



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Profissional (PPGE/MP)**

**DANIEL NAIFF DA FONSECA**

***A ESPECIALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A  
PARTIR DA EXPERIÊNCIA DAS PROMOTORIAS  
REGIONAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL***

**BRASÍLIA – DF**

**FEVEREIRO/2025**



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Profissional (PPGE/MP)**

**DANIEL NAIFF DA FONSECA**

***A ESPECIALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A  
PARTIR DA EXPERIÊNCIA DAS PROMOTORIAS  
REGIONAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL***

Trabalho final de conclusão de curso  
apresentado ao Programa de Pós-graduação em  
Educação – Mestrado Profissional, da  
Universidade de Brasília, como requisito  
parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador:** Prof. Dr. Bernardo Kipnis

**BRASÍLIA – DF  
FEVEREIRO/2025**



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Profissional (PPGE/MP)**

Defesa do trabalho final de conclusão de curso de mestrado profissional de **Daniel Naiff da Fonseca**, intitulado: “**A especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação: Um estudo a partir da experiência das promotorias regionais de educação no estado do Rio Grande do Sul**”, orientado pelo Prof. Dr. **Bernardo Kipnis**, apresentado à banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação – Mestrado Profissional da Universidade de Brasília, em 26 de fevereiro de 2025.

Os membros da Banca Examinadora consideraram o candidato **APROVADO**

**Banca Examinadora:**

---

(Prof. Dr. Bernardo Kipnis/ Universidade de Brasília)

---

(Prof<sup>ª</sup>. Dra. Alcyone Vasconcelos/ Universidade de Brasília)

---

(Dr. Felipe Teixeira Neto/ Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul)

*À minha amada esposa, Cristiane,  
pelo apoio incondicional e crença na  
minha, tão autoquestionada,  
capacidade.*

## **AGRADECIMENTOS**

A construção deste trabalho de pesquisa contou com a relevante participação de pessoas e entidades, cuja disponibilidade e conhecimento, permitiram a compreensão de uma experiência qualificada de atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação.

Assim, agradeço a todas as integrantes do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul que tendo se disponibilizado em colaborar com esta pesquisa, permitiram a observação de elementos qualificados de atuação especializada dessa entidade na defesa direito à educação.

Agradeço, especialmente, à colega (e querida amiga) Promotora de Justiça Luciana Cano Casarotto, por me apresentar, em nosso primeiro contato, aquela tão especial forma de atuar do Ministério Público gaúcho e depois, por me auxiliar na aproximação com aqueles que foram sujeitos da pesquisa.

Agradeço, também, à querida amiga Claudine Maria Abranches Mansur Lago César, Promotora de Justiça com quem ladeio os desafios do Ministério Público de Goiás na comarca de Valparaíso de Goiás, por ter me acolhido e, sem hesitar, mesmo com a assunção de enorme carga laboral, assumido meus compromissos ministeriais durante o afastamento para construção deste trabalho.

Por fim, agradeço ao Ministério Público de Goiás, cuja política institucional favoreceu o relevante aperfeiçoamento que este processo de pós-graduação representou, no permanente intento da melhoria da atuação de seus membros em favor da sociedade goiana.

*“A crise da educação no Brasil não é  
uma crise; é um projeto.”  
(Darcy Ribeiro).*

**Resumo:**

O estudo analisa a especialização do Ministério Público na defesa da educação, focando nas Promotorias Regionais de Educação (PREDOCs) do Rio Grande do Sul. A pesquisa qualitativa destaca a colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados, além da liderança inicial como fatores diferenciais desse modelo. As PREDOCs, consolidadas como órgãos executivos, representam um compromisso com a defesa da educação, superando limitações tradicionais. A experiência gaúcha surge como modelo para outros Ministérios Públicos, pautada em colaboração e resultados tangíveis. O estudo também explora o controle colaborativo das PREDOCs na rede de políticas educacionais, destacando a proximidade com os municípios e a construção conjunta de soluções. O modelo, embora eficaz, apresenta desafios na manutenção da independência do Ministério Público. Conclui-se que a especialização das PREDOCs é mais do que um desenho institucional, mas sim uma transformação profunda no agir da instituição.

**Abstract:**

This study analyzes the specialization of the Public Prosecutor's Office in the defense of education, focusing on the Regional Education Prosecutors' Offices (PREDOCs) of Rio Grande do Sul. The qualitative research highlights organic collegiality and results-oriented action, as well as the initial leadership. The PREDOCs, consolidated as executive bodies, represent a commitment to the defense of education, overcoming traditional limitations. The gaúcho experience emerges as a model for other Offices, based on collaboration and tangible results. The study also explores the collaborative control of the PREDOCs in the network of educational policies, highlighting the proximity to the municipalities and the joint construction of solutions. The model, although effective, presents challenges in maintaining the independence of the Public Prosecutor's Office. It is concluded that the specialization of the PREDOCs is more than an institutional design, but rather a profound transformation in the institution's way of acting.

## Sumário

1. Introdução.....	p. 2
2. Referencial teórico.....	p. 6
3. O Ministério Público e a especialização na defesa do direito social à educação: Um estudo sobre o modelo inovador do Ministério Público do Rio Grande do Sul.....	p. 14
4. O Ministério Público como parte ativa da rede de políticas educacionais: Um estudo a partir da atuação das Promotorias Regionais de Educação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.....	p. 43
5. Projeto para Atuação Estratégica do Ministério Público de Goiás na Defesa do Direito à Educação .....	p. 67
6. Considerações finais.....	p. 78
7. Referências.....	p. 82

## 1 – Introdução

O delineamento institucional que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público, trouxe a esse ente novos desafios a fim de se firmar enquanto uma conquista da cidadania. Ao contrário de sua formatação anterior, na qual exercia a função de advocacia do ente público (além da iniciativa para o exercício da ação penal pública, mantida com exclusividade até hoje), o Ministério Público passou a contar com local especial na arquitetura institucional da república brasileira, tendo-lhe sido conferida a missão constitucional de defesa da ordem jurídica, da ordem democrática e dos direitos coletivos e individuais indisponíveis.

No entanto, tal missão não importou numa imediata reflexão acerca do atuar organizacional, tendo o Ministério Público, em grande medida, mantido sua forma de agir tal como previamente à Constituição Federal de 1988, ou seja, priorizando sua atuação perante o sistema de justiça, por meio da participação nos processos judiciais, seja na condição de fiscal da ordem jurídica, seja como autor de demandas (individuais ou coletivas).

Importante notar que numa lógica de atuação do Ministério Público voltada à responsabilização e/ou reparação de danos atribuíveis a terceiros (inclusive, ao próprio poder público), a priorização da prática judicializante se justificava, especialmente pela impossibilidade de impor tais pretensões de forma oficiosa.

Esse contexto, contudo, também sofre mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 que além de prever os tradicionais direitos individuais fundamentais já reconhecidos da tradição liberal (liberdade, igualdade, direitos políticos etc.), trouxe também a seu espectro normativo os chamados direitos sociais, como a saúde, educação, trabalho, assistência social, além de outros previstos no artigo 6º, da carta constitucional.

O reconhecimento dessas categorias, anteriormente apenas serviços prestados, em maior ou menor extensão, pelo poder público, como direitos sociais, impõe ao mesmo poder público uma mudança paradigmática na consideração de sua oferta. Enquanto os clássicos direitos individuais exigiam, em certa medida, uma abstenção do ente estatal (de forma a não intervir, ou pouco intervir, na liberdade do indivíduo), os novos direitos sociais passam a exigir uma postura ativa e proativa do poder público para uma oferta dos serviços que materializam tais direitos, aliada à sua universalidade e qualidade.

Os arranjos estatais para adequada promoção desses direitos passam a exigir condições de funcionamento de alta complexidade, desde a escolha da forma do formato de entrega do

serviço, da disponibilização de recursos financeiros para instalação e funcionamento, contratação de profissionais (muitas vezes, com capacitação específica), até a garantia da participação social (como expressão do princípio democrático) nesse processo. Portanto, a atuação estatal planejada, coordenada e monitorada passa a instrumentalizar a promoção dos direitos sociais, ou seja, esses são concretizados por meio de políticas públicas.

Sem desconsiderar a complexidade de políticas públicas instrumentalizantes dos demais direitos sociais, aquelas voltadas à materialização do direito à educação denotam a grandiosidade e a dificuldade dos arranjos necessários para implementação do serviço público de educação básica em todo o Brasil, haja vista seu público-alvo (prioritariamente crianças e adolescentes, ambas em caráter obrigatório), o tempo de efetiva disponibilização/utilização do serviço (200 dias de efetivo trabalho escolar, com carga horária de 800 para o ensino fundamental e 1000, para o ensino médio), a necessária oferta de programas complementares (transporte escolar, fornecimento de material didático, alimentação escolar etc.). Além disso, o formato federativo para oferta dos níveis educacionais (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), sem a existência estabelecida (supondo-se que permitiria uma melhor organização) de um sistema nacional de educação, tal como existente nos sistemas únicos de saúde e assistência social, mas orientado por um regime de colaboração entre as esferas governamentais. Isso tudo, sem mencionar o papel fiscalizador do ente estatal sobre a oferta privada dos serviços educacionais, tornam a promoção do direito à educação um enorme desafio de gestão pública.

Tal complexidade, contudo, não se restringe somente à atividade executiva; estende-se ainda para as atividades de controle em seus diversos ramos. Ao controle executado pelo sistema de Justiça, ao qual, historicamente, está ligado o Ministério Público, como destacam a literatura (HOFFMANN e BENTES, 2008; HANAUER TAPOROSKY e SILVEIRA, 2019; ROCHA; LIMA, 2022), a predominância de atuação residia no controle individualizado, ou seja, voltado ao atendimento de demandas individuais de acesso à educação (vagas em creches, ofertas de profissionais de apoio escolar a estudantes com deficiência entre outras), sendo o controle de caráter coletivo menos eficaz, comumente sob o argumento da preservação do princípio da separação de poderes, ao entender que o Poder Judiciário não poderia interferir nas escolhas da política pública, de incumbência do Poder Executivo.

Em tal contexto, o Ministério Público, despreendendo-se da lógica judicializante, com uso de instrumentos legais não-judiciais (audiências públicas, compromisso de ajustamento de conduta e recomendações), utilizando de sua autonomia, adota uma postura mais voltada a um

perfil negocial, a fim de atingir os objetivos coletivos relacionados ao direito à educação. Esse movimento coloca o Ministério Público como um dos atores de relevância na rede da política pública educacional, no entanto, suscita questão crucial sobre essa atuação: quão especializado é o Ministério Público para atuar, de forma efetiva e coletiva, na defesa do direito social à educação?

Como o Ministério Público brasileiro é dividido em dois ramos (União e dos Estados), e em cada estado-membro, goza de autonomia administrativa para disciplinar sua organização, olhar para a especialização na tutela de educação pelo viés do desenho organizacional pode ser bastante infrutífero, haja vista que cada Ministério Público pode fazê-la da maneira que entender pertinente. Nesse sentido, Ximenes *et al.*(2022); e Rodrigues e Marinho (2023) trouxeram valorosas contribuições ao analisar a dimensão do significado do conceito de especialização na temática de educação pelo Ministério Público. No entanto, em ambos, há foco no conceito de especialização a partir do desenho organizacional do Ministério Público de cada estado-membro, ou seja, se há unidades de execução (promotorias/procuradorias de justiça) ou vinculadas à administração superior (Centros de Apoio Operacionais, ou outros grupos etc.) devotados exclusivamente ou em caráter especializado, na defesa do direito à educação.

A despeito desse enfoque, é relevante afirmar que em sua análise, Ximenes *et al.* (2022) problematiza se a especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação deve ser realmente olhada a partir de desenhos organizacionais, ou de práticas institucionais que denotem essa qualificação.

Tomando tal problematização por ponto de partida, e diante da inegável atuação que o Ministério Público tem exercido na defesa do direito social à educação, buscou-se compreender quais elementos poderiam caracterizar como qualificada essa atuação. Diante da multidiversidade de arranjos organizacionais de atuação na defesa do direito à educação, por força da autonomia organizacional dos Ministérios Públicos dos estados, elegeu-se a experiência gaúcha, por meio das Promotorias Regionais de Educação (PREDECs) como objeto de estudo. Primeiramente, porque goza de desenho organizacional que se utiliza de unidades especializadas na defesa da educação, em adição, tem-se que essas unidades não atuam sob premissas territoriais tradicionais ao Ministério Público brasileiro como a centralização em comarcas, mas exercendo seu espectro de atuação em regiões do estado do Rio Grande do Sul, cada qual envolvendo um determinado grupo de municípios.

Importante frisar que não se desenvolveu pesquisa sobre a eleição do formato de desenho organizacional adotado pelo Ministério Público gaúcho, o qual pode derivar de diversos fatores, desde a adequação à quantidade de municípios existentes no estado do Rio Grande do Sul, até mesmo à pretensão de formação de quadros especializados na defesa do direito à educação – ainda que se possa problematizar se, para tal fim, esse modelo seria a melhor opção, considerando a garantia de inamovibilidade de independência funcional de seus titulares. Objetivou-se, assim, compreender em que consiste a prática qualificada (especializada) das PREDUCs na defesa do direito à educação, seja com olhar voltado para os passos de institucionalização dessas unidades, seja para como essas interagem na rede de políticas educacionais.

Estabelecida a pretensão geral da pesquisa, optou-se pela sua construção em formato *multipaper*, de forma que as informações colhidas em campo importariam na elaboração de dois artigos científicos. Firmada a estratégia de elaboração do constructo da pesquisa, a metodologia focou na busca de dados que permitissem compreender como se deu o processo de formação e fortalecimento das PREDUCs, e no intento de compreender sua atuação qualificada na defesa do direito à educação, como essas unidades se colocam e atuam na rede de políticas educacionais.

Para tanto, voltou-se à coleta de dados a partir de documentos oficiais do MPRS e das impressões de integrantes do MPRS e de integrantes da rede de política educacional externos ao MPRS, por meio de entrevistas semiestruturadas. Em relação à compreensão do papel das PREDUCs na rede de políticas educacionais, elegeu-se, para fins de objeto de estudo de caso, o projeto do MPRS denominado *Busca Ativa Escolar e Recuperação das Aprendizagens*, dado seu sucesso na reintegração de alunos que restaram fora da escola após o retorno presencial das aulas nas redes estadual e municipal do Rio Grande do Sul, ainda em decorrência da pandemia da COVID-19 (CASAROTTO; TEIXEIRA NETO, 2023).

Os dados da pesquisa de campo permitiram compreender a trajetória que o MPRS trilhou no processo de especialização na defesa do direito à educação, e como as PREDUCs se colocam e atuam na rede de política educacional. Também proporcionaram a obtenção de conhecimentos visando à implementação de projeto a ser apresentado ao Ministério Público de Goiás, instituição a qual é vinculado este pesquisador, para qualificação do processo de especialização na defesa do direito à educação.

Assim, este trabalho final de conclusão de curso se organiza em cinco seções, além desta introdução: a) Referencial teórico; b) artigo científico intitulado “*O Ministério Público e a especialização na defesa do direito social à educação: Um estudo sobre o modelo inovador do Ministério Público do Rio Grande do Sul*”; c) artigo 2, intitulado “*O Ministério Público como parte ativa da rede de políticas educacionais: Um estudo a partir da atuação das Promotorias Regionais de Educação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*”; d) produto técnico, consistente em projeto de aplicação voltado ao Ministério Público de Goiás para qualificação na defesa do direito à educação; e) considerações finais.

