

UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A ATUAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL

BARBARA CRISTINA HANAUER TAPOROSKY^{1,2} 

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA² 

RESUMO: O presente artigo analisa como o Ministério Público se capacita para atuar nas políticas educacionais no Brasil. Para tanto, realiza um estudo de casos múltiplos, mediante análise documental das estratégias utilizadas nos estados de Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rondônia, categorizando a capacidade em técnica jurídica, técnica especializada e participação. Apresenta uma discussão teórica sobre o caráter do Ministério Público enquanto ator político e a sua capacidade para atuar nas políticas educacionais. Analisa a mobilização das estratégias em sua atuação em prol da qualidade da educação básica. Conclui que a instituição adota diferentes estratégias, porém nem sempre elas são mobilizadas em sua atuação.

Palavras-chave: Política educacional. Ministério Público. Direito à educação. Capacidade institucional. Qualidade da educação básica.

AN ANALYSIS OF THE CAPACITY OF THE PUBLIC MINISTRY TO ACT IN EDUCATIONAL POLICIES

ABSTRACT: This paper seeks to analyze how the Attorney General's Office upsills to provide law support in Brazilian educational policies. To accomplish this goal, the article evaluates multiple case studies, through document analysis of the strategies applied in the states of Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul and Rondônia, classifying the technical capabilities in law skills, specialized skills, and active participation. This paper also introduces a discussion about the role of the Attorney General's Office as a political agent and its ability to intervene in educational policies. It also analyzes the deployment of strategies in the Attorney General's Office's work for better quality in the elementary education. The conclusion is that the Attorney General's Office adopts different strategies which are not always properly deployed in the work it does.

Keywords: Education policy. Attorney General's Office. Right to education. Institutional capability. Quality of elementary education.

1. Faculdade Educacional Araucária – Araucária (PR), Brasil. E-mail: barbara86ha@yahoo.com.br

2. Universidade Federal do Paraná – Curitiba (PR), Brasil. E-mail: adrianadragone@ufpr.br

Parte dos dados utilizados no presente artigo foi coletada na pesquisa *Efeitos do desenvolvimento institucional do Ministério Público na judicialização das políticas públicas de educação básica no Brasil*, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, por meio da chamada 01/2016 – Universal. O artigo ainda resulta dos estudos de doutorado da primeira autora, financiados por meio de bolsa de estudo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

UN ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA ACTUACIÓN EN LA POLÍTICA EDUCACIONAL

RESUMEN: Este artículo analiza como el Ministerio Público de Brasil se capacita para actuar en las políticas educacionales del país. Para eso, realiza un estudio de casos múltiples por medio de análisis documental de las estrategias utilizadas en los estados de Alagoas, Amapá, Bahía, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul y Rondônia, categorizando esa capacidad en: técnica jurídica, técnica especializada y participación. Presenta una discusión teórica sobre el carácter del Ministerio Público mientras actor político y su capacidad para actuar en las políticas educacionales. Analiza la movilización de las estrategias en su actuación a favor de la calidad de la educación básica. Se concluye que esa institución adopta diferentes estrategias pero que ni siempre ellas son movilizadas en su actuación.

Palabras clave: Política educacional. Ministerio Público. Derecho a la educación. Capacidad institucional. Calidad de la educación básica.

Introdução

A previsão da educação enquanto um direito social e a sua regulamentação como dever do Estado, conforme especificação prevista no art. 208 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), geram uma atuação estatal para o seu cumprimento, o que se dá mediante a implementação de políticas educacionais.

A análise das políticas públicas e, particularmente, das políticas educacionais perpassa pela análise de seus atores, das estratégias que eles utilizam e das causas de seus comportamentos, de maneira especial levando-se em conta os limites de sua capacidade para atuar na política (MULLER, 2018). Nesse contexto, compreender a educação como um direito dos cidadãos e um dever do Estado demanda entender a ação desse Estado para a sua garantia, com um olhar voltado às diversas facetas das políticas educacionais, entre as quais os seus atores, como se dá destaque neste artigo.

Entre os atores que vêm ganhando força nas últimas décadas, encontram-se o sistema de justiça e, mais especificamente, o Ministério Público, uma vez que a garantia do direito à educação na CF/88 se dá também pela previsão de mecanismos de exigibilidade, incluindo perante o sistema de justiça. Ressalta-se ainda a ampliação das instituições de controle ocorrida no período de redemocratização dos países latino-americanos (ARANTES, 2019a) e o próprio aumento de funções experimentado pelo Ministério Público a partir da década de 1980 (BRASIL, 1988).

Em virtude disso, o Ministério Público tem ocupado papel central na judicialização da educação, fenômeno entendido como o deslocamento das decisões sobre as políticas educacionais dos atores tradicionais (poderes executivo e legislativo) para o sistema de justiça (SILVEIRA et al., 2020), conforme já demonstram estudos que indicam ser o Ministério Público o principal ator nas demandas judiciais, com forte atuação extrajudicial no tema (FELDMAN; SILVEIRA, 2018; TAPOROSKY; SILVEIRA, 2019).

Percebe-se também, por meio desse fenômeno, a atuação do sistema de justiça voltada notadamente para uma análise dogmático-normativa do direito à educação. Ou seja, quando demandas envolvendo questões educacionais são levadas ao conhecimento dos atores do sistema de justiça, sua análise dá-se pelo viés da aplicação da lei ao caso, não considerando as especificidades próprias das políticas educacionais (XIMENES; SILVEIRA, 2019). Logo, há críticas na literatura a respeito da capacidade institucional do sistema

de justiça de atuar nas políticas educacionais, pela ausência de conhecimentos específicos para apuração de fatos e solução de problemas sociais complexos (REBELL; BLOCK, 1982). Dessa forma, questiona-se a capacidade do Ministério Público de atuar nas políticas educacionais.

Sendo assim, o presente artigo objetivou analisar como o Ministério Público constrói a sua capacidade de atuar nas políticas educacionais no Brasil. Para esse fim, foi analisada uma série de casos múltiplos mediante pesquisa documental nos sítios eletrônicos do Ministério Público de nove estados do país, identificando a existência de órgãos especializados para atuação na temática da educação, a existência de corpo técnico especializado nos quadros institucionais e a realização de audiências públicas ou cooperações com a sociedade e outros atores para atuação na área, bem como procedimentos específicos para identificar como se dá a atuação da instituição.

Para a seleção dos casos estudados, procedeu-se à análise dos planejamentos estratégicos do Ministério Público dos 26 estados da federação¹, no ano de 2019², visando identificar se tinham algum objetivo vinculado à atuação na educação. O tema mais recorrente foi a promoção da qualidade da educação básica, presente em nove estados: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rondônia. Como, portanto, essa foi a temática mais presente, foram esses os casos selecionados para a pesquisa.

O presente artigo estrutura-se em quatro partes, além desta seção introdutória. Na primeira, discutem-se o papel do Ministério Público como ator político e as reflexões existentes na literatura a respeito de sua capacidade de atuar nas políticas educacionais. A segunda apresenta os dados relacionados às estratégias da instituição para a construção de sua capacidade de atuar nas políticas educacionais. A terceira avalia a mobilização dessas estratégias em procedimentos específicos de atuação da instituição na qualidade da educação básica. Por último, vêm as considerações finais.

O Ministério Público como Ator Político: Ampliação das Funções e Capacidade de Atuação nas Políticas Educacionais

A CF/88 e a legislação que provém dela, no novo ordenamento jurídico inaugurado, multiplicam instituições e órgãos de controle no país. Em virtude disso, a nova dinâmica institucional apresenta controles que “são tão ou mais fortes do que aqueles responsáveis pela formulação e gestão das políticas públicas” (ARANTES, 2019a, p. 103). Arantes (2019a) apresenta como consequência desse fenômeno a “estatização da cidadania política”, uma vez que a defesa dos interesses sociais não é primordialmente realizada de forma direta pela sociedade civil, mas sim por instituições criadas no próprio âmbito do Estado. Entre essas instituições, encontra-se o Ministério Público.

