



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

14385 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A ESPECIALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: ARRANJOS DIVERSOS, PROTEÇÃO DESIGUAL E TENTATIVAS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Salomão Barros Ximenes - UFABC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Adriana Aparecida Dragone Silveira - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

A ESPECIALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO: ARRANJOS DIVERSOS, PROTEÇÃO DESIGUAL E TENTATIVAS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Resumo: Ao longo das duas últimas décadas o Ministério Público (MP) tem desenvolvido uma atuação proativa na educação, fenômeno que vem sendo estudado pelo campo das políticas educacionais. Considerando esse contexto, esse trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a especialização funcional dos órgãos do MP na temática Educação. O objetivo é mapear, comparar e analisar como o MP nos estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, de Goiás, de Pernambuco e do Amazonas tem se organizado para impulsionar a especialização institucional e a atuação temática via criação de órgãos de coordenação e de execução voltados às políticas de educação. Para a realização do estudo, inicialmente foram mapeados e analisados os órgãos do MP dos vinte e seis Estados brasileiros e após foram definidos os estudos de caso, escolhidos por apresentarem iniciativas, trajetórias institucionais e processos particulares de especialização. Nessa fase da pesquisa foram realizadas entrevistas e análise dos documentos sobre a organização do MP na educação. Como resultados, a pesquisa destaca a diversidade de arranjos institucionais em cada MP nos estados, fenômeno que resulta em diferentes meios de proteção e promoção do direito à educação em cada contexto e agrega uma camada adicional à análise das desigualdades.

Palavras-chave: Direito à educação, Judicialização da educação, Instituições judiciais, Ministério Público.

Introdução

Com a Constituição de 1988 o Ministério Público (MP) tem sua autonomia administrativa e independência funcional fortalecidas e passa a ter o abrangente papel de

defensor da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que se consolida em ampla atribuição dirigida à promoção do direito à educação no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (OLIVEIRA, 1999; AUTOR, 2012). Essa reconfiguração institucional do MP vem possibilitando a crescente tradução dos direitos educacionais em demandas judiciais e extrajudiciais, fenômeno acompanhado e provocado pela especialização funcional do órgão na temática educacional (AUTOR, 2019, 2022; TAPOROSKY, 2022).

No contexto do que se tem categorizado como “judicialização da educação” (CURY, FERREIRA, 2009; AUTOR, 2019, 2021, et al. 2019) se mostra relevante o desenvolvimento de pesquisas sobre instituições e sujeitos do sistema de justiça, buscando compreender como sua organização institucional, atuação temática e critérios de priorização, nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, tem contribuído para a realização do objetivo de garantir a educação como um direito humano e a consequente redução de desigualdades e promoção da inclusão em consonância com o projeto constitucional (OLIVEIRA, SILVA, MARCHETTI, 2018).

O presente trabalho tem como finalidade aprofundar a análise dessas questões ao tomar como objeto o estudo do processo de especialização funcional do MP na temática Educação em 5 (cinco) estados brasileiros, enfatizando aspectos como a diversidade de arranjos institucionais em cada MP nos estados, fenômeno que resulta em diferentes meios de proteção e promoção do direito à educação em cada contexto, sendo mediado por influxos de coordenação federativa de caráter oficial e vinculante e também extraoficial e indutivo. O objetivo é mapear sistematicamente, comparar e analisar como o MP nos estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, de Goiás, de Pernambuco e do Amazonas tem se organizado institucionalmente para impulsionar a especialização funcional e a atuação temática por meio da criação de órgãos de coordenação (centros de apoio, núcleos etc.) e de execução, com atuações exclusivas ou não na temática educação.

Enquanto aos órgãos de coordenação cabe disseminar as pautas educacionais nos órgãos de execução, propor modelos de atuação, planejamentos integrados e abrir interlocução com seus pares locais e órgãos e entidades nacionais, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJG); aos órgãos de execução especializados (promotorias de justiça, grupos de atuação, promotorias regionais etc.) cabe formalizar a atuação direta junto às políticas educacionais mediante procedimentos extrajudiciais (procedimentos preparatórios, inquéritos civis públicos, audiências públicas, recomendações, termos de ajuste de conduta – TAC etc.) e judiciais em ações coletivas. Ambos, no entanto, tem resguardado um amplo poder de interlocução com os gestores das políticas educacionais e, respectivamente, de influência sobre os rumos dessas políticas (STUCHI et al., 2021, OLIVEIRA, 2019).

O presente trabalho, que enfatiza a perspectiva de estudo de casos múltiplos (YIN, 2005), compõe a apresentação dos resultados de pesquisa sobre os órgãos do Ministério Público (MP), em âmbitos nacional e estadual, na qual se buscou identificar, descrever,

analisar e conceituar o processo caracterizado como especialização funcional na temática Educação, fenômeno percebido ao longo das duas últimas décadas.

