

Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação

Mario Luis Grangeia

Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, Brasil

Flavio Carvalhaes

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Ruan Coelho

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

O Ministério Público (MP) é capaz de efetivar direitos como fiscal de governos sem o Judiciário? A questão se põe ao projeto MP pela Educação (MPEduc), criado para instar municípios e estados a adequarem escolas a exigências legais e fomentar a fiscalização por conselhos sociais. Para captar alcances e limites do ativismo do MP, combinamos a análise de banco de dados, entrevistas com envolvidos no projeto e análise documental. Detectamos que de 371 projetos locais, cerca de 40% fizeram até duas das sete fases previstas e 6,1% foram concluídos. Estudos de casos do MPEduc com menos e mais avanços formais (Vitória e Belford Roxo) indicam limites do ativismo do MP e efeitos das altas discricionariedade e autonomia dos membros, tão associadas à instituição.

Palavras-chave: Ministério Público, direito à educação, ativismo, discricionariedade, fiscalização

Is the Prosecution Service (PS) able to enforce rights as a government inspector without the Judiciary? The question arises for the PS for Education (MPEduc) project, created to urge Municipalities and States to adjust schools to legal requirements and encourage inspection by social councils. To capture the scope and limits of PS activism, we combine database analysis, interviews with those involved in the project, and documentary analysis. **Scope and Limits of the Prosecution Service as an Education Inspector** shows that out of 371 local projects, around 40% completed up to two of the seven phases planned and 6.1% were completed. MPEduc case studies with fewer and more formal advances (Vitória and Belford Roxo) point out limits to the PS's activism and the origins and effects of the high discretion and autonomy of the members, so associated with the institution.

Keywords: Prosecution Service, right to education, activism, discretionary, fiscalization

Introdução

A autonomia do Ministério Público (MP), fixada na atual Constituição, tem sido estudada nas ciências sociais e no direito, mas o debate tem sido mais fértil no plano teórico do que no empírico. Neste, predomina a concentração no papel do MP no combate ao crime, e não na defesa de direitos¹. A literatura analisa a singularidade do MP brasileiro frente a congêneres estrangeiros, frisando a autonomia e a discricionariedade de seus membros (SADEK, 2008; KERCHÉ, 2009; MAZZILLI, 2001), mas poucos trabalhos sobre esse perfil singular usam dados qualitativos ou quantitativos para entender a atuação do MP na tutela de direitos. Nossa contribuição irá justamente neste sentido: analisar o alcance e os limites de um projeto que ilustra o ativismo extrajudicial do MP fora da área penal, o Ministério Público pela Educação (MPEduc). Juntos, os MPs federal e estaduais abriram inquéritos civis nos 26 estados e no Distrito Federal para,

como indicam no ofício-padrão de instauração do inquérito civil público, “colher informações sobre os motivos que levam ao baixo [*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*] Ideb do Município; fiscalizar a gestão dos programas federais voltados para a educação básica; e tomar providências para a melhoria da educação básica no Município” (MPF, 2013, p. 1, p. ex.).

Se cada membro do MP no Brasil tem atuação autônoma, uma questão se impõe: como essa autonomia afeta o ativismo da instituição, fora do Judiciário, em prol da efetivação de direitos de uma forma minimamente coordenada? Em busca de respostas, nos centramos em um projeto vinculado à atuação do MP como fiscal da lei. Para tanto, analisamos dados sobre o grau de implantação dos 371 projetos locais do MPEduc devidamente cadastrados ao fim de 2018 e, a partir dessa análise quantitativa, selecionamos dois casos, um com menos e outro com mais avanços formais — Belford Roxo, no Rio de Janeiro, e Vitória, no Espírito Santo —, para examinar variáveis cruciais para sua execução. Entrevistamos dois procuradores idealizadores do MPEduc, quatro membros do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) executores dos MPEducs, e uma dirigente da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu)². Por fim, utilizamos outras duas fontes de evidências: registros de arquivo e documentos oficiais. Esse percurso refinou nossa perspectiva de lançar luz ao ativismo extrajudicial do MP na tutela de direitos.

Há boas razões para atentar ao MPEduc nessa análise. O projeto busca, desde 2013, persuadir municípios e estados a adequarem unidades de ensino à lei, cumprindo exigências pedagógicas, infraestruturais e outras. Assim, cada MPEduc interpela governos, conselhos sociais e comunidades escolares via reuniões, visitas e audiências públicas. A meta do MP é pressionar atores na oferta da educação pública, com ação ora paralela a, ora conjugada com secretarias de Educação, conselhos e outros atores da área educacional, por meio de seis estratégias: (1) diagnóstico das condições das escolas via questionários e reuniões; (2) organização de audiência pública para discutir a qualidade do ensino local; (3) visita a escolas para registro de suas condições e aproximação da comunidade; (4) identificação de demandas principais; (5) envio de recomendações para gestores públicos sanarem irregularidades; e (6) realização de audiência para divulgar iniciativas e omissões dos gestores em níveis distintos, das escolas às secretarias.

Logo, pode-se partir do MPEduc para notar influências da autonomia do MP em sua defesa de direitos, que, como apresentamos abaixo, se confunde com o monitoramento, a avaliação e a implementação de políticas públicas. “É a possibilidade de exercer a discricionariedade, somada à autonomia, aos instrumentos de ação e ao amplo leque de atribuições, que transforma o Ministério Público em uma organização pouco comum à democracia” (KERCHE, 2009, p. 70). Embora a literatura sobre o MP brasileiro o defina como autônomo e discricionário, esses conceitos não costumam ser interpelados por trabalhos empíricos. É isso o que este artigo se propõe a fazer.

O hiato entre direitos formais e reais no Brasil é visto pelos membros do MP como um convite a seu ativismo. Adicionalmente, o fortalecimento dessa instituição na Constituinte tanto consolidou tais meios como dotou promotores e procuradores de mais independência. O projeto MPEduc propõe, de certa forma, que também ao MP caberia um controle extrajudicial das políticas públicas. Na fala dos idealizadores, captamos que o MPEduc apontaria estratégias novas de promoção de direitos: o diálogo do MP com outros atores (estatais ou não); o fomento à fiscalização por conselhos sociais e beneficiários; e o ativismo que põe a judicialização da política como intervenção a evitar³. Neste artigo, analisaremos o projeto a fim de entender certas formas de atuação do MP que ilustram traços apontados pela literatura, mas ainda são relativamente pouco substanciados empiricamente. Ao discutir a iniciativa do MPEduc, indicamos o alcance e os limites do ativismo extrajudicial no MP. De fato, a alta discricionariedade de seus membros, sua falta de formação não jurídica, dimensões contextuais (tamanho do município, governos municipais e estaduais) e condições adversas em conselhos sociais são traços que concluímos serem relevantes para entender o desempenho do MP em uma arena fora de sua atuação típica: as políticas públicas em educação.

O artigo segue com seis seções, incluindo a conclusão. A primeira documenta a emergência da identificação da educação como tema prioritário no MPF, berço do projeto. Essa perspectiva permite contextualizar como uma instituição historicamente alheia à dinâmica de políticas em educação tentou estruturar um ambicioso projeto para influenciar a área, privilegiando, sobretudo, a educação básica como um novo eixo possível para atuação do MP. A segunda seção expõe a estratégia empírica usada na triagem de estudos de caso. As seções seguintes concentram-se nos casos estudados: Belford Roxo, concluído conforme o previsto, e Vitória, interrompido na segunda fase. A quinta seção discute como o MPEduc interpelou visões das ciências sociais sobre a autonomia do MP brasileiro que deram suporte analítico para pensar o ativismo de membros do MPEduc — visível em atos como a coleta de dados primários pelo projeto. A conclusão resume o argumento e suscita novas questões.

Ministério Público, direito à educação e MPEduc

Ao articular um modelo para fiscalizar uma política pública em escala nacional ao elevado nível de autonomia dos membros do MP em nível local, o MPEduc se mostra um objeto estratégico para interpelar as questões suscitadas pelos estudiosos da reconfiguração da instituição desde 1988.

Na promoção de direitos fundamentais, o MP tem usado instrumentos como as audiências públicas — comuns no MPEduc — e termos de ajustamento de conduta (TACs), assumindo o papel de “instância que agrega esforços, visando construir uma base institucional para o

cumprimento do direito” (VIANNA e BURGOS, 2002). Mas quais os critérios, as prioridades e as estratégias do MP na tutela de direitos? Certas respostas emergiram de uma sondagem do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de como membros do MP pontuam, em escala de um a dez, em que zero era nada e dez era muito, a relevância e prioridade dos temas (Tabela 1).

Tabela 1: Principais temas para membros do MPF (2011)

Tema	Relevância	Prioridade
Crime organizado	9,48	9,27
Fiscalização de contas públicas	9,27	9,06
Crimes contra a administração pública	9,24	9,09
Saúde	9,15	8,88
Patrimônio público	9,13	8,97
Lavagem de dinheiro	9,01	8,53
Educação	8,97	8,56
Controle externo da atividade policial	8,85	8,46
Tutela do meio ambiente	8,78	8,46
Crime contra sistema financeiro	8,75	8,0–
Tráfico de drogas	8,7–	8,49

Fonte: Elaboração própria a partir de CNMP (2011, pp. 148-151). n = 289.