## **2 – Referencial teórico**

Refletir acerca do processo de especialização na defesa do direito à educação pelo Ministério Público, exige buscar os elementos que caracterizem os traços materiais dessa ação qualificada, desviando o olhar dos formais desenhos organizacionais que delimitam, em caráter exclusivo ou voltado de forma explícita, devotados à defesa da educação. Por outro lado, é necessário tomar determinado desenho organizacional como ponto inicial de análise – ainda que, como já sustentado, o foco da investigação não se centre na discussão desse mesmo desenho.

Nesse contexto, o modelo adotado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) emerge dado seu contorno diferenciado, consistente em promotorias de justiça com atuação regional e voltadas exclusivamente para defesa da educação, bem como em razão da estabilidade do modelo, que criado em 2012, avançou ao longo dos atingindo atualmente todas as regiões do território gaúcho.

Dessa forma, a compreensão do processo que não somente deu início à adoção do modelo PREDUC, mas principalmente o fortaleceu, institucionalizando-o de forma permanente no âmbito do MPRS, assim como olhar para a forma adotada por essas unidades para atuar na rede de políticas educacionais, enquanto elementos qualificados na defesa do direito à educação, passam a ser os principais objetos de escrutínio do conhecimento científico consolidado, especialmente daqueles voltados ao entendimento de como os estados institucionais moldam as organizações, e portanto, sua forma de atuar, e como esse atuar se coloca numa rede de políticas públicas, especialmente em se tratando de uma entidade voltada ao controle externo da gestão pública.

Tornando nosso olhar primeiramente para a construção do modelo PREDUC, a investigação acerca dos elementos que o solidificaram enquanto modelo de especialização na

defesa do direito à educação pelo MPRS, deverá buscar na análise de como ações ou práticas institucionalmente estabelecidas delineiam o modo de se constituir e agir das organizações.

Nesse sentido, os estudos acerca das correntes neoinstitucionalistas, que a partir de modelos teóricos, buscam explicar como as instituições (normas) moldam as organizações, serão de fundamental importância para entender o fenômeno que culminou e solidificou as PREDUCs como formato adotado pelo MPRS, bem como entender os diferenciais que esse processo trouxe a essa atuação.

As premissas neoinstitucionalistas tomam como linha-mestra de seus fundamentos o fato de que as normas estabelecidas numa determinada sociedade (instituições), sejam elas derivadas de um poder central, ou das práticas e costumes construídos ao longo do tempo, orientam o comportamento dos sujeitos sociais, sejam eles indivíduos ou sujeitos coletivos (organizações, movimentos sociais etc.).

Dentre os estudos mais destacados acerca do neoinstitucionalismo, traz-se o elaborado por Hall e Taylor (MIRANDA, 2017), o qual propõe três abordagens distintas de como as normas (instituições) afetam a sociedade, tendo por objeto de distinção, a origem dessas, sendo esses o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Segundo Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo de escolha racional se baseia no reconhecimento da orientação racional com a qual os indivíduos escolhem seus projetos para maximização de seus ganhos, de forma que as instituições servem à redução dos desgastes das interações, haja vista que o estabelecimento de regras torna as ações coletivas mais previsíveis. Já o institucionalismo histórico foca na construção do arcabouço normativo em razão das relações de poder dentro de um processo histórico, onde a relação de forças sempre se submete a um estado permanente de embate, formando um assim, espaços de mudanças institucionais, por vezes em avanços, por vezes em retrocessos. A perspectiva sociológica, por sua vez, aborda como que as práticas em curso nas estruturas burocráticas, mais do que um ajuste voluntário voltado à maior eficiência, ou mesmo fruto de relações de poder ao longo de uma trajetória histórica, seriam, em verdade, resultados de uma ritualística de base cultural, enquanto expressão da identidade de uma determinada sociedade ou classe.

Todas as vertentes gozam de virtudes teóricas, mas também de pontos fracos, que permitem deduzir que, de alguma maneira, as três podem se complementar, ou se excluir, tendo em conta a situação de análise. Esse contexto é encontrado quando o foco da compreensão

neoinstitucionalista é voltado para o Ministério Público, organização permanente, com desenho constitucional que lhe confere autonomia em relação aos demais poderes da república, e cujos membros da carreira gozam de prerrogativas tão qualificadas, como independência funcional, vitaliciedade entre outras, que se colocam num espectro da burocracia estatal bastante privilegiado. Tais nuances do Ministério Público brasileiro são fatores que impactam na construção de seus modelos de atuação, cuja especialização na defesa da educação é o objeto de estudo.

Em tal contexto organizacional, as perspectivas do institucionalismo de escolha racional e do institucionalismo histórico ganham destaque, haja vista que o nível de autonomia dos membros integrantes da carreira, ao contrário de outras entidades da burocracia governamental – muitas vezes sujeitas ao controle social por meio do sufrágio –, é fator lhes permite maior dirigismo sobre os rumos do Ministério Público, mas também sofrendo fortes influências do envolvimento normativo (derivado da Constituição Federal de 1988 e outras leis) que recai sobre esses mesmos membros, e como esse molda sua forma de agir e da própria entidade.

Esses traços distintivos da burocracia que compõem o Ministério Público suscitam questões acerca do efeito de determinados fatores na mudança institucional de suas práticas. O papel da liderança é um desses fatores. Nos estados, a chefia do Ministério Público é exercida pelo Procurador-Geral de Justiça, cuja indicação é feita pelo governador a partir de uma lista tríplice formada pelos três candidatos mais votados pelos integrantes da carreira. Assim, a aproximação entre o gestor do Ministério Público nos estados e os integrantes da carreira é muito próxima, permitindo, a um só tempo, um grande nível de comprometimento com a classe, mas também de alta capacidade de dirigismo.

Nesse contexto de proximidade entre líder e liderados, essa liderança ganha destaque enquanto categoria de análise da perspectiva do institucionalismo de escolha racional, como fator de modelagem organizacional. Conquanto não tenham se debruçado sobre tal categoria, os escritos de Reza Granados e Asencio López (2021) permitem deduzir que a liderança, ao criar espaços para construção de acordos institucionais voltados a um ideal de eficiência, passa a exercer posição estratégica na edificação da estrutura institucional de determinada organização, e assim, moldá-la. No entanto, os autores não deixam de considerar que a abordagem institucionalista de escolha racional pode, por vezes, desconsiderar aspectos culturais ou históricos no exercício da liderança, ou ainda, de que sua condução pode ser adotada em cenários de ambiguidade, contrastando com o ideal de eficiência pretendido.

Essa limitação igualmente emerge do trazido por Labra (1999), que ao abordar o processo de *policy-making*, permite compreender que o papel da liderança na arena de construção da institucionalidade, é limitado, haja vista que a presença de outros atores, além de estruturas institucionais já estabelecidas em cenários não lineares, podem impedir a construção de espaços de dirigismo do líder, tornando suas pretensões com baixa capacidade de alcance, ou mesmo inócuas.

Tais críticas nos conduzem a refletir sobre outras perspectivas que contribuam para análise da modelagem institucional das organizações, em geral, e do Ministério Público, em especial, em relação à defesa da educação.

Para tanto, recorrer à perspectiva trazida pelo institucionalismo histórico é fator que permite compreender fatores alheios ao papel da liderança e que exerçam prevalência na construção institucional de modelos organizacionais.

Como já apresentado, o institucionalismo histórico, enquanto corrente teórica, busca explicação no desenvolvimento histórico das normas, explícitas e implícitas, a partir das práticas resultantes de um conjunto de forças políticas, que passam a moldar o agir das organizações e de seus integrantes. Importante, no entanto, notar que essa história não deve ser tomada como algo dado, mas construído e incorporado aos espaços de interação social. Essa perspectiva, assim, nos permite identificar práticas institucionais mais sólidas, ainda que não imutáveis.

Trazer a lente do institucionalismo histórico para análise de modelos de atuação do Ministério Público, no caso em comento, de defesa da educação, suscita questões que superam o mero estabelecimento de um determinado modelo de especialização (como forma de divisão de atribuições), indo em direção à análise de práticas institucionalmente estabelecidas por um processo histórico, que qualifiquem tal atuação.

Inicialmente, é importante frisar que a configuração institucional do Ministério Público, enquanto entidade pública com assento constitucional, sugere uma rigidez que os processos históricos de construção da institucionalidade se apresentariam, em regra, como pano de fundo das discussões normativas formais. A lei e regulamentos são os parâmetros basilares de funcionamento do Ministério Público brasileiro.

Entretanto, ao disciplinar os princípios orientadores do Ministério Público, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu como um desses a independência funcional. Segundo

Goulart (2019), a independência funcional representa uma garantia de atuação dos membros do Ministério Público contra pressões externas de agentes políticos, ou internas, dos órgãos da administração superior, indicando, assim, no exercício do dever funcional, não haver hierarquia entre seus membros, levando à errônea concepção de que a independência funcional se resumiria na observância do direito e da consciência do membro, quando, em verdade, esse princípio carrega carga estratégica, como instrumento de garantia da sociedade (a fim de prevenir o membro de pressões internas ou externas), mas também sendo útil ao planejamento organizacional da unidade do Ministério Público, não podendo “servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos” (GOULART, 2019, p. 159).

Tal percepção é compartilhada igualmente por Sampaio (2022) que destaca ser a independência funcional voltada assegurar o cumprimento do objetivo estratégico da instituição, que se concretiza por meio da execução do Plano Geral de Atuação (PGA). Dessa forma, a independência funcional serviria para garantir a execução do PGA, sem, contudo, ser um escudo para ações que desrespeitem os objetivos institucionais.

Essa concepção da independência funcional afasta a noção de “ilha” de cada membro do Ministério Público, permitindo, com certo grau de autonomia, interações voltadas ao cumprimento do planejamento organizacional, sendo, assim, fértil terreno para construção de padrões de atuação a formar novas institucionalidades. Tal processo de retroalimentação (fomentado pelo espaço institucional que a independência funcional proporciona) é apresentado por Mahlmeister (2021) como a dinâmica dialética que permite, na perspectiva no institucionalismo histórico, a solidificação, modificação ou superação de práticas edificantes da institucionalidade.

Tais instrumentais teóricos permitirão entender que elementos foram essenciais para formação do modelo de defesa do direito à educação adotado pelo MPRS, conferindo, assim, um olhar para suas dinâmicas internas dirigidas à especialização na defesa desse direito social.

Igualmente importante é buscar quais movimentos indicam, a partir de sua relação com a externalidade, uma prática qualificada na defesa da educação pelas PREDUCs. Nesse sentido, para além de reconhecer uma atuação expressiva do Ministério Público na defesa do direito à educação (FELDMAN e SILVEIRA, 2019; SILVEIRA *et al.*, 2021; SILVEIRA, 2010), os aportes teóricos trazidos pelos constructos da *policy network* serão instrumentais para

compreensão do lugar dessa entidade (na experiência formalmente especializada das PREDUCs) na rede da política educacional.

A fim de identificar traços qualificados de uma atuação especializada do Ministério Público na defesa do direito à educação, como parte integrante da política educacional, é importante considerar o conceito de rede de políticas (*policy network*).

Segundo Rhodes e Marsh (1992), conquanto o conceito guarde permanente dinamismo, rede de políticas pode ser definido como o espaço ocupado por diversas organizações que mantem entre si relações de dependência, para intermediação de interesses, voltadas à formulação e implementação de políticas públicas, podendo ser caracterizadas por diversos aspectos (tamanho, tema, poder político etc.). Apresentam, no entanto, duas tipologias básicas: a) comunidades políticas, que pela predominância de atores com capacidade de decisão e poder político, definem a agenda pública; e b) redes em torno de um problema (*issue network*), que marcadas pelo maior número de participantes, tanto de agências governamentais quanto da sociedade civil, assim guardando uma relação assimétrica de forças, focam sua intervenção na abordagem de temas delimitados (muitas vezes, de discussão de problemas públicos temáticos), detendo menor espaço de decisão ou mobilização, sendo assim marcadas pela sua baixa estabilidade e integração.

Bonafont (2004), por sua vez, apesar de reconhecer a relevância dos conceitos cunhados por Rhodes e Marsh, critica-o dada sua grande amplitude e simplificação e ressalta que na análise de uma rede de políticas públicas, a despeito de sua caracterização institucional (comunidades políticas, ou rede em torno de um problema), é importante compreender o impacto dessa mesma institucionalidade sobre o comportamento e capacidade de intervenção dos atores, a fim de projetar como as ações de cada um desses, a despeito da estrutura da rede, importa na decisão da política pública.

Tal perspectiva teórica abre possibilidade para melhor análise do funcionamento da rede de políticas, quando focado no papel de cada ator. No caso desta pesquisa, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio das PREDUCs.

Para uma compreensão desse fenômeno, é imprescindível situar o Ministério Público na disposição da política pública brasileira. Mello Júnior (2001) em obra que discuto a relação do Ministério Público com a administração brasileira, indica que sua função se centre no controle dos atos da administração, visando a garantia da legalidade, mas preservando a iniciativa discricionária dos agentes políticos. Essa perspectiva, no aponta para um Ministério

Público incumbido do exercício do controle externo da administração pública, o que o levaria a essa mesma função quando de sua intervenção na rede da política pública.

Nesse sentido, a fim de estabelecer parâmetros teóricos de equivalência, busca-se no Ministério Público as características da figura criada nos sistemas governamentais nórdicos, o *Ombudsman*, haja vista que a entidade brasileira não guarda similares em outras nações. Não há dúvidas que essas entidades possuem diferenças orgânicas (MELLO JUNIOR, 2001), mas também há semelhanças no exercício de suas funções, permitindo traçar paralelos a fim de compreender os espaços de movimentação das entidades de controle nas redes de políticas públicas.

De acordo com Santos e Rita (2020), as principais semelhanças entre o Ministério Público e a figura do *Ombudsman* residem na função de defesa do direito da sociedade, com acesso às demandas dos cidadãos, exercendo o controle do poder público, e para tanto dispendo de capacidade investigativa. Ressaltam, no entanto, que a institucionalidade que marca o Ministério Público, dando-lhe permanência (ao contrário da precariedade do exercício do cargo pelo *Ombudsman*, em regra eleitos), além de capacidade de demandar o ente estatal, através de intervenções judiciais, confere-lhe maior poder de intervenção na condução da coisa pública.

Em estudo acerca do delicado papel do *Ombudsman* na rede de políticas públicas, Johns e Epperson (2022) indicam como virtudes da participação desse órgão numa rede de políticas, a flexibilidade e abordagem global para buscar, juntamente com o ente governamental, soluções para problemas, evitando assim, problemas futuros. Essa atuação também se funda na experiência que esses agentes dispõem sobre processos administrativos para propor mudanças na execução das políticas públicas em consonância com as queixas que lhe são apresentadas pelos cidadãos, fortalecendo, ainda, as relações com os demais agentes públicos para a resolução dos problemas, além de garantir a transparência e publicidade necessárias ao controle social.

Por outro lado, os autores também destacam desafios nessa atuação do órgão de controle externo perante a rede de políticas públicas, especialmente pelo nível de proximidade com o poder central, que pode causar, senão um afastamento, uma aparência desse em relação aos cidadãos, sua principal clientela, colocando-o, por vezes, em situações de vulnerabilidade política.