Como já amplamente demonstrado na literatura, o Ministério Público recebeu uma importante ampliação de suas funções pela CF/88³, como fruto de um processo endógeno para seu fortalecimento, que decorre de uma organização interna iniciada no regime militar (ARANTES, 2019a; SILVEIRA, 2006). Com isso, o Ministério Público consolidou-se como defensor “dos interesses disponíveis da sociedade, desvinculando-se do Estado-Administração” (GOULART, 2013, p. 81), não tratando-se mais de uma instituição voltada aos interesses do governo ou dos governantes.

Nessa nova configuração, a instituição adquiriu funções ativas na defesa dos interesses sociais, atuando de modo independente para a promoção de políticas públicas necessárias à garantia da efetividade dos direitos fundamentais (GOULART, 2013). Uma importante decorrência da independência e da autonomia identificadas pelo regulamento do Ministério Público em capítulo separado na CF/88 (SILVEIRA, 2006) é

que seus membros buscam novas formas de atuação. Entre elas, verifica-se a predominância da chamada atuação resolutiva na esfera cível (extrajudicial), que se dá mediante uma atuação extrajudicial que privilegia procedimentos administrativos e inquéritos civis (GOULART, 2013).

Essa ampliação, entretanto, sofre crítica na literatura. A ausência de especialização dos membros da instituição é retratada por juristas brasileiros como causa de inadequação de uma atuação eficaz na defesa dos direitos difusos. Todavia, essa ausência de especialização também se encontra nas demais carreiras jurídicas (magistratura e advocacia). Outro aspecto de contraponto à crítica se refere à inexpressiva atuação da sociedade civil organizada na defesa de seus interesses perante o sistema de justiça, o que se mede pelo pequeno número de ações coletivas propostas por associações civis (SILVA, 2001).

Não obstante a resposta às demandas sociais, com a constitucionalização de direitos e garantias, caracterizada como fruto da mobilização da sociedade civil, o que se verificou no Brasil é que esse movimento não resultou na sua capacitação para exigir os direitos e as garantias agora reconhecidos. Essa exigibilidade foi delegada às instituições estatais, especialmente as do sistema de justiça, destacando-se o Ministério Público, que passa a se apresentar como defensor da sociedade. Trata-se da “jabuticaba brasileira” (ARANTES, 2019b), já que em outros países o litígio envolvendo direitos sociais ocorre por meio da atuação da sociedade civil organizada. Exemplo disso é a judicialização das políticas educacionais nos Estados Unidos da América, que se dá pela atuação de particulares e associações (REBELL; BLOCK, 1982). Percebe-se, mais uma vez, o resultado da estruturação de carreiras no seio do Estado para realização do controle da administração pública no Brasil (ARANTES, 2019a).

Ponto importante a ser considerado em relação à atuação do Ministério Público se deve à possibilidade da atuação resolutiva, que é aquela realizada extrajudicialmente, sem submissão ao poder judiciário (SMANIO, 2018). Essa atuação é até mesmo defendida por grande parcela dos membros da instituição, para que seja realizada por meio de procedimentos administrativos, inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta (GOULART, 2013; MARTINS, 2018; SANTIAGO, 2018). O fundamento para essa defesa consiste na ausência de aparelhamento do poder judiciário para análise e decisão em relação às políticas públicas, uma vez que há uma complexidade na sua compreensão e mensuração de custos, recursos e impactos estatais dessas decisões (SMANIO, 2018), entretanto cabe questionar em que medida o Ministério Público teria melhores condições de atuar nas políticas públicas extrajudicialmente, uma vez que gera a “intervenção do [Ministério Público] MP e dos juízes em atividade reservada historicamente a políticos e administradores” (ARANTES, 2019a, p. 108).

De maneira específica quanto ao poder judiciário, já se reconhece este como um ator político, uma vez que “tribunais e juízes influenciam o tipo de políticas que são implementadas e julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes” (TAYLOR, 2007, p. 248). Salienta-se que sua atuação não se dá apenas mediante uma interpretação normativa pura, mas por meio de análise de outros critérios específicos das políticas públicas, que fundamentam suas decisões. Essas análises da atuação do poder judiciário também podem ser direcionadas ao Ministério Público, pois sua crescente atuação na temática caracteriza seu reconhecimento enquanto ator político (MOTTA, 2012; ARANTES, 2019a).

O grande desafio que se apresenta no que tange a essa atuação é a descon sideração das especificidades e do caráter próprio das políticas públicas por esses atores, o que se verifica quando se volta o olhar para as políticas educacionais:

Essa perspectiva, entretanto, não costuma ser compartilhada por agentes tradicionais do sistema de justiça (juízes, promotores de justiça, defensores públicos e advogados), formados na sólida tradição dogmático-normativa de estudos jurisprudenciais. Segundo essa tradição, os estudos sobre a atuação do Judiciário nas políticas públicas se restringem a analisar o

conteúdo em si das decisões judiciais e, quando muito, o seu cumprimento pelos órgãos públicos. Nessa abordagem, em geral, não há espaço para o caráter multifacetado das políticas em questão. Quando aplicado ao controle jurisdicional de políticas educacionais, a dogmática jurídica tradicional serve para justificar a alienação do sistema de justiça quanto à complexidade de fatores políticos-pedagógicos que compõem o processo de políticas públicas nesse ramo específico da ação estatal (XIMENES; SILVEIRA, 2019, p. 311).

Nesse sentido, destaca-se como relevante o olhar em torno da atuação das instituições do sistema de justiça nas políticas educacionais, especialmente esse caráter multifacetado e a complexidade dos problemas sociais, que ultrapassam a aplicação pura da lei ao caso concreto. A consequência da desconsideração dessas especificidades gera problemas em relação aos próprios impactos da atuação, ante a ausência de “compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas educacionais e a frágil interlocução dos órgãos de justiça com o campo educacional” (XIMENES; SILVEIRA, 2019, p. 312).

Acrescenta-se, ainda, o argumento da necessária aproximação entre o Ministério Público e a sociedade para subsidiar sua atuação em políticas públicas, o que é defendido por próprios membros da instituição a fim de que “a discussão não se limite ao âmbito técnico-processual, mas, sim, atenda aos escopos sociais e políticos do processo” (FERRARESI, 2013, p. 497).

Essas discussões aproximam-se de uma das críticas ao controle judicial das políticas educacionais, relacionada à capacidade institucional do poder judiciário:

A capacidade aqui significa a aptidão *comparativa* dos tribunais de lidar de forma eficaz e eficiente com problemas sociais que tradicionalmente eram tratados exclusivamente pelos poderes legislativo e administrativo. Nesse sentido, as principais preocupações são a capacidade dos tribunais de obter e compreender informações factuais complexas (“apuração de fatos”); e elaborar e implementar recursos adequados para os problemas sociais em estudo (“remédios”)⁴ (REBELL; BLOCK, 1982, p. 11, tradução nossa, grifo do original).

Rebell e Block (1982) afirmam que a atuação dos tribunais nas políticas educacionais geralmente se dá por meio do convencimento dos magistrados, fundamentado em casos prévios e conhecimentos pessoais. O problema indicado pelos autores é que essas fontes consistem em uma limitação para uma atuação adequada na política educacional, já que a mera leitura da lei não capacita esses atores para compreender e aplicar a produção técnica específica da área da política em questão. Ademais, é necessário considerar que a formação dos operadores de direito ocorre de modo muito generalista, sob a alegação de que apenas assim é possível gerar imparcialidade, mas aí reside o obstáculo da ausência de conhecimentos especializados para atuação nas políticas públicas, que, como já apontado, cada vez mais se constitui como objeto de atuação das cortes.