Membros do MPF viam a educação como secundária, segundo enquete do CNMP para criar o Planejamento Estratégico Nacional para o MP. Como a Tabela 1 indica, em 2011 a maioria dos membros julgava a educação menos relevante e prioritária do que o crime organizado, a fiscalização de contas públicas e patrimônio público, entre outros temas. Também em 2011, o grupo de trabalho do MPF sobre educação (GT Educação) concluiu que raros membros da instituição fiscalizaram temas de educação alheios ao nível superior, apesar dos vários programas federais na educação básica (como o Programa Dinheiro na Escola, entre outros). A Tabela 2 reúne os dados do GT sobre os níveis de ensino com maior atuação do MPF.

Tabela 2: Atuação do MPF em educação, por nível de ensino (até 2011)

Tema	Ações civis públicas	Recomendações
Ensino superior	76,83% (199)	79,14% (148)
Ensino básico	10,42% (27)	7,48% (14)
Pós-graduação	5,79% (15)	5,34% (10)
Escolas técnicas	5,79% (15)	8,02% (15)
Total	259	184

Fonte: Elaboração própria a partir de Pinel Dias (2011, pp. 4, 7).

As ações e recomendações tratavam sobretudo de cobranças de taxas, aval ao funcionamento de cursos, concursos, Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e pessoas com deficiência (PINEL DIAS, 2011). Nesse contexto, em um de seus GT temáticos, especializado em educação, o MPF estruturou cinco possibilidades de atuação no ensino básico, dada a participação do governo federal em sua gestão e financiamento: Programa Nacional do Livro Didático; transporte escolar; merenda escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola; e Plano de Ações Articuladas.

As informações presentes nas duas tabelas acima (tabelas 1 e 2) sintetizam como membros do MPF identificaram a possibilidade de atuação da instituição em temas educacionais. A baixa prioridade do tema, aliada a uma atuação restrita basicamente aos setores em que o governo federal atua diretamente na oferta educacional, esteve no centro da identificação de um hiato que fomentou a criação do MPEduc. O GT Educação criou o projeto a partir da pesquisa de 2011 sobre como o MPF usou ações civis públicas, recomendações e TACs pelo direito à educação. Uma conclusão foi de que quase 80% da atuação do MPF na área era centrada no ensino superior, enquanto a educação básica respondia por menos de 10%. O GT viu nessa desproporção uma frente de atuação importante e desejável ao MPF. Na fala de um de seus idealizadores, o procurador Sérgio Pinel, “o investimento do governo federal em educação básica vinha crescendo paulatinamente e a atuação do MPF não acompanhava. Nossa atuação era praticamente inexistente”. Para a coordenadora do GT Educação, a procuradora Maria Cristina Manella, “a gente começou a pensar de que forma poderia chamar a atenção dos nossos colegas para olhar para esse *gap* de atuação e daí nasceu o projeto”.

À época, o procurador Eduardo El-Hage, lotado em Ilhéus, na Bahia, reportou ao GT como obtivera impactos positivos na melhoria de escolas públicas nos municípios de Itacaré e Piraí do Norte. El-Hage e um promotor do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) conseguiram, com reuniões na Prefeitura e recomendações a seus gestores, intervir em prol da infraestrutura das escolas e do funcionamento de conselhos sociais, como o Conselho de Alimentação Escolar. A iniciativa, sobretudo seu reforço à presença do MP diante do Executivo, e seus efeitos imediatos, atraíram o GT, que quis criar um modelo de atuação institucional inspirado na experiência baiana.

Identificadas as possibilidades de atuação em uma esfera pouco acionada (educação básica) e conhecedores de uma experiência bem-sucedida de atuação do MP em uma unidade da federação, os procuradores Sérgio Pinel e Maria Cristina Manella buscaram estruturar um projeto-piloto de atuação do MP na educação básica: o MPEduc. A autonomia inerente aos membros do MP lhes permitiu formatar uma linha de atuação calcada na proposição de uma sequência de fases. Primeiramente, membros do MPF e MPs estaduais definiriam juntos a estratégia para apurar as razões do baixo Ideb nas redes locais e verificar a execução das políticas educacionais e a efetividade dos conselhos sociais da área. Depois, instaurariam um inquérito civil para aqueles fins e se reuniriam com a respectiva Secretaria de Educação para apresentar o MPEduc. Nessa reunião,

requisitariam o preenchimento de questionários para traçar um diagnóstico e, em seguida, organizariam audiência pública com a comunidade escolar e os gestores escolares. Eles complementariam essa escuta com visitas às unidades de ensino e, somados tais diagnósticos, enviariam recomendações para os gestores adequarem a rede a exigências da lei quanto a aspectos pedagógicos, infraestruturais e outros. Em uma segunda audiência pública, haveria uma prestação de contas de providências tomadas pelo MP, pela Secretaria de Educação e por conselhos sociais.

A primeira fase dos projetos seria sempre a elaboração de diagnósticos junto às redes estaduais. O GT Educação criou a versão inicial de questionários para diagnosticar a situação das redes escolares. Após testá-los em Seropédica, no Rio de Janeiro, o GT julgou necessário desenvolver uma metodologia para otimizá-los. Por isso, membros do GT e da área de educação do MPRJ fizeram 98 reuniões e, a partir da análise detalhada de leis e outras normas para a educação, como resoluções do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, conceberam oito questionários para diagnosticar a situação de redes escolares estaduais e municipais: aspectos estruturais; aspectos pedagógicos; inclusão; alimentação escolar; programas de governo; escolas indígenas — os seis respondidos por gestores escolares —; e outros dois para preenchimento por conselhos sociais (o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Social de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb).

Os questionários visaram mapear ofertas exigíveis nas escolas, com base em normas oficiais — não era sondado, assim, se a escola tinha projetor, pois não há tal exigência regulamentada. Questionavam, por exemplo, se uma escola tinha salas com mais de 25 ou 30 alunos, o que a lei proíbe — caso tivesse, o MP emitiria uma recomendação para o gestor reduzir o número de alunos por sala. A intenção declarada não foi ter um censo, mas colher dados para fazer cobranças, como a chegada dos livros didáticos na quantidade e no período adequados.

Como parceiros, o MPF e os MPs estaduais dividiam a execução de projetos locais do MPEduc, pois o direito à educação é tutelado na esfera federal (vide repasses de programas federais) e estadual (como a gestão de escolas e quadros docentes). A atuação conjunta foi pensada para sanar duas dificuldades, segundo idealizadores do projeto: o amplo desconhecimento interno de irregularidades na política de educação básica e a visão corrente no MP de que não caberia a membros da instituição atender a comunicações de irregularidades recebidas na área.

Após estruturarem o projeto, procuradores do GT expuseram-no em capitais para membros do MPF e de MPs estaduais avaliarem se adeririam a ele — agiriam de forma discricionária, dada sua autonomia funcional. Para os criadores do MPEduc entrevistados, o projeto fomentou (1) a atuação do MPF na educação básica, até então inexpressiva, e (2) a aproximação entre MPF e MPs estaduais para identificar focos, estratégias e dificuldades nessa frente.

— Depois do projeto, comecei a entender, me aproximar, ter foco, saber exatamente onde era preciso atuar e ir estimulando. Hoje em dia tenho toda hora membros de Conselhos, como CACS [*Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb*] e CAE [*Conselho de Alimentação Escolar*], professor. Sempre tem demanda e pessoas sabem que podem vir. (Procuradora Maria Cristina Manella)

Segundo dados oficiais, o MPEduc atingiu mais de 1,9 milhão de alunos e 113,7 mil profissionais de educação até junho de 2016, abarcando 6.268 escolas de 253 municípios (MPEDUC, 2016)⁴. Nesse balanço, mais de 100 membros do MP visitaram 528 escolas e fizeram 113 audiências e 1.127 recomendações para autoridades.

O MPEduc, como verificamos, é marcado, desde sua criação, pela autonomia do MP — em termos de autossuficiência para influir e inquirir sobre uma política pública — e discricionariedade de seus membros — poder de definirem sua agenda. Essas marcas, porém, operam de maneiras distintas. Quanto à criação e proposição do projeto, membros do MP tiveram autonomia e discricionariedade para concebê-lo. Mas, como veremos, ao “viajar” do plano de concepção original para os gabinetes locais, a autonomia e a discricionariedade operam em múltiplas direções. Por um lado, elas podem ser acionadas como último recurso para resistir a uma iniciativa externa diante de múltiplas demandas locais. Por outro lado, a interação entre atores nacionais e locais atesta que autonomia e discricionariedade não são absolutas, pois há processos de direcionamento e constrangimento aos membros em cada local, que são instados a atuarem em certa direção. Essa tensão entre as esferas federal, estadual e local apontam limitação séria ao ativismo institucional como política pública. Por não poder influenciar uma política onde ela é mais necessária, mas sim atuar onde há alinhamento do ativismo do plano federal e local, o uso de recursos se dá de forma aleatória. Não há nenhum tipo de desenho explícito ou foco de aplicação dos recursos (de tempo, financeiros e de outras ordens).

Projetos locais do MPEduc e seleção de casos

Para entender de forma mais detalhada o processo de funcionamento do MPEduc, utilizamos como estratégia metodológica o estudo de casos (GERRING, 2007). Duas justificativas subsidiam nossa decisão. Primeiro, ao eleger projetos locais com graus distintos de adesão ao MPEduc, buscamos captar como cada projeto se desenvolveu. Como um mesmo ator — o MP — atua em contextos distintos, a seleção de unidades com graus heterogêneos de efetividade da implantação do projeto permite construir um indicador simples de projetos com diferentes interações MP–Executivo–sociedade civil a partir de critérios definidos pelos próprios atores sobre a eficiência ou efetividade do projeto. Daí criarmos um banco de dados dos projetos locais com indicadores do

desempenho em locais distintos, o que permitiria selecionar projetos em polos opostos de desempenho. Como a seleção das unidades a investigar é crucial para pesquisas com estudos de caso, a triangulação de métodos quantitativos e qualitativos foi decisiva. A escolha de projetos locais em polos opostos do espectro de variação de resultados é conhecida como “estratégia da diversidade” (GERRING, 2007) na literatura metodológica sobre estudos de caso. Isso porque a seleção representaria amplo espectro de variação de condições da realidade a ser estudada.

