

O DIREITO À EDUCAÇÃO NEGADO: um estudo na Promotoria de Justiça de Defesa da Educação na Amazônia macapaense (2015-2024)

Hevenyze da Silva Andrade¹

Helena Cristina Guimarães Queiroz Simões²

RESUMO

Este artigo analisa os sujeitos envolvidos nos procedimentos extrajudiciais instaurados na Promotoria de Justiça de Defesa da Educação da Comarca de Macapá (PJDE), entre os anos de 2015 e 2024 - marco inicial correspondente à criação da PJDE e final referente à conclusão do levantamento dos dados -, com foco na caracterização dos reclamantes e dos reclamados³. A pesquisa é documental e abordagem qualitativa; utilizou registros eletrônicos, de acesso público, extraídos do sistema institucional do Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP), sistematizados e analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados indicam que a maioria das demandas é protagonizada por sujeitos individuais, especialmente famílias e estudantes, enquanto há uma participação residual de entidades coletivas e instituições escolares. Por outro lado, as instituições públicas, sobretudo as redes estadual e municipal de ensino, configuram-se como os principais sujeitos reclamados, evidenciando que o poder público figura simultaneamente como garantidor formal e violador material do direito à educação. A análise territorial das instituições reclamadas indicou maior concentração de violações nas zonas Norte e Rural de Macapá, regiões historicamente vulnerabilizadas e negligenciadas pelo poder público. O estudo evidencia que a dinâmica de acionamento do sistema de justiça expressa a fragmentação das formas de resistência social e a responsabilização estatal seletiva, indicando que o enfrentamento das violações ao direito à educação demanda políticas públicas territorializadas, integradas e estruturantes.

Palavras-chave: Amazônia Macapaense. Promotoria de Defesa da Educação. Direito à educação.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Advogada, Macapá, Amapá, Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0008-1140-0807>. E-mail: hevenyze@outlook.com

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá, Amapá, Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-2170-5574>. E-mail: simoeshcg@gmail.com

³ O estudo discute parte dos resultados de pesquisa realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Amapá, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**THE DENIED RIGHT TO EDUCATION:****a study at the Public Prosecutor's Office for the Defense of Education in the
Macapa Amazon (2015-2024)****ABSTRACT**

This article analyzes the actors involved in the extrajudicial procedures initiated in the Office of the Public Prosecutor for the Defense of Education of the District of Macapá (PJDE), between the years 2015 and 2024 - the initial milestone corresponding to the creation of the PJDE and the final one to the completion of data collection -, with a focus on the characterization of complainants and respondents. The research is documentary and qualitative in nature; it used publicly accessible electronic records extracted from the institutional system of the Public Prosecutor's Office of the State of Amapá (MPAP), systematized and analyzed through the technique of Content Analysis. The results indicate that most of the demands are led by individual actors, especially families and students, while there is only residual participation from collective entities and educational institutions. On the other hand, public institutions, particularly the state and municipal school systems, emerge as the main respondents, highlighting that the government simultaneously acts as the formal guarantor and material violator of the right to education. The territorial analysis of the institutions involved revealed a greater concentration of violations in the Northern and Rural zones of Macapá, regions historically marked by vulnerability and neglect from public authorities. The study demonstrates that the dynamics of engaging the justice system reflect the fragmentation of forms of social resistance and the selective accountability of the state, indicating that addressing violations of the right to education requires territorialized, integrated, and structural public policies.

Keywords: Macapa Amazon. Public Prosecutor's Office for the Defense of Education. right to education.

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN NEGADO:
un estudio en la Promotoría de Justicia de Defensa de la Educación en la
Amazonía de Macapá (2015-2024)****RESUMEN**

Este artículo analiza a los sujetos involucrados en los procedimientos extrajudiciales instaurados en la Fiscalía de Defensa de la Educación de la Comarca de Macapá (PJDE), entre los años 2015 y 2024 - hito inicial correspondiente a la creación de la PJDE y final relativo a la conclusión del levantamiento de los datos -, con foco en la caracterización de los reclamantes y de los reclamados. La investigación es documental y de enfoque cualitativo; utilizó registros electrónicos de acceso público, extraídos del sistema institucional del Ministerio Público del Estado de Amapá (MPAP), sistematizados y analizados mediante la técnica de Análisis de Contenido. Los resultados indican que la mayoría de las demandas son protagonizadas por sujetos individuales, especialmente familias y estudiantes, mientras que existe una participación residual de entidades colectivas e instituciones escolares. Por otro lado, las instituciones públicas, sobre todo las redes estatais y municipal de enseñanza, se configuran como los principales sujetos reclamados, evidenciando que el poder público actúa simultáneamente como garante formal y violador material del

derecho a la educación. El análisis territorial de las instituciones reclamadas mostró una mayor concentración de violaciones en las zonas Norte y Rural de Macapá, regiones históricamente vulnerabilizadas y desatendidas por el poder público. El estudio evidencia que la dinámica de activación del sistema de justicia expresa la fragmentación de las formas de resistencia social y la responsabilización estatal selectiva, indicando que el enfrentamiento de las violaciones al derecho a la educación demanda políticas públicas territorializadas, integradas y estructurantes.

Palabras clave: Amazonía de Macapá. Promotoría de Defensa de la Educación. Derecho a la educación.

