



*Os efeitos simbólicos da judicialização da educação e o impacto da “jurisprudência-álibi” para o ciclo de invisibilidade institucional: Pode, nesse contexto, a escola falar?*

**Lavras / MG  
2021**

GIOVANE SILVEIRA DA SILVA

***Os efeitos simbólicos da judicialização da educação e o impacto da “jurisprudência-álibi” para o ciclo de invisibilidade institucional: Pode, nesse contexto, a escola falar?***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno *Giovane Silveira da Silva* como exigência para a conclusão do curso de Direito da Universidade Federal de Lavras, sob a coordenação da professora doutora *Fernanda Gomes e Souza Borges*.

**Lavras / MG-  
2021**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, base da vida, piedade, aconchego e fortaleza

Agradeço à Educação Pública Brasileira, por me salvar

Agradeço à profa. Dra. Fernanda, fonte de inspiração

Agradeço ao IPG e à Fagammon, pela oportunidade

Agradeço à vida, sempre tão generosa comigo

Agradeço à Bethânia, fonte de refúgio e arte

Agradeço à mãe, que ora em silêncio

Agradeço à Laura, por existir.

***“Vou aprender a ler para ensinar meus camaradas”***

*“Professor Nestor de Oliveira,*

*Em suas aulas, além de didática, aprendia-se a ouvir, a ler e dizer poesia.*

*Caetano Veloso também foi seu aluno e foi quem musicou esses versos. Isso acontecia em uma escola pública no Recôncavo Baiano e eu falo sobre isso só para lembrar que é possível sim uma boa e plena educação nas escolas públicas brasileiras. Podemos ver o trabalho extraordinário de professores que vencem as dificuldades, ultrapassam os limites e dedicam suas vidas com grande prazer e conseguem cumprir tarefa tão nobre: educar”*

*Maria Bethânia*

## RESUMO

O direito à educação, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de diversas demandas judiciais, impulsionando, assim, a chamada “*judicialização da educação*”. Nesse cenário, em face da precária oferta desse direito pelo Executivo e Legislativo, a população recorre ao judiciário como forma de obter uma resposta à determinada demanda, submetendo ao crivo jurídico a apreciação de conflitos no âmbito educacional, que por meio da *jurisprudência-álibi* (NEVES, 1994) exponencia, sobremaneira, a vulnerabilidade da instituição escolar. Assim, por as escolas não integrarem diretamente a relação processual, fundamenta-se o objetivo deste trabalho: *compreender como que as decisões judiciais geram reflexos simbólicos e como que tais reflexos contribuem para o ciclo de invisibilidade institucional da própria unidade escolar*. Nessa perspectiva, a partir dessas considerações, intenta-se nesse trabalho estabelecer uma discussão acerca dos reflexos da judicialização da educação e o respectivo efeito simbólico das decisões judiciais, partindo da concepção pontuada por NEVES (1994) de *Constituição Simbólica e legislação-álibi*. Para a consecução do objetivo proposto, tal estudo é pautado em CANOTILHO (1998), CARVALHO (1998), CÔRREA (2014), GRINOVER (2010), NEVES (1994), SILVA (1988), SANTOS (1988), SOUZA (2006, 2017) e VIECELLI (2014) e, para ilustrar as discussões empreendidas, pretende-se subsidiar tal estudo com uma análise a partir de decisões judiciais que ressaltem como que essa interferência – ainda que necessária - posterga o problema e gera reflexos sociais simbólicos de invisibilidade institucional. Metodologicamente, o trabalho é pautado por um levantamento bibliográfico, a partir do resgate da noção de Constitucionalismo e da noção atinente à função do Estado Democrático de Direito e Bem-Estar Social. Além disso, pretende-se, ainda por meio de um estudo bibliográfico, retomar ideias ligadas à judicialização de políticas públicas e destacar a insuficiência estatal em prover o direito à educação, invisibilizando grupos e instituições e reduzindo políticas educacionais. Não obstante, pretende-se, também, ilustrar essa invisibilidade, por meio de uma pesquisa jurisprudencial, analisando sentenças que foram apreciadas pelo Judiciário. Desse modo, a metodologia de cunho bibliográfico e de base qualitativa permitiu-nos identificar que o ciclo de judicialização, que responde momentaneamente aos anseios da sociedade, representa mais uma forma de se ampliar e manter apenas a demanda judicial, mitigando a visibilidade escolar e a autonomia institucional, já que diversos entraves deveriam ser discutidos no âmbito educacional, repensados e solucionados pela própria escola e não por apreciação judicial. Com isso, nota-se que a escola dificilmente logrará êxito se, sobretudo, não puder falar.

**Palavras-chave:** Direito educacional. Judicialização da Educação. Jurisprudência-álibi. Constituição Simbólica.

## ***SUMÁRIO***

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	6
1.2. PROBLEMA.....	9
1.3. HIPÓTESE.....	9
1.4. OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICO.....	10
1.5. METODOLOGIA.....	11
1.6. JUSTIFICATIVA.....	12
<b>2. A SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ESTADO E O PARADIGMA DO BEM-ESTAR SOCIAL</b> .....	13
<b>3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	17
<b>4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E A PRETENSÃO JUDICIAL</b> .....	20
<b>5. A JUDICIALIZAÇÃO COMO FÊNOMENO SOCIAL</b> .....	25
<b>6. EFEITOS DE SILENCIAMENTO E A A INVISIBILIDADE INSTITUCIONAL</b> .....	29
<b>7. ANÁLISE JUDICIAL À LUZ DE MARCELO NEVES</b> .....	34
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	46
<b>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49

## 1 – INTRODUÇÃO:

Na vigência do Estado Democrático de Direito, as garantias fundamentais representam uma relevante conquista da sociedade, uma vez que imprimem uma configuração jurídica em que, sem exceção, todos estão submetidos à hierarquia da norma, tanto nas obrigações quanto nas garantias sociais. Nesse sentido, “*isso significa afirmar que, enquanto a Constituição é o fundamento de validade (superior) do ordenamento e consubstanciadora da própria atividade político-estatal, a jurisdição constitucional passa a ser a condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito*” (STRECK, 2013, pág. 37). Assim, a partir dessa situação e configuração jurídica, nota-se que o Estado assume a função precípua de garantir os direitos sociais e de se valer da Constituição como um marco regulatório sobre o qual as políticas públicas devam se orientar.

Nessa perspectiva, dentre diversas garantias, o direito à educação encontra-se previsto no artigo 6º, ao apontar que “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*”. Assim, por ser um direito, é de competência do Poder Público garantir gratuitamente o acesso à educação, especialmente o ensino de base, além de prover ações de continuidade e permanência dos estudantes. Por isso, o ensino no Brasil é composto de políticas afirmativas, como bolsa-escola, auxílio moradia e auxílio alimentação, que visem equilibrar e balancear, de forma equitativa, a manutenção desse direito na sociedade.

Entretanto, nas últimas décadas, apesar de a educação básica brasileira ter avançado, pela redução da taxa de evasão escolar e pela ampliação do acesso ao ensino, não foi suficiente para que o Estado pudesse garantir com eficiência a oferta de uma educação de qualidade. Desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), alinhado com os ditames da Convenção Internacional da Criança, o Brasil conseguiu reduzir 64% os índices de evasão escolar no ensino fundamental, conforme relatório divulgado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Todavia, conforme a *Síntese dos Indicadores Sociais* de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há, atualmente, um significativo número de estudantes em situação de evasão escolar ou com deficiências ligadas ao ensino, como atraso escolar, ambos totalizando 30,7%.

Nesse sentido, conforme estudo realizado pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), em 2018, os principais motivos eram por desinteresse, seguido de questões

econômicas e perspectivas sociais. Tais dados refletem uma deficiência estrutural, pois mesmo após trinta e três anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e do inegável avanço em termos educacionais desde a Redemocratização, o país ainda encontra dificuldades significativas para efetivar direitos e garantias fundamentais, que no caso em comento, estão ligados à qualidade da educação, o que tem contribuído para maximizar a judicialização de políticas públicas educacionais na realidade brasileira.

Sob esse viés, tal atuação é pontuada por CORRÊA (2014) como “*judicialização atomizada*”, considerando a recorrente atuação do Judiciário nas questões de competência do Executivo e Legislativo. Nessa perspectiva, com recorrência, as discussões ligadas ao direito à educação têm alcançado os tribunais e suscitado posicionamentos que realçam a insuficiência estatal na garantia de tal direito, sobretudo, ligadas à ausência de vagas nas creches e litígios acerca da cobrança de mensalidades no ensino básico e no ensino superior, respectivamente. Desse modo, com essa crescente atuação do Judiciário, nota-se que a judicialização da educação surge para suprir as lacunas que deveriam ter sido executadas e promovidas por outras esferas do Estado.

Nesse contexto, a partir desse ciclo de judicialização, o Judiciário assume um novo e atípico papel, pois passa a ter a tarefa de tutelar recorrentemente a efetivação desse direito positivo, que certamente se molda ao longo das novas configurações sociais e de exigências diversas na contemporaneidade. Assim, essa incessante chamada do Judiciário no setor educacional é caracterizada como *judicialização da educação*, pois submete ao crivo jurídico a apreciação de temas ligados aos conflitos no âmbito educacional. Nesse cenário, visualiza-se um ciclo de judicialização que responde momentaneamente aos anseios da sociedade, mas que efetivamente representa mais uma forma de se ampliar apenas a demanda judiciária.

A preocupação com a excessiva judicialização educacional não desconsidera, sobretudo, o ganho democrático desse direito, entretanto tem o intuito de questionar os efeitos cíclicos e os reflexos adversos oriundos da atuação do judiciário nas políticas públicas, em especial as educacionais. Isso porque, conforme apontado por GRINOVER (2010), o Estado dentro de uma esfera una é representado também pelo Judiciário, que tem a função típica de julgar conflitos sociais, dentre eles, os provenientes e interrelacionáveis ao próprio Estado. Com isso, principal órgão garantidor e regulador das condições mínimas jurídico-estatais que contribuem para o fundamento da República, o Judiciário assume um papel imprescindível na regulação dos demais poderes.

Entretanto, a partir dos diversos conflitos educacionais levados à apreciação judicial, o

direito à educação tem ocupado uma posição secundária nas políticas públicas, as quais nem sempre dão conta da demanda exigida pelo setor. Assim, salas lotadas, falta de vagas em creches, ensino domiciliar, baixas condições de inclusão e ensino deficitário são pautas recorrentes no judiciário, que, por não ter função típica de elaborar leis, decide simbólica e figurativamente as questões atinentes ao conflito. Desse modo, com a excessiva judicialização, o Judiciário consegue dar uma resposta tópica e imediata à sociedade frente a um problema que é crônico, o que gera, sobremaneira, um ciclo consequente e simbólico de demandas judiciais.

A função de controle de políticas públicas pelo Judiciário, como mantenedor de direitos básicos e de novos direitos, constitui-se como uma insistência em se encontrar maneiras de fixar parâmetros de normalidade e manter garantias democráticas, que orientem as relações sociais e jurisdicional. Dessa forma, a realidade revela-se pontual às categorizações de delimitar os requisitos dentro da fragilidade da democracia e do Estado Democrático de Direito, o que corrobora, mais uma vez, a uma *hiperjudicialização* e a uma resposta nem sempre eficiente.

Nessa lógica, como aponta VIECELLI (2014), “*carente de revoluções burguesas e industriais, restou ao Brasil o atraso e a pressa na efetivação dos direitos sociais*” (pág. 134), já que o atraso se dá por o Estado negar constantemente direitos sociais “*concreta e endemicamente*” e a pressa pela transferência do direito pretendido ao judiciário, visando “*suprimir as barreiras burocráticas da efetivação desses direitos humanos*” (VIECELLI, 2014, pág. 134). Diante desse cenário, entre atraso e pressa, a judicialização da educação surge como uma alternativa à ineficiente atuação das políticas públicas, o que confere um relevo de “*responsividade judicial*”.

Nesse âmbito, a judicialização da educação caracteriza-se por uma série de posicionamentos dos tribunais que denotam uma “*legislação-álibi*”, como aponta NEVES (1994), já que representa uma alternativa do Estado em suprir lacunas que deveriam ter sido resolvidas por políticas públicas. Esse cenário, diante da insatisfação popular, representa um efeito imediato, mas que nem sempre confere efetividade aos direitos sociais, sendo apenas, como aponta VIECELLI (2014), uma “*resposta pronta e rápida do Estado*” (pág. 135), o que, inclusive o autor caracteriza como uma “*jurisprudência-álibi*”, em analogia à NEVES (1994).

Nessa perspectiva, dentro de conflitos educacionais, se instituições escolares são alijadas do sistema jurídico-político, não participando das decisões judiciais, o processo de desconstrução normativa passa a ocupar um espaço meramente figurativo, a partir da instituição do “*uso simbólico da lei*”, com a finalidade de fundamentá-la em ares democráticos. Nessa seara, a partir da chamada “*jurisprudência-álibi*”, e da “*Constitucionalização Simbólica*”,

considerando a resposta do Poder Judiciário e ainda a não participação da instituição escolar nas decisões, questiona-se:

*Quais os efeitos simbólicos provenientes da jurisprudência-álibi? Como que o usosimbólico dessas decisões repercute na invisibilidade da instituição escolar? As decisões ligadas à judicialização da educação contribuem para que haja a permanência da acreditação institucional nos sistemas jurídicos e políticos do país? Quais os reflexos dessa atuação judicial para que o direito à educação seja uma realidade no cotidiano fático do Brasil?*

Considerando os questionamentos levantados, pode-se ter como possíveis hipóteses os seguintes e breves apontamentos:

**1) *Quais os efeitos simbólicos provenientes da jurisprudência-álibi?*** Confirmação de valores democráticos; preservação da confiabilidade estatal; capacidade de reação estatal na solução de controvérsias; eficiência jurisdicional; postergação de soluções efetivas; ampliação de soluções temporárias.

**2) *Como que o uso simbólico dessas decisões repercute na invisibilidade da instituição escola?*** Transferência e manutenção de poder; visão supremacista do poder judiciário; baixa articulação institucional; desconsideração da especificidade do setor; lugar-comum de fala; excelência jurisdicional.