O passo seguinte, qualitativo, permite entender os processos de execução dos projetos, bem como fornece parâmetros que nos permitem requalificar e interpretar o grau em que os critérios de seleção dos casos é apropriado. Outro benefício dessa estratégia metodológica é entender quais situações e ações funcionam em contextos distintos. A análise documental e as entrevistas permitem levantar processos, percepções e interações nos dois espectros de atuação do projeto — situações que, segundo seus criadores, foram mais e menos bem-sucedidas.

Para a seleção de casos, fizemos um levantamento inédito de dados dos projetos locais do MPEDuc com informações publicadas no portal do projeto. Estruturamos um banco de dados em novembro de 2018 para colher informações publicamente disponíveis sobre 371 projetos. A partir de uma análise exploratória, consideramos seis variáveis da execução dos projetos importantes para selecionar casos: (1) ano de início; (2) unidade da federação; (3) município (eventualmente coordenadoria local da Secretaria de Educação); (4) fases realizadas; (5) total de unidades educacionais; e (6) total de unidades que responderam ao diagnóstico do projeto⁵. O levantamento tem caráter censitário e buscou mapear tais características em todos os projetos com informação disponível. É previsto que cada MPEDuc passe por sete etapas (indicadas na Tabela 3) e os resultados revelaram que, embora os idealizadores indicassem uma sequência fixa, promotores e procuradores que o executavam nem sempre a seguiram, como a Tabela 4 aponta.

Tabela 3: Fases de realização dos projetos (Total = 371, 2018)

Tema	n	%
1. Instauração de inquérito civil público	265	71,4
2. Reunião com Secretaria de Educação e Conselhos	203	54,7
3. Primeira audiência pública (apresentação do projeto)	119	32
4. Visita às unidades de ensino	181	48,7
5. Expedição de recomendações	154	41,5
6. Segunda audiência pública (prestação de contas)	18	4,8
7. Finalização do projeto	23	6,1

Fonte: Elaboração própria a partir do site do MPEDuc.

As audiências públicas (de apresentação do projeto e de prestação de contas) foram menos frequentes do que fases que, em tese, deveriam sucedê-las (visita a unidades de ensino e finalização). Treze projetos (3,5%) completaram todas as fases e 102 (27,49%) não concluíram nenhuma. Outras situações comuns foram: 67 projetos (18,06%) completaram as fases 1, 2, 4 e 5; 53 projetos (14,29%) concluíram as cinco primeiras fases; e 51 projetos (13,75%) completaram apenas a primeira.

Tabela 4: Combinação das fases realizadas

	n	%
Nenhuma	102	27,49
1, 2, 4 e 5	67	18,06
1, 2, 3, 4 e 5	53	14,29
1	51	13,75
1, 2, 3 e 4	22	5,93
1 e 2	16	4,31
Todas	13	3,5
1, 2 e 3	9	2,43
1, 2, 3, 4, 5 e 6	5	1,35
1 e 4	5	1,35
1, 3, 4, 5 e 7	4	1,08
1, 2 e 4	4	1,08
Outras	20	5,3
Total	371	100

Fonte: Elaboração própria a partir do site do MPEduc.

Uma fase crucial do MPEduc era a elaboração de diagnósticos sobre a dinâmica educacional local em esferas distintas, catalisando fases trabalhadas antes. Primeiro, membros do MP enviavam questionários às escolas da rede focalizada. É possível chegar à taxa de cobertura que a aplicação dos questionários alcançou em cada município, pois o portal do MPEduc traz informações do total de unidades escolares abrangidas e de quantas delas responderam questões do diagnóstico. Calculamos a razão entre tais variáveis para calcular uma taxa, que chamamos de “taxa de cobertura dos projetos”. Dividimos a distribuição da taxa em dez faixas de cobertura (0 a 10%; 10,01% a 20% etc.) e vimos alta taxa de resposta das unidades: 239 (66,57%) dos municípios tiveram cobertura superior a 90% e cerca de 1/3 dos projetos contou com taxa que não ultrapassou os 90% de cobertura, indicando que nessas localidades o diagnóstico sobre a realidade educacional local foi incompleto — um forte sinal de baixa aderência das unidades escolares à iniciativa do MPEduc.

A combinação das variáveis da Tabela 3 com a taxa de cobertura de projetos foi a base para a seleção de casos para entrevistas qualitativas e análise documental em casos com graus distintos de implantação do MPEduc. Operacionalizamos distintos graus de execução, como os projetos

que completaram todas as fases e com taxa de cobertura dos questionários acima de 90%. Nove projetos preenchem o perfil (Tabela 5) e decidimos estudar o caso de Belford Roxo⁶.

Tabela 5: Projetos MPEduc com elevado grau de implementação*

Município	UF	Ano de início
Xapuri	AC	2014
Santana de Mundaú	AL	2014
Belford Roxo	RJ	2013
Seropédica	RJ	2014
Vassouras	RJ	2014
Alto Alegre dos Parecis	RO	2014
Alto Alegre	RR	2014
Nova Pádua	RS	2014
Pontalinda	SP	2015

Fonte: Elaboração própria a partir do site do MPEduc.

*Todas as fases concluídas e cobertura acima de 90%.

Para levantar projetos com menor grau de implementação, foram filtrados projetos locais em que, com o MPEduc criado há três anos ou mais, completou-se uma ou duas das sete fases. O perfil foi atendido por 53 projetos (Tabela 8). Decidimos estudar o caso de Vitória, no Espírito Santo, por ser capital estadual — logo, tem sedes do MPF e do MP estadual, o que favoreceria, em tese, a fiscalização das intervenções nas escolas — e por ser um projeto cujo arquivamento inicial foi revisto à época da realização desta pesquisa, o que sugere divergência interna que permite problematizar melhor as questões da autonomia funcional e do ativismo dos membros do MP.

Tabela 6: Projetos MPEduc com baixo grau de implementação*

Município	UF	Ano de início
Piaçabuçu	AL	2014
Parintins	AM	2015
Cachoeiro do Itapemirim, Vitória	ES	2015
Angélica, Deodápolis, Douradina, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Ivinhema, Maracaju, Novo Horizonte do Sul, Vicentina	MS	2014
Alto Garças, Cuiabá, Sorriso	MT	2014
Belém, Itaituba, Prainha, Ulianópolis	PA	2014
Marcação, Marizópolis	PB	2015
Água Preta, Barra de Guabiraba	PE	2014
Campo Maior, Nossa Senhora de Nazaré, Sigefredo Pacheco	PI	2015
Ponta Grossa	PR	2014

Mangaratiba, São João de Meriti, Tanguá	RJ	2015
Coronel Ezequiel, Santa Cruz	RN	2015
Vilhena	RO	2015
Palmeira	SC	2014
Rosário do Catete, Santana do São Francisco, São Cristóvão, São Domingos, Tobias Barreto	SE	2015
Getulina, Guaimbé, Ilhabela, Ituverava, Jeriquara, Murutinga do Sul, Porangaba, Ribeirão dos Índios, São José da Bela Vista, Torre de Pedra, Ubatuba, Vargem	SP	2014

Fonte: Elaboração própria a partir do site do MPEduc.

* Uma ou duas fases realizadas, iniciadas até 2015.

Com o banco de dados estruturado, selecionamos projetos em dois polos de execução do MPEduc: aqueles que completaram todas as fases e aqueles que completaram poucas (ou nenhuma). Combinando esses passos, chegamos aos projetos executados em Belford Roxo e Vitória.

MPEduc em Belford Roxo (RJ): projeto com todas as fases realizadas

Em março de 2013, 13 meses antes do lançamento nacional do MPEduc, o MPF abriu um inquérito civil para criar o projeto em Belford Roxo, município com 469,3 mil habitantes (IBGE, 2019) localizado na Baixada Fluminense. A rede escolar pública em Belford Roxo reunia 71 estabelecimentos municipais, 40 estaduais e 116 particulares, segundo o Censo Escolar (INEP, 2019) — vê-se um hiato com o total nos autos do inquérito, que citava 36 unidades municipais e 21 estaduais (MPF, 2013).

O MPEduc de Belford Roxo foi oficialmente implantado em 20 de maio de 2013, quando seus membros realizaram a audiência inicial na Casa da Cultura de Belford Roxo e, em seguida, representantes do projeto visitaram cinco escolas (EM Belford Roxo, EM Manoel Gomes, EM Bairro Maria das Graças, CE São Bernardo e CIEP 316 General Ladário Pereira Telles). A audiência pública teve membros do MPF (seis), MPRJ (um), secretarias de Educação (dois da municipal, dois da estadual), diretores de escolas, pais e professores para avaliar como conselhos, funcionários de escolas, pais e alunos poderiam monitorar o uso de recursos do Fundeb. A ata não informa quórum — há uma queixa de cidadão sobre a pouca divulgação, o que sugere presença restrita — e cita que um membro do MPEduc declarou: “A intenção não é fazer ‘caça às bruxas’, embora, se efetivamente forem encontradas irregularidades, serão adotadas as providências cabíveis” (MPF, 2013).