A formação desses profissionais é objeto da crítica de Santos (2011), que indica a generalidade desse processo nas faculdades, especialmente por este ser voltado à técnica jurídica e ao conhecimento do sistema jurídico, estando ausente a interlocução com os demais campos do saber que podem dar subsídios a uma adequada defesa de direitos. No dizer desse autor, a formação desses profissionais tem foco em uma “cultura normativista, técnico-burocrática” (SANTOS, 2011, p. 83), sem ensinar acerca da importância da aplicação do direito atinente à sua função social nem demonstrar, como consequência, a relevância do diálogo e da participação social, que resultam na dificuldade de uma correta interpretação da realidade. O que se percebe é uma formação baseada em:

[...] uma cultura de extrema indiferença ou exterioridade do direito diante das mudanças experimentadas pela sociedade. Enquanto locais de circulação dos postulados da dogmática

jurídica, têm estado distantes das preocupações sociais e têm servido, em regra, para a formação de profissionais sem um maior comprometimento com os problemas sociais (SANTOS, 2011, p. 87).

Nesse sentido, Rebell e Block (1982) criticam a capacidade institucional em relação à judicialização das políticas educacionais nos Estados Unidos da América e à formação dos profissionais que integram o sistema de justiça e operam a aplicação das normas legais, sendo passível de análise da realidade brasileira, especialmente ante sua vinculação ao poder de decisão sobre a política pública. A literatura especializada sobre a temática apresenta alternativas para a superação dessa crítica, que envolvem a necessidade de garantir a participação de especialistas e da sociedade civil organizada no curso dos litígios. Essa participação possibilitaria que os atores do sistema de justiça tomassem conhecimento de elementos técnicos e fáticos, não adstritos somente às questões jurídicas e à letra fria da lei, permitindo que compreendessem elementos técnicos da política, bem como os efeitos das decisões tomadas na realidade da política analisada⁵ (VIOLIN, 2013; MARINHO, 2018).

Embora a crítica à capacidade institucional seja discutida academicamente no que tange à figura dos tribunais, ou seja, do poder judiciário, é possível pensá-la referente ao Ministério Público. Como já apontamos neste artigo, essa instituição vem se organizando para buscar a resolução de problemas sociais pela via extrajudicial. Ela tem sido reconhecida até mesmo como um *indutor* de políticas públicas. Feldman e Silveira (2018, p. 1037) já mostraram como as estratégias extrajudiciais têm sido utilizadas pela instituição para o “controle da atuação do poder público”. Sendo assim, cabe também ao Ministério Público a crítica que tem sido tradicionalmente pensada no tocante ao poder judiciário.

Uma adequada proteção dos interesses sociais que beneficie a coletividade, especialmente por meio da realização de políticas públicas, demanda conhecimentos técnicos especializados e garantia de participação. Contudo, como já visto, a atuação do Ministério Público no processo de judicialização se dá primordialmente pela aplicação da lei (ARANTES, 2019a), apresentando-se uma perda dos fatores técnica e participação, tão necessários à gestão das políticas públicas (MULLER, 2018).

Arantes (2019a) aponta como a atuação das instituições do sistema de justiça nas políticas públicas ocorre sem os mecanismos de coordenação que tradicionalmente as orientam. Essa realidade, aliada à ausência de conhecimentos especializados e a uma atuação vinculada apenas ao conhecimento da lei, forma a crítica à atuação da instituição nas políticas públicas (SILVA, 2001; VIOLIN, 2013; GOULART, 2018).

Portanto, o que se observa hoje em dia é que o sistema jurídico brasileiro autoriza, mediante a CF/88 e a legislação de regência, a atuação do Ministério Público no controle de políticas públicas, contudo a literatura especializada e os próprios membros da instituição apresentam críticas em relação à sua capacidade para o exercício dessa função, sobretudo considerando a especialização, o apoio técnico e a interlocução com a sociedade na construção de políticas públicas. Nesse sentido, discute-se em que medida o Ministério Público tem capacidade suficiente para lidar com demandas complexas sobre políticas educacionais.

A Construção da Capacidade do Ministério Público para Atuar nas Políticas Educacionais

Tendo em vista a centralidade do Ministério Público no fenômeno da judicialização das políticas educacionais, buscou-se identificar como a instituição constrói a sua capacidade para atuação nessa temática. Assim, considerando que a instituição atua de forma dogmático-normativa e que demandaria conhecimentos técnicos especializados e também a participação da sociedade, a análise da construção da capacidade para a sua atuação se deu mediante a identificação das estratégias existentes nas estruturas institucionais do Ministério Público dos estados.

Selecionados nove casos, referentes aos estados onde os planejamentos estratégicos indicavam atuação institucional voltada à promoção da qualidade da educação básica, realizaram-se a coleta de dados⁶ e a análise das estratégias de construção da capacidade de atuar na política educacional em três categorias: técnica jurídica, técnica especializada e participação.

A pesquisa de Ximenes et al. (2022) analisou a existência de estruturas institucionais especializadas para atuação na temática da educação no Ministério Público dos estados. Com base nos dados coletados nesse trabalho, criou-se a *técnica jurídica* como a primeira estratégia de análise, que diz respeito à organização de seus quadros em órgãos destinados a atuar na educação.

A coleta de Ximenes et al. (2022) foi realizada por meio da análise das normativas que criam e distribuem atribuições na estrutura institucional de cada Ministério Público. Com a análise desses documentos, identificaram-se órgãos que possuíam atribuições para atuação temática na educação, organizados em:

- Órgãos de coordenação: criados para prestar apoio às promotorias de justiça por meio do oferecimento de informações técnicas e subsídios que auxiliem na atuação temática, em geral caracterizados como núcleos, centros de apoio ou grupos específicos;
- Promotorias de justiça: órgãos de atuação tradicional da instituição que realizam a execução de seu encargo ministerial, possuindo como função a realização de procedimentos administrativos, inquéritos e proposição de ações.

As normativas avaliadas pelos pesquisadores naquele trabalho apontam que há casos de órgãos com atribuições de atuação exclusivamente na temática da educação – classificados como especializados exclusivos –, contudo há muitos órgãos nessas estruturas institucionais que acumulam a atuação em matéria educacional com outras matérias do direito. Nesse sentido, considerou-se que os órgãos eram especializados, mas não exclusivos, quando essa acumulação ocorreu tão somente em relação à matéria da infância e juventude (ou criança e adolescente, no termo mais próprio apresentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente); ou cível, com atribuições para atuar na educação, quando a previsão expressa para atuação em matéria educacional acumulava outras matérias de ordem cível, além da infância e juventude (XIMENES, et al., 2022).

A segunda estratégia de análise deste artigo é a *técnica especializada*. Para analisar como o Ministério Público constrói sua capacidade em torno dos conhecimentos especializados na área da educação, buscou-se identificar a existência de profissionais técnicos, na estrutura institucional, que possam fornecer subsídios para sua atuação na política educacional. Essa busca foi realizada em duas dimensões da estrutura institucional: nos órgãos especializados identificados na primeira categoria; e mediante a busca de órgãos técnicos eventualmente existentes na instituição. Essa identificação foi realizada pela análise dos quadros de servidores constantes dos portais da transparência dos nove casos analisados e dos sítios institucionais.

Por fim, para avaliar a construção da capacidade do Ministério Público para atuação nas políticas educacionais, buscaram-se dados que indicavam se a instituição aplica estratégias de interlocução com a sociedade. Como mecanismos de diálogo ou interação institucional tais quais órgãos externos, foram avaliados audiências públicas, convênios e cooperações relacionados nos portais da transparência. Essas informações contemplaram a análise da estratégia *participação*. Contudo, para possibilitar uma melhor organização e interpretação dos dados, analisaram-se separadamente as informações coletadas concernentes a audiências públicas e cooperação ou convênios coletados.