**3) *As decisões ligadas à judicialização da educação contribuem para que haja a permanência da acreditação institucional nos sistemas jurídicos e políticos do país?*** Sim. Visão de concretização de provimento e atendimento estatal.

**4) *Quais os reflexos dessa atuação judicial para que o direito à educação seja uma realidade no cotidiano fático do Brasil?*** Função de hipertrofia das decisões; Função simbólica das normas constitucionais; Insuficiência da judicialização da política; Jurisprudência inefetiva e complementar.

Nessa perspectiva, a partir dessas considerações, intenta-se nesse trabalho estabelecer uma discussão acerca dos reflexos da judicialização da educação e o efeito simbólico das decisões judiciais, partindo da concepção pontuada por NEVES (1994) de *Constituição Simbólica e legislação-álibi*. Assim, tal discussão pretende realçar a posição operante do Judiciário e a inércia executiva que trazem como pautas a educação como forma de angariar votos e fazer a manutenção do poder político e não para reforçar a promoção da efetividade em garantias sociais. Nesse contexto, a discussão pretende ressaltar os reflexos da interferência do Judiciário que acaba ocupando um espaço simbólico de construtor provisório e emergencial de políticas públicas.

Na ótica do Estado Democrático de Direito, há que se visualizar a lei como instrumento e

mecanismo de transformação social. Entretanto, é preciso verificar que a *hiperjudicialização* no campo educacional realça um fenômeno crescente que tem sido utilizado para suprir as demandas sociais, principalmente pela defasagem das políticas públicas. Isso contribui para que diversas instituições educacionais estejam à sombra da lei, com uma ausência efetiva de voz e de participação social, o que as colocam à margem do processo de construção dessa norma, desconstituindo a legitimidade pela ausência de pluralidade e debate.

Nessa linha, a própria atuação judicial se vê imbricada em uma relação hipertrófica por apresentar uma resposta ao cidadão de maneira imediata e postergar o contexto que originou determinado conflito. Nessa lógica, NEVES (1994) destaca que a despeito da ineficácia normativa da legislação, o que a torna simbólica, tal atuação judicial produz efeitos políticos que demonstram uma eficiência estatal e ares de garantia institucional. Desse modo, como o Estado se mostra insuficiente na concretização dos direitos e garantias, previstos pela Constituição, o Poder Judiciário acaba por reproduzir essa lógica simbólica de cumprimento dos preceitos constitucionais por meio de um contexto que adia problemas sociais, gerando determinados reflexos a que este estudo se propõe.

Desse modo, pensando a partir desses efeitos simbólicos da judicialização no âmbito educacional, o objetivo desse trabalho é compreender como que tais decisões contribuem para a invisibilidade social da instituição escolar e em qual medida tal decisão apresenta efeitos políticos e simbólicos, ressaltando os efeitos dessa judicialização atomizada. De forma específica, tal pesquisa tem o intuito de:

- 1) *Descrever os efeitos simbólicos das decisões judiciais e da lei.*
- 2) *Entender como que a judicialização da educação, enquanto fenômeno crescente na contemporaneidade, torna-se um conjunto que contribui para a invisibilidade das instituições escolares.*
- 3) *Compreender e descrever os reflexos provenientes da hiperjudicialização no campo educacional.*
- 4) *Traçar um paralelo entre a judicialização educacional e a precariedade das políticas públicas.*
- 5) *Compreender a atuação-álibi do Judiciário no âmbito educacional.*
- 6) *Ilustrar o proposto por meio de decisões judiciais.*
- 7) *Discutir a simbologia da Constituição em termos de garantias e direitos fundamentais, evidenciando óbices à construção da cidadania.*
- 8) *Fomentar, enfim, o (re) conhecimento da invisibilidade das instituições escolares como uma afronta aos direitos fundamentais para que se reconheça os reflexos da não articulação político-institucional.*

Para a consecução do objetivo proposto, tal estudo é pautado em CANOTILHO (1998),

CARVALHO (1998), CÔRREA (2014), GRINOVER (2010), NEVES (1994), SILVA (1988), SANTOS (1988), SOUZA (2006, 2017) e VIECELLI (2014) e, para ilustrar as discussões empreendidas, pretende-se subsidiar tal estudo com uma análise a partir de decisões judiciais que ressaltem como que essa interferência – ainda que necessária - posterga o problema e gera reflexos sociais simbólicos de invisibilidade institucional.

Metodologicamente, o trabalho é pautado por um levantamento bibliográfico, a partir do resgate da noção de Constitucionalismo e da noção atinente à função do Estado Democrático de Direito e Bem-Estar Social. Além disso, pretende-se, ainda por meio de um estudo bibliográfico, retomar ideias ligadas à judicialização de políticas públicas e destacar a insuficiência estatal em prover o direito à educação, invisibilizando grupos e instituições e reduzindo políticas educacionais. Não obstante, pretende-se, também, ilustrar essa invisibilidade, por meio de uma pesquisa jurisprudencial, analisando sentenças que foram apreciadas pelo Judiciário.

De forma mais detalhada, inicialmente, pretende-se realizar uma pesquisa exploratória, ampliando a discussão sobre teorias e conceitos existentes ligados ao Constitucionalismo e a função do Estado na promoção do Bem-Estar Social, além de abordar a crescente judicialização de políticas públicas. Este trabalho pretende realizar um estudo bibliográfico resgatando a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, a partir de BONAVIDES (1980) e CANOTILHO (1998), para discutir a ideia de Constitucionalismo e a respectiva função estatal de promoção da pluralidade cultural e de valores sociais que estejam a serviço da justiça social.

Além disso, pretende-se, por meio de NEVES (1994), analisar decisões judiciais por meio da “*judicialização simbólica*” e da “*jurisprudência álibi*”. Assim, a realização desse trabalho perpassa por uma discussão sobre o “*uso simbólico da norma*” para aplicá-lo à invisibilidade social das instituições escolares brasileiras, apontando para a crise de judicialização da educação. Desse modo, a metodologia, de caráter exploratório funda-se **1) no resgate da aprendizagem acerca do referencial teórico 2) na ampliação do conhecimento a partir da aplicação e da teoria à realidade brasileira 3) na construção de uma linha argumentativa que permita reconhecer a simbologia e os reflexos da legislação álibi e jurisprudência simbólica, além da invisibilidade da instituição escolar.**

Com isso, esse resgate exploratório tem o intuito de evidenciar parte da crise de legitimidade do Estado e da norma. Assim, a partir desse fundamento, pretende-se identificar os reflexos da judicialização educacional e, com isso, contrastar o contexto teórico às decisões judiciais ligadas à educação. Desse modo, comparativa e exemplificatória, essa atividade se

mostra como relevante para destacar pontos cruciais de ilustração acerca da discussão da invisibilidade e da simbologia judicial a que este estudo se propõe.

O mérito dessa investigação reside no fato de que a ampliação dessa judicialização gera uma invisibilidade que contribui para o silenciamento das instituições escolares, já que muitas não detêm o mínimo de voz para exercer uma pressão institucional que seja capaz de alterar assumir posições administrativas. Considerando os princípios orientadores do Estado Democrático de Direito, dos valores emanados da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1942) e da Constituição da República Federativa do Brasil (1998), tal trabalho se mostra relevante por questionar a eficiência e o papel das decisões judiciais no que se refere à judicialização da educação. Com isso, intenta-se realçar a necessidade de se conceder voz e autonomia às escolas para que, com isso, possa ampliar a participação política e social na construção de mecanismos de acesso à educação.

Desse modo, a relevância se dá por ampliar a discussão que visa apresentar um dos caminhos para a consolidação do princípio da justiça social, consagrado no art. 3º da Constituição da República, que determina como um de seus objetivos a construção de uma sociedade *“livre, justa e solidária”* (art. 3º, I da CR/88), que busque, para isso, *“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (art. 3º, III da CR/88). Assim, tal mérito reside no fato de que discutir a invisibilidade de grupos sociais, como a da instituição escolar, contribui para que haja o rompimento com a manutenção do poder meramente político e, com isso, espera-se que tal discussão possa servir como mais um questionamento para o uso simbólico da lei, considerando a complexidade das diversas comunidades e especificidades comunitárias.

Assim, a justificativa desse trabalho recai, sobretudo, sobre o reconhecimento da invisibilidade institucional escolar, que se presta ao cumprimento das ordens judiciais sem deter condições de se posicionar e ser promotora da resolução do conflito. Isso advém da inércia do Estado em reconhecer a autonomia escolar, contribuindo para que haja a manutenção de um processo-padrão de silenciamento vigente e legitimado. Assim, reconhecer e discutir essa invisibilidade contribui por fomentar a discussão teórica e levantar assuntos e questionamentos que confrontem parte da crise educacional. Em termos práticos, a relevância se dá ainda por fomentar a discussão teórica e possibilitar à equipe pesquisadora ampliar os estudos por meio de uma caracterização e representação de grupos escolares específicos, relacionando à invisibilidade social, à crise do legalismo e à destinação da norma aos valores constitucionais, além de evidenciar a complexidade de sistemas normativos e jurisprudenciais

contemporâneos.

Com isso, espera-se que esse trabalho possa contribuir para ampliar a literatura sobre o tema e para que possa, inicialmente, instigar o reconhecimento da invisibilidade e, posteriormente, compreender o silenciamento das instituições escolares. Assim, tais instituições, por não possuírem investimentos suficientes para a autonomia e, por isso, não serem detentoras de condições mínimas de subsistência, podem e conseguem falar? Dificilmente, as escolas terão voz se não possuírem o reconhecimento social da necessidade de interlocução institucional, nas políticas públicas e nas decisões judiciais, a fim de se construir uma base efetiva e sólida para o devido acesso ao processo de construção da cidadania.

## **2. A SEPARAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ESTADO E O PARADIGMA DO BEM-ESTAR SOCIAL**

A teoria do equilíbrio das funções de Estado, marcado pelas funções estatais, estruturada por Montesquieu, define atividades típicas de cada uma das forças de expressão do Estado. Assim, tal teoria é voltada à restrição do surgimento de leis tirânicas que possam configurar o absolutismo estatal e à vedação da interferência do Estado nas liberdades do indivíduo. Desse modo, essa primeira geração de direitos se relacionava com “*as liberdades ditas negativas*” (GRINOVER, 2010, p.2), tendo como característica central a imposição de restrições ao Estado de interferir na esfera privada do cidadão. Assim, esse primeiromomento ocupava-se de limitar as ingerências do Estado na vida do cidadão, situação que adquiriu nova conotação a partir da transição para o Estado Social que, por consequência, desenhou institucionalmente novas funções e obrigações para os órgãos legalmente instituídos.

Com essa alteração de perspectiva e a partir do advento da segunda geração, econômico-social, houve não apenas a limitação da intervenção do Estado na liberdade individual, mas também a obrigação estatal de participar ativamente da construção de políticas públicas voltadas à garantia do mínimo existencial e da promoção de igualdades. Nesse sentido, essa perspectiva é referenciada de “*atuação positiva*”, por GRINOVER (2010), pois o Estado, dividido em frentes executiva, legislativa e judiciária, passa a ter a obrigação de atuar para garantir e promover o bem-estar social. De igual modo, BRÊTAS (2018) assevera que “*é importante perceber que o fundamento da concepção jurídica do Estado reside no reconhecimento como unidade, do que decorre, em consequência, a indivisibilidade do poder estatal*” (pág. 17).

Nesse cenário, a autora sustenta que como o Estado configura-se como uma unidade que

se divide para um melhor controle das funções estatais, a expressão de “poder” também é unificada, devendo as instituições não serem somente independentes, mas também “*harmônicos entre si*” (p.5). Desse modo, para atender aos objetivos fundamentais da República, o Poder Judiciário deve, segundo GRINOVER (2010) “*estar alinhado com os escopos do próprio Estado, não se podendo mais falar numa neutralização de sua atividade.*” (p.6). Isso quer dizer que, nesse contexto, há um papel que é exercido pelo Judiciário como forma de controle dos absenteísmos frente aos demais órgãos, garantindo o disposto pela Carta Magna.

Importante salientar que a teoria das funções do Estado é preconizada e adotada por BRÊTAS (2018) em detrimento da clássica noção de Separação de Poderes, uma vez que assume uma perspectiva teórico-jurídica de funções atribuídas ao Ente Público. Isso porque tais funções são legalmente atribuídas ao Estado, e, conforme destacado por BRÊTAS (2018), “*sejam porque assim consideradas no sentido estrito de funções de criação e aplicação do direito, sejam porque reputadas funções jurídicas em sentido mais amplo, nas quais se inclui a função precípua do Estado de permanente observância do direito*” (pág. 17). Logo, como o Estado é regido por normas constitucionais, não há que se permitir qualquer atividade à margem do Direito.

Nesse sentido, tal proposição teórica vem “*sendo desenvolvida e sustentada pela esmagadora maioria dos mais renomados publicistas, em substituição à decrépita teoria da separação ou tripartição dos poderes estatais*” (pág. 17). Isso porque a noção de separação de poderes tem sido criticada por induzir à ideia de fragmentação ou divisão do poder, considerando, desse modo, uma repartição da soberania do poder estatal, e rompendo com a visão e a lógica una de Estado. Por isso, conforme aponta BRÊTAS (2018), “*tal aspecto suscitou a moderna posição doutrinária tendente à substituição da expressão separação de poderes pela locução separação das funções de Estado*” (pág. 17), evidenciando uma perspectiva visual diametralmente oposta.

Dessa forma, baseado em BRÊTAS (2018), adota-se aqui a lógica de funções do Estado, já que as atividades de Estado legislativa, administrativa e judiciária não são “*privilégios da soberania*” (pág. 18), mas um exercício funcional e limitado pelas normas infra e constitucionais. Nessa linha de raciocínio, BRÊTAS (2018) destaca que no posicionamento doutrinário brasileiro, esse assunto tem sido questionado, já que a expressão “separação de poderes” indica privilégio de um órgão ou instituição, ao passo que o Estado existe em função de um povo e de uma comunidade política (pág. 18). Por isso, a imprecisão técnica do termo tem gerado interpretações distorcidas e mal-entendidos, uma vez que altera a própria visão

acerca da concepção de função estatal, podendo romper inclusive com a unidade das instituições de Estado, que é uma por natureza.