Diretores fizeram três queixas: dificuldades em abrir/responder questionários do projeto; baixos repasses do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) à merenda (MP explicou ser repasse adicional ao do Município); e a obtenção de laudo de alunos especiais, que fazem jus

a maiores repasses *per capita* à rede. Representantes do Município citaram outros temas, como o planejamento com metas e a formação continuada do professor — aulas centradas em descritores da Prova Brasil — com teste de aprendizagem; a adesão ao programa Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa; e o fim da aprovação automática para o primeiro ano (anúncio inédito à época). Os representantes do estado do Rio de Janeiro responderam para mães de alunos sobre a falta de professores e faxineiros — segundo eles, havia docentes temporários em contratação — e informaram que o laudo para alunos especiais fora vetado como discriminatório.

Pais criticaram uma linha de ônibus recusar cartão da gratuidade e o risco de se usar verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para suprir o papel do município de manter escolas, sem cumprir fins do programa e atribuição municipal. Ainda segundo a ata dessa audiência pública, uma contadora voluntária de um programa do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro informou ser possível auxiliar escolas a prestarem contas de convênios de merenda (MPEDUC, 2017).

Quatro dos cinco relatórios de visitas a unidades de ensino citaram entre cerca de 12 condições problemáticas (CE São Bernardo, como falta de biblioteca e sala de informática e o refeitório ruim, que obrigava alunos a comerem no chão, e EM Manoel Gomes, que inunda após chuvas e tem banheiro sem luz) até 20 problemas (EM Belford Roxo e EM Bairro Cidade das Graças, com a turma de alfabetização superlotada, falta de vigia e alimentos mal estocados). Um membro do MPeduc local citou, em entrevista a estes autores, o fato de a caixa d'água ter sido instalada no piso da quadra da EM Belford Roxo porque não se previu se o telhado suportaria o peso. A quinta visita, no CIEP Gal. Ladário Pereira Telles, reportou muita sujeira (cinco profissionais para a limpeza, em média de um para cada 300 alunos), salas de aula com ar-condicionado e boa iluminação e laboratório de informática com equipamentos novos e bom Wi-Fi para docentes⁷.

Em fevereiro de 2014, os membros do MPeduc (uma promotora do MPRJ e um procurador do MPF) enviaram 12 recomendações para o Município de Belford Roxo e uma para o Conselho de Alimentação Escolar, todas sugerindo adotarem certas medidas para cumprir exigências legais. Esse envio denota a priorização da rede municipal, nove meses após a ida a escolas municipais e estaduais. Há registro de 11 respostas do Município, e não do CAE, como se nota na Tabela 7⁸.

Tabela 7: Recomendações do MPeduc/Belford Roxo e respostas oficiais (2014)*

1) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): divulgação de receitas/gastos nas escolas	Ata de reunião da Secretaria Municipal de Educação de Belford Roxo (Semed) com 63 diretores de escola (5 p.)
2) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): divulgação de repasses ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Envio de documentos atestando os repasses ao CAE (5 p.)
3) Ao CAE: criar regimento	–

4) CAE: para Município garantir seu funcionamento	Ofício da CAE garante que há condições de trabalho (5 p.)
5) Acessibilidade: regularizar condições	Cita não ter veículo para visita técnica a 76 unidades e prevê cond. de acessibilidade nas futuras reformas (4p.)
6) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): participação de cursos	Cita turma cursando “Formação pela Escola” e envia exemplos de certificados de concluintes de cursos (7 p.)
7) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): regularização do programa	Cita levantamento em curso, cumprimento do PNLD (2 p.)
8) Estrutura: redes de gás, elétrica e hidráulica	Cita mais de 140 atendimentos em 2013 e licitação e reforma para 14 das 75 unidades; licitação p/ creches (8 p.)
9) Estrutura: reforma de escolas	Obras em 10 unidades em curso ou a licitar (8 p., com fotos)
10) Regimento de escolas	Município envia Regimento Escolar, datado de 2002 (35 p.)
11) Salas multifuncionais	Cita programa em 19 unidades e outras 15 com Atendimento Educacional Especializado, o AEE (67 p.)
12) Sinalização de trânsito no entorno de escolas	–
13) Merenda escolar: teste de aceitabilidade	85% de aceitação: teste com sopa de ervilha (8 p.)

Fonte: Elaboração própria a partir de MPF (2013).

Após contatar membros do MP executores do projeto, sondamos suas percepções sobre como o processo descrito acima se desdobrou. Dois membros do MPEduc-Belford Roxo lamentaram não terem conseguido fazer maior diferença por fatores alheios a suas atuações. Esse já é um sinal de que o critério de seguir todas as fases do projeto — elaborado pelos idealizadores do MPEduc e seguido por nós — deveria ser relativizado. Os desafios com a dimensão do município e a cultura gerencial local foram alegados para o resultado do trabalho ficar aquém do que esperavam:

— Sinceramente assim, eu achei que nossa atuação pudesse... que faria mais diferença do que realmente fez. Acabei pessoalmente achando que não consegui fazer mudanças muito grandes como eu esperava que fossem acontecer. (...) Acho que é o tamanho do município [Belford Roxo]. Se fosse menor e pudesse ter mais controle, seria possível, mas esses municípios grandes, a situação é muito complicada. De violência, de pobreza e de problemas sociais que afetam e que, no curto período que passei lá, não consegui ter a dimensão do problema nem me inserir na comunidade a ponto de entender e propor melhoria para aquela situação. (...) Em Belford Roxo, centenas e centenas de diretores, era algo muito difuso para você conseguir, no curto espaço de tempo, ter uma mudança. Obviamente você consegue evoluções e resolver problemas pontuais dos mais graves, mas, no nível macro, não consegui. (Membro MPEduc-Belford Roxo 1)

— Hoje estou muito cética de que isso [intervir extrajudicialmente em prol da educação] possa ser realizado. Não por uma falha do projeto, mas pela gestão mesmo. Porque o que a gente observou, e não tem a ver com o MPEduc (...), é que o problema tá na forma como os gestores, de uma maneira geral, veem o gasto do dinheiro público. Colocam coisas absurdas na conta da educação. (...) Em Belford Roxo, (...) usavam o

Fundeb, por exemplo, para pagar a locação de um prédio onde ia ficar um galpão para a guarda de alimentos. O Fundeb não pode ser usado para esse tipo de coisa. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2)

Além de dificuldades locais, como violência, pobreza e desvio dos recursos destinados à educação, os membros do MPEduc-Belford Roxo viram limites na indefinição sobre planejamento e gestão escolar. O MPEduc seria um instrumento para o MP cobrar definições desse tipo, mas outras demandas em seus gabinetes impediam uma maior concentração dos membros do MP na política pública ampla:

— Não havia projeto de educação no Município [*de Belford Roxo*]. As coisas iam acontecendo e os problemas iam sendo resolvidos [*no*] dia a dia sem ter um projeto e uma meta bem definida para que a situação, que não era boa, melhorasse pouco a pouco. Não havia um planejamento. Era um “vamos continuar aqui do jeito que está e manter as coisas do jeito que estão”. Não havia assim nenhum incentivo, nem algo que pudesse traçar o norte para a parte de educação pública nesse município. (Membro MPEduc-Belford Roxo 1)

— O MPEduc serve como um diagnóstico para a gente conhecer um pouco mais do município. Mas, num município de médio para grande porte, acho que não resolve, não. (...) A gente é bombardeado diariamente até por WhatsApp por problemas gravíssimos, então não consigo (...), só consigo ficar reativa porque é muito problema, é muito difícil. No caso da infraestrutura de escolas, tentamos resolver via recomendações [*do MPEduc*] pra Belford Roxo e [*Duque de*] Caxias. Foi completamente inócuo. Observei que fizeram, não sei se posso dizer que são “obras de maquiagem”, coisas menores, que não resolvem de verdade o problema. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2)

O “sucateamento” de conselhos sociais para a educação, detectado após a troca de governo no Município em 2017, foi visto como outro obstáculo ao trabalho do MP:

— Foram sucateados porque até o papel para dar resposta, secretário... se não foi eliminado, foi muito dificultado. E sei por conta das respostas que tenho. O conselho era muito ativo, eles ligavam, pediam para vir aqui, conversavam. Isso hoje não existe mais. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2)

O documento do MPF sobre o arquivamento do inquérito desse MPEduc, datado de agosto de 2018, cita duas reuniões de membros do MPF, do MPRJ e representantes do Município ainda em 2014. Na primeira, em fevereiro, abordaram temas como a publicidade dos gastos pelo PNAE, a execução adequada do PNLD e condições estruturais das escolas. Na segunda, em novembro, trataram do cumprimento de recomendações enviadas ao Município. A diligência final do MPEduc foi uma audiência pública em dezembro de 2014, outra vez na Casa da Cultura de Belford Roxo, para apresentar e discutir melhorias e resultados obtidos via MPEduc e desafios a serem superados.

Como o MPF reputou o inquérito civil concluído, arquivou-o em março de 2019, seis anos após abri-lo (foi executado sobretudo de maio de 2013 a dezembro de 2014). A homologação do

arquivamento foi feita por um trio de procuradores responsável por tal supervisão (na Procuradoria Regional da República da 2ª Região), que a justificaram também com base na decisão do MPF na Baixada Fluminense de executar um MPEduc por vez, e não simultâneos em vários municípios da região. Com o arquivamento confirmado, a perspectiva de retomar o MPEduc se resume à execução do projeto em escolas estaduais em Belford Roxo — outro procedimento para atuar na rede estadual fluminense é liderado por uma procuradora lotada na cidade do Rio e é alheio a este estudo de caso.