Metodologia

A pesquisa foi realizada em cinco etapas sucessivas de levantamento e documentação. Na primeira etapa, foram extraídas as informações institucionais disponibilizadas diretamente nas páginas eletrônicas do MP nos 26 (vinte e seis) Estados. Na segunda etapa, as informações inicialmente coletadas foram complementadas e confrontadas com os dados obtidos diretamente nos portais de transparência dos MP nos estados, identificando-se, nesta fase, eventuais inconsistências e contradições de informações a serem desveladas. Identificada contradição ou incompletude de informações indispensáveis, abriu-se, em terceira etapa de levantamento, um procedimento de consulta direta aos servidores dos MPs, para dirimir as dúvidas e sanar lacunas de informação e documentação, confirmando-se, assim, a constatação que nem todos os documentos e informações relevantes ao conhecimento da atuação do MP na temática estão disponibilizados em acesso aberto. Para a coleta de dados relacionados à denominação, tipo de órgão especializado, jurisdição, atribuições e ano de criação dos órgãos especializados, privilegiou-se como fonte as normativas, utilizando-se dados encontrados em outras fontes apenas nos casos da inexistência de informação na fonte principal. Já no caso dos dados relacionados à composição das equipes, privilegiou-se as informações existentes no portal da transparência.

Para efeito do levantamento e análise dos dados, considerou-se órgão especializado em educação o órgão do MP do estado com atribuição executiva na primeira instância judicial ou com atribuição não executiva na temática, independentemente da forma de investidura dos membros, de suas prerrogativas e território de atuação. A especialização temática em educação, portanto, deveria estar expressa em norma específica, abrangendo Lei em sentido estrito, como as leis orgânicas dos MPs, e as normas do próprio MP, produzidas em suas instâncias internas de governo, como os conselhos superiores e procuradorias-gerais.

Para a seleção dos MP nos estados que seriam objeto de estudos de caso múltiplo tomou-se como critérios a existência de desenhos diferenciados de especialização funcional do MP na temática Educação, a abrangência dos órgãos especializados e a diversidade de contextos regionais no país. A quarta etapa, portanto, consistiu no desenvolvimento e aplicação de um roteiro descritivo por caso analisado, contemplando as dimensões: *i)* desenho jurídico-institucional; *ii)* agenda ou temas trabalhados; *iii)* capacidade institucional; *iv)* interação institucional; e *v)* questões complementares. Foram realizadas 3 ou 4 entrevistas em cada estado, com promotores(as) de justiça responsáveis tanto por órgãos de coordenação como por órgãos especializados exclusivos ou não e também servidores(as) técnicos(as) com atribuição em tais órgãos, além de 4 entrevistas sobre os órgãos nacionais de articulação, nomeadamente, CNMP e CNPG.

Análise e discussão de resultados

Nacionalmente, foram encontrados 254 (duzentos e cinquenta e quatro) órgãos com atribuição para a defesa da educação no MP dos 26 (vinte e seis) estados da federação, aí incluídos órgãos executivos e não executivos ou de coordenação, bem como órgãos especializados exclusivos, não exclusivos, cíveis com atribuição ou gerais com atribuição, também classificados conforme a área de abrangência – comarca, regional ou estadual (ver *Tabela 1*) (AUTOR, 2022).

Os casos estudados totalizam isoladamente 110 (cento e dez) dos órgãos especializados analisados, sendo que RS e MG concentram, respectivamente, 46 (quarenta e seis) e 32 (trinta e dois) desses órgãos, representando os MP estaduais com maior disseminação funcional da atuação especializada e, ao mesmo tempo, apresentando distintos arranjos institucionais de especialização (ver *Tabela 2*).

No RS o destaque é a criação de dez Promotorias Regionais de Educação, cuja atuação em conjunto cobre toda a área territorial do Estado. Essas promotorias concorrem em atribuição e atuação também com uma ampla disseminação da temática educação entre outras promotorias não exclusivas e cíveis, produzindo um arranjo complexo de coordenação da atuação na temática.

Já em MG, embora não haja um órgão de coordenação de caráter não executivo – um CAO especializado, por exemplo – tal atribuição é assumida por órgão de caráter misto, uma Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação, com jurisdição em todo Estado, que agrega tanto funções de execução quanto não executivas (de coordenação e assessoramento). O MP em MG conta ainda com sete Coordenadorias Regionais de Proteção dos Direitos das Crianças, Adolescentes e Educação que alcançam um território que abarca potencialmente 66% (sessenta e seis por cento) da população residente no Estado.

No caso do MP de GO há uma Coordenação da Infância, Juventude e Educação, que está integrada ao CAO único, ou seja, com atribuições de assessoramento cível e penal a todas as promotorias e procuradorias de justiça. Esse órgão foi antecedido por um CAO de atuação exclusiva em educação, extinto para a criação de um novo CAO, de atuação não especializada. Esse movimento de desespecialização dos CAO também foi percebido em alguns outros Estados, como São Paulo e Paraná. Tal estrutura é acompanhada da presença de distintos formatos de órgãos executivos, com promotorias exclusiva e não exclusiva, com relativamente ampla disseminação da atribuição Educação pelo estado.