Analisando-se as cooperações e os convênios feitos pelo Ministério Público com entidades externas, percebeu-se que alguns se destinavam a propor uma atuação conjunta entre o conveniado/cooperado e a instituição, para a implementação tanto de projeto/atividade na educação quanto de projetos de formação ou capacitação de membros da administração pública criados pelo Ministério Público. Esses tipos de convênio/cooperação foram agrupados na categoria “implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais”.

Uma segunda categoria criada com base no conteúdo desses documentos foi “fiscalização”, que contempla os termos que preveem cooperações para a realização de fiscalização em matéria educacional⁷. Por fim, a terceira categoria, “apoio técnico-científico”, é a única na qual a instituição busca de fato auxílio para apoio técnico-científico em material educacional aos seus quadros, mediante formação, conhecimento ou pessoal qualificado.

Já quanto às audiências públicas, a análise de suas atas apresentou a ocorrência de quatro situações diversas: uma em que a audiência não tratou de nenhum tema relacionado à educação, não obstante o assunto constasse de sua pauta; uma na qual a audiência foi realizada para que a administração pública prestasse contas de suas atividades ao Ministério Público; uma que objetivava a prestação de contas do próprio Ministério Público à população, especialmente em sua atuação temática na educação; e uma em que se observou uma conduta que se aproximava de garantir voz à sociedade, o que se deu por meio da oitiva efetiva da população, em que a instituição objetivou compreender os problemas indicados pela sociedade ou, ainda, com uma orientação específica às comunidades acerca de como garantir o cumprimento do direito à educação.

Com base nesses achados, foram estabelecidas quatro⁸ categorias para a análise das audiências públicas: sem vinculação temática; prestação de contas da administração pública; prestação de contas da atuação ministerial; e subsídio à atuação ministerial.

É importante ressaltar que o objetivo da análise realizada em relação a esses três tipos de estratégia objetiva compreender se na atuação em torno da política educacional o Ministério Público considera os elementos necessários à própria construção das políticas públicas. Não se busca fundamentar uma atuação institucional que substitua os poderes executivo e legislativo que tradicionalmente decidem essas questões, mas apenas indicar que, dado o relevante papel da instituição como ator político que vem consolidando-se ao longo do tempo, sua atuação orientada para os elementos das políticas permitiria o desenvolvimento da “competência técnica e a independência judicial” (Santos, 2011, p. 87), possibilitando a construção de uma sociedade mais justa.

A Tabela 1 indica os achados em cada categoria, em cada um dos casos analisados.

Tabela 1. Construção da capacidade de atuação na política educacional: resumo das estratégias do Ministério Público em nove estados (Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Rio Grande do Sul), 2019.

Instituição	Técnica jurídica	Técnica especializada	Participação
Ministério Público de Alagoas	<ul style="list-style-type: none"> - Cinco órgãos de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: assistentes sociais e psicólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma cooperação para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais; - Uma cooperação para fiscalização;
Ministério Público do Amapá	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão de execução não exclusivo; - Um órgão de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação não exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Três pedagogos nos órgãos especializados; - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: assistentes sociais e psicólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma audiência sem vinculação; - Uma audiência de prestação de contas à administração pública; - Uma audiência de subsídio à atuação ministerial.
Ministério Público da Bahia	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão de execução exclusivo; - Um órgão de coordenação exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão técnico, com servidores da área ambiental, da engenharia e da contabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - 12 cooperações para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais; - Uma cooperação para fiscalização; - Sete cooperações de apoio técnico científico.
Ministério Público do Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> - Oito órgãos de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um pedagogo e um assistente social nos órgãos especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> - 12 cooperações para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais; - Uma audiência de subsídio à atuação ministerial

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Instituição	Técnica jurídica	Técnica especializada	Participação
Ministério Público do Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> - Dois órgãos de execução exclusivos; - Um órgão de coordenação exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles assistentes sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma audiência de subsídio à atuação ministerial.
Ministério Público da Paraíba	<ul style="list-style-type: none"> - Três órgãos de execução exclusivos; - Nove órgãos de execução não exclusivos; - 11 órgãos de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dois pedagogos nos órgãos especializados; - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: pedagogos, assistentes sociais e psicólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma cooperação para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais; - Uma cooperação para apoio técnico-científico; - Uma cooperação para fiscalização; - 14 audiências para subsídio à atuação ministerial; - Duas audiências para prestação de contas à administração pública.
Ministério Público do Rio Grande do Norte	<ul style="list-style-type: none"> - Três órgãos de execução não exclusivos; - Dois órgãos de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação com atribuições. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dois assistentes sociais nos órgãos especializados; - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: assistentes sociais e psicólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma audiência para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais.
Ministério Público de Rondônia	<ul style="list-style-type: none"> - Um órgão de execução exclusivo; - Um órgão de coordenação não exclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dois pedagogos e um sociólogo nos órgãos especializados; - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: pedagogos, assistentes sociais e psicólogos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma audiência de subsídio à atuação ministerial; - Uma audiência de prestação de contas à administração pública.
Ministério Público do Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> - 10 órgãos de execução exclusivos; - 2 órgãos de execução não exclusivos; - 32 órgãos de execução com atribuições; - Um órgão de coordenação com atribuições. 	<ul style="list-style-type: none"> - Um assistente social nos órgãos especializados - Um órgão técnico, com servidores de diversas áreas, entre eles: assistentes sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quatro cooperações para implementação de projetos e ofertas de serviços educacionais.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Da análise da Tabela 1, pode-se depreender que em todos os nove casos analisados há a adoção de diversas estratégias, conjugadas. Todos os casos apresentam, em alguma medida, as três estratégias analisadas, ainda que se note a concentração de esforços em uma ou outra em casos distintos: técnica jurídica (Ministério Público do Rio Grande do Sul); técnica especializada (Ministério Público do Amapá, Ministério Público do Maranhão, Ministério Público de Rondônia e Ministério Público do Rio Grande do Norte); e participação (Ministério Público do Espírito Santo). Em um dos casos, viram-se esforços da instituição no desenvolvimento de estratégias que se encaixam nas três frentes aqui categorizadas (Ministério Público da Paraíba).

Com isso, percebe-se a ausência de similaridade entre os casos analisados. Embora seja possível constatar estratégias parecidas entre um e outro caso, o conjunto em cada um deles difere consideravelmente dos outros. Os efeitos práticos disso denotam a existência de diversos modelos de organização institucional no Ministério Público dos estados, ainda que a CF/88 o trate como uma única instituição. Essa diversidade,

acrescenta-se, pode ser considerada como resultado próprio do voluntarismo e da autonomia institucional (ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; SILVA, 2001), contudo não se pode desconsiderar o federalismo como uma variável na organização institucional, que recentemente passa a ser objeto de novas investigações (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021).

Assim, é possível concluir que, sim, o Ministério Público aplica estratégias de construção de capacidade de atuação na política educacional, quer por meio da técnica jurídica, quer da técnica especializada, quer ainda pela promoção da participação, porém isso se dá com arranjos e formas de organização institucional muito diversos. Observando-se especificamente a técnica jurídica, veem-se formas de organização tanto em órgãos de coordenação quanto em órgãos de execução. Essa especialização, teoricamente, permitiria maior concentração da atuação na temática ou nos temas afins à educação (criança e adolescente, direitos sociais etc.), que já é um achado presente no trabalho de Silveira, Marinho e Taporosky (2021).

Também se perceberam estratégias de capacidade na categoria da técnica especializada. Há em alguns casos a lotação de profissionais especializados nos órgãos de coordenação ou execução identificados na técnica jurídica, bem como em órgãos técnicos específicos criados nas estruturas institucionais. A importância desses quadros reside no auxílio prestado aos membros do Ministério Público, mediante subsídios técnicos que fundamentem a sua atuação em diversas áreas – de maneira especial na política educacional.