MPEduc em Vitória (ES): projeto interrompido

Uma reunião de membros do MPF e do MPES selou, em março de 2015, o início do MPEduc no Espírito Santo, a partir da rede estadual em Vitória, com a abrangência de 14 escolas. O Ideb dessa rede na capital era 2,9 (2013, anos finais; meta 3,6), citado no inquérito civil do projeto (MPF, 2015). O MPEduc-Vitória seria avaliado por suas lideranças como um projeto que ficou aquém do esperado.

— [A aproximação entre MPF e MPs estaduais via MPEduc] deu muito certo em todos os estados. No Espírito Santo, só não deu certo por questões governamentais, porque não conseguimos. Por um lado porque não “tínhamos braço” para trabalhar e, por outro, porque o governo estava meio que de costas para esse movimento. (Membro MPEduc-Vitória 1)

— Em tese, o projeto é muito interessante, mas quando nós pegamos esse projeto e tentamos executar na prática, ele esbarra numa série de entraves. (...) Eu já tinha minhas dúvidas, ao ler o projeto, se isso era função nossa, no sentido de estar substituindo a administração pública. Uma coisa é a gente atuar *a posteriori*, não é que nada possa ser preventivo, mas a princípio [*devemos atuar*] quando surge as demandas, os problemas pontuais, aí vamos lá e atua[mos]. Isso não quer dizer que não podemos atuar interferindo na política pública, mas eu achava que o projeto é amplo demais, é uma coisa quase de fiscal de secretaria de Educação. (Membro MPEduc-Vitória 2)

Na ótica de quem liderou o MPEduc-Vitória, ele não teve mais fôlego na rede estadual local por um limite interno (falta de capacidade de executar) e outro externo (um governo não receptivo). Ele foi lançado apesar da hesitação de ao menos um membro do MP sobre a relação ideal do órgão com a política pública. Para entender as razões desse diagnóstico, olhamos em detalhes a estruturação do projeto e certas dimensões chave para como a reiterada falta de resposta do secretário de Estado de Educação e outras dificuldades citadas por quem realizou aquele MPEduc.

No mês seguinte à instauração do inquérito civil, os MPs marcaram reunião para apresentá-lo ao secretário de Estado de Educação e a membros de conselhos sociais, superintendentes regionais e diretores de escolas (MPF, 2015). Compareceram 16 representantes das superintendências e escolas da rede estadual. O secretário não respondeu o ofício e as lideranças

do MPEDuc atribuíram a resistência de diretores a esse projeto ao início, à época, de um programa do governo estadual chamado Escola Viva, uma ampla política de reestruturação das escolas para terem turno integral. A reunião teve, entre os efeitos, o agendamento de visita em um colégio.

Em outubro de 2015, junho e outubro de 2016 e março de 2017, o MPF enviou ofícios ao secretário reiterando a abertura do inquérito civil e instando-o a preencher questionário no portal do MPEDuc. Os termos do ofício inquietaram os autores desta pesquisa, pois eram rígidos para quem buscava uma parceria: “solicita-se o preenchimento (...) dentro do prazo de 30 dias, a contar do recebimento deste, *sob as penas de praxe*” (MPF, 2015, grifo nosso). A redação do ofício nesses termos foi atribuída pelo membro MPEDuc-Vitória 1 entrevistado ao uso de um modelo ordinário, sem o intuito de soar ameaçador.

A adesão da rede era vista como indispensável para o êxito:

— [Órgãos públicos e conselhos] ficaram muito inertes no sentido de que [a gente] tinha que cobrar, cobrar, cobrar para preencher formulário... Sem isso, a coisa não anda! (Membro MPEDuc-Vitória)

Em entrevista na Sedu-ES, sua gerente de informação e avaliação educacional observou que a rede usa um sistema com dados educacionais desde 2009 e que é possível migrar dados alimentados ali pelas escolas direto para o Censo Escolar. Ao examinar questionários do MPEDuc a pedido destes autores, a dirigente (atuante na Secretaria também no governo anterior) avaliou que a Secretaria poderia ter ajudado as escolas a preenchê-los com informações que já dispõe, limitando o trabalho das unidades a apenas acrescentarem certas informações:

O MPEDuc chegou a realizar uma reunião em junho com diretores de escola para ensinar a responderem *in loco* o questionário do projeto, sanando dúvidas persistentes sobre como fazer o preenchimento (uma servidora do MPF lotada em Brasília foi fazer a orientação em Vitória). Representantes de dez escolas participaram e a dificuldade de preencher foi admitida por uma liderança local do MPEDuc:

— O questionário é trabalhoso, então tem que entender a profundidade de cada quesito. Tem que ter a formação e ter alguém de retaguarda à disposição do profissional que vai preencher, sempre sabendo exatamente qual é a profundidade daquela questão para dar sempre o suporte. Então, se houver isso, ele é 100% maravilhoso. (Membro MPEDuc-Vitória)

Membros do MPEDuc visitaram quatro unidades em abril e maio para ver as condições de perto (Colégio Estadual, EE Almirante Barroso, EE Arnulpho Mattos e EE Hildebrando Lucas). No colégio, trataram com o diretor sobre a evasão escolar e o absenteísmo dos alunos e visitaram salas de aula e outros espaços. Viram, por exemplo, “excelente estrutura física, entretanto, não houve contratação de professores para o programa Mais Educação”⁹ e a “imensidão de livros

didáticos, de todas as disciplinas, ainda empacotados” (MPF, 2015). Nas outras escolas, também ouviram diretores sobre seu funcionamento e tiraram fotografias da infraestrutura.

Variáveis como a agenda e o perfil dos governantes locais foram citadas por membros do MPEduc-Vitória como revezes do projeto. Ele foi prejudicado, segundo uma entrevistada, pela concomitância com o programa Escola Viva e pela menor tendência do governo estadual (gestão 2015–2018) a “aceitar a participação social dos segmentos”. O Escola Viva, segundo essa entrevistada, teria cindido a rede escolar entre escolas com e sem turno integral — estas ganharam os apelidos jocosos de “escolas mortas”. Essa política teria sido vertical, “de cima para baixo”, com grande impacto nos professores (uns receberiam aumentos salariais) e nas famílias (exigindo até transferência de alunos). Segundo essa mesma entrevistada, o programa preferia turnos complementares mais atraentes, como cursos profissionalizantes e de empreendedorismo. A maior dificuldade para efetivar o direito à educação, opinou, é as famílias entenderem a importância da educação, pois há oferta — o poder público “tem a escola disponível, tem ali aquela ferramenta, nem que não seja 100%” —, mas a demanda por ensino ou sua falta era o maior desafio da educação.

Ao contrário do Escola Viva, o MPEduc não foi adotado, na visão dessa executora do projeto em Vitória, “de cima para baixo”. Nesse ponto, membros do MPF e do MPES entrevistados divergem: houve quem viu um processo democrático de formatação do projeto nacional — unindo pontos de vista de membros do MPF e de MPES — e quem viu pressão da Procuradoria-Geral da República para membros nos estados aderirem ao projeto mesmo sem interesse local à época.

— Partimos para visitar as escolas, mas a lei que criou a Escola Viva foi implantada em junho de 2015 e todos os professores e diretores estavam muito receosos. Foi um impacto extremamente prejudicial para nós. Além disso, o governo da época era mais fechado e isso também prejudicou muito. Não é um governo assim socialista, de aceitar a participação social dos segmentos. (...) O governo anterior estava extremamente voltado, 99,99%, à implantação das Escolas Vivas. Tudo que viesse a bater de frente com esse ideal governamental, que é um projeto como o MPEduc, que mobiliza, que tem senso crítico da família, dos professores, atrapalharia eles. Então, acho que foi por isso... Mas se a gente começar isso de novo vai dar muito certo. (Membro MPEduc-Vitória 1)

— Acho que poderia ter sido mais construído... Foi um grupo, uma cúpula, sei lá, dois, três que construíram, falaram “aqui é o modelo”. E a gente não trabalha assim, não está muito acostumado. Eu ainda sou mais mandada, [se] me mandaram fazer [eu] não ligo muito não, eu até gosto determinadas vezes que já tenha alguma coisa mais avançada, que você mesmo não tem que começar do zero. (...) Acho que poderia ter sido gestado mais em conjunto. (Membro MPEduc-Vitória 2)

Indagada se a implantação do Escola Viva poderia ter afetado a adesão da rede estadual ao MPEduc, a gerente de Informação e Avaliação Educacional da Sedu-ES (subgerente de Estatísticas Educacionais no governo anterior) disse que essa correlação é possível:

— Quando você entra com o projeto [*Escola Viva*], o ponto focal é só aquele. E a Escola Viva foi implantada muito forte nas escolas, não quero dizer que foi jogado, mas foi colocado, empurrado na escola. Então, o envolvimento de todo mundo acabava sendo constante, e muita coisa ficou para trás. Foi próximo do Escola Viva, foi próximo do encerramento do sistema que a gente estava utilizando (SGE) para a implementação desse outro sistema (Seges). Eu mesmo nessa época estava visitando estados, conhecendo sistemas de gestão escolar. Então muita coisa aconteceu em 2015, foi mudança de governo. (Dirigente Sedu-ES)

Apesar de dificuldades com o site do MPEduc e com circunstâncias locais para preencher os questionários, o levantamento foi bem-sucedido: 14 escolas informaram dados — para os fins do estudo neste ponto, importa mais se o questionário foi respondido do que suas respostas¹⁰. Em abril de 2018, o MPF em Vitória procurou arquivar o inquérito civil do MPEduc “em razão da falta de cooperação das autoridades e gestores públicos, em especial do Secretário Estadual de Educação, uma vez que ele não preencheu o formulário”. Outra justificativa apresentada foi a falta de servidores para conciliar o trabalho do projeto MPEduc com as atribuições usuais do gabinete (MPF, 2015).