INTRODUÇÃO

Embora formalmente reconhecido nos marcos legais nacionais e nos tratados internacionais assinados pelo Brasil, o direito à educação permanece, em grande medida, sistematicamente negado aos grupos historicamente subalternizados da população. Trata-se, portanto, não de um bem universal, mas de um mecanismo funcional à reprodução das desigualdades sociais que estruturam o Estado brasileiro. Essa seletividade não resulta de falhas eventuais, mas vincula-se ao modo como o Estado, conformado historicamente sob a lógica do capital, organiza o acesso aos direitos sociais segundo a posição que os sujeitos ocupam na hierarquia social e política, sustentando, assim, a negação estruturada desses direitos (Arroyo, 2015).

Na Amazônia amapaense, a expansão de projetos ligados à mineração, construção de hidrelétricas e exploração de recursos naturais reorganiza o território segundo as exigências de acumulação do capital, o que produz deslocamento forçado de populações, sobrecarga de serviços públicos e desestruturação de comunidades tradicionais (Fundação Heinrich Böll, 2025). Essa lógica de expropriação e destruição não é recente, mas parte de um processo histórico de longa duração, como destaca Colares (2016), ao indicar que desde os primeiros relatos coloniais a Amazônia tem sido objeto de cobiça e exploração sistemática por interesses externos.

Consequentemente, os municípios do estado, e em especial a capital, Macapá, sofrem diretamente os efeitos dessas problemáticas, configurando-se como um dos principais pontos de suporte logístico e administrativo dessas operações, mas também como espaço onde se manifestam as contradições

sociais e os impactos da reorganização territorial orientada pelo capital. Esse processo, além de não promover avanços sociais, aprofunda a marginalização e compromete diretamente as condições de efetivação dos direitos sociais, como o da educação, que se concretiza sob condições estruturais marcadas pela precariedade e seletividade.

Esse contexto de precariedade territorial e social impõe limites concretos à realização do direito à educação, cuja negação não ocorre de forma difusa, mas se materializa em relações institucionais marcadas por assimetrias de poder (Arroyo, 2015). Nos territórios onde o acesso a esse direito é reiteradamente frustrado, os sujeitos sociais açãoam os canais estatais disponíveis - quando possuem conhecimento e condições para tanto - a fim de formalizar demandas, reivindicar garantias e tensionar os limites da atuação pública. Nesse processo, o sistema de justiça, especialmente o Ministério Público (MP), emerge como uma das principais instâncias por meio das quais essas demandas adquirem forma jurídico-institucional.

Dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2024) indicam que apenas 66,67% dos MPs possuem promotorias com atribuição específica na defesa do Direito à Educação, sendo que, em 29,63% desses casos, essa função é acumulada com outras. Em aproximadamente 25,93% das unidades, sequer há normatização interna. Esse quadro expressa não apenas uma precariedade quantitativa, mas também uma ausência de prioridade na proteção e garantia da educação como direito fundamental. Ou seja, passadas quase quatro décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, somente recentemente surgiram estudos mais aprofundados sobre o desempenho do MP na área educacional.

Essa ausência ou fragmentação institucional implica a inexistência, em muitos estados, de promotorias especializadas em educação, o que compromete a presença de profissionais com dedicação e formação específicas. No caso do município de Macapá, a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação da Comarca de Macapá (PJDE) foi criada no âmbito do MP do Estado do Amapá (MPAP), por meio da Resolução nº 003/2015-CPJ/MP-AP, como parte da estratégia nacional de segmentação temática.

da atuação ministerial. Com atribuição restrita à Comarca de Macapá, a PJDE possui a função de acompanhar a efetivação do direito à educação (MPAP, 2015).

Este estudo tem como objeto a análise dos sujeitos envolvidos nos procedimentos extrajudiciais instaurados na PJDE, entre os anos de 2015 e 2024. A pesquisa concentra-se na caracterização dos reclamantes e das instituições reclamadas, com o objetivo de identificar quem são os indivíduos ou coletivos que açãoam o MP e quais os entes que figuram como reclamados nesses procedimentos.

Tal caracterização é fundamental para compreender se as demandas são expressas predominantemente por sujeitos individuais ou por coletivos organizados, bem como para identificar se o Estado permanece como o principal agente responsável pela precarização do direito à educação.

Assim, a análise problematiza a forma como a sociedade tem se expressado - ou se limitado - na defesa desse direito, permitindo tensionar o papel do Estado como simultaneamente garantidor formal e potencial violador do direito à educação.

Esta é uma pesquisa documental de abordagem qualitativa (Minayo; Costa, 2018). O corpus empírico é composto por registros eletrônicos extraídos da consulta pública ao sistema institucional do MPAP, chamado Urano, especificamente relativos aos procedimentos extrajudiciais registrados na PJDE entre 2015 e 2024. Esses dados foram sistematizados com base em variáveis previamente definidas e analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), com vistas à categorização dos sujeitos reclamantes e reclamados.