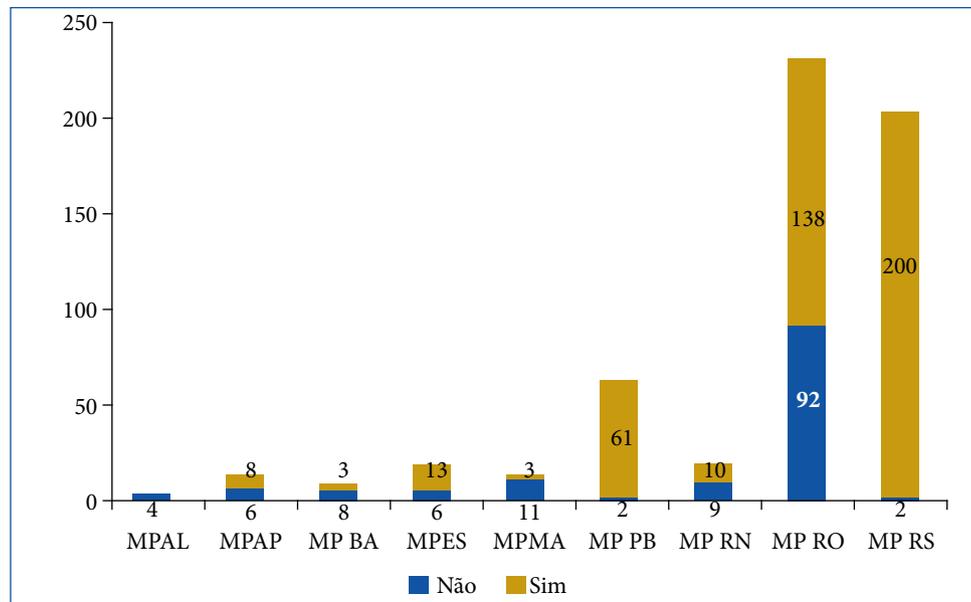
Finalmente, apreende-se como a instituição realizou, de forma diversa em cada caso, estratégias para interação com a sociedade. Os dados coletados permitiram concluir pela ocorrência de audiências públicas chamadas para coleta de elementos que dariam base à sua atuação na temática, ou convênios e cooperações visando à qualificação de sua atuação, incluindo mediante intercâmbio de informações e estratégias na área.

Todavia, a existência dessas estratégias no âmbito da organização institucional não indica que elas são acessadas nos casos concretos submetidos à análise do Ministério Público relacionados às políticas educacionais. Assim, faz-se necessário avaliar em que medida essas estratégias são efetivamente mobilizadas na atuação finalística da instituição.

A Mobilização das Estratégias do Ministério Público em sua Atuação Finalística para Promoção da Qualidade da Educação Básica

Após a identificação das estratégias existentes nos casos analisados, buscou-se identificar sua mobilização na atuação finalística. Como já apontado na introdução deste artigo, a seleção dos casos foi realizada com base no escopo da atuação para promoção da qualidade da educação básica presente nos planejamentos estratégicos da instituição. Assim, foram coletados os procedimentos administrativos, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta e recomendações – a seguir genericamente identificados como procedimentos – que estivessem publicizados nos respectivos portais da transparência, em cada um dos casos, com vinculação específica ao tema da qualidade da educação básica. Ao total, coletaram-se 574 procedimentos, que compuseram o universo de análise relacionada à identificação da mobilização das estratégias previamente existentes na estrutura institucional voltadas à atuação do Ministério Público na política educacional, já descritas na seção anterior deste artigo.

A Fig. 1 indica a quantidade total de procedimentos analisados em cada estado, destacando em quais deles se identificou a mobilização das estratégias de construção de capacidade já discutidas anteriormente. Dos 574 procedimentos selecionados, viu-se mobilização em 436, o que corresponde a 75,95% dos casos analisados. Portanto, a análise a seguir se refere a esses 436 procedimentos, uma vez que nos 138 restantes não houve mobilização de estratégias de capacidade para a discussão da qualidade da educação.



Fonte: Taporosky (2022, p. 165).

Figura 1. Quantidade de procedimentos analisados classificados pela presença de estratégias de construção da capacidade de atuação na política educacional no Ministério Público (MP) em cada estado (Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Rio Grande do Sul).

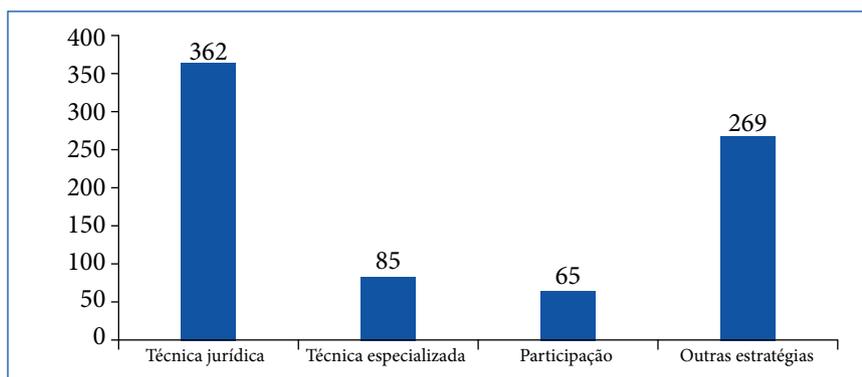
Entre os casos selecionados, o Ministério Público de Alagoas, embora conte em suas estruturas com estratégias de construção de capacidade de atuação na política educacional nas três esferas identificadas (técnica jurídica, técnica especializada e participação), não as mobiliza em sua atuação finalística em prol da qualidade da educação básica. Uma justificativa possível é que conta com o menor número de procedimentos coletados. Em todos os demais casos, percebem-se estratégias de mobilização. Há casos em que essa mobilização se dá na menor parte dos procedimentos, como se verifica no Ministério Público da Bahia e no Ministério Público do Maranhão. Por outro lado, em relação ao Ministério Público do Amapá, Ministério Público do Espírito Santo, Ministério Público da Paraíba, Ministério Público de Rondônia e Ministério Público do Rio Grande do Sul, a maior parte dos procedimentos analisados indica a mobilização de alguma das estratégias analisadas.

Seguindo a análise, os procedimentos foram agrupados com base nas estratégias neles mobilizadas, sem considerar a qual caso estavam vinculados. A Fig. 2 mostra a quantidade de procedimentos em que as referidas estratégias foram identificadas. Cada categoria contempla a quantidade de procedimentos nos quais a estratégia foi encontrada, motivo pelo qual nessa figura um mesmo procedimento pode estar classificado em duas ou mais estratégias diferentes.

Contudo, para além daquelas estratégias previamente analisadas na seção anterior deste artigo (técnica jurídica, técnica especializada e participação), a leitura do conteúdo dos documentos permitiu observar outras estratégias. Trata-se de casos nos quais a instituição promove ações, usualmente em sua forma tradicional de atuação, vinculadas à produção de provas na lógica do direito processual, com o objetivo de instruir os procedimentos e inquéritos realizados. Essa forma de atuação é classificada separadamente, pois não se identifica a mobilização das capacidades jurídicas, técnicas nem de participação construídas institucionalmente. Os dados apresentados neste artigo demonstram que se trata de uma estratégia verificada em grandes quantidades entre os documentos analisados, contudo ela se apresenta como ações pontuais pensadas especificamente em razão do conteúdo de cada procedimento.

A título de exemplo, é possível indicar as diversas vistorias requisitadas pelo Ministério Público a diferentes órgãos, como a vigilância sanitária, conselhos de educação e corpo de bombeiros, ou ainda a realização de reuniões com a comunidade por outros formatos que não o chamamento de audiências públicas.