O arquivamento não veio a ser homologado, em abril de 2019, pelo núcleo de procuradores regionais ao qual cabe homologar ou não decisões como essa de procuradores atuantes na primeira instância. Para eles, a falta de pessoal e dificuldades na implantação de uma fase não seriam hipóteses previstas para embasar arquivamento¹¹. A recusa ao arquivamento implicou a volta dos autos a Vitória, onde outro membro do MPF assumiria o inquérito. Desdobramentos posteriores do MPEduc-Vitória não foram registrados até o fim da pesquisa de campo (terceiro trimestre de 2019).

Discussão

Uma vez apresentados nossos estudos de caso, recuperamos, de forma sintética, ideias que têm sido propostas no campo de estudos sobre o MP e seu modelo autônomo no Brasil. Em seguida, retomamos achados de nosso artigo em diálogo com essa literatura crescente nos últimos anos.

Autonomia do MP brasileiro e defesa de direitos

Ao renovar o perfil do MP no Brasil, a Constituição de 1988, segundo Vianna (2008, p. 100), “democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois (...) confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade”. Ainda antes da Constituinte, a Lei da Ação Civil Pública (lei nº 7.347/1985) fizera do MP um novo ator político, apto a mediar conflitos

entre cidadãos e poder público. Por isso, tem negociado em nível de igualdade com entes estatais e particulares, levando-os à Justiça se necessário. A motivação é assegurar direitos fundamentais, o que pode incluir a fiscalização de políticas públicas. Os instrumentos que mais usa na tutela coletiva remontam à lei da ACP, que ampliou o papel do MP na defesa de direitos como saúde e educação.

O saldo geral da Lei da ação civil pública de 1985 foi de reforço extraordinário do Ministério Público, em que pese ela ter sido decantada como uma conquista da sociedade civil. (...) causa e consequência se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade civil incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz (ARANTES, 2002, p. 75).

Novas leis nos anos 1980 e 1990 deram mais poderes ao MP na esfera cível, pois, ainda segundo Arantes (2002), reconheceram a indisponibilidade de direitos e a hipossuficiência de seus titulares, princípios que originalmente justificaram a presença do MP fora da área penal. O MP se legitimou, por exemplo, como defensor dos direitos ao meio ambiente saudável pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/81), que lhe atribuiu a ação de responsabilidade civil e criminal. Na ótica de Arantes, o binômio indisponibilidade de direitos–obrigatoriedade da ação se tornaria a “fonte da vida” do MP; porém, deveria ser controlada pelo registro da discricionariedade, pautado por binômio inverso: a oportunidade e a conveniência da ação, a serem avaliadas pelos responsáveis por ela. Como vimos acima, nas análises das tabelas 1 e 2, o referido binômio esteve explicitamente presente na formulação do MPEduc.

Três elementos nesse contexto embasaram uma ideologia de voluntarismo político dos membros do MP (ARANTES, 2002): a crítica aos poderes políticos, a hipossuficiência da sociedade civil e o papel estratégico do MP como defensor dos interesses sociais. As novas funções tornaram o MP singular se comparado a órgãos congêneres no exterior, sobretudo porque em outros países eles atuam quase exclusivamente na persecução penal. Tal perfil foi consolidado pela lei complementar nº 75/1993 para o MP da União e, nos estados, pela lei orgânica de cada MP. Como a tutela de direitos difusos no Judiciário nem sempre se dá em tempo hábil, cresceu a atuação extrajudicial do MP, via recomendações e termos de ajustamento de conduta. Nossos estudos de caso (descritos na terceira e na quarta seção deste texto) são ilustrativos dessa frente de atuação.

Desvinculado dos três poderes, o MP é dotado de grande autonomia em relação a atores externos, aos quais tem liberdade de requerer informações para instruir seus procedimentos, e em relação a atores internos, com seus membros tendo grande proteção contra a ingerência de seus pares, inclusive do procurador-geral¹². Se há dissensos sobre a fonte da grande autonomia e discricionariedade do MP, não se vê divergência sobre uma percebida carência de mecanismos eficientes de controle e *accountability*. “Os mecanismos são frágeis e deixam ampla margem para a atuação autônoma dos membros do *Parquet*” (CARVALHO e LEITÃO, 2010, p. 418).

Kerche (2009) acrescentou à autonomia outra característica marcante do MP brasileiro: a discricionariedade de suas ações. A quase abdicação dos políticos em relação à intervenção nos rumos da instituição protege-a razoavelmente de injunções político-partidárias. Ademais, a presença de mecanismos idiossincráticos, como sua autonomia orçamentária, tornam-na idiossincrática de um ponto de vista comparativo. Na perspectiva desse autor,

O que diferencia o Ministério Público brasileiro é que, paralelamente à sua autonomia, os constituintes garantiram razoáveis graus de discricionariedade a estes atores não-eleitos do Estado. Assim, o argumento de que os promotores e procuradores somente cumprem a lei, não precisando, por este motivo, de instrumentos de *accountability*, não se sustenta (KERCHE, 2009, p. 70).

A renovação do MP não se deu sem cisões internas. Para Sadek (2000), uns membros, com receio de politização e mediação do MP — e abandono da atuação penal —, defendem-no mais sujeito a mecanismos tradicionais de controle; outros, com olhar positivo para os avanços de 1988, preferem um MP vocacionado à defesa de interesses da sociedade. Ao estudar a atuação de promotores, Silva (2001) criou uma tipologia de perfis diametralmente opostos dos membros do MP que contrasta visões em face de suas mais novas atribuições: o “promotor de fatos”, que tende a alargar funções para além da esfera jurídica, e o “promotor de gabinete”, desconfortável com fronteiras imprecisas para atribuições judiciais e extrajudiciais. São do primeiro perfil os membros mais propensos à adesão voluntária ao MPEduc, não recompensada com a menor entrada de autos no acervo do gabinete¹³.

Mais recentemente, Kerche (2018) contrastou os modelos dos MPs brasileiro e italiano e as operações Lava Jato e Mãos Limpas e apontou que a autonomia da instituição no Brasil permitiu até mesmo atenuar sua divisão de tarefas com outros dois atores (polícia e Justiça). Em sua leitura, a redivisão de papéis fixados na Constituição facilitou o combate à corrupção, bem como enfraqueceu garantias dos acusados e pôs o sistema político em risco. Sua observação remete à atuação do MP na área penal, mas permite paralelo ao MP na tutela de direitos: também nessa frente o modelo autônomo do órgão no Brasil, de menor *accountability* e maior discricionariedade de seus membros, concorre ao avanço do MP sobre atribuições originárias de outros entes, do Executivo ou Judiciário. O projeto MPEduc é uma iniciativa que ilustra uma atuação em que muitos analistas (e até membros do MP, como captamos em entrevista) veriam o órgão “transbordando” de sua competência original.

MPEduc e ativismo extrajudicial do MP

A articulação do estudo de caso sobre o MPEduc nos permite interpelar esses estudos sobre a autonomia do MP após a Carta de 1988. As oportunidades e os limites da interlocução entre

MPs e outros atores na tutela de direitos merecem mais atenção e este estudo buscou reduzir tal hiato ao dar subsídios à compreensão desses diálogos institucionais. Os estudos de caso atestam que não basta conciliar a atuação proativa pela efetivação de direitos às garantias a indivíduos e ao processo legal. Quanto à proatividade na efetivação de direitos, persistem dissensos sobre fins e meios — os projetos locais do MPEduc permitem discuti-los.

Nossas fontes de informações ajudaram a abordar questões caras a estudiosos do MP, como critérios, prioridades e estratégias de membros do MP, dada a sua autonomia para agir, fortalecida pela Constituição¹⁴. Há muitas oportunidades abertas por projetos como o MPEduc a diálogos entre o MP e outros atores — vide a soma de conhecimentos de causa, a atualização e capacitação de profissionais dos dois lados, convergências de atuações em prol de metas comuns e a aproximação de instituições para coalizões em torno de outros interesses.

Contudo, há limites consideráveis a esses diálogos, como: a alta discricionariedade dentro do MP — efeito de sua elevada autonomia, que, como vimos, gera uma autossuficiência na atuação de esferas além de suas arenas típicas de atuação; o descompasso entre as demandas externas e as capacidades internas para atuar fora da Justiça; e o imbricamento peculiar do poder de coerção na via judicial, com a busca por alianças mais horizontais por meio de iniciativas extrajudiciais.

O levantamento e a construção da base de dados, as entrevistas realizadas e os documentos analisados indicaram que os procedimentos da seleção de casos não foram apenas uma fase intermediária da pesquisa, mas um resultado importante em si. Duas conclusões ligadas à análise quantitativa devem ser frisadas.

Em primeiro lugar, a iniciativa de fazer diagnósticos próprios para a seleção de municípios e escolas a serem atendidas pelo MPEduc é tanto sintomática do espírito autônomo do projeto como um dos efeitos dessa autonomia: a subestimação da complexidade desse tipo de tarefa, além da ausência de busca em outras fontes de dados que pudessem atingir os objetivos de forma mais econômica, tanto em termos de tempo quanto de recursos financeiros. Vários indicadores de condições infraestruturais e pedagógicas, de acesso a serviços e outros aspectos das redes estão publicados, no nível da escola, em bases abertas de alta qualidade como o Censo Escolar (INEP, 2019). Já a participação social na gestão escolar, outra dimensão de interesse do MPEduc, tem sido captada em pesquisas como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic (IBGE, 2019b). Embora as informações não sejam totalmente sobrepostas, um levantamento mais simples e com questões não redundantes em outras bases conferiria mais qualidade e eficiência ao levantamento de dados primários.