De alguma maneira, esses desafios foram apresentados por Taporosky e Silveira (2023), que promovendo estudo acerca da atuação do Ministério Público na política

educacional, apontaram que, apesar de sua crescente atuação na política educacional, enfrenta limitações significativas, como o foco excessivo na técnica jurídica em detrimento de análises mais abrangentes, a falta de especialização de seus membros na área, a ausência de participação social efetiva em suas ações, a priorização de abordagens tradicionais e a falta de mobilização de estratégias de capacitação e de dados sobre o impacto de suas ações. Essas limitações dificultam a construção de soluções mais adequadas para os desafios do campo educacional e a efetividade de sua atuação, apontando para a necessidade de uma abordagem mais integrada e multidisciplinar.

Em sentido similar, ainda que delimitado seu objeto a projeto específico envolvendo a participação de membros do Ministério Público em alguns de seus ramos, Grangeia *et al* (2021), ressalta que a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação se depara com diversas limitações como a falta de coordenação, a dificuldade em obter cooperação de gestores, a carência de pessoal e expertise na área, a pouca interação com a sociedade, o foco excessivo em diagnósticos em detrimento de ações transformadoras, a dependência do poder público e o foco limitado em demandas locais. São esses fatores que enfraquecem a capacidade do Ministério Público de promover mudanças efetivas na política educacional.

Da mesma forma a alta discricionariedade de seus membros, em conjunto com a falta de formação não-jurídica, e o baixo engajamento cívico e personalismo, limitam a capacidade de ação do Ministério Público, ainda que a instituição busque atuar em prol de uma educação de melhor qualidade.

Tendo em conta esse cenário teórico, que se buscará compreender como a construção do modelo de especialização de defesa da educação pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, responde a uma demanda real que pesa sobre o Ministério Público brasileiro que promover uma atuação na defesa da educação mais qualificada.

### **3. O Ministério Público e a especialização na defesa do direito social à educação: Um estudo sobre o modelo inovador do Ministério Público do Rio Grande do Sul**

#### **Resumo:**

O estudo analisa a especialização do Ministério Público do RS na defesa da educação, destacando a criação das promotorias regionais. A pesquisa, qualitativa, revela a importância da colegialidade orgânica e da ação orientada a resultados nesse processo, além da influência da liderança inicial. As promotorias, iniciadas como projeto piloto, foram consolidadas como órgãos executivos, representando um compromisso institucional com a defesa do direito à educação, superando limitações tradicionais. A experiência gaúcha surge como um modelo inovador para outros MPs, pautado na colaboração e resultados tangíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público – Direito à educação – Especialização – Colegialidade orgânica – Ação orientada a resultados

#### **I. Introdução**

Ao longo da história brasileira, marcada pela prática colonialista, o acesso à educação foi privilégio destinado às classes dominantes, ainda assim, mesmo que com parcas menções, a relevância do papel da educação foi reconhecida nas Constituições do Império Brasileiro (1824) e da Primeira República (1891). No entanto, é partir da Constituição de 1934, que a educação passa a ganhar considerável valor como marco civilizatório de importância à formação do estado.

Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1988, enquanto expressão de retomada democrática do estado de direito (ante a superação de mais de 30 anos de ditadura civil-militar), que a educação é alçada à condição de direito social atribuível a todo cidadão brasileiro, bem como a todo residente no território nacional. Conquanto essa mudança normativa tenha expressado um latente desejo de reforma da sociedade, e não se possam deixar de registrar avanços na oferta dos serviços de educação, especialmente após 1988 (GOIS, 2022), a promessa constitucional se colocou sem garantias de sua plena efetivação universal, perpetuando, em grande medida, o acesso à educação de qualidade enquanto privilégio (VIEIRA, 2007).

Na esteira do mesmo movimento constitucional, a *Constituição Cidadã* inovou a estrutura estatal ao reformular ou criar entidades destinadas à defesa dos valores contidos em seu texto. O Ministério Público, até então braço judicial do ente estatal e titular prioritário da ação penal (para exercer o polo acusatório nos processos criminais), ganha novos contornos institucionais. Desvincula-se da representação judicial da pessoa jurídica de direito público, passando a contar como autonomia para o exercício de sua nova missão, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ganha, assim, o Ministério Público, ao lado da sociedade civil, importante papel na provocação do estado brasileiro para promoção dos direitos inerentes à cidadania.

Tal mudança institucional trouxe o Ministério Público a um espaço anteriormente reservado aos agentes políticos de movimentação social. Ao ser legitimado à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a entidade autônoma se habilita a patrocinar interesses constitucionais da coletividade, em nome próprio, e tendo à sua disposição repertório de instrumentos judicializantes e não-judicializantes.

Nesse sentido, o percurso travado pelo Ministério Público, enquanto entidade independente e autônoma, na defesa dos interesses sociais não foi uniforme. No que toca à defesa do direito social da educação, relevante trazer como marco histórico de focalização do Ministério Público brasileiro a criação, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a criação do Grupo de Trabalho de Defesa do Direito à Educação (RODRIGUES e MARINHO, 2023). Vale destacar que esse não foi o primeiro movimento coletivo do Ministério Público na direção da melhor atuação na defesa e promoção do direito à educação, mas dada a função do Conselho Nacional do Ministério Público, pode-se afirmar que foi a primeira ação institucional de cunho nacional, por meio de órgão de controle externo, visando uniformizar a atuação do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação.

Sendo certo que esse e outros movimentos foram decisivos para trazer a defesa do direito à educação a uma pauta permanente do Ministério Público brasileiro, a autonomia administrativa garantida a cada um de seus ramos, conduziu a construção de diversos caminhos de modelagem institucional para defesa do direito à educação. Dentro dessa multiplicidade de modelos, emerge o adotado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) que, mantendo movimento progressivo, adotou formato especializado de promotorias regionais de educação, fugindo do tradicional modelo de divisão de atribuições em razão de um território, bem como, dando realce à atuação especializada na defesa coletiva do direito à educação.

Aliado ao formato do modelo adotado pelo MPRS, chama atenção, a permanência e progressividade de expansão desse modelo, iniciado em 2012 e atualmente cobrindo todo território gaúcho, o que, pode sugerir, a princípio, um comprometimento institucional diferenciado em relação à defesa do direito à educação.

Cumpra, assim, entender, quais os fatores decisivos para construção, expansão e permanência desse modelo de atuação especializada do Ministério Público na defesa da educação, que diferentemente de outros ramos, não sofreu processos de “desespecialização” (RODRIGUES e MARINHO, 2023), assim como analisar em que consistiu efetivamente tal processo, se se trata de apenas um *design* institucional, ou representou mudanças sensíveis em sua atuação interventiva na política pública educacional.

A construção desta análise, portanto, passará pela apresentação nas seguintes seções: *a)* a revisão de literatura, na qual se pretenderá situar o desenvolvimento histórico do Ministério Público na defesa da educação, a fim de traçar um paralelo com aquele vivenciado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; *b)* referencial teórico, que buscará na abordagem das teorias neoinstitucionalistas os parâmetros de análise dos dados relativos para compreensão dos fatores críticos que impulsionaram a mudança institucional vivenciada; *c)* metodologia, no qual serão abordados aspectos relacionados à estratégia de pesquisa e coleta de dados; *d)* apresentação e discussão dos dados obtidos, e *e)* conclusão.

## **II. O Ministério Público e a defesa da educação: uma breve revisão de literatura**

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, quando a educação foi alçada como direito social, a legitimidade do Ministério Público brasileiro para sua defesa é inquestionável. No entanto, como bem remontado por Rodrigues e Marinho (2023), os movimentos do Ministério Público nacional com maior nível de coordenação na defesa da educação, se iniciaram no ano de 2010, ainda no âmbito da articulação não oficial (assim entendida, aquela realizada em instâncias regulares e legalmente instituídas para coordenação entre os diversos ramos do Ministério Público).

A modelagem da educação enquanto direito social, no entanto, traz uma relevante mudança de perspectiva quando se refere à garantia do direito. Nos tradicionais modelos do liberalismo clássico, a noção de garantia de um direito se concentrava numa postura omissiva

do Estado em relação ao indivíduo. O direito, portanto, era espaço de liberdade do indivíduo sobre o qual o ente estatal não teria qualquer poder de ingerência. A emergência dos direitos sociais – dentre os quais, a educação – provoca uma mudança da postura do ente estatal, típica do modelo de Estado de Bem-Estar Social, transferindo ao poder público o dever de agir para implementar o direito. Se previamente, no auge do liberalismo, cumpria ao Estado abster-se, o conceito dos direitos sociais passa a exigir exatamente o contrário, uma postura proativa para implementação tanto da oferta, quanto da qualidade e permanência desses novos valores civilizatórios.

Alexy, tendo em foco o estudo dos direitos fundamentais, assim bem traz os contornos de garantia dos direitos fundamentais sociais:

“Uma posição no âmbito dos direitos a prestações tem que ser vista como definitivamente garantida se (1) o princípio da liberdade fática a exigir de forma premente e se (2) o princípio da separação de poderes e o princípio democrático (que inclui a competência orçamentária do parlamento) bem como (3) os princípios materiais colidentes (especialmente aqueles que dizem respeito à liberdade jurídica de outrem) forem afetados em uma medida relativamente pequena pela garantia constitucional da posição prestacional e pelas decisões do tribunal constitucional que a levarem em consideração.” (ROBERT ALEXY, 2024)

Tal perfil proativo do ente público, no entanto, passa a exigir outras providências necessárias à oferta com qualidade, desses serviços que dão corpo aos direitos sociais. O planejamento sobre os recursos indispensáveis, a forma de implementação, a força de trabalho etc., deixam de ser temática específica do mero funcionamento da administração pública, para ser instrumento de promoção desses novos direitos sociais. A política pública, assim, enquanto categoria dos arranjos necessários à concretização dos valores da cidadania listados na Constituição da República, passa a ser objeto não apenas encarregados de sua execução, mas também, daquelas instituições devotadas ao controle da administração pública.

A política pública, dessa forma, passa a dispor de papel instrumental na implementação dos valores sociais da cidadania, representado pelos direitos sociais. Cumpre-lhes, dessa feita, a tarefa de conferir efetividade aos direitos, atingindo a finalidade para qual foram planejadas em função da demanda da sociedade, que deve receber os resultados das estratégias e ações decorrentes, não podendo se restringir a meras atividades estatais ordinárias, como uma máquina burocrática a representar um fim em si mesma (STURZA e GRANDO, 2015).

Ao se olhar exclusivamente para a educação, a política pública que a instrumentaliza demanda arranjos extremamente complexos e sofisticados, desde a organização de finanças e

custeio, até a execução dos serviços pelos entes federados, essa em regime de colaboração conforme mandamento constitucional. Face ao contorno jurídico dos direitos sociais, a exigir uma ação coordenada e dirigida do ente estatal à entrega de um serviço com qualidade, o desafio das entidades de controle, e em especial, do Ministério Público, é elevado a uma grandeza, passando a exigir novas formas de atuação, para além daquelas tradicionalmente adotadas.

Focando exclusivamente no Ministério Público brasileiro, é importante fazer algumas considerações acerca da organização e princípios retores dessa entidade, reconhecida no texto constitucional como essencial à justiça.

Com existência prévia à Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, somente após o advento dessa, foi reconhecido como entidade autônoma, sendo-lhe designada a missão de promover a defesa da ordem jurídica e democrática, além dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No entanto, a mera previsão da missão constitucional não molda, por si só, o perfil da entidade, que conquanto tenha tido muitos avanços desde sua remodelação, ainda não conseguiu fazer sua transição para a posição de um agente da vontade política transformadora, por ainda estar na busca da construção de um referencial ético-político a superar seu momento corporativo (GOULART, 2019).

Especificamente em relação ao direito social da educação, sem prejuízos de eventuais abordagens transversais, a atuação do Ministério Público se dará por meio do Ministério Público Federal nos casos envolvendo entidades federais de ensino, ou a participação da União no regime de colaboração do sistema educacional, e nos demais casos, nos quais se concentra a educação básica brasileira, restará a cargo tanto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como daqueles em cada estado da federação.

Ao longo da evolução de sua atuação na defesa do direito à educação, o Ministério Público parte de uma postura demandista e individualizada, na qual há priorização da litigiosidade, com a provocação do Poder Judiciário para o resguardo do direito à educação de indivíduos particularizados, avançando, no momento seguinte, a uma atuação voltada à tutela do coletivo, ainda que predominando a postura demandista perante o Judiciário. Como essa abordagem se mostrou de baixa eficácia (HOFFMANN e BENTES, 2008), passou-se a utilização de um repertório de atuação extrajudicial, ou seja, apartando-se (ao menos em caráter prioritário) do conhecimento do Poder Judiciário, centrando-se em ajustes consensuais com os gestores das redes de ensino, por meio de instrumentos como compromissos de ajustamento de conduta, recomendações e audiências públicas. No entanto, ainda assim, há prevalência de uma

postura antagônica de controle, criando distensões entre o Ministério Público e os gestores públicos (FELDMAN e SILVEIRA, 2019).

Com o reconhecimento do caráter instrumental da política pública para a efetivação do direito à educação, o Ministério Público passa a atuar nesse momento, antes reservado apenas aos gestores públicos, sem, contudo, deixar de suscitar questões relacionadas à legitimidade de sua intervenção – “em substituição” ao gestor público -, dada a ampla discricionariedade de seus membros na eleição das pautas de atuação, bem como em relação à independência funcional desses, que conduziriam a atuação do Ministério Público nos diversos territórios, por caminhos múltiplos, trazendo essa alta discricionariedade de seus membros e sua baixa *accountability*, um característica marcante da entidade (GRANGEIA *et al.*, 2021).

No entanto, apesar da inegável atuação que o Ministério Público brasileiro vem exercendo na defesa do direito à educação, inclusive por meio de intervenção no espaço da política pública educacional, é legítimo questionar se essa atuação representa uma mudança, num giro voltado à especialização dessa entidade no trato da política pública de direitos fundamentais em geral, e do direito à educação, em especial, e quais características indicariam tal mudança.

Em pesquisa exploratória realizada a partir de dados coletados dos 26 Ministérios Públicos de cada estado da federação, Ximenes *et al* (2022) apresentaram quadro analítico organizacional em relação à especialização na temática de educação tendo por principal elemento indicativo desse movimento, o estabelecimento, a partir das respectivas normativas, a referência à defesa da educação, em caráter exclusivo ou não, como atribuição de órgãos executivos – incumbidos de promover as ações típicas do Ministério Público – e não executivos – que dispunham de função coordenativa, articulação etc. Apesar do cenário apresentado, indicando, ao menos em caráter designativo, um avanço no processo de especialização em educação, problematiza, em que medida essa mudança é efetiva, especialmente quando tomados em consideração outros fatores indicativos de um processo de especialização, notadamente, a ocorrência de uma ação coordenada entre os órgãos (executivos e não executivos), impondo uma nova perspectiva ao princípio da independência funcional de membros do Ministério Público; um formato de atuação que consiga preservar essa mesma independência de ingerências superiores, mas permitindo maior controle sobre o processo discricionário de construção das pautas, bem como, a relativização do perfil do integrante desses órgãos, a fim de fomentar uma postura institucional na defesa da educação e não apenas,

o reflexo de militância temática do integrante, sujeito, portanto, as influências de movimentação da carreira.