Assim, ao analisar a configuração dos sujeitos que açãoam o MP e daqueles que figuram como reclamados nos procedimentos extrajudiciais da PJDE, esta pesquisa busca aprofundar o debate sobre as formas de expressão ou limitação social diante da negação do direito à educação na Amazônia macapaense. O artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente, apresenta a fundamentação teórica sobre o direito à educação e a atuação

do MP; em seguida, analisa a configuração dos sujeitos envolvidos, problematizando sua articulação com a lógica seletiva do Estado.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E A LÓGICA DO ESTADO NEOLIBERAL

O direito à educação, concebido como direito humano fundamental, ultrapassa a garantia formal de acesso à escola. Trata-se de um direito que pressupõe a apropriação crítica da cultura, indispensável para o pleno usufruto da vida em sociedade (Cara, 2019). No entanto, tanto nos marcos internacionais quanto nas normativas nacionais, esse reconhecimento formal permanece estruturalmente subordinado às exigências do capital, que reduz a educação a um instrumento funcional à reprodução das relações sociais dominantes, esvaziando seu potencial emancipador.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma, em seu artigo 26, que

6

“toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito” (ONU, 1948).

A opção pelo termo “instrução”, em vez de “educação”, expressa uma concepção tecnicista e limitada do processo educativo, centrada na funcionalidade e na formação de capital humano (McCowan, 2015). Essa escolha terminológica conforma um modelo educacional funcional ao capital, subordinando a educação à sua dimensão utilitária e negando seu caráter emancipador e político.

De acordo com McCowan (2015), a racionalidade instrumental que subordina a educação às exigências do capital se fortalece e se difunde por meio de iniciativas como a Conferência Mundial de Jomtien (1990), na qual organismos multilaterais - especialmente o Banco Mundial - assumem protagonismo na orientação das políticas educacionais globais. Esse processo, contudo, não se restringe a eventos pontuais: corresponde a uma reconfiguração estrutural do capitalismo, marcada pela transição do regime de acumulação fordista para o modelo neoliberal, orientado pela

financeirização, pela flexibilização produtiva e pela redefinição do papel do Estado.

Nesse contexto, a educação é convertida em instrumento funcional à competitividade econômica, subordinada a metas de desempenho, produtividade e avaliação de resultados, sendo deslocada do campo dos direitos exigíveis para o das estratégias de crescimento econômico. Trata-se de uma inflexão que não apenas esvazia o conteúdo político e redistributivo do direito à educação, mas também o transforma em mercadoria, gerida segundo critérios de eficiência e rentabilidade, e integrada à lógica de reprodução ampliada do capital em escala global (Freitas, 2018).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como direito social e, no artigo 205, afirma que ela “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil/CF, 1988). Embora essa formulação afirme o caráter universal do direito, expressa uma contradição estrutural entre a formação emancipadora e a subordinação da educação às exigências do mercado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) amplia a compreensão do processo educativo ao incluí-lo em espaços não escolares, como o trabalho e os movimentos sociais (Brasil/LDB, 1996). No entanto, permanece estruturalmente subordinada a diretrizes que orientam a formação de competências voltadas à produtividade e à adaptação funcional à ordem vigente, evidenciando a educação como instrumento da reprodução social no contexto do capitalismo dependente brasileiro.

Arroyo (2015) observa que a história da educação no Brasil é atravessada por um padrão de poder-saber que produz e reproduz a subalternização estrutural de sujeitos historicamente oprimidos, como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, ribeirinhos e populações das periferias urbanas. A afirmação legal do direito à educação, segundo o autor, não elimina as estruturas seletivas que sustentam sua negação cotidiana. Essa contradição, entretanto, é tensionada pelas lutas desses sujeitos, que resistem

à lógica da dominação, afirmam sua condição de protagonistas do direito e impõem fissuras à seletividade estatal.

Duarte (2007) destaca que o direito à educação, na perspectiva consagrada pela Constituição de 1988, deve ser compreendido como um bem comum, e não reduzido a ações pontuais como vaga escolar, merenda ou transporte. Essa concepção exige que o Estado atue de forma articulada e permanente na formulação de políticas públicas, no financiamento adequado e na garantia de condições para sua universalização com equidade.

Contudo, a distância entre o reconhecimento legal e sua realização concreta não é casual: expressa a forma como o Estado estrutura suas prioridades conforme a lógica seletiva da reprodução social. Exemplo emblemático disso é a Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs, por vinte anos, um teto de gastos para os investimentos sociais. Embora revogada em 2022, essa medida permanece como símbolo de uma racionalidade estatal orientada pela contenção de direitos e pela gestão da escassez, funcional à manutenção da ordem social desigual.

A crítica à seletividade estatal na garantia de direitos exige compreender o Estado não como uma instância neutra ou meramente formal-institucional, mas como um instrumento fundamental de organização e reprodução das relações capitalistas. Dardot e Laval (2016) argumentam que o neoliberalismo não deve ser entendido apenas como um conjunto de políticas econômicas, mas como uma racionalidade política e social que redefine a atuação estatal. Sob essa lógica, o Estado se reorganiza segundo parâmetros empresariais, subordinando as instituições públicas - especialmente a educação - às exigências de eficiência, produtividade e competitividade. Os direitos sociais, assim, deixam de ser garantias universais e passam a ser tratados como metas condicionadas ao desempenho, geridos segundo lógicas mercadológicas que despolitizam e fragmentam sua realização.

A atuação do Estado sob a racionalidade neoliberal, como analisa Harvey (2005), não se orienta pela promoção de direitos, mas pela criação de

condições para a reprodução do capital. Para isso, o Estado assume uma autonomia relativa frente à sociedade, operando como instância que regula e controla indivíduos e comunidades. Essa autonomia é uma mediação funcional à hegemonia do mercado, expressa em dispositivos jurídicos, fiscais e administrativos voltados à gestão das contradições sociais, neutralizando demandas coletivas e assegurando a estabilidade necessária à acumulação.