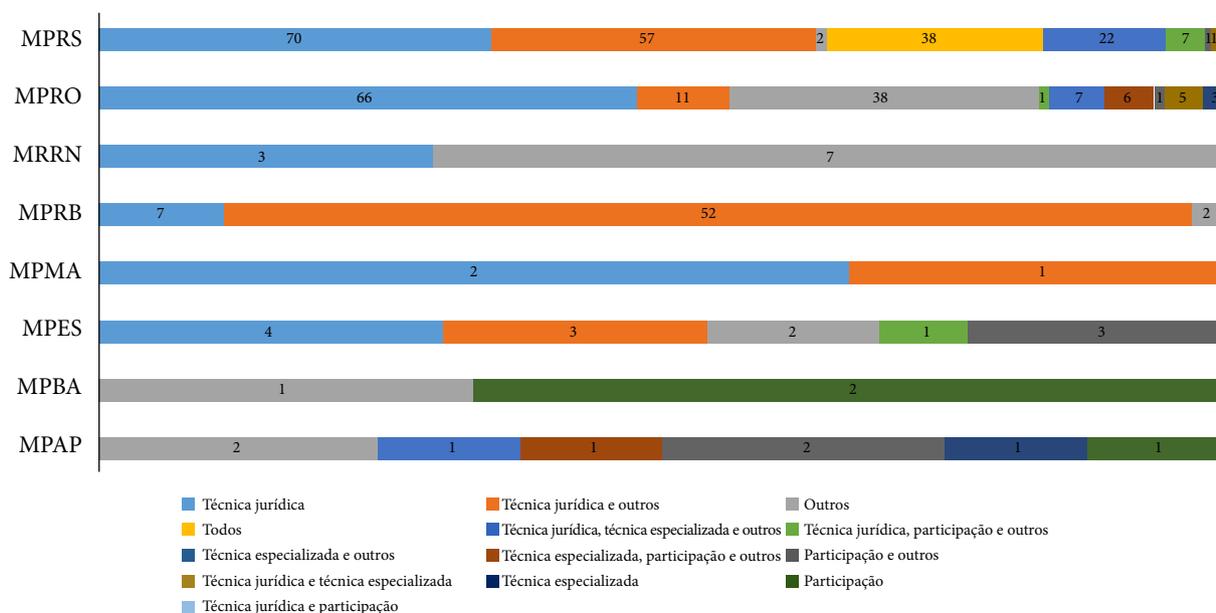
Mesmo com a inclusão das outras estratégias, é possível depreender da Fig. 2 que a maior parte dos procedimentos nos quais se discute a qualidade da educação básica conta primordialmente com a mobilização da estratégia da técnica jurídica pelo Ministério Público. Dessa forma, prioriza-se a estratégia que conta com a organização institucional da atuação temática dos próprios membros da instituição em órgãos especializados, quer sejam de execução, quer sejam de coordenação. Em comparação a essa estratégia, pouco se utiliza a técnica especializada ou a participação, o que se verificará pontualmente nos diferentes temas de análise da qualidade, contudo importante achado diz respeito à atuação tradicional da instituição por intermédio das outras estratégias.



Fonte: Taporosky (2022, p. 167).

Figura 2. Estratégias de construção da capacidade de atuação na política educacional encontradas nos procedimentos analisados.

Por fim, buscou-se analisar como essa mobilização de estratégias ocorria em cada um dos oito casos analisados – excluído o Ministério Público de Alagoas, que não mobilizou as estratégias em nenhum de seus procedimentos. A Fig. 3 demonstra a quantidade de procedimentos em cada caso em que as estratégias foram mobilizadas, individualmente ou de forma conjugada.



MPRS: Ministério Público do Rio Grande do Sul; MPRO: Ministério Público de Rondônia; MPRN: Ministério Público do Rio Grande do Norte; MPPB: Ministério Público da Paraíba; MPMA: Ministério Público do Maranhão; MPES: Ministério Público do Espírito Santo; MPBA: Ministério Público da Bahia; MPAP: Ministério Público do Amapá.

Fonte: Taporosky (2022, p. 169).

Figura 3. Combinações de estratégias de construção da capacidade e quantidades de procedimentos sobre qualidade da educação básica por estado (Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Rio Grande do Sul).

Embora na seção anterior se tenha indicado que em todos os nove casos se identifica a construção de estratégias de capacidade de atuação na política educacional tanto em relação à técnica jurídica quanto à técnica especializada e à participação, o que a Fig. 3 demonstra é que apenas o Ministério Público do Amapá, o Ministério Público de Rondônia e o Ministério Público do Rio Grande do Sul mobilizam os três tipos de estratégia em sua atuação finalística em torno da temática da qualidade da educação básica. Nos demais casos, percebem-se diferentes conjuntos de mobilização. O Ministério Público da Bahia, por exemplo, mobiliza apenas a participação e as outras estratégias.

O Ministério Público do Espírito Santo chama especial atenção por se tratar de um caso no qual se identificou a existência de servidores técnicos com formação em Pedagogia e em Serviço Social nos órgãos especializados (técnica jurídica), sem, contudo, que essa força técnica especializada fosse mobilizada nos procedimentos analisados, ainda que as demais estratégias tenham sido identificadas. Apesar de em um primeiro momento se concluir que essa estratégia não é mobilizada, também se pode indicar que, caso haja atuação desses especialistas, não há descrição da ação nos procedimentos e, assim, ela não é passível de identificação pelas fontes utilizadas nesta pesquisa. O mesmo ocorre em relação ao Ministério Público do Maranhão, ao Ministério Público da Paraíba e ao Ministério Público do Rio Grande do Norte, que não mobilizam as suas estratégias de técnica especializada nem de participação.

Dessa forma, embora seja possível observar a existência das estratégias de construção da capacidade para atuação na política educacional nos oito casos analisados, nem sempre elas são mobilizadas para a atuação finalística do Ministério Público no que concerne aos procedimentos nos quais se discute a qualidade da educação básica.

É importante ressaltar que as fontes de coleta – documentais – eventualmente podem não registrar toda a dinâmica interna da instituição. Nesse sentido, é possível a incidência indireta dessas estratégias, como, por exemplo, consultas não levadas a termo nos procedimentos, influências sobre a formação do conhecimento específico na temática da educação dos membros do Ministério Público, entre outras possibilidades. Portanto, não se desconsidera que a incidência dessas estratégias possa acontecer, ainda que não estejam diretamente descritas nos documentos analisados na presente pesquisa, que não estejam aqui retratadas por não serem representadas nas fontes consultadas. Ainda assim, a ausência de informações sobre a sua mobilização parece indicar que, caso esses dados ocorram, têm menor importância, uma vez que não aparecem citados nos procedimentos.

Outro aspecto que merece destaque se refere ao fato de que apenas em três casos analisados ocorre a mobilização dos três tipos de estratégia identificados previamente. A instituição possui, em sua organização, instrumentos variados para fundamentar a sua atuação por meio da técnica especializada ou mediante a garantia da participação social. Ainda assim, esses achados demonstram a clara opção de não realizar essa mobilização quando atua de forma finalística em prol da qualidade da educação básica. Percebe-se, assim, que a atuação dos membros do Ministério Público ainda está centralizada nos saberes do promotor de justiça, dialogando pouco com o conhecimento especializado ou com a própria sociedade.

Uma explicação para esses achados está na opção institucional de constituir órgãos de execução e de coordenação com especialização na temática para facilitar a atuação de seus membros, que passam a se dedicar ao conhecimento do arcabouço jurídico de uma única ou poucas áreas de atuação. Essa estratégia afigura-se de especial importância para a defesa do direito à educação, uma vez que permite maior detalhamento e atribuições específicas mais variadas em torno da temática da educação (SILVEIRA; MARINHO; TAPOROSKY, 2021). Assim, essa especialização temática da estrutura – neste artigo indicada como a técnica jurídica – permite que os promotores de justiça atuem de forma mais especializada e, portanto, se dediquem mais ao conhecimento do arcabouço jurídico e dos conflitos específicos da área da educação, já que não precisam demandar tempo ao aprofundamento de outras matérias do direito, via de regra.