Assim, quando o Executivo ou o Legislativo não o faz, por ação ou omissão, compete ao Judiciário, ao ser provocado, exercer a típica função de controle jurídico e constitucional de legalidade ou funções atípicas, em segundo caso. Nesse contexto, é evidente que a atuação do Judiciário precisa ter ciência dos limites, a fim de manter o equilíbrio entre as funções de Estado, o que aponta para uma linha tênue entre controle e não interferência, desvencilhando do excesso do ativismo judicial. Entretanto, a pretensão deve ser analisada considerando o disposto na Constituição, ainda que o Executivo afirme sempre não ter condições financeiras para o cumprimento do seu papel, sob pena de a Carta Magna converter-se apenas em promessa inconsequente, violando expectativas legítimas da coletividade.

Nessa perspectiva, ao vislumbrar que a efetividade dos direitos sociais depende de uma atuação positiva de um Estado integral, o grande impasse reside no liame entre a atuação judicial e a confecção de políticas públicas pelo Executivo, já que a população recorre ao judiciário como forma de obter uma resposta do Estado à determinada demanda, pois conforme o artigo 5º, inciso XXXV, “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Sem dúvidas, tal cenário representa um relevante ganho democrático de acesso à jurisdição, todavia, é preciso reforçar os limites dessa interferência a partir de critérios de análise.

Desse modo, a fim de garantir o Bem-estar Social, resta legítima a atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas. Entretanto, a fim de se evitar uma análise que foge aos limites de sua competência, GRINOVER (2010) destaca os requisitos de controle dessas políticas, reforçando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, ao sustentar que a atuação é legítima ao considerar os seguintes parâmetros:

- 1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão*
- 2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e*
- 3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.*

Nesse contexto, tais parâmetros ajudam a delinear os limites de interferência do Judiciário, uma vez que, em certas circunstâncias, a exigência judicial pode se mostrar descabida. Por exemplo, não seria razoável que o Judiciário obrigasse o Estado a arcar com os custos de um exame ou medicamento que nem exista ou tenha sido aprovado pelas agências

reguladoras no Brasil. Nesse caso, a razoabilidade da pretensão deduzida em face do poder público seria desproporcional e seria oneroso demais para o Estado cumprir com essa obrigação, já que a própria operacionalização para concretizar esse direito se mostra incompatível com a complexidade que exige essa discussão.

Desse modo, o que se observa, nas Constituições modernas, é a garantia das condições de dignidade, incluindo, além da proteção dos direitos individuais, as condições mínimas de existência. A partir dos parâmetros destacados por GRINOVER (2010), a falta de verbas para a manutenção de uma garantia social exige que, com o aumento das demandas, o Executivo e o Legislativo possam inserir e aprovar tal previsão no próximo quadro orçamentário. Isso porque, em face da insuficiência de recursos e de falta de previsão no orçamento, devidamente comprovadas, o Judiciário “*determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária a verba necessária à implementação da política pública*” (p.16). Assim, isso obriga Estado a não só cumprir com a materialização dos direitos fundamentais, mas também a prever no orçamento a política que atenderá a determinada situação, condição que materializa o dispositivo constitucional.

Assim, dentro dessa lógica do Bem-Estar Social, o descumprimento das medidas judiciais pelo Executivo, implica em uma responsabilização. Nesse entendimento, a autora considera que “*as sanções mais eficazes são a responsabilização por improbidade administrativa e a intervenção federal [...] e, em âmbito mais limitado, a imputação ao prefeito municipal o crime de responsabilidade*” (p. 28). Em uma lógica generalizada de descumprimento, GRINOVER (2010) reforça algumas sanções possíveis:

- 1) *Aplicação de multa diária (astreintes) a título de ato atentatório ao exercício da jurisdição;*
- 2) *Responsabilização por ato de improbidade administrativa;*
- 3) *Intervenção do Estado no Município e*
- 4) *Responsabilização Criminal.*

Entretanto, GRINOVER (2010) sustenta que a aplicação de multa diária é ato desarrazoável, já que recai sobre patrimônio público, o que não apresenta o mesmo efeito das astreintes que recaem sobre patrimônio privado. Por isso, é preciso que as medidas tomadas recaiam diretamente sobre o funcionário público e não sobre o bem coletivo. Por via processual, a manutenção de garantias sociais pode ser invocada e levada à apreciação do Poder Judiciário, com base no inciso XXXV, art. 5º da Constituição Federal, fundada no princípio do acesso à justiça. Para isso, há uma série de instrumentos processuais de proteção aos direitos coletivos,

tais como Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Ação Popular, Ação de Improbidade Administrativa, os quais são espécies idôneas para provocar a função de controle e de possível reparação de políticas, atos ou ações do Executivo ou Legislativo.

Portanto, o mínimo existencial inclui fundamentalmente o direito à educação básica, à saúde, ao saneamento, à assistência social, à tutela do ambiente e o acesso à justiça, o que concede a permissão para o Judiciário, por meio das vias recursais e dos mecanismos democráticos, “*corrigir seus rumos ou implementá-las*” (GRINOVER, 2010). Para uma atuação legítima, na promoção do bem-estar social, a atuação de controle deve ser exercida com vistas aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da conformidade ou adequação aos meios, da exigibilidade ou necessidade, conforme pontuado por CANOTILHO (1996), com o intuito de se valer do justo equilíbrio entre os meios empregados e a finalidade objetiva.

### **3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O advento da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, representou um relevante período histórico para a afirmação do Brasil como um Estado Democrático de Direito, definindo diretrizes norteadoras que impõem ao Estado a garantia de direitos fundamentais básicos. Entretanto, tal arcabouço normativo foi promulgado em um cenário de sucessivas insatisfações político-administrativas e encerrou um ciclo evidente de instabilidade política, por meio da visível alternância entre ideais e manifestações autoritárias e democráticas.

Assim, dentro de um cenário de ditadura militar, a discussão sobre um novo modelo político, que visasse a ampliação da participação popular na política e a garantia de direitos sociais básicos, fez-se presente, especialmente a partir de diversas reivindicações de grupos sociais. Nesse cenário, pode-se referenciar o *Diretas Já* e outros movimentos sociais, em especial o sindical, que segundo aponta BARROSO (2006) foi “*duramente reprimido desde o Golpe de 1964*” (pág. 285), mas que contribuíram significativamente para que os ideais democráticos fossem positivados.

Desse modo, esse cenário evidencia o contexto de tensões ideológicas que prevaleciam com muita nitidez à época da Assembleia Constituinte, restando na promulgação do texto constitucional, conforme aponta BARROSO (2006) após uma “*fase de conclusão penosa e desgastante*”. Tal processo contou com uma expressiva participação popular, atendendo, sobretudo, a um clamor público representado e impulsionado por grupos e movimentos sociais.

Nesse cenário, segundo BARROSO (2006), “*a ausência de um texto base e a ânsia de participação de todos os segmentos da sociedade civil, arbitrariamente alijados do processo político por mais de vinte e cinco anos, dificultaram significativamente a racionalização e a sistematização dos trabalhos constituintes*” (pág. 228). Desse modo, o legado do histórico de rejeição autoritária, proveniente da ditadura militar que instituiu o regime de exceção, valendo-se de políticas bipartidaristas, cassação de mandatos e censuras nos mais diferentes níveis, foi o responsável por não apenas por impor direitos negativos que limitassem a função estatal, mas também por estabelecer um rol de direitos e garantias fundamentais.

Nota-se, nesse âmbito, que a Constituição Federal, ao longo de seu processo de formação, abarcou em certa medida o pluralismo social existente na sociedade brasileira, implicando em mudanças pertinentes e necessárias do ponto de vista democrático. Entretanto, desde a promulgação da Carta Magna, o país encontra diversos impasses e dificuldades para a materialização das garantias dos direitos fundamentais, marcado pela desigualdade estrutural, pela restrição e violação a determinados direitos e pela consequente manutenção da subcidadania.

Desse modo, o Estado não tem imprimido a necessária segurança jurídico- institucional à população, estabelecendo atuações que não coadunam eficientemente com a finalidade social da norma. Isso porque atender aos fundamentos e objetivos da Constituição da República, dispostos no artigo 3º, é agir para que de fato haja a garantia da prevalência dos direitos humanos, da liberdade, do desenvolvimento nacional, da erradicação das desigualdades e da promoção do bem de todos sem discriminação. Com isso, percebe-se que, apesar dos significativos e inegáveis avanços históricos em termos político-institucionais, o Estado enfrenta relevantes impasses e padece de uma popular crise de legitimidade do ponto de vista da creditação institucional.

Nesse sentido, com a baixa efetividade dos direitos sociais, BARROSO (2001) aponta para o sentimento de frustração constitucional, resultado da não efetividade das normas que deveriam se materializar no espaço brasileiro, prevalecendo um conjunto de normas ulteriores e programáticas que não são legisladas ou executadas para que abranja, sobretudo, o cidadão vulnerável. Nessa perspectiva, segundo BARROSO (2001), a descontinuidade institucional de normas “*frustra a cristalização de um sentimento constitucional, resultado último do entranhamento da Lei Maior na vivência diária dos cidadãos, criando uma consciência comunitária de respeito e preservação, como um símbolo superior, de valor afetivo e pragmático*” (p. 48), já que a construção da cidadania no Brasil é carente de uma luta histórica

e revolucionária de construção de direitos. Isso contribui para esse padrão institucional de dificuldade de concretização dos direitos sociais trinta e três anos após a promulgação da Constituição.

Em consonância com essa postura, CARVALHO (2001) aponta que, no Brasil, com o fim do sistema escravagista e da ditadura militar, restou um tempo muito ínfimo de maturidade de direitos, se se considerar o prazo de vigência do texto constitucional. Por isso, a cidadania ainda se mostra como uma realidade distante para muitos brasileiros, ainda que a Constituição, norma de maior hierarquia no sistema jurídico brasileiro, traga em seu bojo normas programáticas e princípios de redução das desigualdades sociais e de garantia dos direitos fundamentais. Nesse sentido, MORAES & JUNIOR (2011) destacam:

*A cidadania é ainda uma realidade distante para os brasileiros, que, apesar de hoje poderem dispor de uma Constituição Federal que assegura toda sorte de direitos, ainda não podem dizer que os seus direitos fundamentais são colocados em prática. A partir desse ponto, não apenas com a inversão da ordem das conquistas de direitos no Brasil, mas também com a forma como elas ocorreram, de “cima para baixo”, produziu-se no país um novo tipo de cidadão, e, conseqüentemente, uma forma de democracia diferenciada. (p. 7).*

Nesse sentido, a conquista de direitos fundamentais é apontada por MARSHALL (1967) como imprescindível para a valorização do ideal democrático, sustentando que o pleno acesso à democracia se dá por meio da conquista dos direitos civis, políticos e sociais, atrelando-os à condição efetiva de participação social. Entretanto, o distanciamento dessa realidade aduz à construção normativo-legal de caráter simbólico e não como mecanismo regulativo e dotado de eficiência e legitimidade. Assim observa BARROSO (2001):

*É que a Constituição e as leis, como criações humanas, são elaboradas por pessoas que não são indiferentes ou neutras, mas, ao revés, diretamente interessadas nas leis que editam. Numa sociedade dividida, a ordem jurídica espelha a vontade da classe dominante e tende a proteger os valores que lhe atendam aos anseios. (pág.3).*

Portanto, com baixa qualidade no ensino, problemas familiares e baixas condições socioeconômicas, muitos cidadãos e cidadãs não veem na escola uma oportunidade de crescimento e são, historicamente, direcionados ao mundo da criminalidade, do trabalho

informalou do trabalho infantil. Logo, nota-se com nítida visibilidade que tais sujeitos são o que SOUZA (2006, pág. 37) destaca como sujeitos periféricos, por não terem poder de participação social, relevância de voz e nem presença cidadã, exercendo baixo índice de pressão político-institucional.

#### **4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E A PRETENSÃO JUDICIAL**

O direito à educação encontra-se garantido pelas legislações brasileiras, dentre elas a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA). Nessa perspectiva, tal direito público subjetivo, conhecido por direitos de prestação, deve ser ofertado gratuitamente à população, entretanto, a demanda da sociedade uma busca recorrente ao judiciário para a efetiva materialização. Todavia, conforme §2º do artigo 208 da Constituição Federal, o *“não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”*, evidenciando a relevância de se garantir o acesso popular às políticas educacionais, ainda que se japor vias judiciais.

Nessa perspectiva, o direito à educação, previsto no rol de direitos sociais da Constituição Federal de 1988 (CF/88, art. 6º) representa um *“direito de todos e dever do Estado e da família”* (CF/88 – art. 205). Importante destacar, nesse contexto, que a educação visa *“ao pleno desenvolvimetro da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*, o que reforça o dever institucional do Estado no oferecimento e na materialização desse direito.

Nesses termos, o artigo 5º da LDB reitera a necessidade do ensino obrigatório, *“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). De igual modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente destaca a proteção a esse grupo, reforçando a obrigatoriedade do Estado na promoção regular do ensino básico, de forma que a não oferta implica também em responsabilidade do órgão competente. Logo, cabe salientar que o direito à educação não deve se caracterizar como uma pretensão social, devendo o Poder Público garantir materialmente a oferta, o acesso e às condições de permanência e, na ausência, o Estado é chamado ao Judiciário para cumprir o dever.

Todavia, tal garantia nem sempre isso foi uma realidade no país. Nesse âmbito, KOZEN (1999) atesta que:

*Até a vigência da atual Constituição Federal, a educação, no Brasil, era havida, genericamente, como uma necessidade e um importante fator de mudança social, subordinada, entretanto, e em muito, às injunções e aos acontecimentos políticos, econômicos, históricos e culturais. [...] Em outras palavras, a educação, ainda que afirmada como um direito de todos, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma. (pág. 659)*

Isso fez com que houvesse a universalização do acesso e a positivação de figuras e instrumentos jurídicos que propiciassem condições mínimas de acompanhamento escolar, como os Conselhos Tutelares, a integração do benefício Bolsa-Família à frequência escolar, etc. Não obstante, é inegável que foi somente a partir da Constituição de 1988 que houve uma guinada positiva em relação à visão educacional no país, pois houve a consolidação de instrumentos de exigência desse direito ao Estado. Nesse cenário, o direito à educação passou a representar uma relevante conquista da sociedade, principalmente com a positivação de instrumentos jurídicos que possibilitassem a exigência da consolidação desse direito.