Como ressalta Carnoy (1987), compreender as políticas educacionais exige uma teoria crítica do Estado, que reconheça seu papel ativo na reprodução das relações sociais e na manutenção das desigualdades estruturais que asseguram os interesses do capital.

Nesse cenário, a atuação de agentes privados na formulação das políticas educacionais se intensifica e se institucionaliza. Avelar (2019) denuncia que organizações filantrópicas e empresariais ocupam espaços decisivos na definição e avaliação das políticas públicas, sem qualquer base de legitimação democrática. Embora apresentem sua intervenção como contribuição técnica, não possuem mandato popular nem se submetem a controle público. Sua atuação impõe agendas gerenciais, substitui o controle estatal pelo poder privado e reafirma a lógica de mercado disfarçada de racionalidade técnica.

A reconfiguração do Estado sob a racionalidade neoliberal não se limita às políticas educacionais, alcançando também os aparelhos jurídicos, que operam como instâncias de regulação das contradições sociais. Nesse contexto, o MP, embora formalmente vinculado à defesa dos direitos sociais, atua sob os mesmos limites estruturais que organizam a seletividade estatal. Sua intervenção no campo da educação, portanto, integra as disputas em torno do papel do Estado na efetivação - ou na contenção - dos direitos sociais.

9

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES INSTITUCIONAIS NA DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A trajetória institucional do MP brasileiro é marcada por transformações que, embora tenham ampliado suas atribuições após a Constituição de 1988,

mantêm elementos de continuidade com a lógica de contenção própria da estrutura estatal. Historicamente, o MP atuou como órgão auxiliar do poder central, sem autonomia funcional, sendo apenas formalmente organizado a partir da Constituição de 1934, ainda sem identidade política ou programa institucional (Garcia, 2017; Silva, 2018).

Durante o regime militar, sobretudo após a Emenda Constitucional n.º 1/1969, o MP foi instrumentalizado como órgão de legitimação do regime, tendo a Procuradoria-Geral da República papel central na “institucionalização da revolução”. Embora tenha ocorrido uma expansão formal de atribuições, a instituição permaneceu sem projeto autônomo, subordinada aos interesses do Poder Executivo (Arantes, 2002).

A partir da década de 1980, setores da própria classe ministerial articularam uma reconfiguração institucional pautada na ampliação da autonomia, da capacidade de fiscalização e da atuação extrajudicial. Contudo, essas teses, como a de Oliveira (1985), embora incorporassem o discurso da defesa dos direitos sociais, visavam sobretudo à afirmação corporativa de poder no interior do aparato estatal, sem articulação com as lutas populares.

10

A nossa tese, como se observa, é de conteúdo argumentativo quanto às causas e expectativas, quanto aos efeitos dos atentados aos direitos humanos. Tal colocação se impôs para demonstrar, também, que a enorme importância do Ministério Público frente ao problema comporta uma atuação não só jurídica no Âmbito do Poder Judiciário, cuja relevância nos reportamos nos capítulos anteriores, como também cívica, fora da esfera deste, como força influente no campo das causas preponderantes retroanalisadas que agravam o problema. [...] Ora, se a causa capital do agravamento é de natureza socioeconômica, entendimento que, de óbvio e consensual, é um truismo, segue-se que a questão passa a ser muito mais necessariamente política do que jurídica. Mais estrutural e sociológico o problema, do que legal. Nesse contexto, malgrado possa parecer alheio à classe para alguns, é no campo do cenário político que o Ministério Público deve intensificar também o seu apoio, atuando com a força e o prestígio da Instituição na luta cívica e patriótica de combate das raízes dos atentados aos direitos fundamentais (Oliveira, 1985, p. 346-347).

A Constituição de 1988 formalizou o MP como função essencial à justiça, ampliando suas atribuições e conferindo-lhe autonomia funcional e

administrativa. Contudo, como analisa Goulart (2013), mesmo com esse novo perfil constitucional voltado à defesa dos direitos sociais, a instituição segue operando como instrumento de regulação dos conflitos sociais, sem capacidade de incidir sobre as estruturas que os originam.

O CNMP foi criado em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, como resposta institucional à ausência histórica de mecanismos de controle externo sobre o MP. Instituído com as atribuições de fiscalizar a atuação administrativa e financeira e de zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (Brasil/CF, 1988, art. 130-A).

Apesar de sua amplitude formal, a atuação do CNMP está sujeita a limites constitucionais que lhe conferem essencialmente um papel normativo indutivo. Embora possa expedir recomendações e resoluções com abrangência nacional, suas diretrizes não possuem caráter vinculante, dependendo da adesão voluntária dos MPs estaduais e dos ramos do MP da União. Como analisa Pansieri (2017), esse arranjo preserva a autonomia funcional das unidades ministeriais, mas fragiliza o poder de indução do CNMP, restringindo sua capacidade de uniformizar a atuação institucional em escala nacional.

No campo da educação, essa limitação é ainda mais evidente. Embora a Constituição de 1988 tenha reconhecido a educação como direito social fundamental, a atuação do CNMP na área foi tardia. Apenas em 2015 o Conselho publicou a Recomendação nº 30, voltada à garantia da educação infantil (CNMP, 2015), e, mesmo assim, baseada em proposições anteriores formuladas pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPG) em 2013, não resultando de iniciativa autônoma do CNMP.