Partindo do constructo apresentado por Ximenes *et al* (2022), promovendo uma análise do processo de especialização e desespecialização na temática de educação pelo Ministério Público de Goiás, Rodrigues e Marinho (2023) remontam a trajetória da referida entidade entre 2005 e 2020, e a partir de referenciais institucionalistas e organizacionais, indicam como fatores externos e internos contribuíram para esse processo. Externamente, identificam na criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, no ano de 2005, o marco inicial do processo de especialização em educação no Ministério Público de Goiás; enquanto que em 2019, com a absorção, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, do Grupo de Trabalho em Educação pela Comissão da Infância, Juventude e Educação, tem-se o reflexo na instituição goiana com a desmobilização do Centro de Apoio Operacional em Educação, para ser absorvido por outro de finalidade mais ampla.

Já em âmbito interno, foi identificado o papel do líder da organização (no caso, o Procurador-Geral de Justiça) como fator relevante à manutenção ou não do processo de especialização, sem descuidar das relações entre os integrantes da carreira do Ministério Público de Goiás, nesse processo (RODRIGUES e MARINHO, 2023).

Interessante destacar que tal estudo parte de uma premissa conceitual de especialização em educação focada na atribuição designativa de órgãos e membros para defesa exclusiva ou não exclusiva (XIMENES *et al.*, 2022), da educação, não enfrentando, contudo, aspectos materiais de tal atuação para intervenção na política pública educacional.

Por outro lado, o estudo de Rodrigues e Marinho (2023) abre espaço a um olhar individualizado a cada Ministério Público da federação, seja para promover uma similar análise sobre os aspectos condicionantes dos processos de especialização em defesa da educação, seja para problematizar, tal como proposto por Ximenes *et al* (2022), a expectativa significativa do que represente um processo de especialização do Ministério Público na defesa da educação.

Nesse contexto, olhar para a experiência em defesa da educação adotada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, efetivada por meio das Promotorias Regionais de Educação (PREDOCs), tendo por hipótese o sucesso institucional do modelo, haja vista sua progressiva expansão, com início no ano de 2012 por meio de Provimento da Procuradoria-Geral de Justiça n.º 44/2012 (MPRS, 2012), e consolidado por meio da Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023 (RIO GRANDE DO SUL, 2023), quando proporcionou, em caráter permanente,

a cobertura completa de todo território pelas PREDUCs, a fim de compreender quais fatores conjunturais internos, já que os de provocação externa tenham sido explorados (RODRIGUES e MARINHO, 2023), foram determinantes nesse processo, bem como, buscar evidenciar se esse modelo consegue inovar numa ação especializada em políticas públicas (educacional, no caso em questão), superando as limitações decorrentes da independência funcional e da falta de ação em unidade, que a prática cotidiana do Ministério Público ordinariamente impõe (GRANGEIA *et al.*, 2021).

### **III. Premissas teóricas para análise do processo de especialização da defesa da educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul**

Como reflexo de um movimento nacional de especialização do Ministério Público na defesa da educação, a estruturação das promotorias regionais de educação (PREDUC) do Ministério Público do Rio Grande do Sul, por óbvio, não foi fruto de mero acaso, tendo diversas circunstâncias concorrido para o estabelecimento dessa arquitetura organizacional.

É no examinar dessas circunstâncias que os estudos consolidados acerca de como as estruturas institucionais afetam o agir das organizações, serão extremamente relevantes para compreensão da formação das PREDUCs enquanto fenômeno, sem deixar de considerar as especificidades que uma organização com as características que detém o Ministério Público – autonomia administrativa, independência funcional de seus membros etc. – importam para essa análise.

Para tanto, o recurso às perspectivas neoinstitucionalistas, a partir de suas três correntes principais (histórica, de escolha racional e sociológica) será imprescindível à compreensão de quais fatores são capazes de assumir a condição de conjunturas críticas para mudança institucional e como essa impacta no agir das organizações e de seus integrantes.

Conforme Hall e Taylor (2003), as três versões do neoinstitucionalismo, tendo surgido como respostas a teorias comportamentalistas, apesar de visarem compreender e explicar as relações entre as instituições, enquanto conjunto normativo, e eventuais efeitos nas estruturas organizacionais, tiveram origens e caminhos autônomos, permitindo, assim, olhar-se para eventuais pontos de contato, com suas virtudes e vícios analíticos.

O institucionalismo de escolha racional parte de uma noção de voluntariedade, ou seja, de que as instituições e, conseqüentemente, as organizações delas decorrentes, são frutos de acordos daqueles agentes envolvidos no processo. Tal característica, por sua vez, guarda forte

relação à compreensão de que os movimentos que orientam uma mudança ou resistência de mudança institucional, são frutos de ajustes calculados desses atores, sempre baseado na noção de priorização de suas próprias preferências, não desconsiderando o comportamento provável de outros envolvidos (HALL e TAYLOR, 2003). Nesse sentido, tem-se que a construção desses arranjos, por hipótese, teria por principais agentes (ou seja, aqueles com capacidade de agência) aqueles detentores de posições de relevância no processo de estruturação institucional.

Tendo a análise econômica como objeto de interesse, Kalmanovitz (2003) suscita que o institucionalismo sociológico toma como premissa que as regras formais e as normas sociais (ambas, instituições) são relevantes vetores comportamentais, a ponto de mitigar a noção de racionalidade individual (comum nas teorias neoclássicas). A essas características, pode-se acrescentar o elevado valor dado à análise dos fundamentos culturais, mesmo nas práticas mais burocratizadas, o que reforça o valor da legitimidade social das normas (formalmente instituídas ou não) sobre uma pretensa noção de melhor eficiência para consecução de objetivos estabelecidos (HALL e TAYLOR, 2003).

Em abrangente revisão de literatura, Miranda (2017) destaca que, dirigindo sua atenção à relação entre os indivíduos e os símbolos, significados e modelos morais já dados (ou estabelecidos), o institucionalismo histórico tem por premissa que essa relação é que intermedia a interpretação da realidade pelos indivíduos, sem, contudo, deter-se no momento, e portanto, nos movimentos que permitam identificar a mudança institucional. Tal perspectiva histórica, mais justifica o estabelecimento do *status quo*, do que propriamente as mudanças institucionais que importem da mudança comportamental dos indivíduos, ainda que essa possibilidade se apresente no horizonte de eventos, a partir de um conceito de equilíbrio intermitentes.

Por outro lado, Mahlmeister (2021) aponta que o impacto das políticas públicas na condição da atividade política é o argumento basilar na validade das premissas do institucionalismo histórico. Conforme sustenta, as preferências políticas não apenas moldam políticas públicas, mas por essa são moldadas também, num movimento de retroalimentação, permitindo, assim que seus destinatários passem a tê-las como parâmetro interpretativo sobre a condução política que eventualmente lhe tenha dado causa. Assim, vai se criando um sistema de bloqueios à ação política que tenha por fim reverter políticas públicas anteriormente estabelecidas, a partir da capacidade autônoma do estado, esse não visto apenas como um receptor das demandas sociais, mas como protagonismo no estabelecimento dessas preferências que moldam as políticas públicas.

Nessa mediação entre o antigo e novo, que emerge a noção do *policy-learning*, como elemento chave para compreensão dos movimentos de mudança institucional na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico. É esse processo de aprendizagem que permite a ocorrência de mudanças institucionais, ainda que de forma contida, dada a vinculação com as políticas que a antecedem. Para tanto, esse fator conjuntural de mudança deve contar com alguns elementos necessários, tais como a capacidade estatal e autonomia do corpo burocrático, a viabilizar que o ente estatal não seja apenas movido por demandas externas, mas possa estabelecer, por força de um corpo burocrático dotado de autonomia e com acesso à informação acerca das políticas e de suas consequências, ações que exijam adequações e modificações, cujo elemento de justificação jaz na noção de legado das políticas anteriores, que passam a dar sustentação ora à manutenção da atual, ora, às novas perspectivas trazidas pelo ente estatal (MAHLMEISTER, 2021).

Tais filtros teóricos, no entanto, devem levar em consideração o cenário objeto de análise a fim de estabelecer conclusões adequadas com máximo de generalização possível. Assim, olhar para o Ministério Público como uma organização fora dos padrões regulares das organizações estatais é medida que se impõe.

Conquanto o Ministério Público brasileiro integre o grande plexo daquilo que possamos chamar de administração pública, deve-se reconhecer que sua organização institucional estabelecida pela Constituição Federal de 1988 lhe conferiu contornos especiais; externamente, em relação à sociedade em geral, o Ministério Público conquanto se pretenda agente político de ação transformadora (GOULART, 2019), não se submete aos clássicos padrões da democracia representativa, haja vista que seus membros não são escolhidos por eleições abertas, mas sim por meio concurso público de provas e títulos (observadas algumas condições), de notória marca tecnocratizante.

Internamente, ao contrário do que a forma de seleção de seus membros poderia sugerir, as máximas hierarquizantes típicas da burocracia estatal são altamente contidas. A despeito da chefia do Ministério Público dispor de poderes aglutinantes, esses devem observar limites estabelecidos na Constituição Federal e em outras leis, com vistas a preservar a funcionalidade da entidade, face sua missão político-transformadora. Princípios tais como a independência funcional de cada membro e do respeito ao promotor natural, limitam a intervenção das chefias, tanto no conteúdo da ação dos membros, bem como no espaço de atuação desses.

Não se pretende aqui suscitar a inadequação desses princípios, reconhecidos como garantias – da sociedade, por interpretação – constitucionais para o bom exercício da atividade do Ministério Público, mas apenas destacar especificidades dessa entidade, a permitir a melhor compreensão de movimentos de mudanças institucionais e de suas ações políticas voltadas ao cumprimento de seu dever constitucional.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, §2º, dispõe que é assegurado ao Ministério Público a autonomia, e nessa autonomia funcional e administrativa seu principal marco regulatório, cuja análise, para fins de estudo de mudanças de política institucional, não pode deve ser desprezada.

Dada sua peculiaridade institucional, as ações do Ministério Público são marcadas pela alta discricionariedade na eleição de suas pautas, mas que, ainda assim, não desconsideram o contexto de atuação, tendo em conta os fins pretendidos (VIEGAS *et al.*, 2022). No entanto, essa conexão não tem por base, necessariamente, os interesses sociais republicanos, haja vista que apesar da mudança institucional trazida pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pouco avançou no sentido de dar concretude a essa mudança paradigmática (RIBEIRO, 2017). Assim, à luz de suas relações externas, pode-se afirmar que o Ministério Público goza, enquanto entidade estatal, de plena autonomia, podendo se fazer refratário a ingerências externas (inclusive aquelas decorrentes de um necessário controle democrático), em razão de frágeis instrumentos de *accountability* (SAMPAIO, 2022).

Ao se olhar, por outro lado, para os limites internos do Ministério Público, é visível que as relações entre o corpo burocrático e sua chefia guardam traços distintos daqueles observados nas demais entidades da administração pública, nas quais o princípio de hierarquia se apresenta de forma mais homogênea. Para melhor entender essa dinâmica, é fundamental fazer um desenho do corpo burocrático que integra o Ministério Público.

Salvo alguma exceção que foge ao conhecimento deste estudo, a estrutura burocrática no Ministério Público brasileiro é dividida, basicamente, em dois seguimentos: 1) membros e 2) servidores. Os primeiros são aqueles que, por força de acesso através de concurso público de provas e títulos, passam a integrar a carreira do Ministério Público, passando, observadas as disposições legais e regimentais, a apresentar a entidade, exercendo a independência funcional, e gozando de garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, além de vedações expressas no artigo 128, §5º, inciso II, do Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2024).

De outro lado, se colocam os servidores do Ministério Público, que podem ingressar na entidade por concurso público, ou por meio de nomeações em cargos em comissão ou funções de confiança, tendo suas funções vinculadas à atividade-meio e não gozando das prerrogativas e garantias estabelecidas aos membros. A esse grupo, as relações de hierarquia típicas da administração pública são plenamente aplicáveis.

A chefia do Ministério Público, a seu turno, é exercida por membro da carreira, através processo de seleção estabelecido nas respectivas leis orgânicas (perante o Ministério Público Federal, por ato de livre nomeação do Presidente da República; nos estados, por meio de indicação do Chefe do Poder Executivo, dentre aqueles escolhidos pelos membros da carreira para formação de lista tríplice).

Tais nuances da formação da burocracia do Ministério Público e de sua chefia são fatores primordiais para compreender os movimentos de mudança institucional, conferindo especial destaque às relações entre os membros da carreira e a chefia (que integra a mesma carreira), que ainda são marcadas por conexões corporativas (GOULART, 2019), mas também por valores caros à entidade e que reforçam a autonomia do corpo burocrático central, como a independência funcional dos membros, cuja expressão tradicionalmente afasta o controle hierárquico, em prol da preservação do dever de obediência exclusiva à sua própria consciência, e que, em certa medida, dificulta ações concertadas enquanto expressões de uma política institucional (SAMPAIO, 2022).

#### **IV. Metodologia**

A presente construção fundou-se em pesquisa qualitativa de natureza empírica. Sendo assim, foram utilizadas estratégias para coleta de dados direcionadas a compreender o movimento institucional que levou à construção do atual modelo de defesa da educação pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS).

Para tanto, a busca por esses dados foi realizada a partir de pesquisas documentais em expedientes normativos, procedimentos internos do MPRS e outros documentos produzidos pela entidade. Paralelamente, a fim de buscar elementos não expressos desse movimento, adotou-se a realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes do MPRS, que passarão, ao longo deste escrito, a serem designados como *Integrante 1*, *Integrante 2*, *Integrante 3*, *Integrante 4* e *Integrante 5*, cuja referência será feita, indistintamente por gênero masculino ou feminino, adotando-se, assim, estratégia capaz de proteger suas identidades, permitindo, dessa forma, a livre expressão acerca de suas impressões desse processo institucional.

A partir dos posicionamentos formais do MPRS revelados pela documentação obtida em pesquisa, mas permitindo que as impressões dos integrantes entrevistados tragam contornos não evidenciados naqueles registros, se objetivou compreender os elementos conjunturais críticos que favoreceram a estruturação especializada, permanente e progressiva da atuação do MPRS na defesa da educação.

## **V. Apresentação dos dados obtidos na pesquisa de campo e discussão**

O plano desta pesquisa surge ao aprofundar a temática da especialização do Ministério Público na defesa da educação, passando a olhar para o modelo adotado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, que diferentemente de outras unidades, passou a exercer a defesa do direito à educação por meio de promotorias de justiça regionais especializadas em educação, que atuando por regiões de grupo de municípios, passaram a cobrir todo o território gaúcho.

A adoção desse modelo, sob o formato de promotorias de justiça, de plano suscita questões que envolvem princípios organizadores do Ministério Público, como a independência funcional e o do respeito ao promotor natural, além de, evidentemente, suas consequências sobre efetividade de um processo de especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação.

Para compreender como se deu o processo de formação das promotorias regionais de educação, e como e se esse impactou na efetiva especialização na defesa da educação por meio de uma disposição organizacional por regiões do estado, é que se buscou em dados, tantos documentais, quanto aqueles fornecidos por integrantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio de entrevistas semiestruturadas.

A busca documental iniciou-se por meio de pesquisa no sítio eletrônico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, a fim de localizar os atos normativos responsáveis pelo estabelecimento de cada promotoria regional de educação. Dessa busca, foram localizados os Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça n.º 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015. Os referidos atos normativos davam conta de todas as promotorias regionais de educação, com exceção daquelas situadas nos municípios de Osório e Novo Hamburgo (apesar da indicação de suas existências no sítio eletrônico). Após investigações com integrantes da carreira, foi indicada a Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023, a qual criou as promotorias regionais de educação de Osório e Novo Hamburgo, passando o modelo, assim, a cobrir todo o território gaúcho.