Em segundo lugar, a coleta de dados primários pelo MPEduc levou a subestimar como unidades escolares reagiriam ao terem informações requeridas, em caráter voluntário, por um

órgão que não as solicitava pela via judicial, mas tinha esse canal no horizonte das possíveis ações a mobilizar para garantir a colaboração das unidades escolares.

A iniciativa do MPEduc de colher dados se mostra sintomática do espírito autônomo do MP, que propõe e define os objetivos de uma política pública e o modo como avaliá-la sem auxílio técnico externo, seja na avaliação seja na elaboração de diagnósticos e no monitoramento de políticas públicas. O MPEduc não atentou a como a coleta seria vista por atores que forneceriam a informação. Como escolas já têm a rotina de fornecer informações como parte de iniciativas de *accountability*, ao serem instadas a dar informações já fornecidas antes por um ator alheio à gestão cotidiana da vida escolar — o MP —, não surpreende uma postura cautelosa de agentes escolares. O grande número de unidades escolares que não responderam ao questionário de diagnóstico é uma evidência nessa direção.

A reduzida taxa de cobertura dos questionários, bem como nossas entrevistas, apontaram que a fase de diagnóstico do MPEduc enfrentou obstáculos. O primeiro foi a própria garantia de cooperação dos atores que poderiam fornecer as informações. No plano local, uma estratégia típica de pedido de informações foram procedimentos presentes no mundo jurídico, como ofícios. A ambiguidade entre cooperação e coerção foi apontada em entrevistas como um obstáculo inicial no projeto. Vindo de um ator como o MP, e com possíveis consequências de uma fiscalização desse órgão, a comunicação com escolas não parece ter sido feita de modo a garantir um número suficiente de respostas válidas. Ademais, a necessidade de diferentes pessoas serem acionadas complexifica a obtenção de altas taxas de resposta, o que não foi antecipado pelos elaboradores dos questionários, que não contaram com a colaboração ou a contratação de equipe especializada no instrumento de pesquisa mobilizado.

A ambiguidade inerente à coleta de dados, sobretudo por potenciais efeitos de diagnósticos para estruturar eventuais sanções, contribuiu para atores de redes escolares se silenciarem. Temos aqui uma evidência dos limites à autonomia e à discricionariedade do MP quando acionada em uma estratégia extrajudicial. Na falta de mecanismos jurídicos para forçar a colaboração dos atores que pretende articular, há uma espécie de inércia do MP, que espera a colaboração de outros atores de forma quase voluntária, não articulada. Como disse uma dirigente da Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo, “a gente sabe quando vem um ofício do Ministério Público, da justiça, do juiz, do Tribunal de Contas, é claro que tem mais prioridade. E quando é um projeto que a gente está envolvido assim, também tem a prioridade”. Juntos, a subestimação da complexidade da coleta de dados primários e a não utilização de dados secundários com informações úteis ao MPEduc contribuíram para um uso ineficiente de recursos financeiros e de tempo, um forte sinal dos limites de atuação institucional do MP no âmbito de políticas públicas.

Na pesquisa de campo, captamos percepções de quem executou projetos locais do MPEduc e que também problematizaram o alcance e os limites de iniciativas extrajudiciais como essa. Um dos

fatores citados como dificultadores de um êxito no longo prazo foi a rotatividade dos membros do MP inerente à carreira — lotações iniciais em municípios de interior e posterior remoção mediante concurso interno para as capitais, por exemplo. Para o projeto MPEduc, que se mostra dependente da relação pessoal do membro do MP com dirigentes locais (município, estado, conselhos sociais etc.), a rotatividade dos procuradores nas unidades (Procuradorias) pesou contra:

— Há um contato pessoal, existe uma rede ali de pessoas que têm que ser acionadas e têm que estar acompanhando o projeto para que funcione de forma adequada. Se essa rede se perde, o colega sucessor não [a] retoma. (Membro MPEduc-Belford Roxo 1).

Outro limite, naturalmente, é a eventual troca dos interlocutores em conselhos e governos, que pode se dar até dentro do mandato.

Outra variável-chave, segundo aquele membro do MPEduc e outros, era a dimensão da rede escolar alvo do projeto: redes menores permitiriam um acompanhamento mais próximo e, portanto, mais eficaz. “Quanto maior o tamanho do município, menos diferença fazia, apesar de haver o engajamento, não era algo que transformasse a educação da água para o vinho”, afirmou um membro do MPEduc-Belford Roxo, segundo o qual um ganho do MPEduc foi fornecer um *checklist*, um roteiro fixo de procedimentos para uniformizar a atuação do MPF e de MPs estaduais na defesa do direito à educação. O roteiro deu parâmetros a atos que ilustram o que Arantes (2002) chamou de voluntarismo político dos membros do MP, associado por ele a um tripé: a crítica dos poderes políticos, a hipossuficiência da sociedade civil — vista, aliás, em deficiências de conselhos sociais citadas em nossas entrevistas¹⁵ — e o papel estratégico do MP na tutela dos interesses sociais. Os prós e contras desse formato de atuação extrajudicial dividiram opiniões de quem o implementou.

— A gente não conseguiu avançar muito. Acho o projeto uma ferramenta que pode auxiliar promotores no Brasil inteiro. Ele é uma ferramenta que tem um caminho, o promotor chega na comarca e, se ele não tem especialidade na educação, pode usar essa ferramenta como uma bandeira para iniciar um trabalho de educação no município. Então, eu acho fantástico. (Membro MPEduc-Vitória 1)

— Num primeiro momento, achei interessante, (...) eles fizeram um negócio, formataram, você não tem muito o que pensar. Por outro lado, eu acho que engessa também, às vezes algumas coisas aqui poderiam ser resolvidas de outra forma. (...) Se tivéssemos pegado uma coisa mais refinada, do que sair por aí fiscalizando tudo que é escola. (...) Positivo é colocar o foco na educação, acho que às vezes temos um perfil de instituição muito persecutória, muito penal, muito criminal, muito de improbidade, combate à corrupção etc. (Membro MPEduc-Vitória 2)

Quanto à expectativa inicial do MPEduc de fomentar a fiscalização por conselhos sociais, ela esbarrou em limites alheios à atuação dos membros do MP. Tais conselhos seriam um canal útil

ao diálogo do MP com atores capazes de suprir a falta de especialização e de formação extrajurídica detectada entre seus quadros. No caso do MPEduc, a falta de familiaridade com políticas públicas é captável na desconsideração com dados do Censo Escolar e na redação de certos ofícios ao Executivo.

A parceria com o Executivo é essencial ao projeto, como notou um membro do MP executor do MPEduc-Belford Roxo, para quem este se torna negativo “se o poder público não comprar a ideia”:

— Por exemplo, se a Secretaria se abre para fazer o projeto, ser integrante dele... (...) [*Negativa*] é a dependência do poder público, da parceria. Porque a gente sozinho, o MP sozinho levantar bandeira sem ter a adesão do poder público do município, é muito difícil. (Membro MPEduc-Vitória 1).

Na avaliação de outro executor, tentativas (via MPEduc e fora dele) de evitar a judicialização das causas não têm se mostrado eficientes como ele esperava:

— Eu até achava que a gente conseguiria fazer as coisas sem o Judiciário. Eu buscava muito isso. Fazia muitas reuniões, conversar muito com os gestores, trazia pra essa área mesmo sem o MPEduc. Buscava fazer esse convencimento, trazendo informações. Sobretudo pra infância, dinheiro que vem da União.

Ainda segundo o entrevistado, ele “não deveria estar fazendo uma ação civil pública porque uma escola está caindo na cabeça dos alunos. Isso não deveria acontecer. Não deveria o MP dizer para o gestor que a escola está caindo”. Dito de outro modo, iniciativas de judicialização da política — evitadas no MPEduc — são vistas como desejáveis, embora devessem ser excepcionais.

Tais constatações se ligam a um perfil institucional tratado na literatura sobre o MP de forma menos empírica do que teórica. A elevada discricionariedade de seus membros, mais do que fatores como sua falta de formação não jurídica ou a situação de conselhos sociais, contribui para virtudes e vícios de projetos que se desejam capilarizados no país, como o MPEduc. Os avanços e recuos em projetos locais tendem a se vincular mais à proatividade ou a omissões de cada membro do MPEduc do que à capacidade ou à deficiência articuladora da cúpula ou de setores do MP.

Conclusão

Neste texto, investigamos o menor ou maior alcance do MP em promover direitos como mediador entre cidadãos e governos sem recorrer à via judicial. Para isso, atentamos ao MPEduc, criado pelo MPF e por MPs estaduais para persuadir municípios e estados a adequarem as redes de ensino à lei. Membros do MP abriram diálogo com governos, conselhos sociais e comunidades escolares, o que nos pareceu oportuno para avaliar as oportunidades e os limites do ativismo

extrajudicial do MP, bem como a possibilidade de diálogos do MP com outros atores terem (ou não) efeitos na política social.

Com a adesão de membros do MPF e de MPEs, o projeto capilarizou rápido (371 municípios ou suas regiões em quatro anos), mas não atendeu ao plano original de obter melhorias em escolas da grande maioria das redes. A compilação de dados oficiais revelou que a iniciativa foi restrita: cerca de 40% dos projetos não tiveram nem duas das sete fases completadas e apenas 6,1 % do total foram finalizados.