A trajetória institucional do CNMP expressa que, embora detenha atribuições de coordenação nacional, sua ação na área educacional se restringe à função de consolidação normativa, sem atuação propositiva ou articulada com os desafios estruturais da política educacional. Como aponta Goulart (2013), esse modelo reproduz a lógica de contenção característica do aparato jurídico estatal: ao invés de incidir sobre os fatores que estruturam a negação do direito à educação, limita-se a parametrizar a atuação dos

MPs dentro dos marcos da legalidade formal, sem alterar sua capacidade real de enfrentamento das desigualdades. Tal dinâmica de indução normativa e limitada insere-se no padrão de responsabilização difusa do arranjo federativo brasileiro, que desloca a defesa do direito à educação para a escala local, sem mecanismos efetivos de coordenação ou suporte institucional, mantendo a fragmentação entre a formalização do direito e sua materialização.

A criação das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação (PJDEs) no Brasil inscreve-se em uma dinâmica institucional marcada por indução política, mas com ausência de normatização vinculante. Embora a Constituição de 1988 tenha conferido ao MP atribuições explícitas na defesa dos direitos sociais, como o direito à educação, não há exigência legal para a criação de promotorias temáticas. Assim, a configuração das PJDEs resultou não de imposição normativa, mas de ação articulada - e desigual - dos MPs estaduais, condicionada à sua estrutura organizacional, capacidade financeira e interesses locais.

Nesse cenário, o protagonismo inicial coube ao CNPG, que, em 2013, aprovou o Ofício Circular nº 022/2013 e a Recomendação para criação das PJDEs (CNPG, 2013). A recomendação, que deveria partir do CNMP, incumbido constitucionalmente desta função, ocorreu apenas em 2015, momento em que formalizou a Recomendação nº 30, centrada na educação infantil, reforçando o caráter secundário da defesa da educação na agenda nacional do MP.

Esse percurso expressa a precariedade do processo de especialização institucional no campo educacional. A atuação do CNPG, enquanto instância representativa da cúpula ministerial, foi importante na difusão da ideia de promotorias especializadas. No entanto, como observa Silva (2018), a ausência de normatização vinculante e a dependência da adesão local perpetuam a fragmentação e a desigualdade no tratamento das demandas educacionais pelo MP. O resultado é um mapa institucional desigual e fragmentado, no qual a existência, o escopo e a estrutura das PJDEs variam drasticamente entre os estados, configurando mais uma expressão da seletividade que estrutura o aparato da justiça estatal.

A instauração da PJDE da Comarca de Macapá, vinculada ao MPAP, em 23 de abril de 2015, pela Resolução nº 003/2015-CPJ/MP-AP, insere-se em um contexto institucional mais amplo, no qual o MP, no período pós-1988, amplia sua atuação sobre as políticas públicas, especialmente na área educacional.

Formalmente, a PJDE se configura como órgão de administração do MPAP, cabendo ao Promotor de Justiça a execução de ações judiciais e extrajudiciais em defesa do direito à educação na Comarca de Macapá (MPAP, 2015). Essa atuação abrange desde a instalação de inquéritos civis até a promoção de ações civis públicas, bem como o acompanhamento de medidas administrativas.

Desde sua criação, a PJDE passou por sucessivas mudanças em sua titularidade. Entre 2015 e 2022, três promotores titulares assumiram a função: o primeiro, de 2015 a 2016; o segundo, de 2017 a 2022; e, desde 2023, está sob a responsabilidade de um novo titular. A ausência de titular em determinados períodos exigiu a atuação de promotores substitutos.

Destaca-se que o Colégio de Procuradores de Justiça do MPAP, em 2013, optou pela manutenção das atribuições educacionais na Promotoria da Cidadania, adiando a criação da PJDE, somente efetivada em 2015, após reiteradas recomendações nacionais (MPAP, 2013).

O único Plano de Atuação da PJDE, referente ao período de 2018 a 2022, estrutura suas ações a partir de eixos prioritários e metas vinculadas à fiscalização técnica e à indução de medidas corretivas. Apesar de estabelecer objetivos relevantes - como a fiscalização da aplicação de recursos, a promoção da gestão democrática e o acompanhamento dos planos educacionais -, o plano carece de mecanismos efetivos de avaliação das demandas processadas e de participação social qualificada, especialmente dos movimentos sociais, fundamentais para tensionar as estruturas que sustentam a negação do direito à educação (Arroyo, 2015).

A ausência de planos subsequentes, a escassa participação social e a prevalência de uma lógica de atuação reativa reforçam a compreensão de

que a PJDE, embora formalmente instituída, opera no sentido de mitigar microviolações individuais do direito à educação.

DEMANDAS NA PJDE: OS SUJEITOS DIANTE DA NEGAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Esta seção apresenta os resultados da análise dos procedimentos extrajudiciais instaurados na PJDE de Macapá entre 2015 e 2024, com foco nos sujeitos reclamantes e reclamados. A sistematização dos dados permite compreender não apenas quem aciona o Ministério Público e quem é acionado, mas também como essa dinâmica expressa a fragmentação das resistências sociais e a institucionalização das violações do direito à educação. Os dados foram obtidos por meio de consulta pública ao sistema Urano⁴, acessível no site oficial do MPAP.