Em paralelo à referida busca, foi solicitado à Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, informações gerais acerca da criação e implementação das promotorias regionais de educação, tendo o referido órgão encaminhado material escrito consistente nos Provimentos já mencionados, além de relatório de práticas apresentado na 17ª edição do Prêmio Innovare, no qual apresentava o modelo de promotorias regionais de educação como prática habilitada à premiação.

A leitura dos Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça n.º 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015, indicou que esses foram motivados por procedimentos administrativos que tramitaram no Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que se trata de órgão de cúpula, com atribuições regulamentares, normativas e de dissolução de conflitos internos. Por meio de busca no sítio eletrônico da entidade, observou-se que esses procedimentos se tratavam de discussão de conflitos de atribuições envolvendo discussão suscitada afeta a direito da criança e do adolescente, não tendo qualquer referência específica à defesa do direito à educação.

Como essas informações apenas são fornecidas por extratos, sem acesso à integralidade dos cadernos dos respectivos procedimentos administrativos, a fim de sanar qualquer dúvida acerca de eventual discussão sobre a estruturação de órgão especializado na defesa do direito à educação, foi solicitado a remessa dos autos integrais; no entanto, não houve resposta por parte do órgão solicitado.

Já em relação à Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023, o acesso a seu texto e aos motivos apresentados perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, foram obtidos no sítio eletrônico dessa. Conquanto tenha resumo da tramitação, não há registro de discussões sobre a proposta legislativa (que culminou na Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023), não se podendo afirmar se houve alguma, ou se a deliberação foi unânime sem quaisquer intervenções, além daquelas do proponente (Procurador-Geral de Justiça), e o parecer do deputado relator.

Face à suficiência dos elementos documentais acessados e disponibilizados, passou-se ao planejamento das entrevistas semiestruturadas. Como passo inicial foi considerada a elaboração do grupo de amostra. Dada a natureza qualitativa da pesquisa, o grupo de amostra foi intencionalmente selecionado seguindo os seguintes parâmetros: 1) ser integrante (membro ou servidor) do Ministério Público do Rio Grande do Sul; 2) ter envolvimento, direto ou indireto, no processo de criação do projeto da promotoria regional de educação; 3) ter atuado

em promotorias regionais de educação ao longo de sua carreira. Após contatos prévios, foram eleitos seis alvos, dos quais apenas um não retornou ao pedido de entrevista, tendo os demais aceito o convite.

Por se tratarem de entrevistas semiestruturadas, o roteiro de entrevista não contemplou perguntas diretas ou fechadas. Nesse sentido, o roteiro elegeu temáticas para suscitar o processo de retomada da memória e impressões dos entrevistados, sendo essas: 1) trajetória no Ministério Público do Rio Grande do Sul; 2) surgimento do debate acerca da especialização na defesa da educação; 3) nível de participação do entrevistado nesse debate; 4) impressões sobre a receptividade dos membros em relação à proposta de especialização na defesa da educação por meio de promotorias regionais; 5) a atuação na Procuradoria-Geral de Justiça na implementação do modelo especializado e regionalizado de defesa do direito à educação; 6) avaliação do atual estado das promotorias regionais de educação e prognósticos.

Com a realização das entrevistas, juntamente com a documentação obtida, foi utilizada a ferramenta Atlas.Ti para compilação dos dados obtidos em campo, seguindo-se com o estabelecimento de categorias relevantes à análise, as quais tiveram por referência as teorias neoinstitucionalistas, notadamente as abordagens adotadas em Rodrigues e Marinho (2023) e Mahlmeister (2021). Ainda, em razão do exauriente arrazoado apresentado em Rodrigues e Marinho (2023), julgou-se ser desnecessário a referência à fatores exógenos de fomento à especialização/despecialização em educação, muito bem explorados no referido artigo, sendo, assim, tomados como elementos dados no contexto, assim como no Ministério Público de Goiás (objeto da referida pesquisa), no seu equivalente gaúcho.

Observadas essas considerações, focando exclusivamente nos aspectos endógenos da mudança institucional, a discussão acerca dos dados obtidos seguirá a ordem das seguintes categorias: 1) práticas organizacionais consolidadas; 2) papel de liderança; 3) mudança de cultura organizacional, e 4) fortalecimento do modelo de defesa da educação e prognósticos.

#### *a) Práticas organizacionais consolidadas*

Após a coleta dos dados, algumas práticas relacionadas às circunstâncias do desenvolvimento institucional do Ministério Público do Rio Grande do Sul, já se apresentavam consolidadas previamente à discussão e implementação do primeiro modelo de promotoria regional de educação.

Dos elementos documentais coletados, observou-se todos os atos normativos (legais e infralegais) que importaram na criação de promotorias regionais de educação, tiveram como referência a prévia existência e o formato adotado pelo Poder Judiciário do Rio Grande de Sul de Juizados Regionais da Infância e Juventude, denotando uma prévia experiência do Ministério Público em atuar de forma regionalizada.

Essa experiência no atuar regionalizado é destacado no depoimento do *Integrante 2*, ainda focado em temática da execução de medidas socioeducativas a adolescentes:

*“E através das casas regionais para execução, nós começamos a entender a importância das promotorias regionais”.*

No entanto, apesar dessas referências, o *Integrante 3* e o *Integrante 5*, declinaram outras impressões acerca da relação entre a atuação perante os Juizados Regionais da Infância e Juventude e o porvir das promotorias regionais de educação, indicando ser tal circunstância elemento de somenos importância no processo de especialização em educação. Ao ser indagado acerca de uma prática regionalizada, o *Integrante 3* assim pontuou:

*“Não apenas nos casos de adoções internacionais, algumas questões nesse sentido”.*

A *Integrante 5*, por sua vez, ressaltou que apesar de se tratarem de Juizados Regionais da Infância e Juventude, essa era uma mera organização espacial, não importando numa atuação do Ministério Público de articulação regional:

*“(…) até se utilizou como critério de organização das promotorias essa referência dos juizados regionais para demarcar os territórios, né. Hã, mas porque era uma experiência solidificada, porque ela organizava especialmente a questão do ato infracional, né, das unidades de privação de liberdade, a sede das unidades de privação de liberdade era uma referência regional (...).”*

A despeito das impressões do *Integrante 3* e do *Integrante 5*, é inegável que o fomento da atuação regionalizada, ainda que restrita a alguns temas do Direito da Criança e do Adolescente, serviu à base de cogitação de outros modelos regionalizados, no caso, de atuação na defesa da educação.

Outra prática consolidada que as entrevistas retornaram como fator de agregação relevante à temática do direito à educação, foi a implementação no final dos anos 90, como ação estratégica de efetivação da regra prevista no artigo 56, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, por iniciativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul, da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI), cuja a permanência se constata até os dias atuais, em caráter ampliado e aperfeiçoado (MPRS, [s. d.]).

O *Integrante 1*, fazendo referência à FICAI, destaca como sua utilização permitiu ao Ministério Público olhar para as causas efetivas da exclusão escolar:

*“(...)Só que nessa época que esse grupo começou a avaliar que, bom, nós não estávamos conseguindo fazer um enfrentamento das causas da exclusão escolar. A gente estava lá toda a rede, né, escola, conselho tutelar, Ministério público fazendo a mesma coisa para esse aluno voltar para a escola, mas sem atacar as causas efetivas, o que que levava a exclusão escolar (...)”.*

Já a *Integrante 3* ressaltou a permanência e solidez da FICAI, enquanto estratégia de efetivação do direito à educação, no âmbito do MPRS:

*“(...) Porque é, em 27 anos, a sociedade mudou muito e a nossa atuação também, enquanto Ministério Público, né. As exigências da nossa atuação também, mas ela não se interrompeu por 1 mês sequer. Ministério público do estado do Rio Grande do Sul não ficou sem FICAI por um momento sequer”.*

Apesar da relevância da FICAI enquanto estratégia de ação encabeçada pelo MPRS, emergiu da fala da *Integrante 5* o processo de sua remodelagem, visando servir a uma atuação mais integrada do Ministério Público com os órgãos da rede de proteção:

*“E em 2011 havia um desgaste da ficha FICAI e uma percepção generalizada entre os atores que compartilhavam essa esse trabalho de que a ficha tinha limites importantes, que era preciso transpor, né, no sentido de que vinha se tornando um instrumento burocratizado, que era mais um instrumento para ser preenchido e com dificuldades de efetivação de um trabalho mais integrado com relação ao retorno isso, somado a outros problemas”.*

Apesar da referência à FICAI enquanto elemento de agregação do Ministério Público do Rio Grande do Sul ao redor do tema da educação, a provocação de sua rediscussão trouxe elementos cruciais para iniciar a possibilidade de um novo modelo de atuação, como destaca a *Integrante 5*:

*“(...) Bom, a gente chegou um redesenho da FICAI, uma repactuação dela nesse período aí de de 2011. Depois, inclusive, ela veio a se tornar online em 2015. Enfim, toda uma trajetória específica, mas dos debates deste grupo veio então a compreensão de que era preciso avançar no atendimento especializado à matéria [educação] no Ministério público. E é aí que surge uma proposta de atuação em promotorias regionais”.*

Conquanto tenha surgido como detalhe na fala do *Integrante 5*, a *Integrante 2* destaca que a construção de espaços dialogais no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul, era um processo em continuidade, como se refere ao movimento de regionalização das promotorias de justiça da infância e juventude, que antecedeu aquele objeto desta pesquisa:

*“(...) e depois Porto Alegre também uma regional, de Infância da Juventude e aí nós começamos enquanto promotoras a nos reunirmos, a discutirmos assuntos institucionais e provocarmos internamente uma política e uma visão crítica sobre o sistema político nosso de de políticas públicas, vamos dizer”.*

Ainda a *Integrante 2*, referindo-se a práticas dialogais no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul prévias à institucionalização das promotorias regionais de educação, destaca a existência de conselho de gestão garantindo a participação dos membros da base (promotoras e promotores de justiça, excluídos servidoras e servidores do MPRS), no assessoramento em relação a questões da administração superior:

*“(...) Então, também são 10 colegas de 10 regiões que entre eles se elegem conforme o interesse e eles formam um conselho que são ouvidas pela administração superior nas questões da gestão administrativa (...)”.*

Essas três situações consolidadas (a existência de juizados regionais da infância e juventude, o envolvimento na defesa da educação por meio da FICAI e a ocorrência de práticas dialogais, entre os promotores e promotoras de justiça da infância e juventude, como de todos através de um conselho de gestão), portanto, se apresentam como constatadas no momento histórico que antecede à criação das promotorias regionais de educação, merecendo, assim, serem consideradas na análise desse processo de mudança institucional.

#### *b) O papel da liderança*

Primeiramente, impõe-se, para fins de análise, delimitar o significado da liderança, exercida pelo/pela Procurador/Procuradora-Geral de Justiça em qualquer processo de mudança institucional no Ministério Público. A liderança não será tomada neste estudo como capacidade formal de tomar decisões – ainda que cruciais – relativa ao processo da mudança institucional, mas focar no móvel dessa decisão. Essa consideração é essencial, pois no objeto desta pesquisa é inegável que todos os Chefes do Ministério Público do Rio Grande do Sul no período de 2012 a 2023, foram relevantes, em razão de suas atribuições, na expedição dos atos regulamentares, ou das propostas legislativas relativas às promotorias regionais de educação, situação que emergiu no discurso de todos os sujeitos de entrevista, a maioria utilizando-se da expressão de que o *“Procurador-Geral [de Justiça] é quem tem a caneta”*.

Dessa forma, os dados colhidos em documentos, para análise dessa contingência, se apresentam pouco significativos, conferindo, assim, maior relevância às impressões dos sujeitos de entrevista, na avaliação do perfil e móvel do *Líder* para o processo de implementação das promotorias regionais de educação.

A fim de contextualizar essa análise, fundamental destacar que a ação especializada e regionalizada de defesa da educação pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul surgiu a partir de projeto, com designação de membros da carreira, que sem prejuízo de suas atividades regulares, passariam a atuação norteados por essa orientação especializada em educação. Nesse processo, como indica a fala do *Integrante 1*, foram ressaltados dois traços da liderança que se julgou determinante, a prévia atuação da Procuradora-Geral de Justiça à época como Promotora de Justiça da Infância e Juventude e sua inclinação para uma atuação em políticas públicas:

*“(...) um evento que foi promovido pela nossa procuradora geral na época, doutora Simone Mariano da Rocha, que ela era oriunda da área da infância, Juventude. Então ela tinha um olhar assim muito especial para a área, e foi promovido um evento na Serra, que era um regime de imersão para o Ministério público, fez ao fomento das políticas públicas e o nosso grupo trouxe essa ideia da especialização na educação”.*

O *Integrante 5* ressalta o perfil da gestão que deu origem ao projeto das promotorias regionais de educação:

*“A gente estava numa gestão aqui do MP bastante aberta aos direitos sociais”.*

Nota-se, portanto, das falas dos citados integrantes que dois aspectos foram relevantes para o exercício da liderança conduzir à formação das promotorias regionais de educação, primeiramente, o histórico da Procuradora-Geral de Justiça à época do projeto piloto de especialização regionalizada, como promotora de justiça da infância e juventude, aliado à sua inclinação à atuação no controle de políticas públicas para implementação de direitos sociais, fugindo da tradicional postura de atuação reativa do Ministério Público.

Ainda que nenhum dos sujeitos de entrevista tenham descartado a relevância das chefias que se seguiram – e que, na prática, foram responsáveis pelos atos de implementação normativa, como órgãos de execução (não mais como projeto), das promotorias regionais de educação – postura essa que se julga como produto de uma deferência corporativa, algumas falas sugerem uma certa resistência das chefias que se seguiram com o processo de regionalização especializada em educação:

*“(...) Aí ele veio, disse assim, não demanda tu sempre tem, né. Eu quero saber se nós podemos mostrar resultado, então eu digo, bom, ninguém tem que mostrar resultado no Ministério Público, tu não tem que mostrar que tu conseguiu condenar, tu não tem, mas a educação tem, é uma questão” (Integrante 1).*

### c) *Mudança de cultura organizacional*

Seguindo-se à apresentação das categorias que emergiram da pesquisa como fatores relevantes à mudança institucional que culminou com o estabelecimento das promotorias regionais de educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul, duas são realçadas, tanto dos documentos, quando das falas dos sujeitos de entrevista, a ação orientada por resultados e, aquilo que será nomeado por ora como colegialidade orgânica, tomada aqui como a adoção de procedimentos colegiados voluntariamente estabelecidos, mas de observância orgânica, pelos membros que passaram a figurar como responsáveis pelas promotorias regionais de educação.

Essas duas categorias, vale dizer, são reconhecidas como valores pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, como indica o *Relatório de Prática* apresentado na 17ª Edição do Prêmio Innovare, que representa acervo documental obtido em pesquisa. Segundo o referido documento, ao lançar a instalação das promotorias regionais de educação como boa prática para defesa do direito fundamental à educação, enfoca a questão da obtenção de resultados decorrentes da implementação do modelo regionalizado e especializado:

*“Destaca-se o trabalho com projetos estratégicos, escolhidos em razão do impacto social e que permitem mensurar a efetividade das ações”.*

Relevante destacar que o referido relatório de prática apresenta, graficamente, a evolução no atendimento de crianças pela educação infantil, como fruto da intervenção do Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio das promotorias regionais de educação.