De um lado, o MPEduc mostrou-se uma alternativa de ativismo extrajudicial pró-políticas sociais, com um tripé detectado no discurso de seus idealizadores e executores: o diálogo do MP com outros atores (estatais ou não), a ativação externa de beneficiários e conselhos sociais e o ativismo que põe a judicialização da política como intervenção a evitar. Por outro lado, captamos limitações a tal ativismo extrajudicial, como a alta discricionariedade de promotores e procuradores, sua falta de formação não jurídica e o baixo civismo e personalismo — estes últimos duradouros entre brasileiros em geral.

O artigo traz uma nova abordagem empírica à literatura predominantemente teórica sobre a autonomia do MP pós-1988. Além de contribuir para o debate sobre o redesenho constitucional do MP e do ativismo de seus membros fora do Judiciário, o estudo viu no MPEduc um objeto privilegiado para refletir sobre traços das relações atuais entre Estado e sociedade civil, como a persistência de vicissitudes históricas à cidadania no país — como o reduzido engajamento cívico e o personalismo — e o esforço, por parte de instituições estatais e civis, para superá-las unindo forças.

Mais técnicas de pesquisa estão disponíveis a quem quiser compreender melhor a autonomia do MP e, para tais investigações, este trabalho pretende ter oferecido um sólido ponto de partida. Assim como o ativismo do MP como fiscal de políticas de educação, também este trabalho tem suas oportunidades e seus limites — naturalmente nosso anseio é de que estes não sejam tantos quanto aquelas.

Notas

¹ Essa vertente inclui trabalhos como os de Azevedo (2010), Kerche (2018) e Mouzinho (2019) — agradecemos a sugestão de um parecerista anônimo sobre a pertinência desses trabalhos. Agradecemos também as ideias de ambos os pareceristas deste texto, bem como do procurador regional da República Flávio Paixão de Moura Júnior, com quem conversamos sobre o projeto da pesquisa aqui apresentada.

² A mudança na gestão municipal de Belford Roxo, entre os anos de vigência do MPEduc e da realização desta pesquisa, inviabilizou ouvir o dirigente da Secretaria Municipal de Educação com a mesma finalidade. Todas as entrevistas foram gravadas com consentimento dos entrevistados.

³ Em resumo, *judicialização da política* é como cientistas políticos chamam a participação do Judiciário em decisões originalmente do Executivo e do Legislativo (TATE e VALINDER, 1995, por exemplo).

⁴ Dados citados referem-se a período de abril/2014 até junho/2016. O MPEduc se ampliou depois em mais Municípios, mas o portal www.mpeduc.mp.br não publicou totalizações posteriores.

⁵ Em relação a 37 municípios não havia, à época do levantamento, informações completas para esta análise, como a fase em andamento do projeto ou seu número de unidades educacionais.

⁶ Centramo-nos no estado com mais casos de sucesso (Rio de Janeiro), descartando projeto-piloto (Seropédica), pelo viés potencial desse status, e outro mais longe (Vassouras), para reduzir custos logísticos.

⁷ A ida às escolas no turno após a audiência — não antes — pode ter a eficácia contestada, mas não se ignore a expectativa dos idealizadores de que as mudanças partiriam da parceria, e não da coerção.

⁸ Por esta análise ser mais formal (diálogo se estende?) do que substantiva (em que termos?), a tabela identifica na 2ª coluna o total de páginas dos ofícios de resposta, em caráter ilustrativo.

⁹ Programa federal que destina recursos para atividades de educação integral em escolas públicas.

¹⁰ Há uma falha no portal do MPEduc, que considera que seriam 116 as unidades participantes da rede estadual em Vitória, e não 18, como consta no portal da Secretaria de Estado de Educação. Portanto, a amostra das respondentes é bastante representativo (14 em 18), ao contrário do que se lê no site do projeto.

¹¹ Segundo tal decisão (MPF, 2015), “verifica-se que o arquivamento não se mostra a medida adequada, tendo em vista ter se fundado no argumento de que ‘houve o início de implementação do MPEduc e foram obtidos resultados parciais. Contudo, a continuidade na execução do projeto restou prejudicada, diante da ausência de cooperação de autoridades e gestores públicos, bem como da escassez de servidores e das demandas ordinárias do gabinete’, ponderação que contraria as orientações do Grupo de Coordenação Nacional do Projeto MPEduc”.

¹² As fontes do processo de autonomização do MP dividem estudiosos. Haveria duas correntes explicativas: por fatores endógenos, com a ação consciente e deliberada dos membros do MP (ARANTES, 2002), e exógenos, pelo *lobby* da Confederação Nacional das Associações do Ministério Público (Conamp) para convencer constituintes da relevância de criar um agente não político-partidário para defender interesses da sociedade (KERCHE, 2009).

¹³ Se havia incentivo material à adesão ao MPEduc, era o eventual pagamento de diárias pela ida a audiências públicas e pela visitas a escolas em municípios mais distantes do gabinete do membro do MP.

¹⁴ Tal debate, no MP e no Judiciário, tem sido ligado a fatores como a pulverização do poder em milhares de autoridades e ao vácuo de leis e parâmetros.

¹⁵ Um membro do MPEduc lamentou: “O funcionamento dos conselhos está diretamente ligado ao que a gestão [Executivo] deixa fazer, ao grau de autonomia da gestão propriamente dita. Por exemplo, se você for retirar o carro e retirar a sala, você já deixa o conselho praticamente inviável. Como é que o conselheiro, que normalmente é uma pessoa da comunidade, vai fazer uma vistoria, uma visita (...) para checar se o que está acontecendo é compatível com a resolução do conselho. Se você tira o carro, inviabiliza o trabalho deles” (Membro MPEduc-Belford Roxo 2).

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal**. Brasília: ESMPU, 2010.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. “O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política”. **Revista Direito GV**, vol. 6, n. 2, pp. 399-422, 2010.
- CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Apresentação Dados – Enquete Temas: Subprocuradores-gerais/Procuradores/Promotores**. Brasília: CNMP, 2011. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/Documentos/ResultadoEnquetePEN.pdf
- GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: www.cidades.ibge.gov.br
- IBGE. **Munic**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar, InepData**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/inep-data>
- KERCHE, Fábio. **Virtudes e limites: Autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.
- KERCHE, Fábio. “Ministério Público, Lava jato e Mãos Limpas: Uma abordagem institucional”. **Lua Nova**, n. 1, pp. 255-286, 2018.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. **Sobre culpados ou inocentes: O processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal brasileiro**. Rio de Janeiro: Autografia, 2019.
- MPEDUC. Ministério Público pela Educação. **MPEduc: Balanço revela quase dois milhões de alunos beneficiados pelo projeto**. Brasília: MPEduc, 2016. Disponível em: mpeduc.mp.br/admin/destaques/mpeduc-balanco-revela-quase-dois-milhoes-de-alunos-beneficiados-pelo-projeto-1
- MPEDUC. **Ministério Público pela Educação**. Brasília: MPF, 2017. Disponível em: www.mpeduc.mp.br
- MPF. Ministério Público Federal. **Inquérito civil nº 1.30.017.000215/2013-80 (autos)**. São João de Meriti: MPF, 2013.
- MPF. **Inquérito civil nº 1.17.000.000953/2015-18 (autos)**. Vitória: MPF, 2015.

- PINEL DIAS, Sérgio Luiz. L. **Curso Direito à Educação: Panorama das ações do MPF em educação**. Brasília: ESMPU, 2011. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informacao-e-comunicacao/eventos/apresentacao-gt-educacao.pdf>
- SADEK, Maria Tereza. “Cidadania e Ministério Público”. *In*: SADEK, Maria Tereza (org). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000, pp. 11-37.
- SADEK, Maria Tereza. “Ministério Público: A construção de uma nova instituição”. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo/Rothschild/Anpocs, 2008, pp. 110-129.
- SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo: Novas facetas da atuação dos promotores de Justiça**. São Paulo: Edusp, 2001.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torjborn. (orgs). **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova York: New York University Press, 1995.
- VIANNA, Luiz Werneck. “O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: Mudança e conservação”. *In*: OLIVEN, Ruben. George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo/Rothschild/Anpocs, 2008, pp. 91-109.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. “Revolução processual do direito e democracia progressiva”. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, pp. 337-491.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; CARVALHO, Maria Aalice Rezende de.; MELO, Manuel Palacios da Cunha. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

MARIO LUIS GRANGEIA (mario.grangeia@gmail.com) é doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil) e especialista em sociologia política e cultura pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, Brasil). É líder adjunto do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU, Brasília, Brasil) e pesquisador associado ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied) da UFRJ.

 <https://orcid.org/0000-0002-9541-0517>

FLAVIO CARVALHAES (flavio.carvalhaes@ifcs.ufrj.br; flavio.carvalhaes@ifcs.ufrj.br) é professor adjunto do Departamento de Sociologia da UFRJ e vice-coordenador do Nied, da mesma universidade. É doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), do Instituto de Estudos Sociais

e Políticos (Iesp), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Brasil), mestre em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Brasil), e graduado em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Belo Horizonte, Brasil).

 <https://orcid.org/0000-0002-3782-1326>

RUAN COELHO (ruancoelho@hotmail.com.br) é doutorando do PPGSA da UFRJ, mestre pelo mesmo programa e bacharel em ciências sociais pela UFRJ. É pesquisador assistente do NIED/UFRJ.

 <https://orcid.org/0000-0003-4872-5628>

Colaboradores

MLG e FC trabalharam na concepção do artigo, na análise quali-quantitativa dos dados e na redação final do artigo. RC atuou na análise quantitativa de dados.

Recebido em: 07/03/2020

Aprovado em: 13/07/2020