O arranjo de disseminação territorial da especialização goiano parece assemelhar-se ao do PE, estado em que também a atribuição Educação encontra-se em promotorias com distintas características. Em PE, no entanto, há um CAO especializado e exclusivo recentemente criado e, a partir desse órgão, iniciativas de coordenação estadual e regional para atuação na temática. Por fim, o MP do AM espelha um modelo de especialização mais concentrado em promotorias exclusivas, sediadas na Capital, e um órgão de coordenação estadual com atuação ampla, que acumula Educação a outros temas: direitos constitucionais e

cidadão; consumidor; patrimônio público.

Considerações finais

O estudo comparado dos casos indica que a despeito de lidarem com a atribuição de proteção de um mesmo direito fundamental, definido a partir da Constituição Federal e da legislação geral da educação, prevalecem lógicas, culturas e estruturas institucionais próprias em cada MP nos estados. Tais características prevalecem a despeito de esforços de coordenação federativa terem sido adotadas nas últimas décadas, com o propósito dar maior coerência e efetividade à atuação do MP em cada contexto de aplicação das políticas educacionais. As iniciativas nacionais de disseminação da atuação temática em educação resultaram, inclusive, em impulsos à especialização temática e funcional no âmbito dos estados, materializados em distintos formatos e extensões de especialização funcional.

Essa diversidade de arranjos tem como hipóteses de investigação um conjunto de fatores, como o caráter federativo do MP, a relação da instituição com o poder local e o grau de influência da sociedade civil organizada em cada contexto (ABRUCIO, VIEGAS, RODRIGUES, 2021). Além disso, tal diversidade de arranjos produz como consequência uma diversidade de padrões e condições de proteção ao direito à educação, elemento que se soma à já bastante documentada desigualdade de garantia do direito à educação no País. Não parece haver, nesse contexto, coerência entre maior presença especializada da instituição MP e maior necessidade de atuação garantidora do direito à educação, considerados os indicadores de realização desse direito.

Com essa pesquisa busca-se avançar na compreensão da atuação proativa do MP nas políticas educacionais, expressa em um conjunto de recomendações, deliberações e políticas institucionais destinadas a promover agendas de incidência no processo de implementação e reforma das políticas de educação, ampliando assim a abordagem dos estudos sobre a judicialização das políticas educacionais.

Referências

AUTOR, 2012.

AUTOR, 2019.

AUTOR et al., 2019.

AUTOR, 2022.

ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R.; RODRIGUES, R. V. **A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos**. Preprint, v. 20, n. versão 1, p. 2021-2028, 2021. Disponível em: . Acesso em: 01 abr. 2022.

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

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bokman, 2005.

OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P.; MARCHETTI, V. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação e Sociedade**, v. 39, n. 144, p. 652-670, 2018.

OLIVEIRA, R. L. P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

STUCHI, C. G. et al. Quem Coordena a Atuação Educacional no Ministério Público Brasileiro? Um olhar sobre a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça. In: **45º Encontro Anual da ANPOCS**, 2021.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. **A política educacional e o Ministério Público: atuação institucional para a promoção da qualidade da educação básica**. 2022. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2022.

Quadros ou tabelas.

Tabela 1 – Quadro conceitual de órgãos especializados e com atribuição temática do MP, por tipo de órgão, grau de especialização e abrangência

Tipo de órgão	Grau de Especialização	Abrangência
Orgãos Executivos <i>Promotorias de Justiça (PJ)</i> Outros Órgãos	Especializado <i>Exclusivo</i> <i>Não exclusivo</i> Cível com Atribuição Geral com Atribuição	Comarca Regional Estadual
Orgãos Não Executivos ou de Coordenação <i>Centros de Apoio</i> <i>Operacional (CAO)</i>		

Fonte: Adaptado de AUTOR, 2020.

Tabela 2 – Órgãos especializados ou com atribuição cível em educação no MP, por Estado e tipo de órgão (2019)

Ministérios Públicos dos Estados	Total de Órgãos	Órgãos Não Executivos				Órgãos Executivos				
		Centros de Apoio Operacional (CAO)		Promotorias de Justiça (PJ)		Outros Órgãos				
		Especializado		Cível com Atribuição	Geral com Atribuição	Especializada		Cível com Atribuição	Especializado	
		Exclusivos	Não Exclusivos			Exclusivas	Não Exclusivas		Exclusivos	Não Exclusivos
AM	3	0	0	1	0	2	0	0	0	0
PE	19	1	0	0	0	3	3	12	0	0
GO	10	0	0	0	1	1	1	7	0	0
MG	32	0	0	0	0	1	5	18	1	7
RS	46	0	0	1	0	10	3	32	0	0
Total 5 casos	110	1	0	2	1	17	12	69	1	7
Total Brasil	254	8	6	7	2	39	38	140	6	8

Fonte: Adaptado de AUTOR, 2020.