Tal formato de atuação – orientada pelo resultado – é também trazida pelos sujeitos de entrevista, sendo, por alguns, problematizada a questão de como essa busca pelo resultado não é objeto de dimensionamento das tradicionais atuações do Ministério Público (persecução penal, atuação como fiscal da lei em processos judiciais etc.), ao contrário do que é exigido quando da temática de direitos sociais, como a educação:

*“(...) O que que nós levantamos, assim nós pegamos um projeto específico da educação infantil porque o Ministério, o Rio Grande do Sul na época tá, tinha, o TCE, tinha feito um ranking a nível nacional dos atendimentos na educação infantil. Em 2008, o Rio Grande do sul ocupava a 26ª, que era a última posição no atendimento de pré-escola; isso pro brio gaúcho foi um negócio horroroso. Assim, se tu é conseguir imaginar, né. E nós conseguimos demonstrar com esse trabalho e que em 2017, nós fomos para o, para o nono em atendimento” (Integrante 1).*

Entretanto, o estabelecimento de parâmetros para dimensionamento desses resultados na área da educação, ainda se apresenta como um grande desafio:

*“O que é resultado na educação? Porque, assim, o resultado judicial, a criminalidade diminuiu. Não, né? Mas assim eu fiz tantas audiências. Eu fiz tantos júris, eu tenho tantos processos e isso*

*não se mede numa regional de educação. Então essa parametrização do resultado a justificar uma maior estrutura é que é um grande desafio e eu vou te dizer até agora insolúvel” (Integrante 4).*

Ainda assim, a experiência no atuar dos integrantes das PREDUCs revela que a construção da estratégia de intervenção em determinada questão envolveria a análise diagnóstica do cenário e, ultimando, seus dados de impacto no meio social:

*“(...)político, no sentido de ser um grupo que discute a sua estratégia, que que reúne com corregedoria, que reúne com conselho, que organiza dados do seu trabalho para mostrar onde é que tem impactado. Ai já entra nos dados, né? Onde é que tem impactado, como que tem feito” (Integrante 5).*

Ao lado da ação orientada por resultados, os elementos obtidos em pesquisa apontam que a instalação das promotorias regionais de alimentação foi fruto e elemento fortalecedor uma prática de colegialidade orgânica, na qual as ações de intervenção da defesa do direito à educação, em sua grande parte, é objeto de debates e deliberações conjuntas entre os titulares dos órgãos executivos, por vezes acompanhados de órgão de coordenação (Centro de Apoio Operacional), inclusive, na inexistência de consenso, por meio de votações, com a submissão dos vencidos à deliberação da maioria, como indicam trecho do relatório de prática, bem como do teor de algumas entrevistas.

O relatório de práticas destinado à participação da 17ª edição do Prêmio Inovare, ao descrever os fatores de sucesso da prática, coloca a colegialidade ora indicada como um de dois fatores:

*“E, o segundo eixo, de construção de um trabalho conjunto e articulado entre os Promotores de Justiça dessas Promotorias de Justiça, em reuniões mensais dos órgãos de execução, que resultam em planejamento e atuação uniforme em projetos estruturantes de defesa do direito à Educação, de forma a impactar nos índices da educação do Estado do Rio Grande do Sul”.*

Essa colegialidade é também apontada pelos sujeitos de entrevista como um fator diferencial na atuação dos membros das promotorias regionais de educação:

*“A gente continua se reunindo uma vez por mês para programar ações. Então, minimamente, tu tem uma linha de atuação que é acordada institucionalmente, que todos reproduzem que normalmente ocorrem na forma de projetos, né. Isso faz com que esse grupo seja respeitado dentro da instituição” (Integrante 1).*

Tal prática, aqui denominada de colegialidade orgânica, se apresenta bastante dissonante da cultura institucional do Ministério Público, na qual vigora uma aparente

intangibilidade da independência funcional de seus membros. A institucionalidade do consenso criada na atuação das PREDUCs, sem ofender a independência funcional dos membros, lhe confere novas perspectivas de compreensão, como bem destacado pela *Integrante 4*:

*“Eu acho que tem assim, ah, vamos, vou tentar colocar em palavras, né? O fato de cada um, de ter um consenso entre os 10 regionais é uma coisa que realmente, ela é, eu está me fugindo da palavra, ela é, não é distópica, mas, é ela quebra paradigmas, tá. Por conta disso, ai eu vou fazer o que eu quero e azar de vocês, não, isso não existe, dentro das regionais, isso não existe”* (Integrante 4).

Esse novo *fazer* da independência funcional, colocando-a a serviço de uma estratégia coletivamente construída como é feito na prática das PREDUCs, vai, em grande medida, ao encontro conceitual de uma independência funcional estratégica (GOULART, 2019), contribuindo com a implementação de uma política institucional da organização. Essa dimensão é destacada na fala da *Integrante 5*:

*“E isso é um ponto alto da experiência. No meu ponto de vista, que é manter uma organicidade entre os membros que atuam na área do ponto de vista programático, do ponto de vista da estratégia institucional, do ponto de vista da estratégia para com a sociedade, né? Isso. Isso no meu modo de ver, veio possibilitando ao longo dos anos porque veja que é de 2011. Nós estamos em 2024, é uma experiência, que vem se mantendo, né”* (Integrante 5).

#### *d) Fortalecimento do modelo de defesa da educação e prognósticos*

Como última categoria extraída a partir dos dados de pesquisa, voltou-se o olhar para os caminhos organizacionais indicativos de um fortalecimento do modelo de defesa da educação eleito pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio das promotorias regionais de educação e os prognósticos dessa opção institucional tendo em conta um incremento no processo de especialização na defesa da educação por parte do Ministério Público.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a atual arquitetura institucional indica uma consolidação do modelo de promotorias regionais de educação, haja vista que, iniciado com um projeto piloto por meio de designações precárias por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, esse avançou com a criação de órgãos executivos (promotorias de justiça), submetidos aos regramentos que conferem a proteção constitucional para uma atuação independente do membro neles lotados (independência funcional e inamovibilidade), através das fórmulas legais de movimentação de carreira (promoção e remoção, por antiguidade e por merecimento).

Não obstante esse desenvolvimento institucional que consolidou o modelo regionalizado e especializado de defesa do direito à educação no Ministério Público do Rio

Grande do Sul, possa expressar seu fortalecimento, e conquanto sua apresentação como boa prática, para fins de participação da 17ª Edição do Projeto Innovare, não se trate de uma posição institucional vinculante, é inegável que essa posição indica um claro compromisso institucional não somente com a defesa do direito à educação, mas que essa seja instrumentalizada pela ação coordenada das promotorias regionais de educação.

Por outro lado, abordando os prognósticos em relação à manutenção e fortalecimento das promotorias regionais de educação, duas questões emergiram como instigativas à melhoria do modelo, a estruturação das unidades com corpo técnico especializado e o controle sobre o perfil e atuação do membro a ser lotado nessas unidades especializadas, a fim de garantir a melhor entrega do serviço. Acerca da seleção e do adequado desenvolvimento das atividades pelo membro lotado em promotoria regional de educação, assim pontua a *Integrante 4*:

*“Considerando essa questão de qualquer um, pode pleitear. E aí talvez a gente devesse ter uma corregedoria mais atuante para dizer, olha, infelizmente tu não está dando conta, não é? Claro, não vamos chamar de perfil, mas assim tu não está fazendo o que tem que ser feito. E aí com isso a gente pressionar, talvez você talvez, se a coisa funcionasse como devesse a gente não precisaria ter indicação”.*

A mesma *Integrante 4* segue problematizando sobre o conteúdo de um compromisso institucional do Ministério Público do Rio Grande do Sul na defesa da educação, corporificado por meio das promotorias regionais de educação, dando enfoque a uma falta de estruturação dessas para o exercício adequado de suas funções, circunstância essa já apontada por Taporosky e Silveira (2023) como uma constante nas experiências de especialização do Ministério Público na defesa da educação:

*“O que que é um compromisso institucional? Ele é, ele é ter criado as regionais de educação? Sim, mas ele ao longo do tempo, ele não deveria ter sido refeito, reformulado, como um casamento, que a gente vai casando todos os dias, né? Aquela coisa assim a gente casou, mas depois a gente vai renovando os votos, né? As pessoas vão mudando e tal, a sociedade, a nossa sociedade, Daniel, de 2010, ela não é a mesma de 2024, não é? Nós temos desafios muito maiores e, no entanto, a estrutura das regionais de educação é a mesma, né, com o seu assessor, com seu, né.”.*

A organização das informações nas categorias apresentadas, permite, assim, uma análise do processo institucional de especialização em educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul, tendo por pontos de referência a perspectiva neoinstitucionalista de escolha racional trazida por Rodrigues e Marinho (2023), ao abordar o papel da liderança da Chefia da organização no desencadear desse processo de especialização, mas também, nos permitir

reconhecer, dadas as especificidades organizacionais do Ministério Público que dispõe de uma burocracia (membros) com autonomia fortalecida (SAMPAIO, 2022), um movimento de condicionamento em razão de práticas e culturas organizacionais historicamente estabelecidas, mas ao mesmo tempo, de retroalimentação de novas práticas para uma nova modelagem desse ambiente organizacional, como destacado por Mahlmeister (2021).

Como os dados coletados indicaram, o papel da liderança, com as ressalvas já apontadas quando da apresentação dessa categoria, é de inegável relevância, mas, dadas as contingências vivenciadas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, essa relevância foi potencializada pelo perfil da líder por ocasião do início do projeto, haja vista seu histórico de carreira (tendo vivenciado semelhantes experiências quando da atuação em promotoria regional da infância e juventude), e sua vinculação a uma nova possibilidade de atuação do Ministério Público, fora daquelas que lhe são afetas, priorizando uma atuação mais enfática na defesa de direitos sociais (como a educação).

No entanto, como trouxeram os sujeitos de entrevista, essa mesma inclinação não foi vivenciada pelas Chefias que se seguiram, as quais passaram a exigir outros elementos de legitimação (resultados), ou dar o trabalho de especialização por encerrado (bastando a criação de promotorias regionais de educação em número suficiente para cobertura territorial do estado). A tomar pela experiência goiana (RODRIGUES e MARINHO, 2023), o Ministério Público do Rio Grande do Sul vivenciou momentos de virada de priorização da defesa da educação que poderiam ter permitido desmobilização do modelo de atuação regionalizada e especializada das promotorias regionais de educação. Mas isso não ocorreu, a sugerir que outros elementos fortaleceram a escolha institucional que não apenas o móvel da *liderança*.

Se a liderança foi relevante para o início da mudança institucional, e sua desmobilização (como se extraiu dos dados) não foi determinante para retrocessos na implementação das promotorias regionais de educação, é certo afirmar que outros fatores colaboraram com essa solidificação.

Esses fatores, de acordo com os dados coletados, trazem a preponderância de práticas organizacionais que historicamente eram dadas, mas, num processo de retroalimentação, permitiram o vivenciar de mudanças que fortaleceram o modelo de especialização representado pelas promotorias regionais de educação. Como apurado, o Ministério Público do Rio Grande do Sul já vivenciava experiência de atuação regionalizada nas questões relativas à infância e juventude, ainda que com espaços limitados de intervenção nessa dimensão. No entanto, esses

espaços já permitiam um olhar macro não apenas para o dia-a-dia da *práxis* forense, mas para articulação das políticas públicas necessárias à preservação dos direitos ali envolvidos, criando, então, espaços de construção coletiva entre os membros.

O olhar mais específico para uma das dimensões do direito à educação (acesso e permanência na escola) através da implementação da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI) numa atuação protagonista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, fomenta, quando das discussões do aprimoramento dessa ferramenta, um aprofundamento do debate em torno da especialização na defesa do direito à educação, antes apêndice da atuação nas questões relativas da infância e juventude, com um aprofundamento das práticas de construção coletivas que já vinham sendo pontualmente adotadas nas promotorias regionais da infância e juventude.

A janela de oportunidade proporcionada por uma liderança com histórico de atuação regionalizada, ainda no âmbito da infância e juventude, sensível à defesa de direitos sociais por meio de uma atuação do Ministério Público no espaço da política pública, viabiliza a implementação de projeto piloto do modelo especializado e regionalizado representado pelas promotorias regionais de educação. Convém destacar que a dialogicidade, fruto das práticas anteriores, serviu de método de atuação das primeiras promotorias regionais de educação, cujas deliberações das intervenções a serem realizadas era fruto dos consensos dos membros designados para essas unidades de execução. Esse agir dialógico e coletivo, a despeito da institucionalização das promotorias regionais de educação pelos Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça n.º 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015, e Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023, seguiu-se como prática orgânica, sendo balizador de suas ações estratégicas, mesmo diante da inexistência de normas formais que impusessem essa prática, ou ainda, de recurso à noção clássica da independência funcional garantida aos membros do Ministério Público brasileiro, o que autorizaria a qualquer dos titulares a não compor esse ambiente coletivo. Como reconhecido por diversos entrevistados, essa organicidade dessa colegialidade, formada no nascedouro da prática especializada e replicada pelos que se seguiram, é fator de relevante unidade desse grupo e, assim, fortalecimento do modelo das promotorias regionais de educação, apesar das mudanças de gestões – inclusive nas prioridades dessas – que se seguiram.

Vale ressaltar que esse novo modo de agir, permite problematizar, como sugerido por Ximenes *et al.* (2022), o que seja efetivamente especialização em educação, pois, abre possibilidades para discussão de um modelo de especialização que não foque, necessariamente,

numa capacitação especial do membro acerca das nuances do direito à educação, ou na divisão institucional de unidades de execução ou coordenação voltadas normativamente à temática de educação, mas sim no forma de agir, coordenada, planejada e coletivamente construída entre os membros do Ministério Público, haja vista a complexidade da política educacional. Esse modelo em voga no Ministério Público do Rio Grande do Sul, pode sugerir, então, uma nova perspectiva da finalidade da independência funcional de seus membros, voltada à atuação de articulação e controle nas políticas públicas de implementação de direitos sociais fundamentais, como o é a educação.

Ao lado dessa colegialidade orgânica, detém protagonismo um agir diferenciado do Ministério Público quando da defesa da educação. Enquanto as práticas tradicionais do Ministério Público, voltadas à persecução penal, ou mesmo nas atuações em processos judiciais nos quais há o predomínio do exercício da função de fiscal da lei, o dimensionamento dessas atividades, em regra, refere-se à quantidade dos atos executados, sem fazer (tradicionalmente) qualquer referência do impacto dessas atividades na vida social. O trajeto histórico de implementação das promotorias regionais de educação, ao contrário, passou a exigir não somente o olhar, portanto, da demanda existente para atuação na temática, mas também para os resultados dessa atuação. Tal mudança de enfoque traz ao Ministério Público um papel de relevância social, especialmente porque a atuação orientada por resultados, visa atingir, efetivamente, o cidadão, titular do direito (à educação, no caso). Essa mudança proporciona, assim, um processo de retroalimentação da política institucional, a fim de recolocar a defesa da educação, por meio das promotorias regionais de educação, num espaço de consolidação institucional de difícil desmobilização.