Sujeitos reclamantes: a fragmentação da resistência social

Foram analisados 932 procedimentos extrajudiciais eletrônicos instaurados entre os anos de 2015 e 2024, permitindo identificar os sujeitos reclamantes que provocaram a atuação da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PJDE) de Macapá. Destacaram-se cinco grupos principais: a) pessoas físicas, que protagonizaram 811 procedimentos; b) a própria PJDE, que instaurou de ofício 92 procedimentos; c) escolas públicas estaduais e municipais, responsáveis, respectivamente, por 11 e 1 demandas; d) conselhos tutelares e conselhos escolares, que acionaram a promotoria em apenas 1 e 2 ocasiões, respectivamente; e e) sindicatos, associações civis e outras pessoas jurídicas, que figuraram como reclamantes em 4, 6 e 4 procedimentos, respectivamente.

Essa configuração indica que a maior parte das demandas dirigidas à PJDE decorre da iniciativa de sujeitos individuais, evidenciando um padrão fragmentado de ação. O protagonismo das pessoas físicas indica que a violação ao direito à educação, em Macapá, é frequentemente

14

⁴ Sistema de Gestão Processual Eletrônico do MPAP, denominado Urano 2.0, no qual a consulta pública dos procedimentos administrativos pode ocorrer por meio da aba: https://urano2.mpap.mp.br:8443/appurano/consulta_processos/. Acesso em: 08 de out. 2024.

vivenciada como um problema localizado, cuja resolução é buscada por meio de iniciativas isoladas, sem a mediação de coletivos organizados ou instâncias institucionais de participação social.

Ao mesmo tempo, a atuação de ofício da própria PJDE, embora expressiva em alguns anos, como em 2018, permanece quantitativamente inferior às demandas espontâneas, o que reforça o caráter predominantemente reativo da atuação ministerial. As escolas públicas, quando acionam a promotoria, o fazem geralmente em situações-limite, nas quais a própria gestão escolar recorre ao sistema de justiça diante da ausência de suporte das secretarias de educação.

Chama atenção a baixa participação de conselhos tutelares e conselhos escolares, órgãos que, em tese, deveriam atuar como canais institucionais de mediação e defesa do direito à educação. A reduzida incidência desses conselhos como reclamantes sugere fragilidades na gestão democrática e no controle social da política educacional local.

Do mesmo modo, a presença residual de sindicatos, associações civis e outras pessoas jurídicas expõe o esvaziamento das formas organizadas de reivindicação no campo educacional, contexto que enfraquece a possibilidade de construção de agendas coletivas e articulações políticas mais amplas em torno da efetivação do direito à educação.

Esse predomínio de sujeitos individuais evidencia uma fragmentação das resistências sociais, sem a mediação de coletivos organizados. Assim, confirma-se a tendência de individualização das lutas sociais, em consonância com a racionalidade neoliberal, que transfere aos indivíduos a responsabilidade pela reivindicação de direitos que deveriam ser garantidos coletivamente (Dardot; Laval, 2016).

Sujeitos reclamados: a institucionalização da violação do direito à educação

No que se refere aos sujeitos reclamados, os dados indicam uma forte centralidade do poder público como principal responsável pelas violações denunciadas. Do total de 932 procedimentos analisados, 830 (89,05%) foram dirigidos a entes públicos, distribuídos entre as redes estadual e municipal de

ensino, representadas, respectivamente, pelas Secretarias de Educação e, em alguns casos, diretamente pelas escolas - estas, em grande medida, correspondiam ao próprio objeto do procedimento. Além disso, 101 procedimentos (10,83%) envolveram instituições privadas, e apenas 1 procedimento (0,11%) foi direcionado a pessoa física.

Esse panorama confirma que as violações do direito à educação no município de Macapá possuem uma natureza majoritariamente estatal, expressando falhas sistêmicas na organização e oferta do serviço público educacional. A predominância das redes estadual e municipal como sujeitos reclamados evidencia a insuficiência das políticas públicas e o descumprimento reiterado das obrigações constitucionais relativas à garantia de acesso, permanência e qualidade da educação.

Embora em menor escala, a atuação da PJDE também incidiu sobre instituições privadas de ensino, tanto no nível básico quanto superior, expressando a crescente mercantilização da educação e a necessidade de regulação estatal sobre esse setor. A presença de apenas um procedimento extrajudicial envolvendo pessoas físicas como sujeitos reclamados reforça a compreensão de que os conflitos educacionais não podem ser reduzidos a falhas individuais, mas resultam de processos estruturais que atravessam a organização dos sistemas públicos e privados de ensino.

Em relação à breve análise territorial das escolas citadas nos procedimentos extrajudiciais - seja como reclamadas, seja como objeto do procedimento -, esta permitiu aprofundar a compreensão sobre a distribuição desigual das violações ao direito à educação no município de Macapá. No âmbito da rede estadual, a maioria das instituições reclamadas concentra-se na zona norte, com 25 escolas, seguida de muito perto pela zona rural, que registra 24 unidades. A zona sul aparece com 19 instituições citadas, enquanto a zona central contabiliza 13 e a zona oeste apenas 4.

Essa configuração indica, de um lado, a intensidade das violações em territórios periféricos e vulnerabilizados, como a zona norte e a zona rural - regiões marcadas por processos históricos de precarização da infraestrutura pública e ausência de políticas educacionais territorializadas, segundo suas

especificidades. De outro, evidencia que as deficiências da política educacional estadual também alcançam zonas mais centrais, ainda que em menor escala, o que demonstra o caráter estrutural das violações.

