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisadora vinculada ao Núcleo de Pesquisa em Educação e Juventudes Contemporâneas – NEJUC.