A despeito desses dois elementos – a colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados – passarem a integrar a prática organizacional historicamente instituída, o modelo de promotoria regional de educação enfrenta desafios para sua ampliação qualitativa, como a necessidade de estruturação, a fim de permitir um atuar mais rico, multidisciplinar e transversal, exigindo, assim, a estruturação de serviços auxiliares especializado. Da mesma forma, restou problematizado o controle interno sobre os membros que venham a exercer a titularidade dessas unidades de execução. Nesse sentido, a inamovibilidade, enquanto garantia dos membros do Ministério Público de não serem removidos de suas unidades sem consentimento, por juízos discricionários da administração superior, não pode servir à manutenção daqueles cujo atuar não vá ao encontro das práticas estabelecidas no exercício das promotorias regionais de educação, exigindo-se, assim, um aprimoramento do órgão correcional para essa identificação.

## VI. Conclusão

A presente pesquisa desvendou o processo de institucionalização das promotorias regionais de educação (PREDOCs) no Ministério Público do Rio Grande do Sul, revelando a força da colegialidade orgânica e da ação orientada a resultados como elementos centrais nesse processo. A investigação, realizada através de pesquisa qualitativa, com análise de documentos e entrevistas semiestruturadas, demonstrou como esses fatores, em sinergia com a experiência histórica do Ministério Público do Rio Grande do Sul e com o perfil de liderança da época, propiciaram a criação e consolidação desse modelo especializado na defesa do direito à educação.

A colegialidade orgânica, caracterizada por uma prática de diálogo, planejamento e ação conjunta entre os membros das PREDOCs, foi um diferencial crucial na construção da especialização. Essa prática, que transcende as normas formais e a autonomia funcional individual, se fortaleceu a partir de uma cultura de trabalho em rede, impulsionada pela experiência anterior com a Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI) e pelas reuniões das promotorias regionais da infância e juventude. A atuação conjunta e a busca por consenso entre os membros, mesmo diante da possibilidade de divergências, resultaram em ações coordenadas, alinhadas a uma visão estratégica e com maior impacto social.

A ação orientada a resultados, por sua vez, redefiniu a forma de atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul na área da educação. Em contraponto ao tradicional foco em processos judiciais e na quantidade de ações, a especialização demandou a mensuração da efetividade das ações, buscando impacto real na vida dos cidadãos. Essa mudança de paradigma, impulsionada pelo desejo de alcançar resultados concretos na educação, contribuiu para a consolidação do modelo, conferindo-lhe maior legitimidade interna e externa.

Embora o modelo das PREDOCs tenha se consolidado, a pesquisa revelou alguns desafios para sua ampliação qualitativa. A necessidade de estruturar as unidades com corpo técnico especializado e de implementar mecanismos de controle sobre o perfil e a atuação dos membros lotados, visando garantir a expertise e o compromisso com as práticas estabelecidas, são pontos cruciais a serem superados.

Em suma, a pesquisa demonstra que a especialização em educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul, representada pelas PREDOCs, não se trata apenas de um *design* institucional, mas sim de uma transformação profunda no modo de agir da instituição. A colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados, em conjunto com a experiência histórica

do Ministério Público do Rio Grande do Sul e com a liderança visionária da época, transformaram a defesa do direito à educação em um compromisso institucional, superando, em grande medida, as limitações da independência funcional e da fragmentação da atuação tradicional. A experiência gaúcha, portanto, se apresenta como um modelo inovador, capaz de inspirar outros órgãos do Ministério Público brasileiro a construir um futuro em que a defesa dos direitos sociais, em especial da educação, seja pautada pela colaboração, pelo impacto social e pela busca constante por resultados tangíveis.

## VII. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 132/2023. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. *Educação e Pesquisa*, v. 45, 2019. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945186597>.

HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. *Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008.

GOIS, A. *O ponto a que chegamos: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do ministério público*. [S. l.]: D'Plácido Editora, 2019.

GRANGEIA, M. L.; CARVALHAES, F.; COELHO, R. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. *Dilemas : Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289–317, 2021. <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32661>.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193–223, 2003. DOI 10.1590/S0102-64452003000100010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 23 abr. 2023.

STURZA, Janaína M.; GRANDO, Juliana B. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? *In: MACHADO STURZA, JOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: redefinindo garantias para a efetivação de direitos*. Curitiba: EDITORA CRV, 2015. p. 13–23.

KALMANOVITZ, S. El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, v. 5, n. 9, p. 189–212, 15 jun. 2003. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/196>. Acesso em: 18 ago. 2024.

MAHLMEISTER, R. POLICY FEEDBACK: O ARGUMENTO FUNDANTE DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO. Teoria & pesquisa : publicação do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, Sao Carlos, v. 30, n. 1, p. 70, 2021. <https://doi.org/10.31068/tp.30104>.

MIRANDA, R. D. S. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. Estação científica, v. 7, n. 2, p. 59, 2017. <https://doi.org/10.18468/estcien.2017v7n2.p59-75>.

MPRS. Manual do Usuário FICAI 4.0. [s. d.]. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/paginas/5086/>. Acesso em: 24 ago. 2024.

MPRS. Provimento 44, de 12 de junho de 2012. 12 jun. 2012.

RIBEIRO, L. M. L. Ministério Público: Velha instituição com novas funções? Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 113, p. 51–82, 2017. <https://doi.org/10.4000/rccs.6654>.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar n.º 16.066. 16 dez. 2023. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=74929&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=74929&Texto=&Origem=1). Acesso em: 17 ago. 2024.

ROBERT ALEXY. Teoria dos Direitos Fundamentais. trad. Virgílio Afonso da Silva. 3ª Edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

RODRIGUES, R. V.; MARINHO, C. M. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. Revista brasileira de ciência política, n. 41, 2023. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.41.269949>.

SAMPAIO, M. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? Opinião pública : publicação do CESOP, Campinas, v. 28, n. 1, p. 200–236, 2022. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022281200>.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A ATUAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL. Educação & sociedade, v. 44, 2023. <https://doi.org/10.1590/es.268153>.

VIEGAS, R. R.; BERLATTO, F.; MONGELÓS, S. A. A.; DE LIMA, D. D. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica. Direito público (Porto Alegre), v. 19, n. 101, 2022. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.5769>.

VIEIRA, S. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 88, n. 219, 1 ago. 2007. DOI 10.24109/2176-6681.rbep.88i219.749. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1469>. Acesso em: 9 dez. 2023.

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. Direito público (Porto Alegre), v. 19, n. 101, 2022. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.5791>.

#### **4. O Ministério Público como parte ativa da rede de políticas educacionais: Um estudo a partir da atuação das Promotorias Regionais de Educação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**

##### **Resumo:**

Este estudo analisa a atuação das Promotorias Regionais de Educação (PREDUCs) do Ministério Público do Rio Grande do Sul no projeto “Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens”. As PREDUCs, com atuação especializada e regionalizada, demonstram um modelo de controle colaborativo na rede de políticas públicas educacionais. Sua atuação vai além do controle legalista, promovendo diálogo e articulação com diversos atores para garantir a efetividade do direito à educação. A pesquisa destaca a importância da especialização, da proximidade com os municípios e da construção conjunta de soluções. Embora eficaz, o modelo apresenta desafios quanto à preservação da independência do MP em relação à gestão pública. Futuras pesquisas devem aprofundar os limites do controle colaborativo e a independência do MP frente ao governo.

**Palavras-chave:** Direito à Educação – Ministério Público – Rede de políticas públicas - Controle externo da política pública – Controle colaborativo.

##### **I. Introdução**

O advento da Constituição Federal de 1988, enquanto materialização de um novo pacto social que seguiu ao período da ditadura civil-militar iniciada em 1964, buscou modelar novos contornos da república brasileira, desta vez orientados pela justiça social e dignidade da pessoa humana.

Na esteira deste objetivo, novos institutos foram criados, mas também, outros já existentes, foram ressignificados; dentre esses, o Ministério Público, sem dúvidas, foi um dos que mais recepcionou as influências no novo marco da cidadania trazido pela Constituição Federal de 1988. Antes exercendo a procuradoria dos interesses estatais, além da titularidade da ação penal, ao Ministério Público, sendo-lhe preservada essa última prerrogativa, foi

conferido um plexo de atribuições que, afastando-o da sociedade política, o colocou ao lado a sociedade civil, na defesa dos interesses democráticos e dos direitos sociais (GOULART, 2019).

Tal mudança de órbita, obviamente, impactou na relação do Ministério Público com o ente estatal, levando-o para um espaço de exercício de controle externo da administração pública, à similaridade da figura do *Ombudsman* existente em outros países, mas dotado de plena autonomia e de capacidade de ação para intervir, mesmo contra os interesses do ente estatal, mas sempre no sentido do cumprimento da promessa constitucional.

Marcada não somente pelo reforço da preservação dos direitos individuais, como reflexo do nefasto período ditatorial que a antecedeu, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao estado brasileiro, com o reconhecimento e estabelecimento de direitos sociais, relevante função ativa para promoção desses mesmos direitos, cuja implementação demanda ações que tenham o condão de dar concretude aos direitos sociais estabelecidos, por meio da entrega dos serviços que os instrumentalizam. Diante desse imperativo, a política pública, antes mera expressão do poder discricionário da administração, ganha contornos legais para além daqueles inerentes à sua mera regulamentação. A norma jurídica passa a se preocupar quanto à existência, eficiência e legalidade das estratégias e ações integrantes da política pública.

Nesse sentido, a ação de controle da administração pública pelo Ministério Público, da mesma forma, avança, para não apenas focar na legalidade das ações do ente público, mas especialmente, para garantir que a oferta dos serviços reflita a concretização dos direitos sociais insculpidos no texto constitucional. Em outros termos, o Ministério Público, sem prejuízo das demais instâncias de controle da sociedade civil, assume papel relevante no controle do processo da política pública de direitos sociais, indo além da existência dessa ou de sua legalidade formal, mas preocupando-se quanto à sua efetividade.

Olhando especialmente ao direito social à educação, esse desafio assume grandeza escalar, haja vista que sua concretização não se satisfaz apenas como a entrega material do serviço (acesso e permanência na escola), mas também com outros elementos, como o padrão de qualidade do ensino, sua gestão democrática (quando da escola pública), a valorização dos profissionais da educação, regras especiais de financiamento, regime de colaboração entre os entes federados etc., isso tudo visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, como destacado no artigo 205, da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, voltado ao direito à educação, torna-se necessário o aprofundamento de compreensão acerca do controle exercido pelo Ministério Público sobre o ente estatal, como parte de uma rede integrada e tendo em perspectiva que sua missão constitucional visa garantir a efetivação da promessa constitucional. Objetiva-se, então, problematizar o *savoir-faire* do controle da política educacional pelo Ministério Público, com foco especial na estratégia voltada a sua plena efetivação pelo gestor público. Para tanto, tomou-se por objeto de análise a atuação das Promotorias Regionais de Educação (PREDOCs) do Ministério Público do Rio Grande do Sul, haja vista, sua organização institucional, moldada para atuação especializada e regionalizada na defesa do direito à educação, além de seu papel em projeto de governança encabeçado pelo ente ministerial, no caso específico voltado à busca ativa de alunos e alunas à rede pública de ensino, no cenário de retomada das aulas após o controle parcial da pandemia da COVID-19.

A construção desta análise, portanto, passará pela apresentação nas seguintes seções: a) metodologia, no qual serão abordados aspectos relacionados à estratégia de pesquisa e coleta de dados; b) a revisão de literatura, na qual se pretenderá trazer panorama geral de como o Ministério Público tem atuado no controle da política pública, objetivando a efetividade do direito à educação; c) referencial teórico, que buscará na abordagem conceitual do *policy network* (rede de políticas) parâmetros de análise dos dados obtidos em pesquisa de campo; d) apresentação e discussão dos dados obtidos, e e) conclusão.

## **II. Metodologia**

A presente construção fundou-se em pesquisa qualitativa de natureza empírica na qual se almejou compreender as consequências na execução da política educacional gaúcha oriundas do controle exercido pelas promotorias regionais de educação (PREDOCs).

A fim de sistematizar a busca dos dados, foi eleito como objeto de estudo de caso o projeto “Busca ativa escolar nas redes estadual e municipal de ensino no contexto da pandemia do Covid-19”, do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Ainda que o referido projeto ainda esteja em execução almejando novas abordagens, a intencionalidade em sua escolha se fundou no sucesso da criação de espaço de governança em rede da política educacional por diversos atores e protagonizada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Delimitado o objeto do estudo de caso, a busca por esses dados foi realizada através de pesquisas documentais em procedimento interno do MPRS de gestão do projeto, conduzido pelo Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude e outros documentos relativos ao projeto, como acordo de cooperação interinstitucional, relatórios e manuais. Paralelamente, a fim de buscar elementos não expressos na documentação analisada, adotou-se a realização de entrevistas semiestruturadas com 4 integrantes do MPRS, que passarão, ao longo deste escrito, a serem designados como *Integrante MP1*, *Integrante MP2*, *Integrante MP3*, *Integrante MP4*, cuja referência será feita, indistintamente por gênero masculino ou feminino, adotando-se, assim, estratégia capaz de proteger suas identidades, permitindo, dessa forma, a livre expressão acerca de suas impressões.

Da mesma forma, foi realizada entrevista semiestruturada com integrante da rede externa da política educacional, que guardadas as mesmas medidas de preservação da identidade, será denominada *Integrante RE1*.

Vale destacar que foram realizadas diversas tentativas de acesso a outros integrantes da rede externa que tenha participado do mesmo projeto, no entanto, não houve qualquer retorno a essas solicitações.

A partir dos posicionamentos formais do MPRS revelados pela documentação obtida em pesquisa, mas permitindo que as impressões dos integrantes entrevistados tragam contornos não evidenciados naqueles registros, se objetiva compreender como a organização especializada e regionalidade de defesa da educação atua no controle da política educacional e se essa atuação apresenta traços qualificados voltados à efetividade dessa mesma política.

### **III. A evolução do papel do Ministério Público no processo da política pública educacional**

Tendo como ponto de partida seu novo formato constitucional, o Ministério Público brasileiro tem realizado trajetória institucional no sentido da especialização e sofisticação da atuação na defesa do direito à educação, movimento esse que o coloca como um dos atores na rede da política pública educacional, voltado à garantia da entrega dos serviços educacionais com observância dos princípios e regras estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e nos demais textos legais e infralegais. A despeito dessa constatação, é relevante entender esse movimento, bem como situar o atual momento do controle da política educacional pelo Ministério Público.

Inicialmente, ainda como fruto de uma tradicional compreensão do princípio da separação dos poderes, por meio do qual a discricionariedade do gestor – salvo em casos de manifesta ilegalidade – estava preservada de qualquer forma de controle externo (de caráter, predominantemente jurisdicional). Nesse sentido, importante destacar tal perspectiva nas reflexões acerca do controle do Ministério Público sobre os atos da administração pública em obra do início do século corrente:

“Evidentemente que tal área de segurança [*da decisão administrativa pela discricionariedade administrativa*], para manter-se no quadro da legitimidade e, portanto, em seu correto âmbito de expressão, há de acantonar-se nos limites impostos pelo dever de ‘boa administração’, isto é, as que decorrem de uma racional adequação entre os atos praticados e a finalidade legal que os justifica. Até porque referida área de segurança do administrador denomina-se ‘liberdade legal’, mas verdadeira e real discricionariedade se constitui no *mérito* do ato administrativo. É este o campo e só este que é insindicável pelo Judiciário (MELLO JUNIOR, 2001, p. 291).