Todavia, os promotores de justiça têm como *expertise* a interpretação da lei (POULANTZAS, 1980)⁹. Como pontuamos anteriormente, a formação dos profissionais do direito se dá mediante uma cultura generalista, normativista e técnico-burocrática que não estabelece relações com a sociedade nem prepara esses profissionais para uma efetiva interpretação da realidade (SANTOS, 2011). Nos casos analisados, pode-se perceber o que Santos (2011, p. 87) chama de “independência como autossuficiência” desses profissionais, já que se constata a aplicação dogmática da lei, ou seja, a realização de uma análise da questão apenas pela ótica da interpretação da lei, sem considerar os conhecimentos técnicos ou a mediação social necessária para o melhor deslinde da questão, que poderiam ser acionados por meio da mobilização de estratégias e estruturas já existentes na instituição.

Esse é um importante achado desta pesquisa, pois a mobilização da técnica especializada e da participação teria o potencial de integrar a atuação do Ministério Público à realidade social. Silva (2001) indica que estratégias como essas são efetivamente acionadas por promotores a depender da sua forma de atuação, que varia de acordo com o seu perfil. Ainda assim, a autora aponta que a função precípua desses profissionais é a aplicação da lei.

Cumpra ressaltar que a crítica ora realizada não se apresenta como fundamento para que o Ministério Público substitua os poderes executivo e legislativo na elaboração e implementação das políticas educacionais. Nesse sentido, não se defende a criação de estruturas próprias que habilitariam a instituição a implementar as políticas educacionais. Contudo, considerando que essa instituição vem ampliando a sua atuação no campo educacional, mesmo com a produção de efeitos sobre as políticas educacionais (FELDMAN; SILVEIRA, 2018; SILVEIRA et al., 2020), a busca pela efetividade do direito por essa via demanda a inserção adequada do Ministério Público na realidade social, para “que a competência técnica e a independência judicial estejam ao serviço dos imperativos constitucionais de construção de uma sociedade mais democrática e mais justa” (SANTOS, 2011, p. 87). Salienta-se ainda que, mesmo que o direito seja uma ciência dogmática, sua aplicação no caso concreto demanda a busca pela efetivação dos direitos, especialmente os fundamentais de cunho social.

Outro dado observado na análise do conteúdo dos procedimentos diz respeito à mobilização da técnica especializada. O que se percebe é que essa mobilização nem sempre guarda relação direta com o objeto do procedimento. A maior parte dos conhecimentos técnicos mobilizados foi em relação a condições objetivas de qualidade, com a requisição de atuação de profissionais da engenharia ou contabilidade. São raros os procedimentos em que a técnica especializada mobilizada busca o apoio de profissionais da área da educação ou das áreas afins. Os dados encontrados indicam que a estrutura institucional do Ministério Público não é pensada para que seus quadros técnicos contem com profissionais da educação aptos para as discussões em torno da política educacional.

Ao se observar as eventuais interações com a sociedade registradas nos procedimentos, identificou-se apenas em um deles que a opinião da comunidade foi considerada pelo promotor de justiça no procedimento. A interação com a sociedade ocorre muito pontualmente sem nenhuma indicação de influência no convencimento do promotor, entretanto mais uma vez cabe apontar que, se eventualmente essas interações geram resultados práticos no raciocínio do membro do Ministério Público, isso não está consubstanciado nos procedimentos. Nesse ponto, é importante o desenvolvimento de novas pesquisas, com o condão de avaliar com maior profundidade como se dão o convencimento dos membros da instituição e a influência da interação com a sociedade nesse processo, o que poderia ser realizado pela aplicação de outras fontes de pesquisa, como entrevistas, por exemplo.

Embora as relações com a sociedade sejam poucas, percebe-se a existência de cooperações e convênios firmados pelo Ministério Público com outros agentes, o que poderia se constituir enquanto uma via de participação, contudo o teor dos procedimentos analisados sugere que essas cooperações buscam mais

o fornecimento de dados pelos parceiros do que efetiva participação no seu curso. Nesse aspecto, tanto em relação à participação da sociedade de forma geral quanto à mobilização de cooperações e convênios, tem-se a indicação de que a atuação da instituição é mais voltada a uma interação com a sociedade em lugar de uma efetiva garantia de participação, o que leva a questionar se é possível falar de participação social nos casos analisados.

Destaca-se que a diminuta expressividade da participação nos termos de ajustamento de conduta, nas recomendações, nas portarias de instauração e de arquivamento dos procedimentos não indica que elas não tenham efetivamente ocorrido no curso dos procedimentos. O fato de não serem citadas nos documentos decisórios, contudo, indica sua pouca relevância no processo de seu convencimento nos procedimentos. Dessa forma, fica mais evidente que as escolhas realizadas pelos promotores, nos procedimentos por eles conduzidos, permanece centrada na lógica da técnica jurídica, ou seja, dogmático-normativa, o que já é apontado em estudos anteriores (XIMENES; SILVEIRA, 2019). Essa lógica confirma a ideia de negação da política (KERCHE, 2007), especialmente quando se considera a necessidade da participação popular para a construção da política pública (MULLER, 2018).

Percebe-se, por fim, que o Ministério Público mobiliza, em uma considerável quantidade de procedimentos, outros tipos de estratégias que não se enquadram naquelas previamente existentes nas estruturas institucionais. Trata-se de casos em que se observa especificamente o objeto do procedimento para buscar elementos de prova que fundamentem suas conclusões, como forma de subsídio à sua atuação. Esses achados indicam que a organização institucional não é suficiente para capacitar o Ministério Público a atuar nas políticas educacionais. A construção de sua capacidade, nesse sentido, para além da institucionalização das estratégias neste artigo consideradas como de organização temática, da organização interna da técnica especializada e dos casos pontuais de participação, ocorre também por meio da necessidade de outras atuações específicas, requisitadas no curso dos procedimentos, para possibilitar melhor fundamentação de sua atuação finalística por parte dos promotores de justiça.

Considerações Finais

A pesquisa sobre como o Ministério Público constrói a sua capacidade na atuação finalística em prol da qualidade da educação básica no Brasil nos nove casos selecionados demonstra a ausência de homogeneidade e uniformidade na atuação da instituição, não havendo similaridade entre os casos analisados. A CF/88 indica que o Ministério Público é uma única instituição, mas na prática a autonomia, o voluntarismo e a independência funcional geram diversos Ministérios Públicos, com modelos de organização e de atuação próprios.

Alia-se a essa conclusão o federalismo como um de seus fatores explicativos (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021; ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; SILVA, 2001). Se o Ministério Público já vem sendo apontado como a “jabuticaba brasileira”, ante a inexistência, no direito comparado, de uma instituição similar (ARANTES, 2019b), a pesquisa ora realizada demonstra que se trata de uma jabuticaba das mais variadas espécies. Essa diversidade está presente não somente em relação aos arranjos institucionais, mas também em como a instituição realiza sua atuação finalística.

Percebem-se os mais diversos arranjos relacionados à existência das estratégias de construção da capacidade institucional neste artigo, embora em apenas três dos nove casos analisados sejam efetivamente mobilizadas tanto a técnica jurídica quanto a técnica especializada e a participação nos procedimentos que buscam a promoção da qualidade da educação básica (Ministério Público da Bahia, Ministério Público de Rondônia e Ministério Público do Rio Grande do Sul). Por outro lado, no que toca ao Ministério Público de Alagoas, nenhuma estratégia é mobilizada. Portanto, a existência na organização institucional de estratégias

de construção da capacidade de atuação em políticas educacionais não se espelha na mobilização nos procedimentos sobre qualidade da educação básica nos casos analisados.

Conclui-se assim, que, embora o Ministério Público mobilize nos procedimentos que discutem a qualidade da educação básica estratégias para sua atuação na política educacional, isso ocorre primordialmente pela via da técnica jurídica ou, eventualmente, por outras estratégias – fruto de sua atuação tradicional –, que entende necessárias dadas as especificidades dos procedimentos. Os raros casos em que se constatou a mobilização da técnica especializada, via de regra, procuraram esclarecer condições objetivas de qualidade, para as quais foram buscados conhecimentos dos profissionais da engenharia e da contabilidade. Se já é rara a mobilização da técnica especializada de forma geral, é mais rara ainda a aproximação com a técnica especializada da área da educação, que possibilitaria uma atuação mais qualificada em torno dos eventuais aspectos subjetivos discutidos.