Nessa perspectiva, a partir da teoria da separação das funções estatais, o Judiciário não tem a competência de construir políticas educacionais, entretanto, os Tribunais têm sido cada vez mais convocados à análise de situações ligadas à educação, como forma de controle de direitos e de garantias fundamentais. Assim, a apreciação de políticas pelo Judiciário, na visão de BARCELLOS (2008), inicialmente se pauta pelos:

- 1) *atendimento das metas fixadas pelo Poder Público*
- 2) *eficiência na aplicação de recursos públicos*
- 3) *estabelecimento de metas e prioridades*
- 4) *quantidade de recursos a serem investidos*
- 5) *materialização de direitos e garantias fundamentais.*

A revisão judicial de leis e de decretos é uma estratégia adotada por vários países democráticos. Entretanto, a relevância do controle judicial não pode incumbi-lo à função depromotor de políticas públicas e sim à função de adequabilidade à exigência do direito. Todavia, com a crescente demanda, em face da inépcia estatal e legislativa, o Judiciário tem ocupado cada vez mais um espaço de operação no controle das políticas públicas, tendo sua

atuação expandida.

Após a segunda metade do século XIX, conforme destacado por ARANTES (2007, pág. 87), o Judiciário se mostrou mais atuante na materialização de direitos sociais e coletivos, embora somente no século XX o Judiciário tenha passado por duas importantes funções principais: prestação de justiça comum e controle de constitucionalidade. Assim, o Judiciário passou a ocupar um relevante papel de garantidor dos direitos sociais, principalmente com o advento do Estado Social e com a ampliação do acesso à justiça para direitos coletivos, denominado de Estado-providência (ARANTES, 2007, pág. 96).

Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, o *“Estado deixa de ser apenas o responsável pela manutenção da ordem e garantia das liberdades e passa a ser um instrumento de redução das desigualdades sociais”* (ARANTES, 2007, pág. 96). Assim, esse contexto fez com que o Judiciário não apenas ficasse restrito à aplicação das leis, mas que fosse acionado para dar concretude à legislação social, materializando os direitos sociais. Logo, tal conquista passou a representar um importante passo à efetivação do acesso aos direitos sociais no país, o que consolida um pilar para a manutenção não só da liberdade, mas também da igualdade e da justiça social.

Com a crescente precarização na efetivação de direitos sociais, na contemporaneidade, amplia-se a procura pelo Judiciário. Assim, na visão de SOUSA SANTOS (2007), recorrer ao Judiciário relaciona-se às *“culturas jurídicas e políticas, mas tem a ver, também, com um nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentam essa aplicação”* (p. 17). Isso porque a busca por direitos demanda um reconhecimento social acerca da violação de uma garantia que deveria ter sido posta em evidência, englobando culturas e contextos de insatisfação popular. Todo esse cenário advém da crise de representação política e dos efeitos de Globalização que, em face da discordância política na condução de políticas públicas, opta por levar tal demanda ao Judiciário.

Esse contexto, no entanto, conforme aponta ARANTES (2007), é proveniente do fortalecimento de grupos e movimentos sociais, os quais passam a ter força para desafiar e provocar o Judiciário na garantia dos diversos direitos sociais. (pág.100). Isso porque o indivíduo alijado de um grupo fortalecido tende a possuir menor capacidade de demandar judicialmente e de levar a cabo a pretensão do direito, situação que foi ampliada a partir do crescimento e fortalecimento da atividade sindical e dos órgãos de defesa. Isso porque grupos sociais *“têm uma capacidade muito maior que outros para identificar os danos, avaliar a sua injustiça e reagir contra ela”* (SOUSA SANTOS et al., 1996, p. 45). Logo, a força conjunta de

setores institucionalizados de defesa de direitos reduz a possibilidade de recusa judicial, pois a nítida consciência dos direitos destaca a violação e, por isso, aproxima-se da reparação.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pela ampliação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de ampliar e criar condições, “*estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais*” (SOUSA SANTOS, 2007, p.18). Desse modo, com o crescimento da consciência social acerca da obrigatoriedade do Estado em prover direitos gera o aumento de “*expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais*” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 18).

Assim, tal procura representa uma forma de a sociedade visualizar no Judiciário a satisfação de uma pretensão que deveria ter sido colocada em prática pelos poderes administrativos e legislativos da República. Para SOUSA SANTOS (2007), as “*pessoas que têm consciência de seus direitos, ao verem colocadas em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para as protegerem ou exigirem a sua efetiva execução*” (p. 19). Por outro lado, uma sociedade com baixa judicialização não indica necessariamente que não haja litígios na materialização de políticas públicas, já que a própria condição social de vulnerabilidade impede que as pessoas busquem no Judiciário e até mesmo reconheçam o direito.

Entretanto, atualmente, vale salientar que a baixa qualidade do ensino público no país e os ínfimos investimentos fazem com que diversas situações cotidianas escolares, além de políticas públicas, estejam sob a apreciação e sob o crivo do Poder Judiciário. Desse modo, na visão de SOUSA SANTOS (2007), o excesso de conflito e de litígio que chega hoje aos tribunais advém do desmantelamento e da baixa efetividade de direitos sociais, como saúde, educação, lazer, moradia, etc. (pág. 17). Assim, com a ampliação expressiva da atuação judicial, é preciso que se discuta tal meio como forma passível de resolução de conflitos, já que, em diversas situações, tal decisão não é necessariamente a mais favorável para a instituição escolar ou tais decisões carecem de uma maior interlocução institucional Poder Judiciário – Escola.

Dessa forma, a exigibilidade do direito à educação relaciona-se à baixa efetividade dos direitos sociais e com a existência de um estaque jurídico que possa, de imediato, concretizar determinada pretensão. Entretanto, com o atraso e com a pressa na garantia de direitos sociais, além dos desafios ligados à atividade processual, como morosidade e alta carga de trabalho, muitos julgadores não dominam propriamente a prática e a rotina escolar, possuindo baixo

domínio do campo pedagógico. Isso reflete em decisões imperativas que, em face da baixa autonomia escolar, contribui para que a realidade fática não garanta eficientemente o acesso da criança ou adolescente à educação de qualidade, já que forçar o acesso em uma escola que não tenha condições infraestruturais é tanto mitigar a autonomia da instituição quanto reverberar um efeito simbólico que aquieta o demandante e resolve simbólica e figurativamente o conflito.

A busca ao Judiciário decorre de um contexto que evidencia a inépcia de formas e alternativas administrativas e formais para a resolução do conflito. Nesse contexto, a busca pelo Judiciário é apenas um detalhe, já que há uma grande subnotificação de casos de cidadãos que *“têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados”* (SOUSA SANTOS, 2007, p. 31). Esse silenciamento na procura advém de dois principais grupos: os que não têm consciência dos direitos e os que, apesar de terem, enxergam no Judiciário um distanciamento burocrático no acesso à jurisdição, de forma que essa demanda representa um elemento desestimulador para a concretização de garantias.

Com isso, evidencia-se uma gama de sujeitos marginalizados das políticas públicas e da pretensão judicial, os quais são direcionados às realidades informais de trabalho, principalmente pela baixa efetividade das políticas educacionais. O Poder Judiciário, desse modo, assume um papel imprescindível na resolução de conflitos, todavia, é preciso que haja uma ampliação do diálogo institucional entre escola e justiça para que a sociedade possa experimentar novas formas de resolução de conflito – mais democráticas.

Desse modo, a lei passa a configurar apenas como um mecanismo simbólico de regulação social, definindo nitidamente as bases de sua estrutura: uma significativa gama de leis punitivas voltadas aos socialmente vulneráveis e uma baixa efetividade de normas afirmativas de inclusão social, superação da desigualdade e erradicação da pobreza. Nessa conjuntura, por considerar os sujeitos políticos como produtores de discurso, há que se considerar as condições as quais os discursos judiciais são produzidos e reproduzidos, dentro de uma perspectiva com condições substanciais de silenciamento. Com isso, deve-se observar e questionar a criação de uma narrativa que visa, paulatinamente, manter e acentuar a subserviência escolar diante dos conflitos jurídico-políticos.

Portanto, evidencia-se a decisão judicial como um caráter solene e propagandístico de poder. Assim, é preciso que a posição judicial leve em conta a participação escolar e institua decisões que tenham por base a pressão política das outras esferas de poder, sem que a escola seja a única a suportar tal ônus, sem o mínimo de diálogo institucional. Logo, essa crescente judicialização tem destacado, claramente, uma crise estatal que é alimentada pela manutenção

depoderes e baixa articulação institucional, sendo que a escola é lembrada apenas como ineficaz e não como destinatária de autonomia, políticas públicas e condições favoráveis à ascensão social.

Com isso, deve-se prezar pela constituição de uma cultura que valorize os valores atinentes à autonomia e à articulação institucional, com a prevalência de uma sociedade que preze pela solidariedade humanista, como a liberdade, a igualdade e a justiça social, visualizando novas maneiras e configurações, mais democráticas, de ver, construir e pensar o direito. Nessa perspectiva, a alteração dessa invisibilidade escolar recai na promoção de uma mudança de mentalidade cultural que seja capaz de romper com pensamentos historicamente consolidados da manutenção do poder jurídico-político excludente, construindo, assim, mecanismos instrumentais e efetivos de promoção da participação social nas decisões judiciais. Só se rompe o ciclo de invisibilidade institucional se a escola puder realmente ter autonomia e condições suficientes para falar

## **5. A JUDICIALIZAÇÃO COMO FENÔMENO SOCIAL**

A crescente judicialização de políticas públicas no Brasil é um fenômeno proveniente, sobretudo, do reconhecimento de direitos. Em um cenário democrático e globalizado, o ciclo de informações, advindas do amplo acesso à rede mundial de computadores, fomenta o reconhecimento formal e a publicização de direitos, destacando o Judiciário como uma instância possível e necessária na representação de direitos públicos. Desse modo, com a expansão e o consequente fortalecimento de grupos ativistas na defesa de direitos sociais, aliados à inoperância em relação à efetividade de instituições promotoras de políticas públicas, fortalece na sociedade grupos que anseiam a demanda por direitos e que visualizam no Judiciário uma saída.

A judicialização de políticas públicas representa uma alteração de conflitos que deveriam ser discutidos no âmbito dos demais poderes, a fim de manter a harmonia estrutural de funções típicas e atípicas dos poderes institucionais republicanos. De acordo com BARROSO (2009, p. 331), a judicialização significa que *“algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias tracionais”*. Em consonância com essa postura, CORRÊA (2014, pág. 14) atesta que *“a palavra judicialização é comumente utilizada para identificar um fenômeno de*

levar o ao Poder Judiciário a resolução de questões que seriam tradicionalmente compreendidas como de competência dos outros poderes”.

Nesse âmbito, dentro do campo educacional, a judicialização se dá “quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo poder judiciário”. (CURY e FERREIRA, 2010). Isso advém do anseio social na demanda por uma eficiente política pública, em face de uma ausência estatal que exige que o Judiciário intervenha para solucionar e direcionar esse conflito. De igual modo, como aponta CARVALHO (2004, pág. 120), “alguns tribunais, diante da inércia dos políticos e da impossibilidade de negarem uma decisão, são obrigados a pôr um fim em conflitos que deveriam ser resolvidos no âmbito político”. Logo, ocupa uma posição simbólica de sanar deficiências estruturais sem que a instituição escolar possa se posicionar frente ao conflito, como pode-se verificar abaixo:

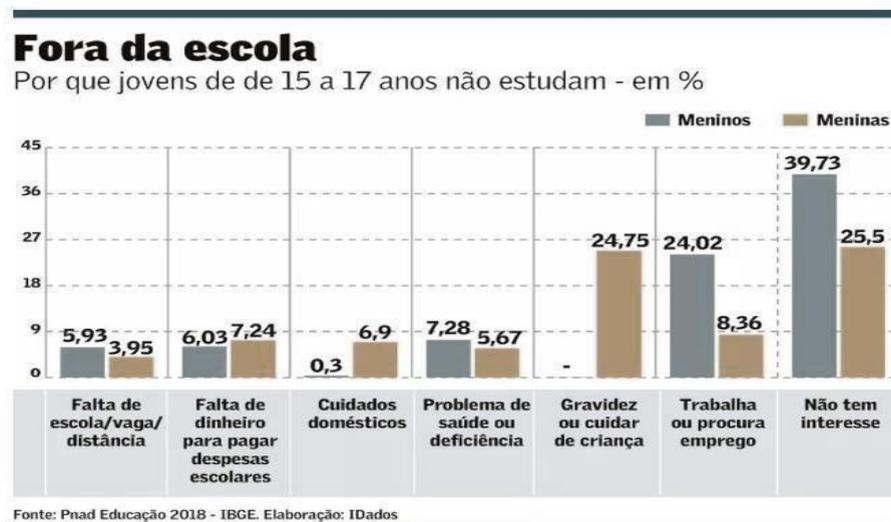


Imagem 2. Por que jovens de 15 a 17 anos não estudam. Programa Nacional de Amostra por Domicílios -2018

Nos termos do que dispõe o *Justiça em Números* de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), não há números efetivamente consolidados que possam indicar, com precisão, a quantidade de ações que litigam sobre o tema. Por isso, conforme apresentado, tal relatório não apresentou dados substanciais e específicos do Direito à Educação, uma vez que “há uma multiplicidade de assuntos dentro desses ramos que poderia distorcer numericamente as demandas pontuais sobre direitos fundamentais, tendo em vista se tratar de um ano de pandemia global” (pág. 301). Logo, evidencia-se uma imprecisão e instabilidade no que se refere ao balanceamento de dados estatísticos.