No caso da rede municipal, a distribuição segue padrão semelhante, porém com ainda maior densidade na zona norte, que apresenta 26 instituições citadas, consolidando-se como o território com a maior concentração de conflitos educacionais. A zona sul, com 25 unidades, surge como outro polo de alta incidência, consequência direta da expansão demográfica e urbana da cidade, que não foi acompanhada por investimentos adequados na infraestrutura escolar. A zona central possui 10 instituições mencionadas nos procedimentos, enquanto a zona rural contabiliza 7, e a zona oeste apenas 3.

Esse panorama evidencia que, tanto na rede estadual quanto na municipal, as zonas norte e sul concentram as maiores fragilidades educacionais, com elevada presença de instituições alvo de procedimentos extrajudiciais. Por outro lado, a baixa incidência na zona oeste não necessariamente indica ausência de problemas, mas pode apontar para uma invisibilização territorial ou para uma menor densidade populacional.

A centralidade do poder público como principal reclamado confirma o caráter estrutural e institucionalizado das violações do direito à educação, que não decorrem de falhas pontuais, mas expressam a seletividade e a precariedade que marcam a oferta pública educacional nos territórios periféricos e vulnerabilizados. Por outro lado, a presença de instituições privadas entre os sujeitos reclamados evidencia a contradição do discurso hegemônico que associa a iniciativa privada à garantia de qualidade. A atuação da PJDE sobre instituições privadas expressa, assim, a necessidade de regulação estatal também sobre este setor, marcado pela mercantilização da educação e por práticas que igualmente comprometem a efetivação do direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação, formalmente inscrito na Constituição Federal de 1988, permanece subordinado aos limites e contradições estruturais do Estado capitalista, cujo funcionamento opera para inviabilizar sua efetiva materialização universal. A reprodução reiterada de sua negação, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidades sociais históricas, expõe a seletividade da presença estatal: enquanto os direitos são reconhecidos juridicamente como garantias universais, sua concretização prática é continuamente condicionada pela racionalidade fiscal, pela gestão da escassez e pela lógica de contenção das demandas sociais.

A análise dos procedimentos extrajudiciais instaurados na PJDE, entre 2015 e 2024, permitiu caracterizar os sujeitos que formalizam as demandas e as instituições que são formalmente identificadas como reclamadas, evidenciando padrões importantes na dinâmica de açãoamento do sistema de justiça e na responsabilização estatal. Essa caracterização contribui para compreender como se expressam as formas sociais de resistência e de denúncia da negação do direito à educação no município de Macapá.

No interior desse cenário, a categoria dos “reclamantes” apontou a centralidade dos sujeitos individuais - sobretudo famílias e estudantes - como principais responsáveis por açãoar a promotoria diante das violações do direito à educação. A prevalência dessas demandas de caráter individual, isolado e fragmentado expressa não apenas a vivência concreta da negação do direito, mas a própria lógica estruturante que transfere ao indivíduo a responsabilidade pela reivindicação de garantias que deveriam ser asseguradas coletivamente.

Essa dinâmica evidencia um Estado que, ao invés de assegurar direitos coletivos, individualiza a demanda e fragmenta as possibilidades de organização política, enfraquecendo as estratégias coletivas de enfrentamento das violações. A baixa presença de entidades coletivas - sindicatos, movimentos sociais e associações - como sujeitos reclamantes confirma não apenas o esvaziamento dessas formas organizadas de resistência, mas também evidencia uma das principais fragilidades das

demandas educacionais: ao privilegiar respostas administrativas e procedimentais, o sistema de justiça estudado, não atua estruturalmente contra as violações repetidas do direito à educação como bem comum.

Por outro lado, a reduzida atuação de algumas unidades escolares como reclamantes, sobretudo na rede pública, indica as tensões internas no próprio aparelho estatal: setores da escola pública, diante da omissão ou da ineficácia de outras instâncias administrativas, acionam o Ministério Público como último recurso institucional. Esse movimento, embora aponte a precarização das políticas educacionais, não chega a configurar uma mobilização da comunidade escolar, mas antes evidencia a sobrecarga e o isolamento das gestões escolares diante de uma estrutura estatal que as abandona.

Na categoria “reclamados”, a análise evidenciou a predominância de instituições públicas como principais responsáveis pelas violações denunciadas, com destaque para as redes estadual e municipal de ensino. Esse dado reforça uma das contradições centrais do Estado brasileiro: os mesmos entes formalmente incumbidos de assegurar o direito à educação são também os seus principais violadores.

A presença de instituições privadas entre os reclamados, especialmente no ensino superior, problematiza o discurso hegemônico sobre a superioridade do setor privado em relação ao público. A mercantilização da educação, longe de ser alternativa à precariedade estatal, reproduz práticas excludentes e descompromissadas com a garantia universal do direito, subordinando o processo educativo às lógicas do mercado e do lucro.

A análise territorial dos procedimentos mostrou que as violações ao direito à educação se distribuem de maneira desigual pelo território do município de Macapá, concentrando-se nas zonas Norte e Rural, regiões historicamente negligenciadas pela ação estatal e habitadas majoritariamente por populações periféricas, ribeirinhas e quilombolas. Nesses espaços, a precariedade da infraestrutura escolar, a ausência de políticas educacionais integradas e a descontinuidade dos serviços públicos configuram um quadro de exclusão sistemática e persistente. A desigualdade

educacional, portanto, não se manifesta apenas como falha administrativa, mas como expressão espacializada das contradições estruturais do desenvolvimento capitalista periférico, que concentra recursos e oportunidades em determinados territórios, enquanto condena outros à precariedade e ao abandono.