Os dados não apontam para realidade diversa quando se volta o olhar para a mobilização de estratégias de participação. Como já apontado, vê-se muito mais uma interação com a sociedade em lugar de garantir efetivamente a participação social.

Os elementos encontrados, então, indicam que a construção da capacidade do Ministério Público se dá primordialmente pela organização institucional temática, não se tratando de uma especialização na área. Chega-se a essa conclusão com base no referencial teórico que indica que a construção da política educacional demanda tanto a participação social quanto a técnica especializada da área.

Uma vez que os dados aqui analisados demonstram que em muitos casos de atuação finalística da instituição em torno da temática da qualidade da educação básica não são consideradas as especificidades próprias das políticas educacionais, não é possível falar de efetiva especialização. Não se promove, com isso, a atuação institucional desse ator em substituição à daqueles atores tradicionais da política educacional, como apontado. Contudo, considerando-se a sua atuação na área, demonstra-se a relevância de analisar sua forma de atuação que, para promover uma sociedade mais justa, deveria levar em conta os elementos da competência técnica e da participação social.

Notas

1. O Distrito Federal possui o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, que é um ramo do Ministério Público da União, não tendo vinculação com o Ministério Público dos estados, nos termos do art. 128 da CF/88 (BRASIL, 1988).
2. O ano de 2019 foi escolhido por se tratar do ano imediatamente anterior ao da pandemia de Covid-19, uma vez que em 2020 houve uma alteração na forma de atuação do Ministério Público, orientada quase que exclusivamente para as questões que decorrem do estado de emergência sanitária. Assim, a coleta referiu-se ao último período em que não havia situação de excepcionalidade que alterasse a organização nem a forma de atuação da instituição.
3. Uma vez que anteriormente sua principal função residia na persecução penal e na fiscalização da lei, como *longa manus* do Estado (GOULART, 2013).
4. “Capacity here means the *comparative* ability of the courts to deal effectively and efficiently with social problems that traditionally were handled exclusively by the legislative and administrative branches. In this regard, the key concerns are the courts’ ability to obtain and comprehend complex factual information (“fact-finding”); and to devise and implement appropriate remedies for the social problems under consideration (“remedies”).”

5. O que ocorreu, em determinada medida, em relação ao crescente processo de judicialização das vagas em educação infantil no município de São Paulo (SP), por meio de uma atuação estratégica envolvendo Ministério Público, Defensoria Pública, organizações não governamentais e advocacia, de maneira atípica no sistema de justiça brasileiro, como analisam os trabalhos de Gotti e Ximenes (2018), Marinho (2018) e Oliveira, Silva e Marchetti (2018).
6. O recorte temporal dos dados analisados se finaliza no ano de 2019, contudo seu início depende da vigência do planejamento estratégico de cada estado, variando caso a caso: Ministério Público do Alagoas – 2011; Ministério Público do Amapá – 2013; Ministério Público da Bahia – 2011; Ministério Público do Espírito Santo – 2015; Ministério Público do Maranhão – 2016; Ministério Público da Paraíba – 2017; Ministério Público de Rondônia – 2018; Ministério Público do Rio Grande do Norte – 2013; e Ministério Público do Rio Grande do Sul – 2010.
7. Como, por exemplo, o estabelecimento de convênio para a fiscalização do transporte escolar ou para a realização de diagnósticos, pelos municípios, relacionados à oferta de serviços sociais.
8. Foram encontradas na coleta informações acerca de audiências convocadas para a discussão da temática da educação, contudo a ata não estava disponível para consulta. Nesse caso, a ausência de informações a respeito de seu desenvolvimento impediu sua categorização, e tais dados não foram contabilizados nesta pesquisa.
9. Poulantzas (1980) refere-se aos servidores públicos de forma geral, porém sua descrição cabe ao perfil dos promotores de justiça, conforme as atribuições da carreira no Brasil.

Referências

- 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. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. Sumaré: Fapesp, 2002.
- ARANTES, R. B. Ministério público, políticas e políticas públicas. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019a. p. 95-122.
- ARANTES, R. B. Quem vai cuidar da jabuticaba que virou barraco? **Época**, Rio de Janeiro, ago. 2019b.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.
- FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. A pressão para expansão do direito à educação infantil por meio de termos de ajustamento de conduta. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 1023-1040, 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018186306>
- FERRARESI, E. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 377-399.
- GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, 2013.
- GOULART, M. P. Ministério Público: por uma nova espacialidade. In: GOULART, M. P.; ESSADO, T. C.; CHOUKR, F. H.; OLIVEIRA, W. T. (org.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 27-43.

GOTTI, A.; XIMENES, S. B. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Unesco, 2018. p. 365-399.

KERCHE, F. Autonomy and discretionary power of the Public Prosecutor's office in Brazil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, F. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.

MARINHO, C. M. **Judicialização de direitos sociais e processos estruturais: reflexões para a jurisdição brasileira à luz da experiência norte-americana**. 187f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MARTINS, L. L. B. O movimento de acesso à justiça e o papel das escolas institucionais do Ministério Público. In: GOULART, M. P.; ESSADO, T. C.; CHOUKR, F. H.; OLIVEIRA, W. T. (org.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 95-105.

MOTTA, L. E. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular? **Revista Quaestio Iuris**, v. 5, n. 2, p. 256-285, 2012.

MULLER, P. **As políticas públicas**. Niterói: Eduff, 2018.

OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P.; MARCHETTI, V. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 144, p. 652-670, 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018176112>

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Gred, 1980.

REBELL, M. A.; BLOCK, A. R. **Educational policy making and the courts: an empirical study of judicial activism**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

SANTIAGO, A. J. Q. Ministério Público eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In: GOULART, M. P.; ESSADO, T. C.; CHOUKR, F. H.; OLIVEIRA, W. T. (org.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 45-71.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVEIRA, A. A. D. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 263f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, A. A. D.; MARINHO, C. M.; TAPOROSKY, B. C. H. A especialização do Ministério Público para atuação na educação: um olhar sobre os órgãos de coordenação nos estados. In: SIMPÓSIO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 30., 2021. **Anais...** 2021.

SILVEIRA, A. A. D.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; CRUZ, S. H. V.; BORTOLLOTTI, N. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 718-737, 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147019>

SMANIO, G. P. Ministério Público e políticas públicas. In: GOULART, M. P.; ESSADO, T. C.; CHOUKR, F. H.; OLIVEIRA, W. T. (org.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 377-399.

TAPOROSKY, B. C. H. **A política educacional e o Ministério Público: atuação institucional para a promoção da qualidade da educação básica**. 277f Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, 2022.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **Eccos Revista Científica**, n. 48, p. 295-315, 2019. <https://doi.org/10.5585/eccos.n48.8118>

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>

VIOLIN, J. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Judpodivm, 2013.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação: caracterização e crítica. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 309-332.

XIMENES, S. B.; STUCHI, C. G.; MARINHO, C. M.; TAPOROSKY, B. C. H.; JURKSTAS, A. B. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**, v. 19, n. 101, p. 396-427, 2022. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.5791>

Sobre os Autores

BARBARA CRISTINA HANAUER TAPOROSKY é bacharel em Direito, licenciada em Pedagogia e mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Realiza pesquisas no campo das políticas educacionais, especialmente relacionadas ao direito à educação, judicialização da educação e qualidade da educação.

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA é licenciada em Pedagogia e mestre e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Realiza pesquisas no campo das políticas educacionais, especialmente relacionadas ao direito à educação, judicialização da educação e financiamento da educação.

Recebido: 23 set. 2022

Aceito: 29 set. 2023