De igual modo, conforme o *Observatório da Judicialização da Educação no Brasil*, há uma dificuldade operacional de acesso e precisão aos dados estatísticos acerca das ações

judiciais que versam sobre a educação no país. Por isso, o *Instituto Articulare*, em parceria com o CNJ, estabeleceu uma sistemática revisão do tema educacional nas *Tabelas Processuais Unificadas* (TPUs), de forma mapear os processos conexos que tenham como objeto-central litígio educacional. Cabe destacar que as TPUs foram inseridas pelo *Conselho nacional de Justiça*, por meio da Resolução nº 46/2007, devendo estar disponível futuramente ao Judiciário brasileiro.

As Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário se prestam ao aperfeiçoamento da atividade jurisdicional, com a inserção de parâmetros e procedimentos que organizam a própria disposição de dados. Desse modo, dentre as diversas ações, há uma classificação processual que define com exatidão as fases do processo, as partes envolvidas e os assuntos principais. Com isso, intenta-se uniformizar as tabelas e definir os litígios existentes no país, no âmbito dos tribunais e das diversas searas e esfera da justiça, otimizando, assim, os sistemas processuais.

Tal trabalho visa a revisão de litígios no campo educacional e contribuirá com a sociedade a partir do momento que publicizará as ações ligadas a esse setor que atualmente tramitam na justiça brasileira. Entretanto, de acordo com o *Observatório da Judicialização da Educação*, a título ilustrativo, mediante um acordo com o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), de 2011 a 2019, “*foi extraída uma base de 63.000 processos judiciais digitalizados*”, a fim de segmentá-los em uma tabela primária. Assim, considerando que há, ainda, inúmeros processos ainda físicos, foi realçada a relevância de uma revisão detalhada para a confecção de dados mais pontuais e precisos por todo o país.

Nessa lógica, conforme atesta a presidente-executiva do Instituto Articulare, Alessandra Gotti (2021):

*As palavras-chaves eram insuficientes para retratar todos os assuntos relacionados à educação que chegam ao Poder Judiciário. Por ilustrar, a palavra creche não era contemplada nas tabelas e, no entanto, a judicialização de ações para garantir acesso a essa etapa da educação infantil é expressiva nos municípios brasileiros. (pág.1)*

Dessa forma, o projeto piloto revelou que mais de 98% das ações, no estado de São Paulo, tutelam direitos individuais e que estão diretamente ligadas ao acesso à educação, com baixa precisão de demandas que estejam relacionadas à qualidade da política pública em educação. De todas as demandas mapeadas pelo Observatório da Judicialização da Educação, no estado de São Paulo, 48% são provenientes de litígios na educação básica, com prevalência

do acesso à vaga na educação infantil e 47% estão ligadas à cobrança de mensalidades do ensino superior.

Assim, conforme Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS), os países devem “*assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*”, a ser atingida de 2016 a 2030, conforme definição na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que foi acatada pela Portaria CNJ 133 de 2018. Entretanto, atualmente, nota-se que praticamente metade das demandas do estado de São Paulo está ligada à educação infantil, o que reacende a discussão sobre rever tais dados em todo o território nacional, a fim de cumprir não só com o acesso à educação, mas com uma educação de qualidade.

Para que se possa traçar metas organizacionais de cumprimento da qualidade educacional, é preciso sistematizar e operacionalizar dados, a fim de montar um lastro probatório de atuação. Nesses termos, pode-se adotar categorias e subcategorias com uma amplitude de especificidades, a fim de se mapear os entraves ligados à judicialização educacional e gerar condições materiais de se traçar estratégias que possam mitigar a judicialização da educação. Com isso, a partir da revisão dessa Tabela Unificada, há a promoção de uma ferramenta de análise que subsidiará metas e ações integradas, voltadas à materialização do direito à educação.

Dentro desse cenário, é importante ressaltar que a análise da judicialização da educação não deve analisar apenas a busca pela pretensão, mas, sobretudo, as respostas que o Judiciário oferece à sociedade. Isso porque as sentenças judiciais não apenas determinam efeitos dentro daquele caso em comento, mas também gera reflexos institucionais adversos, os quais impactam também, e de maneira direta, na instituição escolar. De acordo com BARROSO (2009), a judicialização configura-se como “*uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política*”, pois “*se uma norma constitucional permite que delase deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria*” (BARROSO, 2009, p. 335). Logo, a função atípica exercida pelo Judiciário é inerente ao exercício das pretensões que lhes são exigidas.

Importante ressaltar que a judicialização de políticas públicas é diferente da politização do Judiciário e da autocontenção judicial. Isso porque a politização do judiciário inclui uma atuação ativista da justiça, assumindo posições que extrapolam à atuação jurisdicional ao passo que a judicialização de políticas públicas refere-se à excessiva demanda por análise do Judiciário. Por sua vez, é preciso também ressaltar que a “*autocontenção judicial*”, evidenciada

por BARROSO (2009, pág. 7), é um exercício dos magistrados que:

- 1) *evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário;*
- 2) *utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos;*
- 3) *abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas.*

A intervenção do Judiciário nas políticas públicas caracteriza-se pelo desvio e pela transferência de responsabilidades do Executivo ou Legislativo. Com essa transferência de obrigações, cria-se um movimento que faz com que a sociedade crie “*expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver*” (SOUSA SANTOS, 2007, p.21). Entretanto, o Judiciário, em maioria, não atende à expectativa social, inclusive, gera e posterga reflexos a contra senso, mantendo, assim, a invisibilidade institucional.

Portanto, as críticas ao Judiciário refletem que esse é um sistema lento, burocrático e ineficaz, insuficiente de responder e suprir às demandas sociais. Entretanto, a crescente amplitude da atuação do Judiciário não pode representar uma disfunção a fim de, por meio da jurisprudência- álubi, suprir lacunas que afetem a democracia brasileira, como “*a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo*” (BARROSO, 2009, p. 346). Com isso, resta evidente que o Judiciário não resolve sozinho todas as injustiças e, por isso, é preciso que haja um aumento na articulação institucional, de forma que os reflexos das sentenças possam contribuir para realçar e fortalecer a voz da escola e não para a manutenção de uma invisibilidade institucional.

## **6. EFEITOS DE SILENCIAMENTO E A MANUTENÇÃO DA INVISIBILIDADE INSTITUCIONAL**

As ações humanas são pautadas e acontecem na e pela linguagem. Assim, há que se considerar tanto o sujeito que a produz quanto as condições em que os discursos, materializados nas ações humanas, são (re) produzidos. Segundo ORLANDI (2007), “*a língua é a materialidade específica do discurso (é a base dos processos discursivos) e o discurso é a materialidade específica da ideologia*” (p. 31), que são perceptíveis a partir de condições mínimas de produção, como a relação entre língua, discurso, sujeito e ideologia.

A partir dessas considerações, os efeitos de silenciamento são frutos de elementos e posicionamentos sociais, históricos, políticos e discursivos, porque como afirma ORLANDI (2007), “*para compreendermos o funcionamento do discurso [...], é preciso fazer intervir a relação com a exterioridade*” (p.29). Essa relação da temática com a exterioridade concatena uma reflexão que tem por enfoque não reproduzir o que vem sendo dito, mas confrontar, sinalizar e descrever um fenômeno que acontece dentro da materialidade discursiva. Logo, os discursos reproduzidos no âmbito jurídico são efeitos ideológicos de reprodução da noção que se tem da escola em sociedade, uma instituição, sobretudo, sem autonomia e com baixa pressão e articulação social.

Nessa perspectiva, as ações rotineiras e os pensamentos se manifestam e se expressam por meio de práticas discursivas, conforme pontuado por BAKHTIN (2000), que assinala que “*todas as esferas da atividade humana, por mais variadas que sejam, estão sempre relacionadas com o uso da linguagem. Não é de se estranhar que o caráter e a forma de tal uso são tão variados como suas próprias esferas da atividade humana*” (p.279). Em consonância com essa postura, pode-se fazer referência à KOCH, que afirma que o ato de argumentar “*constitui o ato linguístico fundamental, já que todo e qualquer discurso subjaz uma ideologia, no sentido mais amplo do termo*” (1999, p.19). Assim, segundo os autores, as esferas comunicativas têm um vínculo intrínseco com a linguagem e com as manifestações discursivas, que são evidenciadas dentro de determinado contexto sociocomunicativo.

A seleção de um termo em detrimento de outro, como a eleição léxica, ou ainda a seleção de um posicionamento em face de outro, não é meramente convencional, mas tem por finalidade produzir um ou outro efeito de sentido, sempre com uma intencionalidade argumentativa. Portanto, toda manifestação discursiva traz intencionalidades enunciativas que não se caracterizam como “*uma realidade psicológica, mas são linguisticamente constituídas*” (KOCH, 1999, p.24). Essas produções discursivas explicitam, em geral, a ideologia que é materializada pelo discurso em uma dada conjuntura social, que explicitam, em geral, a ideologia materializada por meio do discurso que eles disseminam, como os efeitos simbólicos gerados, a partir das decisões judiciais.

Ainda nessa linha de raciocínio, ORLANDI (2007) aponta para o chamado “*movimento do discurso*”, não sendo possível um discurso sem sujeito e, de igual forma, um sujeito sem ideologia, apresentando uma intrínseca relação entre ambos. Isso evidencia que todo discurso traz consigo uma carga ideológica, e essa carga é propagada também pelo sujeito que utiliza um dado discurso no meio social em que vive. Dessa forma, o sujeito – podendo ser

equiparado à instituição social ou instância “*Poder Judiciário*” - passa a ser o propulsor de uma “*carga ideológica*” que foi instaurada socialmente dentro de um período histórico e social e, com tal reprodução, acaba por propagar uma posição que evidencia a noção que se tem do objeto, no caso a escola.

Assim, o sujeito e o discurso são imbricados em uma relação de submissão à ideologia, submissão esta que determina um ou outro posicionamento social. Essa ideologia, segundo ORLANDI (2007), é materializada no discurso por construir uma identidade social e cultural, proveniente da relação de sujeito, linguagem e história, direcionando para uma ideia de leitura do que não é dito, mas do que é significado. Essa ideia condiz com a afirmação feita por ORLANDI (2007, p. 47), ao pontuar que “*para que a língua faça sentido, é preciso que a história intervenha, pelo equívoco, pela opacidade, pela espessura material do significante*”. Desse modo, é preciso compreender a relação histórico-contextual do ciclo de invisibilidade escolar para que se entenda os diversos efeitos de silenciamento, reproduzidos mediante às decisões judiciais que desconsideram, ainda que não diretamente, a relevância da voz escolar.

Assim, ao assumir decisões sem integrar a autonomia escolar, na promoção da garantia de direitos, alguns efeitos de silenciamento são reproduzidos. Esses efeitos – que funcionam como um interdito, já que não é dito que as escolas não tem relevância - dizem respeito à manutenção do ciclo de invisibilidade escolar, rompendo com desafios que deveriam ter sido solucionados pela própria unidade institucional, considerando, sobretudo, as legislações educacionais, as normativas de proteção à Criança e ao Adolescente e a Constituição Federal no que diz respeito à obrigatoriedade do Estado de se promover educação de qualidade. Nesse âmbito, considerar esse silenciamento como um interdito é, conforme aponta ORLANDI (2007), uma significação, já que o silêncio para a autora não quer dizer ausência de sentidos, mas sim um sentido completo.

É justamente nesse ponto que se faz importante uma discussão sobre o silêncio como efeito de invisibilidade institucional e social. Sob essa perspectiva, considera-se o silêncio como fator preponderante na relação dialógica da linguagem e na produção de sentidos, entendendo-o como elemento imbricado entre o dito, o não dito e o interdito. Dessa forma, o silêncio se constitui em um espaço de significação estabelecendo sentidos entre o dito e o não dito. Nesse sentido, há-se a pretensão de discutir “*como é dito*”, “*o que é dito*” “*o que não é dito*” e “*o que está subentendido, no interdito*”. Essa flexibilidade do dizer propicia o movimento dos sentidos, tendo em vista que os espaços de significação ampliam a visão e o olhar a partir da ótica de leitura, entendendo o silenciamento como elemento alternativo para a invisibilização. Assim,

**Dito:** o que está explícito na sentença direta: Ex: A criança deve ser imediatamente matriculada na creche.

**Não-dito:** o que está contrário na sentença: Ex: a escola não tem escolha e autonomia de recusa, ainda que tenha motivos suficientes, como a ausência de espaço físico.

**Interdito:** o que está interdito: Ex: a criança é incluída formalmente no sistema de direitos, pois estar em uma sala lotada não necessariamente garantirá a aprendizagem e o direito à educação previsto pelo art. 6º da CF/1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

Segundo ORLANDI (2007), é nas entrelinhas e nos entremeios dos discursos que são estabelecidos os processos de significação e de silenciamento, porque há um limiar entre o que é dito e entre o que não é dito, repercutindo, assim, no que está interditado no discurso. E, ao buscaressa interdição, esse sentido implícito, nota-se a questão da incompletude, que também é pontuada pela autora no sentido mais amplo de estabelecer significação, já que, conforme ORLANDI (2007) “há uma dimensão do silêncio que remete ao caráter de incompletude da linguagem: todo dizer é uma relação fundamental com o não dizer”. (p. 12). Isso quer dizer que o Poder Judiciário não destaca claramente que a irrelevância da unidade escolar, mas, de acordo com a análise entre o dito e o não-dito, evidencia-se um interdito que contribui socialmente para a manutenção da própria instituição.

Em face desse caráter incompleto, pode-se afirmar que não há um sentido pronto e acabado entre os interlocutores, mas sim uma construção de sentidos, configurando esse movimento do discurso. Considerando essa posição, pode-se perceber que os demais sentidos são configurados a partir do que é dito, entendendo que “o implícito é o não-dito que se define em relação ao dizer” (ORLANDI 2007). Assim, faz-se viável conhecer sua regularidade, as formas de argumentação e de colocação e a progressão que o discurso com que o discurso vem se atualizando, ao longo do tempo. Para tal, é preciso compreender um discurso a partir do momento em que ele acontece sem perder de vista à relação histórica e ideológica, dos pontos de fala – como da supremacia do Poder Judiciário -, aos quais esses processos estão veiculados e inseridos.