Entretanto, a presença significativa de unidades escolares situadas nas zonas Central e Sul entre os reclamados evidencia que o colapso da política educacional pública transcende as periferias urbanas e rurais, afetando também setores mais centrais, ainda que de maneira diferenciada.

Assim, a análise empreendida nesta pesquisa demonstra que a proceduralização extrajudicial das demandas educacionais, no contexto da PJDE, opera predominantemente como um mecanismo de mediação e contenção das expressões mais visíveis da negação do direito, mas não altera as condições estruturais que produzem e reproduzem tais violações.

Por fim, o estudo indica que o enfrentamento da negação do direito à educação no município de Macapá - e, por extensão, no Brasil - exige mais do que respostas administrativas ou judiciais. Impõe-se a necessidade de uma reorientação política profunda, capaz de superar a fragmentação das demandas, fortalecer os espaços de atuação coletiva e instituir políticas públicas territorializadas e estruturantes, orientadas pela centralidade do direito à educação como bem público e inalienável, e não como mercadoria ou favor estatal. Sem esse horizonte político de transformação, a atuação do sistema de justiça permanecerá confinada à gestão dos efeitos, enquanto as causas estruturais das violações seguirão intactas, perpetuando as desigualdades e a negação sistemática do direito à educação.

20

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. Sumaré: Fapesp, 2002.

ARROYO, Miguel G. O direito à educação e a nova segregação social e racial - Tempos insatisfatórios? **Educação em Revista**, v. 31, p. 15-47, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/TvhHNQd9rys6nwV9ghM9t9M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 mai. 2023.

AVELAR, Marina. O público, o privado e a despolitização nas políticas educacionais. In: _____. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 73-79.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 mai. 2025.

CARA, Daniel. Contra a barbárie, o direito à educação. In: CASSIO, Fernando (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 22-29.

CARNOY, Martins. **Educação, economia e Estado**: base e superestrutura relações e medições. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1987.

21

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Fevereiro/Relatorio_2_-_GT_Diagnostico_finalizado.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n.º 30, de 22 de junho de 2015**. Recomenda aos Ministérios Públicos dos Estados e da União a adoção de providências para assegurar a oferta e a qualidade da educação infantil. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Atuacao/EDUCACAO/EDUCACAO-RECOMENDACAO_N%C2%BA_30_DE_22_DE_JUNHO_DE_2015.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

CNPG. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União. **Recomendação de implementação de Promotoria de Defesa da Educação**. Aracaju, 2013. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/EDUCACAO-Oficio-Circular-no-0222013-GNDHCNPG>. Acesso em: 18 maio 2024.

COLARES, Anselmo Alencar; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Amazônia: o universal e o singular. In: COLARES, Anselmo Alencar; COLARES, Maria Lília

Imbiriba Sousa. **Educação e realidade amazônica**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016. p.11-23.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Paula Zimbres. São Paulo: Boitempo, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo; Boitempo, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 691-713, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. **Atlas da Amazônia Brasileira**. São Paulo: Fundação Heinrich Böll Brasil, 2025. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2025/04/22/atlas-da-amazonia-brasileira>. Acesso em: 01 mai. 2025.

GARCIA, Karin Comandulli. **Novos atores de políticas públicas**: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil, 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/177653>. Acesso em: 03 mai. 2025.

GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

MCCOWAN, Tristan. O direito humano à aprendizagem e a aprendizagem dos direitos humanos. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 55, p. 25-46, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/MnTnDJqDFVS49DqsCXrdwRg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, António Pedro. Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. **Revista Lusófona de Educação**, n. 40, p. 11-25, 2018.

MPAP. Ministério Público do Estado do Amapá. **Decisão do Colégio de Procuradores de Justiça sobre a Promotoria de Justiça da Educação**. Macapá: MPAP, 2013. Disponível em: https://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2018_09/f6b2a8351cdddc5ab874299c5bc83600dab9ec7d.pdf. Acesso em: 09 fev. 2025.



MPAP. Ministério Público do Estado do Amapá. **Resolução 03/2015 CPJ.** Cria a Promotoria Justiça de Defesa da Educação da Comarca de Macapá. Macapá: MPAP, 2015. Disponível em: <https://portal.mpap.mp.br/promotoria-da-educacao/educacao-legislacao?view=article&id=6227:educacao-resolucao0032015&catid=156>. Acesso em: 03 mai. 2025.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, J.F.B. **O Ministério Público e os direitos humanos.** Justitia, Ministério Público do Estado de São Paulo, v.131, p. 335-351, set. 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations_por.pdf. Acesso em: 15 mai. 2025.

PANSIERI, Flávio. Conselho Nacional do Ministério Público. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.** Tomo: Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao-1/conselho-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 01 mai. 2025.

23

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2021.

SILVA, João Paulo Faustinoni. **Ministério Público e a defesa do direito à educação:** subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional, 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16102020-163735/pt-br.php>. Acesso em: 03 mai. 2025.

Recebido em: 23 de maio de 2025.
Aprovado em: 25 de novembro de 2025.
Publicado em: 12 de dezembro de 2025.