Assumindo um posicionamento contrário aos que colocam o discurso como uma ausência de sentidos, ORLANDI (2007) aponta a concepção de que ele significa e estabelece sentidos. Assim, é importante discutir a incompletude constitutiva da linguagem, que é a produção de sentidos no espaço vago, no decorrer da interação dos interlocutores. A relação discursiva se dá pela alternância do dito e do não dito, a considerar, também, os espaços do

silêncio oriundos da falta de palavra. E essa falta de palavras não atesta a falta de sentido, pois o não dito comprova, reafirma o já dito, estabelecendo, assim, o movimento dos sentidos. Essas alternâncias entre as maneiras de dizer e os efeitos de sentido correspondentes visam o dizer e o silenciar, apresentandoos níveis possíveis e diferentes de apagamentos.

O silenciamento institucional se dá a partir não da evidência explícita de que a escola não pode se posicionar, mas sim do apagamento institucional pela não permissão de fala. Desse modo, a escola passa a ser apenas o alvo ora das decisões judiciais ora das manifestações do Poder Executivo. Nessa relação discursiva, a escola não assume o protagonismo que lhe deveria ser de direito, mas fica dependente de um sistema que, já fragilizado, aposta na força estatal de resolução sem diálogo social. Por isso, de acordo com BATISTA (1999), “*os graves problemas da escola brasileira não podem ser solucionados sem a ação dos profissionais que nela trabalham*” (pág. 233). Nesse contexto, observa-se que as decisões são tomadas por instituições públicas que não ocupam espaço de fala, não dominam o contexto pedagógico e não possuem autoridade e legitimidade dialógica com a comunidade do entorno.

Logo, com essa reprodução de valores, a sociedade deixa de prestigiar e promover o diálogo ético na resolução de problemas sociais, como apontado por HABERMAS (1998), para dar vazão ao império da força judicial no país que, em face da crise de legitimidade do Estado, tenta dar uma resposta rápida à população. Isso contribui para um ciclo de invisibilidade institucional que apaga não só as instituições escolares, mas a própria identidade delas, já que a judicialização refere-se às “*questões de larga repercussão política ou social que estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias tracionais*”. BARROSO (2009, p. 331). Não pode desconsiderar, nesse caso, que diversos casos que chegam ao Judiciário deveriam ter sido resolvidos pela própria unidade, com vistas à função social que uma instituição de formação deve exercer.

## **7. ANÁLISE JUDICIAL À LUZ DE NEVES: CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E JURISPRUDÊNCIA-ÁLIBI**

Nos termos do art. 3º, inciso IX, e art. 4º, inciso IX, da Lei n. 9.394/1996, que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), depreende-se que:

*Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IX - garantia de padrão de qualidade;*

*Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...)*

*IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.*

Entretanto, quando se observa os diversos casos levados à apreciação do Judiciário, nota-se que uma parte significativa, senão todos, encontram-se ligados ao acesso à escola, como transporte escolar, vaga em creches, ausência de docentes ou merenda escolar, mas não há questionamentos ligados diretamente à qualidade da oferta e à manutenção da qualidade do ensino. Isso porque há uma grande dificuldade para se entender o que se configura, em termos objetivos, a qualidade de um sistema educacional, já que OLIVEIRA e ARAÚJO (2005) apontam que:

*Provavelmente, essa questão terá múltiplas respostas, seguindo valores, experiências e posição social dos sujeitos. Uma das formas para se apreender essas noções de qualidade é buscar indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Nessa perspectiva, a tensão entre qualidade e quantidade (acesso) tem sido o condicionador último da qualidade possível, ou, de outra forma, a quantidade (de escola) determina a qualidade (de educação) que se queira. (pág 8).*

Nessa seara, ainda que existam testes parametrizados de avaliação educacional, os quais conseguem mensurar, em certa medida, a qualidade do ensino prestado, há a ausência de instrumentos objetivos que possam ocupar e subsidiar substancialmente a análise judicial. Por isso, nessa perspectiva, o Judiciário se posiciona diante de questões objetivas que conduzem à uma materialização do acesso à escola, dentro de uma solução tópica, que acaba gerando, diante das inúmeras demandas, uma “judicialização atomizada” (CORRÊA, 2014), principalmente se se considerar a retroalimentação de decisões jurídicas.

Assim, o judiciário assume uma precípua função que se refere às “culturas jurídicas e políticas, mas tem a ver também com um nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentam essa aplicação” (SOUZA SANTOS, 2007, pág. 17). Nessa perspectiva, apesar da relevante atuação do Poder Judiciário para a manutenção de garantias sociais, diante da inércia ou ineficiência das demais instituições, o fenômeno da hiperjudicialização é uma realidade. Com isso, verifica-se que os efeitos oriundos das decisões judiciais passam a constituir a chamada “jurisprudência-álibi”, que concede uma resposta tópica e urgente à sociedade frente a um desafio crônico brasileiro, culminando na

manutenção da invisibilidade escolar.

Observa-se que tal posicionamento se mostra voltado, sobretudo, à preservação da confiabilidade estatal e à confirmação de garantias e valores democráticos, sustentando a figura jurídica como central para a manutenção de direitos sociais. Nesse intento de eficiência na prestação jurisdicional, o Poder Judiciário acaba postergando soluções efetivas e ampliando soluções temporárias e tópicas no que se refere à prestação executiva, evidenciando a capacidade de reação estatal na solução, ainda que momentânea, de controvérsias. Por isso, as decisões judiciais reverberam efeitos simbólicos que contribuem para a manutenção de um status de invisibilidade institucional, uma vez que não há, por exemplo, a integração da escola à relação processual.

Assim, diante da hiperjudicialização da educação, enquanto fenômeno crescente na contemporaneidade, verifica-se concomitantemente a manutenção da invisibilidade de instituições escolares. Por isso, conhecer, compreender e descrever os reflexos provenientes da *hiperjudicialização* no campo educacional são medidas que se impõe, a fim de que se possa reconhecer a *jurisprudência-álibi* como uma resposta pronta e quase automática do Estado. Com isso, é preciso refletir e traçar um paralelo entre a demanda judicial excessiva e a correlata precariedade de políticas públicas, ressaltando, também, a atuação-álibi do Poder Judiciário nesse âmbito, que podem ser definidos a partir da imagem construída da Justiça e da Escola, a qual pode ser resumida conforme seguinte disposição:

1) *I J (Discurso) = imagem que a sociedade tem da justiça, como “salvadora” dos problemas*

2) *II (Discurso) = imagem que o sujeito deixa de construir da escola, como instituição promotora do diálogo e preparadora da vida.*

Nessa perspectiva, o uso simbólico dessas decisões repercute na invisibilidade da instituição escolar a partir do momento em que se predomina uma baixa articulação institucional, contrastando a confiança que a sociedade passa a ter da justiça e o desprestígio da unidade escolar. Com isso, predomina uma transferência e manutenção de poder, considerando, na visão do senso comum e de quem busca pelo direito, a então excelência jurisdicional na condução de políticas públicas. Nesse poder de império, abstém-se da inserção da instituição escolar na relação processual, considerando-a como unidade autônoma, deixando de valorar as especificidade do setor. Logo, a visão de império e supremacista do Poder Judiciário, ainda que de maneira ingênua, gera reflexos de silenciamento, nos termos de ORLANDI (1999) que

concedem à população uma rápida resposta do Estado, mas não efetivamente a resolução do entrave que deu origem à litigância.

Desse modo, as decisões ligadas à judicialização da educação contribuem para que haja a permanência da acreditação institucional no sistema jurídico, mas não no sistema político ou até mesmo educacional do país. Isso porque passa a predominar ainda mais uma visão de concretização de provimento Judiciário na ausência e no desconforto de alguma garantia. Assim, os reflexos dessa atuação-álibi judicial impactam no direito à educação, à medida que presta uma resposta do Estado – enquanto uma das esferas independentes – à população, mas de uma maneira que desconhece a unidade de ensino, por meio de uma jurisprudência inefetiva e complementar. Nesse cenário, não eficientemente contribui para que o direito à educação seja uma realidade constante no cotidiano fático do país, pois a judicialização educacional gera efeitos que desconsideram, na prática, o posicionamento escolar, sendo insuficiente, portanto, na manutenção desse direito.

Nota-se, assim, uma função simbólica das normas constitucionais, já que as decisões operantes acabam sendo improdutivas à sociedade em geral. Nessa lógica, predomina-se uma função de hipertrofia das decisões judiciais, já que elas servem como aparato para suprir a lacuna do Poder Executivo e Legislativo, atrofiando, subsidiariamente, a promoção de políticas públicas, ocupando um espaço de jurisprudência inefetiva e complementar. À luz dessa ideia, nota-se que a Constitucionalização Simbólica, discutida por NEVES (1994), refere-se à baixa aplicabilidade dos dispositivos constitucionais, apresentando-se discrepante diante do excesso de comandos no âmbito positivo e da referida concretização dos direitos.

Por isso, a própria concepção sobre o que seria simbólico é pautada por NEVES (1994) com base nos estudos da Linguística Estrutural, verificando o texto normativo e a realidade. Nesse contexto, nota-se a influência dos estudos de Saussure, autor do Curso de Linguística Geral, de 1916, que foi o responsável pela mudança de paradigma no campo epistemológico, ao inaugurar nos estudos linguísticos a compreensão do sujeito a partir de uma análise linguístico-discursiva, do campo lógico-analítico para o prático-pragmático. Com essa mudança, passou-se a pensar a linguagem não apenas como meio operacional para o conhecimento, mas como a própria expressão do conhecimento, já que a sociedade conhece o mundo a partir do campo da linguagem.

Em termos objetivos, isso quer dizer que a manutenção de sentenças que historicamente desconsideram e mitigam o protagonismo escolar indica a própria expressão de um conhecimento, principalmente pautada pela simbologia que envolve a Carta Magna de 1988.

Na pressa de garantir direitos sociais, e no atraso histórico, o Judiciário assume uma perspectiva de protagonismo e que, por meio das decisões, nota-se a regularidade da chamada legislação simbólica que, na visão de NEVES (1994), é marcada por uma tríade. Assim, NEVES (1994) adota uma perspectiva tricotômica, a fim de delinear os contornos da legislação simbólica, que são:

- 1) *Confirmação de valores sociais*
- 2) *Demonstração de capacidade de ação do Estado*
- 3) *Adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios*

Com isso, fica evidente que o Judiciário assume o ônus de topicamente conferir validade às garantias sociais, demonstrando, com respeito à separação das funções de Estado, a capacidade de atuação Administrativa. Entretanto, ao resolver uma demanda de maneira pontual sem considerar a relevância da atuação escolar, verifica-se a postergação da solução de conflitos e entraves sociais, por meio de sentenças dilatórias, impedindo, efetivamente, o ganho social coletivo. Isso porque desperta na sociedade a noção de uma culpa atribuída à escola, como professores, gestores pedagógicos e diretores, ligada ao não desenvolvimento real do aluno. Com efeito, NEVES (1994) assevera:

*Em sentido mais abrangente, pode-se dizer que uma quantidade considerável de leis desempenha funções sociais latentes em contradição com sua eficácia normativo-jurídica, ou seja, em oposição ao seu sentido jurídico manifesto [...] pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico. (Pág. 30)*

A fim de ilustrar o exposto, pretende-se exemplificar os efeitos simbólicos da judicialização da educação e o respectivo ciclo de invisibilidade escolar a partir de sentenças que estão ligadas às demandas de vagas por creches. A escolha desse tipo de análise se deu considerando a comum decisão de obrigar a escola à matrícula do/da demandante, sem ouvir a escola e as condições pedagógicas de espaço e de condições materiais de acolhimento para se proporcionar o aprendizado. Nesse contexto, de forma pontual, nos termos do art. 205 da Constituição Federal de 1988, nota-se que a educação é um direito de todos e dever do Estado e, especificamente, a educação infantil se enquadra nesse rol de direitos e deve ser garantida às crianças de até 5 anos de idade, conforme destaca o art. 208 da Constituição, *in verbis*:

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

Não obstante, o direito à educação infantil encontra-se também assegurado no art. 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao dispor que:

*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; (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)*

Nesse cenário, nota-se que o contraste dessas garantias, comumente popularizadas, aliado à recusa de matrícula em creche próxima à residência, enseja uma demanda cada vez maior ao Judiciário. Isso porque há um empoderamento social e uma demanda cada vez mais de famílias que precisam sair para o trabalho e, por isso, não têm condições efetivas de ou com quem deixar a criança. Por isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu como sendo obrigação do município a promoção do direito à educação, assim ementado:

*Os Municípios, que têm o dever de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF/88), não podem se recusar a cumprir este mandamento constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi conferido pela Constituição Federal. STF. Decisão monocrática. RE 956475, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 12/05/2016 (Info 827).*

Ocorre que a escola é comumente, e no senso comum, vista como um depósito ou como “babá”, que tem o intuito apenas de olhar as crianças para os pais trabalharem. Não há a consideração de que a escola é uma instituição que presta serviços educacionais e que assume o ônus tanto de desenvolver técnicas e habilidades quanto de favorecer as condições de aprendizagem dentro de cada período educacional. Nessa perspectiva, a decisão que obriga o município ao fornecimento da vaga, sem a participação da escola, faz com que a instituição escolar tenha que receber a criança, ainda que não tenha condições efetivas para recebê-la. Assim, em relação ao princípio da separação das funções de Estado, o posicionamento do STF indica que:

***O Poder Judiciário pode obrigar o Município a fornecer vaga em creche a criança de até 5 anos de idade. A educação infantil, em creche e pré-escola, representa prerrogativa constitucional indisponível garantida às crianças até 5 anos de idade, sendo um dever do Estado (art. 208, IV, da CF/88) STF. Decisão monocrática. RE 956475, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 12/05/2016 (Info 827).***

Ocorre que a obrigação emanada pelo Poder Judiciário é comumente resvalada na escola, uma vez que o Município determina à escola a aceitação da criança, que passa a integrar uma sala de aula sem condições mínimas, necessárias ao aprendizado. Desse modo, sem vez e voz, historicamente invisibilizada, a escola ocupa um cenário de mera obediência, sem conseguir, com bases de autonomia, integrar a relação processual e se posicionar, refutando o “Cumpra-se” emitido pela autoridade judiciária. Cabe destacar que a escola é uma instituição de formação humana e que as atividades desenvolvidas no âmbito educativo vão além de uma relação formal entre promoção inefetiva de políticas públicas e a forçada garantia emitida pelo Poder Judiciário. Mediante o exposto, a título ilustrativo e de elucidação temática, passa-se à verificação de alguns posicionamentos judiciais:

***EMENTA 1: APELAÇÃO CÍVEL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. VAGA EM CRECHE MUNICIPAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. TURNO INTEGRAL. DIREITO SOCIAL. OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO EGRÉGIO STJ E NESTE TRIBUNAL. APELO PROVIDO. (Apelação cível nº70075612333, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS. Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em 12/12/2017)***

--

***EMENTA 2: APELAÇÃO CÍVEL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. VAGA EM CRECHE. TURNO INTEGRAL. DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL. O Município tem a obrigação de assegurar o acesso das crianças à educação infantil, cumprindo-lhe garantir vagas na rede pública de ensino. Preceito constitucional e legal – Estatuto da Criança e do Adolescente. APELO IMPROVIDO. UNÂNIME. (TJ-RS – AC: 70068918069 RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Data do Julgamento: 16/06/2016. Oitava Câmara Cível. Data de publicação: 28/06/2016)***

--

***DECISÃO 3: Acordam os magistrados integrantes da Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em manter a sentença, em reexame necessário, nos termos do voto da Relatora. EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRANTE QUE PRETENDE MATRICULAR-SE EM CRECHE***

*PRÓXIMA À RESIDÊNCIA – DIREITO AO ACESSO À EDUCAÇÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 205 E 208, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO PELA OFERTA DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO ENSINO PÚBLICO – PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL QUE NÃO PODE SER UM OBSTÁCULO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E FUNDAMENTAIS – PRECEDENTES – SENTENÇA MANTIDA. RELATÓRIO (TJPR – 7º C. CÍVEL – RN – 1269508-0 – Foro Regional de Araucária da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – Rel.: Fabiana Silveira Karam – Unânime – J. 14.10.2014) (TJ-PR-REEX: 12695080 PR 1269508-0 (ACÓRDÃO), Relator: Fabiana Silveira Karam, Data de Julgamento: 14/10/2014, 7º Câmara Cível, Data da Publicação: DJ: 1448 05/11/2014).*

--

*DECISÃO 4: Acordam os integrantes da 6º Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em manter a sentença em sede de reexame necessário. EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – MATRÍCULA EM CRECHE DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO PRÓXIMO À RESIDÊNCIA DA INFANTE – NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE ASSEGURAM O DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES NO STF E DESTA TRIBUNAL DE JUSTIÇA – SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO, VISTA, relatada e discutida a matéria destes autos de Reexame Necessário nº 1.566.379-3, originário da Vara da Infância e da Juventude do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá, nos quais figuram, como autora, Ana Júlia Souza Vilarinho e, como réu, Município de Maringá. I – (TJPR – 6º C. Cível – RN – 1566379-3- Região Metropolitana de Maringá – Foro Central de Maringá – Rel.: Carlos Eduardo Andersen Espínola – Unânime – J. 07.02.2017) (TJPR – REEX: 15663793 PR 1566379-3 (Acórdão), Relator: Carlos Eduardo Andersen Espínola, Data de Julgamento: 07/02/2017, 6º Câmara Cível. Data da Publicação: DJ: 1972 16/02/2017)*

--

*EMENTA 5: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATRÍCULA E FREQUÊNCIA DE MENORES DE ZERO A SEIS ANOS EM CRECHE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL, DEVER DO ESTADO. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública com o fito de assegurar a matrícula de duas crianças em creche municipal. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo de 1º grau, porém a sentença foi reformada pelo Tribunal de Origem. 2. Os arts. 54, IV, 208, III e 213 da Lei 8.069/1990 impõem que o Estado propicie às crianças de até 6 (seis) anos de idade o acesso ao atendimento público educacional em creche e pré-escola. 3. É legítima a determinação da obrigação de fazer pelo Judiciário para tutelar o direito subjetivo do menor a tal assistência educacional, não havendo falar em discricionariedade da Administração Pública, que tem o dever legal de assegurá-lo. Precedentes do STJ e do STF. 4. Recurso Especial provido. (STJ – Resp: 511645 SP 2003/0003077-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIM, Data de Julgamento: 18/08/2009, T2: SEGUNDA TURMA, DATA DE PUBLICAÇÃO: DJE: 27/08/2009)*

--

*EMENTA 6: APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. VAGA EM CRECHE. MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE VAGA. ATO ILEGAL. GARANTIA CONSTITUCIONAL. NEGATIVA DE ACESSO. RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. Nos termos do art. 157, inc. IV, da Lei Orgânica, a garantia da educação pelo poder público municipal, se dará mediante o atendimento gratuito em creches e pré escolas a criança de zero até seis anos de idade. A Constituição trata a educação como um direito social, que deve ser prestado pelo estado de forma plena, sendo que o indeferimento da matrícula de menor, sob o argumento apenas da ausência de vagas, contraria o disposto na carta Magna e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Em face dos mencionados preceitos legais, a sentença que determinou que o requerido disponibilize vaga em creche municipal para o menor, deve ser confirmada por este tribunal, sendo que a ligação de limitação orçamentária não tem condão de restringir o direito ao acesso universal à educação. A invocação do princípio da reserva do possível, limitação financeira do ente público e o suposto prejuízo aos municípios, por si só, não justifica o desatendimento ou a ordem constitucional de facilitação do acesso aos serviços de educação. Recurso não provido, com análise da remessa necessária. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG – AP Cível /Rem Necessária: AC 0492406-05.2019.8.13.0702 Uberlândia. Data do Julgamento: 30 de setembro de 2021).*

--

*EMENTA 7: APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. VAGA EM CRECHE. MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE VAGA. ATO ILEGAL. GARANTIA CONSTITUCIONAL. NEGATIVA DE ACESSO. RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. Nos termos do art. 9º, inc. V, da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, a garantia da educação pelo poder público municipal, se dará mediante o atendimento gratuito em creches e pré escolas a criança de até cinco anos de idade, com recursos para sua instalação, funcionamento e manutenção. A Constituição trata a educação como um direito social, que deve ser prestado pelo estado de forma plena, sendo que o indeferimento da matrícula de menor, sob o argumento apenas da ausência de vagas, contraria o disposto na carta Magna e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Em face dos mencionados preceitos legais, a sentença que determinou que o requerido disponibilize vaga em creche municipal para o menor, deve ser confirmada por este tribunal, sendo que a ligação de limitação orçamentária não tem condão de restringir o direito ao acesso universal à educação. A invocação do princípio da reserva do possível, limitação financeira do ente público e o suposto prejuízo aos municípios, por si só, não justifica o desatendimento ou a ordem constitucional de facilitação do acesso aos serviços de educação. Recurso não provido, com análise da remessa necessária. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJMG – Ap. Cível/Rem Necessária: AC 0115256-43.2019.8.13.0145 Juiz de Fora. Data do Julgamento: 26 de Agosto de 2021)*

Depreende-se das decisões acima, de Tribunais localizados em regiões diferentes, que

há uma unanimidade no Poder Judiciário em reconhecer, decerto, que o Ente Municipal tem o dever constitucional de prover o direito à educação. Ocorre que a decisão emanada nem sequer cita a unidade escolar ou as condições a que ela está submetida, restringindo a análise à mera imposição de efetuar a matrícula na rede pública e na série do ensino. Não se busca questionar aqui o direito da criança à educação, mas sim indagar se a criança, de fato, estará tendo acesso devido à educação, principalmente no silenciamento das unidades escolares. Desse modo, resta evidente que tais sentenças corroboram para um ciclo invisibilidade institucional, uma vez que a escola não assume uma voz ativo-processual dentro dessas relações jurídicas.

Em contrapartida, isso agrava ainda mais, considerando o fato de a criança precisar ser matriculada próximo à residência, nos termos do art. 4º, inciso X da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB):

*Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:*

*X – Vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.*

Isso porque a decisão emanada pelo Poder Judiciário possui força executiva que, em diversos casos, recai sobre a escola e não sobre as políticas do Estado. Dentro desse cenário, a escola não pode falar, opinar, participar ou justificar a recusa, mediante considerações pedagógicas plausíveis que considerem as condições locais, restando apenas o cumprimento forçado da obrigação e, desse modo, prejudicando não só a atividade escolar, mas também o desenvolvimento da criança e do adolescente.

Cabe salientar, também, que as decisões são comuns ao destacarem que “*o ente público deve efetuar a matrícula e fornecer a educação ou oferecer transporte para um local mais próximo*”. Nota-se, nesse contexto, que a possibilidade de escolha faz com que o ente público opte por efetivar forçadamente a matrícula, uma vez que o oferecimento de transporte não é alternativa viável para um número esparsos de alunos. Desse modo, vislumbra-se mais uma forma de invisibilização da escola, porque não há elemento que, dentro da relação jurídica, considere o real potencial da escola e as limitações inerentes à realização da atividade.

Assim, o ciclo de invisibilidade institucional ocorre porque a escola sequer consegue se posicionar, estabelecendo, nessa perspectiva, uma limitação também ao Estado. Isso porque, ao inserir mais um estudante na turma, as condições qualitativas ligadas à atividade docente

decairão, entretanto, tal aspecto qualitativo não é objeto de discussão judicial (OLIVEIRA e ARAÚJO (2005), o que confirma a resposta tópica à sociedade, mas a manutenção de um desafio a longo prazo. Tal manutenção ressalta, sobretudo, não só a deficiência na aprendizagem efetiva do estudante, mas também na redução da visibilidade e autonomia institucionais.

Nesse âmbito, o que se verifica são reflexos indiretos que silenciam a atividade escolar, resumindo-se em uma relação entre poderes (Executivo e Judiciário), demandada por um particular, que é o destinatário de direitos sociais. Importante fazer essa leitura a partir do Movimento do Discurso de ORLANDI (2007), em que nem tudo é dito, mas significado:

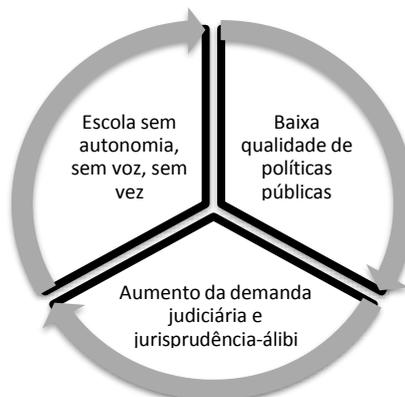
***Dito:** Cumpra-se o direito à educação, restando obrigado o ente público à matrícula da demandante.*

***Não dito:** A escola não tem escolha à recusa, ainda que tenha argumentos justificáveis, porque nem sequer é ouvida.*

***Interdito ou silenciado:** Mantém-se a jurisprudência-álibi como resposta automática do Estado, conferindo ares de confirmação de garantias sociais, todavia, o direito à educação não é efetivamente garantido por condições fático-materiais e o ciclo de invisibilidade institucional realçado.*

Importante destacar que a invisibilidade se dá tanto do ponto de vista das Funções do Estado quanto da própria sociedade, já que qualquer desconforto é razão pela qual a sociedade se sente apta a discutir na justiça. Nesse cenário, predomina-se um baixo reconhecimento sociohistórico da instituição escolar, o qual é fomentado por decisões que não consideram a relevância da integralidade processual, como parte interessada e autônoma, como deveria ser. Nesse contexto, ainda que haja uma resposta tópica do Estado, há dificuldades de se concretizar normas programáticas, mantendo apenas leis cada vez mais direcionadas às “cláusulas gerais” e “*ulteriores de concretização*”, ressaltando tanto a invisibilidade de grupos socioeconomicamente vulneráveis quanto a invisibilidade escolar-institucional.

Dentro da ótica legalista do Positivismo, concepção jurídico-ideológica que caracteriza o Direito a partir da positivação da norma e de sua instituição no arcabouço legalista, verifica-



se que há uma redução do Direito àquilo que se encontra positivado e que fora instituído por uma autoridade que detém o poder político de impor tais normas, inclusive, como forma de manutenção de poder. Isso quer dizer que o processo de construção dessas normas não faz da instituição escolar, historicamente marginalizada, um agente capaz de, autonomamente, resolver conflitos dentro do campo educacional, sendo apenas alvo de um “*Cumpra-se*” que reverbera a judicialização atomizada, evidenciando a própria crise de legitimidade da norma.

*Esquema 1. Ciclo de invisibilidade institucional*

Nessa lógica, a construção jurisprudencial no Brasil, visualizada inclusive por decisões praticamente idênticas, conforme se observa nas supracitadas ementas 6 e 7, caracteriza-se pela dualidade tanto do sujeito que é destinatário da norma quanto do sujeito que é “invisível” para o Estado e para o Direito. Assim, à margem da relação processual, tal contexto faz com que a lei muitas vezes seja utilizada, conforme apontado por HESPANHA (1993), como forma de “*enunciar de forma solene e propagandística as intenções do poder*” (pág. 24). Assim, na visão de HESPANHA (1993, pág. 24), a lei passa a não ser um instrumento de mecanismo regulativo, mas sim persuasivo e simbólico, realçando a posição figurativa como mecanismo de manutenção de poder, especialmente pela transformação do arcabouço jurídico legalista como o único modo de revelação do direito.

Nessa seara, verifica-se a imprescindibilidade de atuação do Poder Judiciário, entretanto, é preciso calcar as bases dessa interferência em parâmetros objetivos que possam reconhecer, sobretudo, a autonomia escolar e institucional. Desse modo, estabelecer critérios diretos e integrar a escola na relação processual é uma realidade necessária e precisa, a fim de se avaliar circunstancialmente a atuação educacional e manter a visibilidade e as bases de sua autonomia. Nesse âmbito, conforme pontua PINTO (2006), tais critérios recairiam sobre:

- **Tamanho:** *considera-se que as escolas não devem nem ser muito grandes (o que dificulta as práticas de socialização e aumenta a indisciplina), mas, ao mesmo tempo, devem ter um número de alunos que permita à maioria dos professores lecionar em apenas uma escola;*
- **Instalações:** *assegurando-se salas ambientes (bibliotecas, laboratórios etc), espaços de alimentação, lazer e de prática desportiva, com dotação orçamentária para uma manutenção adequada;*
- **Recursos didáticos** *em qualidade e quantidade, aqui incluídas as tecnologias de comunicação e informação, garantidos os recursos para a manutenção dos equipamentos;*
- **Razão alunos/turma** *que garanta uma relação mais próxima entre os professores e seus alunos;*
- **Remuneração do pessoal:** *assegurar um piso salarial nacionalmente*

*unificado, associado ao grau de formação dos trabalhadores da educação e um plano de ascensão na carreira que estimule a permanência na profissão;*

- **Formação:** *dotação anual de recursos financeiros para a formação continuada de todos os profissionais da escola;*
- **Jornada de trabalho:** *definição de jornada semanal de 40 horas, com 20% da mesma, no caso do professores destinados a atividades de planejamento, avaliação e reuniões com os pais, cumpridas nas escolas. No caso das creches (0 a 3 anos), optou-se pela jornada padrão de 30 horas semanais para os professores, também com 20% para atividades complementares;*
- **Jornada do aluno:** *fixação de uma jornada mínima de 10 horas/dia, no caso das creches (cuja média nacional já é superior a 8 horas/dia) e de 5 horas/dia, nas demais etapas (cuja média nacional é um pouco acima de 4 horas/dia);*
- **Projetos especiais da escola:** *garantia de um repasse mínimo de recursos para que as escolas possam desenvolver atividades próprias previstas em seu projeto pedagógico;*
- **Gestão democrática:** *entende-se que a gestão democrática envolve uma série de aspectos que não possuem, necessariamente, um impacto monetário no custo aluno, mas é evidente que quando se propicia a jornada exclusiva do professor em uma escola, o tempo remunerado para atividades extra-classe, a proximidade da escola das residências dos alunos, um menor número de alunos/turma e de alunos/escola, todas estas medidas, facilitam muito (embora não assegurem) a construção de relações mais democrática em sala de aula e na escola. (PINTO, 2006, pág. 17/18)*

Frente a isso, diante dos inúmeros desafios ligados à diversidade sociocultural e realística de diversas instituições educacionais, nota-se que as discussões no âmbito do Poder Judiciário estão ligadas à falta de acesso ao ensino ou barreiras que, categoricamente, dificultam esse acesso, como falta de monitores, ausência de vagas nas creches, falta de transporte, etc. Contrariamente, não discutem pontos ligados à manutenção da qualidade da educação, ainda que, se assim fossem, a baixa participação das instituições escolares seria uma realidade. Frente a isso, fortalecer a autonomia escolar e integrá-la à relação processual de forma independente é uma necessidade que passa a garantir as bases autônomas do ensino no país, suprimindo em parte ambas as demandas. Logo, a tríade processual deve abranger: *1) Poder Judiciário 2) Parte demandante 3) Poder Executivo 4) Unidade escolar.*

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portanto, o intuito desse trabalho foi refletir acerca dos efeitos simbólicos de decisões judiciais e compreender como que tais decisões contribuem para o ciclo de invisibilidade institucional da unidade escolar, considerando, principalmente a legislação-álibi e a

Constituição Simbólica, pontuada por NEVES (1994). Para a consecução do objetivo proposto, tal estudo foi pautado em CANOTILHO (1998), CARVALHO (1998), CÔRREA (2014), GRINOVER (2010), NEVES (1994), SILVA (1988), SANTOS (1988), SOUZA (2006, 2017) e VIECELLI (2014) e, para ilustrar as discussões empreendidas, subsidiou essa pesquisa uma breve análise de decisões judiciais que demonstraram como que a atuação judicial – garantidora de direitos sociais – contribui para a invisibilidade escolar, à medida que não considera a escola parte integrante da relação jurídico-processual.

Do ponto de vista metodológico, o estudo foi pautado por um levantamento bibliográfico, a partir do resgate da noção de Constitucionalismo e da noção atinente à função do Estado Democrático de Direito e Bem-Estar Social. Além disso, por meio de um estudo bibliográfico, retomou-se conceitos ligados à judicialização de políticas públicas, dando enfoque à insuficiência estatal em prover o direito à educação, invisibilizando grupos e instituições e reduzindo políticas educacionais. A título exemplificativo, ilustrou-se a discussão empreendida com algumas decisões jurisprudenciais que, por meio de uma metodologia de cunho bibliográfico e de base qualitativa, permitiu-nos identificar que a judicialização da educação consegue responder topicamente às demandas sociais, mas pela ausência da autonomia escolar apenas simboliza a garantia do direito à educação.

Mediante o exposto, conclui-se que a instituição escolar se reduz à mera obediência das sentenças proferidas, já que, nesse contexto, não se vislumbra a participação da escola efetivamente na discussão de um déficit que está ligado à própria estrutura de manutenção das bases pedagógicas e democráticas de trabalho e de ensino, uma das mais relevantes do país. Por isso, reconhecer sua importância é dar vazão ao verdadeiro Estado Democrático de Direito, que não se caracteriza apenas pela junção de Estado Democrático e Estado de Direito, mas sim “*na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, e que os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo*” (SILVA, 1988, pág.21). Essa transformação não vem com a mitigação e invisibilização escolar a partir da transferência de autonomia levada à apreciação do poder de império do judiciário.

Desse modo, em síntese, verifica-se uma terceirização de responsabilidade, já que diversos desafios deveriam ser discutidos, repensados e solucionados pela própria escola e não submetidas à apreciação judicial. Nesse contexto, não se vislumbram condições efetivas de, internamente, e em parceria com os órgãos de proteção à Criança e ao Adolescente, como os Conselhos Tutelares, promover o diálogo e solucionar desafios inerentes à própria atividade

educacional. Nota-se nesse âmbito, inclusive, a falta de recursos para o acompanhamento de uma busca ativa, por exemplo, de modo que os casos são submetidos comumente aos órgãos do sistema judicial.

Dessa forma, para que romper com o ciclo de invisibilidade institucional, é preciso inicialmente, sem prejuízo de outras hipóteses:

**1) *Conceder e reconhecer a autonomia da escola na resolução de impasses e conflitos sócio-escolares:*** Isso quer dizer que a escola não deve transferir problemas, entraves e desafios para o setor judiciário, já que deve dialogar com o executivo, impondo condições claras, objetivas e fundamentadas em relação às demandas pelos serviços que lhes chegam. Nesse contexto, a escola precisa ter autonomia para gerenciar seu corpo discente e para resolver conflitos inerentes à atividade educacional, principalmente por meio de um Comitê formado por integrantes escolares que estejam capacitados na ótica do Estado Democrático de Direito e das garantias sociais típicas do público que lhe é viável.

**2) *Romper com o paradigma legalista e positivista como única forma de resolução de conflitos:*** Isso porque os grupos sociais não podem ser alijados do sistema político, já que o processo de construção e de aplicação normativa não pode passar a ocupar um espaço meramente figurativo. Nesse cenário, é preciso que novas formas de resolução de conflitos sejam promovidas, principalmente dentro de uma instituição promotora de diálogo, formadora de opinião e responsável pela educação humana. Com essa autonomia, a partir do esgotamento do paradigma legalista, discutido por HESPANHA (1993), faz-se necessário investir em ações comunicativas no espaço educacional, principalmente pela ausência de participação plena no sistema jurídico-político e pelo não reconhecimento do cidadão no processo de construção legislativo e no poder de império da lei.

Nesse âmbito, nota-se que esse paradigma legalista, da construção normativa estatal e positivista, mostra-se insuficiente para abarcar a pluralidade sociocultural e conduz ao esgotamento desse paradigma pela crise de sua legitimidade. Essa crise advém, sobretudo, conforme pontuado por HESPANHA (1993), tanto das reivindicações de participação plena na construção normativa quanto da recorrente desobediência à lei e descumprimento da ordem, sendo característica principal do não reconhecimento do Estado como o único agente capaz de sustentar a legalidade da norma, pela supressão de vozes e minimização de participação social.

*Assim, entender a lei como direito escrito e erudito, caracterizando um fenômeno de subordinação e não de construção social, é aprofundar as crises do legalismo, já que, de acordo com HESPANHA (1993), “o reconhecimento do direito pressupõe a transparência dos laços de participação e representação política” (pág. 20), a fim de que o cidadão se reconheça nas leis e caracterize a legitimidade. Não obstante, é preciso que a construção normativa gere um impacto social, pressupondo que “a mensagem legislativa seja acessível a todos” (pág. 20), devendo ser inteligível, adequada ao contexto (minado pela generalidade legislativa) e voltada à equalização das falhas da sociedade civil, com vistas ao equilíbrio social.*

**3) Capacitar os agentes públicos para o conhecimento de legislações que envolvam o campo educacional:** *Nesse campo, é preciso que a equipe gestora escolar seja devidamente orientada em relação às normativas jurídicas que regem o contexto educacional. A fim de que não estejam sob a ótica do “uso simbólico da lei”, com fins de fundamentar a feitura em ares democráticos, é necessário um conhecimento acerca da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por exemplo, assim como legislações que envolvam o direito da Criança e do Adolescente, como o ECA/1990.*

**4) Por fim, e com o intuito não exaustivo, integrar as instituições educacionais nas relações processuais:** *Nesse campo, deve-se problematizar formas preestabelecidas e apostar em modelos alternativos de ver e viver o direito, a partir de uma ampliação da participação social na aplicação da norma. A escola deve assumir uma posição de parte nas relações processuais, inclusive, independentes do próprio Estado, até como parte apta a denegar o cumprimento de ordem emanada pelo Executivo em caso de ausência de condições humanas ou materiais ou recursos financeiros que possam impactar no direito à educação, previsto pela Carta Magna de 1988.*

Logo, deve-se prezar pela constituição de uma cultura que valorize os valores plurais e participativos, atinentes à prevalência de uma sociedade que preze pela solidariedade humanista, dentro de valores essencialmente humanos, como a liberdade, a igualdade e a justiça social, visualizando novas maneiras e configurações, mais democráticas, de ver, construir e pensar o direito. Nessa perspectiva, a alteração dessa invisibilidade recai na promoção de uma mudança de mentalidade cultural que seja capaz de romper com pensamentos historicamente consolidados e da manutenção do poder político excludente e elitista, construindo, assim,

mecanismos instrumentais e efetivos de promoção da participação social na aplicação da norma e no oferecimento de condições suficientes ao exercício da cidadania, tendo-os como prática rotineira desses valores no dia a dia, rompendo, portanto, com o ciclo de invisibilidade socio-institucional.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, R. B. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BAKHTIN, M. **Os gêneros do discurso**. In: *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BARCELLOS, A. P. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Doze anos da Constituição brasileira de 1988: uma breve e acidentada história de sucesso**. In: Temas de direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2006, v. 1, p. 3-48.

BARROSO, Luís Roberto **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009

BATISTA, Jane Beatriz. Formação de educadores: desafios e possibilidades. **Revista Ciências e Letras**. Porto Alegre, n. 26, p. 231-241, jul/dez.1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 1 ed. 12. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 1980.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade mecum. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art266](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266)>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. **Justiça em Números. Conselho Nacional de Justiça Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça**. – Brasília: CNJ, 2021.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 28 out. 2021.

BRÊTAS, Ronaldo de C. D. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ed.Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra:CoimbraEditora, 2004.

CARVALHO, E. R. de. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Curitiba, n. 23, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

CÔRREA, Luiza Andrade. **A judicialização da política de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Luta pelos Direitos Humanos**. In: LOURENÇO, Maria Cecília França. **Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP: 1934- 1999**. São Paulo: Universidade de São, 1999.

GOTTI, Alessandra. **Observatório da judicialização da educação no Brasil**. In: Instituto Articulare, 18 de fevereiro de 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle das políticas públicas pelo poder Judiciário**, in: Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, V. 7. Nº7, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988. v. I e II.

HESPAÑA, António Manuel. **Justiça e litigiosidade: história e prospectiva**. Imprensa: Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

KOCH, I.G.V. **Argumentação e linguagem**. São Paulo: Cortez. 1999

KONZEN, A. A. **O direito à educação escolar**. In: BRANCHER, L. N.; RODRIGUES, M. M. e VIEIRA, A. G. (org). **O direito é aprender**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999, p.659-668.

MARSHALL, TH. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; JÚNIOR, Gladstone Leonel da Silva. **A Cidadania e a Evolução dos Direitos Fundamentais no Brasil**. In: Revista de Estudos Jurídicos UNESP, vol.15,nº21,2011.Disponível em:<<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesparticle/view/344>>.Acesso em: 23 ago. 2020.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

ORLANDI. **A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso**. 6° ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2011.

\_\_\_\_\_, **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 7. ed. Campinas: Pontes, 04/2007.

\_\_\_\_\_, **As formas do silêncio. No movimento dos sentidos**. 6°ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

PINTO, J. M. de R. **Da vinculação constitucional de recursos para a educação, passando pelos fundos, ao custo-aluno qualidade**. [São Paulo]:[s.n.], 2006.

PIOVESAN, F. **Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas**. In: SILVA, R. B. D. da (Coord.). **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2007.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia daretórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS. Boaventura de. **Poderá o Direito ser emancipatório?** Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 65, maio de 2003.

SILVA. José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 173 -15 34. Jul/Set. 1988.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

SOUSA SANTOS, B. et al. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SOUSA SANTOS, B. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

VIECELLI. Roberto del Conte. **Tribunais, educação e política – o ciclo da judicialização das políticas públicas em educação e seus efeitos indiretos externos: a análise das decisões do superior tribunal de justiça e do supremo tribunal federal de 1996 a 2011 sobre a lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996**. Faculdade de Direito USP. 2014.