Tal noção de intangibilidade do mérito administrativo, cingido apenas à estrita proibição legal e ao conceito subjetivo de “boa administração”, passa a ser objeto de reflexão, especialmente, com o aumento dimensional dos contornos dos direitos humanos enquanto objeto concreto do princípio do acesso à justiça (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JÚNIOR, 2017). Nesse passo, a política pública, antes categoria com discussão restrita aos espaços de gestão, assume, enquanto instrumental de efetivação de direitos humanos dependentes da atuação proativa do estado (STURZA e GRANDO, 2015), posição de objeto de destaque das ações de controle pelo Ministério Público.

Em relação à efetivação do direito à educação, nota-se um avanço na atuação do Ministério Público que avança para além das medidas judiciais individualizadas (HOFFMANN e BENTES, 2008; SILVEIRA, 2017), focando em uma atuação de cunho coletivo, mas ainda primando por um modelo de controle que atua no pós-falha da política.

Esse cenário é marcado por uma atuação do Ministério Público visando à correção para a adequada prestação do serviço, utilizando-se dos comuns recursos, tanto judiciais (ação civil pública), quanto extrajudiciais (ajustamento de conduta). No entanto, como apresenta Silveira (2010), uma mudança na atuação do Ministério Público é constatada, quando começa a fomentar, a partir da sua posição de controle da administração (e portanto, da política pública educacional), uma atuação da sociedade civil, notadamente através da realização de audiências públicas.

Esse movimento, muito bem detalhado por Botega (2023) em evento que congregou membros do Ministério Público brasileiro dedicados à atuação na defesa do direito à educação, aporta em seu momento atual priorizando um formato de atuação voltado à articulação da política pública (GOULART, 2019), assim integrando a rede da política educacional, impactando com suas intervenções na condução dessa (SCHABBACH e GARCIA, 2021), bem como em movimentos de sua mudança (SILVEIRA, 2017), além promover a reflexão de novos limites à discricionariedade administrativa a partir da discussão do dimensionamento do mínimo existencial quando tratado o direito à educação (TAPOROSKY e SILVEIRA, 2019).

Não obstante os registros de atuação e de impacto do Ministério Público brasileiro na política educacional, necessário compreender em que consiste, de fato, uma atuação “articuladora”, como expressão qualificada da ação de controle da administração pública. Importante, ainda, considerar que conquanto haja certa uniformidade nesse movimento, a diversidade organizacional do Ministério Público em cada unidade da federação possibilita arranjos de articulação cuja amplitude de diversidade pode ser enorme. Nesse sentido, como será melhor apresentado por ocasião da análise e discussão dos dados coletados, o olhar para a experiência gaúcha, dada sua organização especializada na defesa da educação, permitirá reflexões acerca desse formato de atuação de controle.

#### **IV. Organizações de controle e rede de políticas públicas**

Compreender o impacto de organizações de controle externo no processo de elaboração, desenvolvimento e entrega da política pública, não pode prescindir de perspectiva analítica que olhe para esse fenômeno não meramente como um encadeado de atos administrativos sob gestão do executor público, mas sim como uma “teia” em que as intervenções de diversos atores proporcionam resultantes mais ou menos extensas nesse processo. Nesse contexto, recorrer às formulações teóricas da *policy network* são de extremo valor para essa compreensão, a fim de encaminhar conclusões válidas a partir da análise dos dados coletados em campo.

Nesse sentido, relevante buscar conceitos de rede de políticas públicas, enquanto categoria teórica, a fim de determinar os limites de sua utilização no cenário concreto.

Para Cháques Bonafont (CHAQUÉS BONAFONT, 2004) as políticas públicas são fruto de um processo de intercâmbio e negociação de diversos atores, públicos e privados, sob um determinado marco normativo, para fins de troca de informações e recursos. Para Rhodes, por sua vez, o conceito de rede de políticas, funda-se não necessariamente num processo voluntário

de intercâmbio e negociação, mas nas relações de interdependência por esses mesmos recursos, pelo governo e grupos de interesse (RHODES, 1986).

Sem desconsiderar eventuais divergências nos conceitos apresentados, a estrutura de redes na construção e desenvolvimento da política pública é modelo que vem ao encontro dos elementos fáticos dos arranjos políticos que movem o interesse público nessa sua materialização. Para tanto, esse olhar sobre essas conexões tenta ofertar modelos de respostas sobre a extensão de uma determinada política pública e o papel de influência de cada ator nesse movimento.

Nesse sentido, como destacam Brockhaus *et al* (2014), a análise de funcionamento da rede e o papel de cada ator, permite melhor compreender, como naquela determinada política pública os papéis e poderes desses atores repercutem com maior ou menor intensidade, indicando assim, sua relevância para consecução do objetivo pretendido, e partindo dessas constatações, promover ajustes na atuação dos atores para melhor eficiência da rede.

Assim, a análise de qualquer política pública, objetivando compreender a dinâmica de seu funcionamento e o sucesso, ou insucesso, em seus resultados, exigirá esse olhar clínico fornecido pelo modelo de rede de políticas.

Se a análise trazida pela *policy network* permite dimensionar o papel e influência dos atores em determinado nicho da política pública, cumpre, para os objetivos deste escrito, tensionar como se comportam as organizações de controle externo, como o é o Ministério Público brasileiro, nesse cenário. Para tanto, a fim de permitir a adoção de modelo teórico como o maior nível de generalidade, a utilização da disseminada figura do *Ombudsman*, como ente de controle externo da administração pública, será fundamental.

Importante, contudo, ressaltar que não é pacífico reconhecimento ao Ministério Público do papel do *Ombudsman* brasileiro. Como asseveram Bezerra (2010) e Mello Júnior (2001), por razões diversas, o Ministério Público não pode ser equiparado à figura do *ombudsman*; por outro lado, vendo sim equivalência nas funções, Santos e Rita (2020) e Goulart (2019), reconhecem ao Ministério Público a essencialidade do papel exercido pelo *ombudsman* em outros países, caracterizando-se como a *Ouvidoria do Povo*.

Sem desconsiderar o referido dissenso, a utilização da figura do *ombudsman*, enquanto arquétipo generalizante do exercício do controle externo da administração pública (e portanto,

da política pública) será de extrema utilidade. Nesse passo, Bezerra aponta algumas características mínimas que identificam a figura do *ombudsman*:

“a) O ombudsman é um funcionário independente e não influenciado pelos partidos políticos, representante da legislatura, em geral estabelecido na Constituição, que vigila a administração; b) ocupa-se de queixas específicas do público contra as injustiças e os erros administrativos; c) tem o poder de investigar, criticar e dar publicidade às ações administrativas, mas não o de revogá-las” (BEZERRA, 2010).

Conquanto a figura do Ministério Público não contemple algumas das referidas características, a presença de outras, notadamente as relativas à independência funcional de seus membros, capacidade investigativa (e, avançando, de provocação do sistema de justiça contra irregularidades nos atos da administração pública), e a garantia de acesso da população para formulação de queixas, permitem validar a utilização da figura do *ombudsman* enquanto comparativo útil para compreensão do papel ente de controle externo na rede de políticas públicas.

Estabelecida a premissa de utilização da figura do *ombudsman* como elemento geral de representação do controle externo, importante localizá-lo no complexo da rede de políticas públicas. A despeito de não ter afastado explicitamente as organizações de controle externo de sua análise, Chaqués Bonafont, destaca, em suma, dois atores centrais, os grupos sociais e o Estado:

“Su desarrollo [das redes de políticas] pone de manifiesto cómo el análisis de las políticas públicas no puede ser entendido únicamente como un proceso guiado por las luchas entre grupos de presión por imponer su preferencias e intereses sobre el resultado político, ni como el resultado de la acción autónoma del Estado” (CHAQUÉS BONAFONT, 2004, p. 53).

No mesmo sentido, Rhodes e Marsh (1992) não fazem referência expressa a entidades de controle no panorama da rede de políticas públicas. Não obstante, ao promoverem categorização das modalidades de redes, permitem sugerir a participação dessas em um agrupamento que chamaram de redes intergovernamentais, haja vista que tais entidades, de alguma maneira, integram o aparato estatal. Importante ressaltar que tal conclusão não se dá apenas pela natureza pública dos entes de controle externo, mas especialmente, pelas características estabelecidas nessa modalidade de rede, quais sejam, participação de integrantes com capacidade decisória, um amplo conjunto de interesses em relação a todos os serviços públicos, uma limitada interdependência vertical entre os membros, e uma ampla capacidade de articulação horizontal entre os membros.

Já Johns e Epperson (2022) realizam um estudo mais focado no papel do órgão de controle (representado pela figura do *ombudsman*) no interior da rede de políticas. De acordo com os autores, a participação do ente de controle externo na rede de políticas é inquestionável, a qual, sendo orientada pelos princípios de independência, imparcialidade, informalidade, e movido pelas queixas endereçadas pelos cidadãos, vê na participação da rede da política pública espaço adequado para, antever práticas preventivas às queixas, por meio de sua atuação na rede de política, marcada por uma participação colaborativa, visando a melhoria e confiança do serviço público.

Relevante, ainda, destacar que tal percepção vai ao encontro da crítica formulada por Wildberger e Gileá (2020), que sustenta a necessidade de revisão da postura dos órgãos de controle em relação à política pública, a fim de que não exerçam tal atividade apenas pelo cumprimento estéril da legislação formal, mas sim, voltada à efetiva entrega do serviço que concretize o direito social. Para tal empreitada, imprescindível o diálogo constante e eficaz entre os órgãos de controle externo e os gestores da administração pública.

Complementando a perspectiva colaborativa então apresentada, a contribuição de Souto e Oliveira, a despeito de voltada para o controle interno da administração pública, faz emergir alguns aspectos replicáveis às entidades de controle externo, tendo em conta as conclusões apresentadas por Johns e Epperson (2022):

“Neste particular, a descoberta do núcleo positivo torna possível identificar a presença das quatro competências apreciativas, como indicado por Barrett (1995) e incorporadas por Cooperrider, Whitney e Stavros (2009): (...) e (4) capacidade de criar e de integrar fóruns nos quais seus membros se envolvam e estejam dispostos a colaborar no diálogo contínuo e na troca de ideias sob diversas perspectivas acerca de si e da organização, em meio a um ambiente participativo e de alto comprometimento com a missão (competência colaborativa)” (SOUTO e OLIVEIRA, 2018, p. 9).

Dessa feita, o olhar de controle colaborativo dentro de uma rede de política será fundado nos referenciais ora apresentados, ainda que, eventualmente, alguns aspectos típicos da organização política brasileira, precisem ser adaptados (FREY, 2000).

## **V. Apresentação dos dados obtidos na pesquisa de campo e discussão**

A pesquisa de campo logrou êxito em desvelar alguns aspectos que, conquanto presentes nas premissas que reconhecem ao Ministério Público um papel de articulação da política pública, ainda não haviam sido analisados de forma mais atomizada, permitindo, assim, uma

melhor compreensão do atuar do Ministério Público, enquanto órgão de controle externo, na rede de política pública educacional.

Tal análise, por sua vez, se deu através de estudo de caso, focado na execução do projeto do Ministério Público do Rio Grande do Sul denominado *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*. A intencionalidade por detrás de tal escolha, reside no reconhecido papel de relevância do Ministério Público do Rio Grande do Sul na retomada do retorno às atividades presenciais após o início de estabilização da pandemia da COVID-19, e no atingimento de resultados de sucesso no retorno de alunos afastados pelo período pandêmico (CASAROTTO e TEIXEIRA NETO, 2023), estando o projeto ainda em curso, atualmente voltado a outros aspectos da defesa do direito à educação.

Entretanto, vale ressaltar que essa iniciativa não foi fruto de uma ação centralizada na gestão do MPRS (corporificada no Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude), mas já vinha sendo objeto de acompanhamento e atuação das promotorias regionais de educação (TEJADAS e ROSA, 2023), as quais, após a organização do projeto, passaram a integrá-lo.

Estabelecido o caso objeto de estudo, passou-se à escolha das estratégias de coleta de dados a permitir, até então, a melhor compreensão do papel e forma de atuar das PREDUCs na política educacional gaúcha. Dada a natureza institucional que envolveu o referido projeto, a pesquisa documental em procedimento administrativo de sua gestão, foi considerada imprescindível à obtenção dos dados explícitos e formalizados dessa trajetória. Paralelamente, para obtenção de outros dados implícito, decidiu-se por realizar-se entrevistas semiestruturadas com integrantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul que tivessem tido atuação ativa nesse processo, bem como integrantes das redes externas, sejam das redes de ensino (estadual e municipais), do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e outras (como universidades).

Segundo tal estratégia, foi solicitado ao Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude do Ministério Público do Rio Grande Sul (CAOEIJ) cópia integral do procedimento administração relacionado ao acompanhamento do projeto *Busca Ativa e Recuperação de Aprendizagens*. Em resposta, o CAOIEJ deferiu o pedido solicitado, tendo encaminhado cópia integral do procedimento de gestão administrativa n.º 00019.000.022/2021.

Em outra frente, foram planejados roteiros de entrevistas semiestruturadas, sendo que um destinado aos integrantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul, e outro, aos integrantes da assim chamada *rede externa*.

Para eleição dos sujeitos de entrevista, foram estabelecidos alguns critérios. Aos integrantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul, era necessário que tivessem participado ativamente no projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*. Já em relação aos integrantes da rede externa, buscou-se a condição de gestor educacional das redes municipais (pelo menos um município de cada regional da respectiva PREDUC), e representantes da rede estadual de ensino, além de representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME/RS), da Associação dos Conselheiros e Ex-Conselheiros Tutelares do Rio Grande do Sul (ACONTURS), essas entidades que integram, juntamente com outras, o Acordo de Cooperação Institucional firmado com o Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Após o contato realizado, dentre os integrantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul, foram eleitos 4 sujeitos, de 5 tentados. Já em relação aos integrantes da rede externa, apenas 01 retornou contato, tendo assim sendo o único eleito.

Os dados obtidos trouxeram informações acerca do modo de atuar das PREDUCs, enquanto órgãos de execução especializados para defesa do direito à educação, e na sua efetividade, especialmente tendo sua articulação com a rede externa territorializada para acesso aos dados que municiaram a atuação do CAOEIJ (enquanto entidade coordenadora do projeto). Essa circunstância proporcionou uma reflexão sobre o papel de órgãos de controle externo (como é o caso do Ministério Público) nas relações dinâmicas da rede de políticas públicas, problemática essa que passou a conduzir a análise dos dados.

Para compilação dos dados alcançados foi utilizada a ferramenta Atlas.Ti, seguindo-se com o estabelecimento de categorias relevantes à compreensão do problema, as quais tiveram por referência os estudos de rede de políticas de Chaqués Bonafant (2004) e Rhodes e Marsh (1992), mas aqui com as percepções trazidas por Johns e Epperson (2022), que destacam o papel do ente de controle externo (lá, o *ombudsman*, aqui o Ministério Público) na rede de política pública.

Delimitado o referencial, focando na forma de atuação das PREDUCs no projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*, a discussão acerca dos dados obtidos seguirá a ordem das seguintes categorias: a) Unidades especializadas e regionalizadas como fator

diferencial do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*; b) Controle colaborativo como prática de atuação das PREDUCs;

a) *Unidades especializadas e regionalizadas como fator diferencial do projeto Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*

Como ponto de partida da análise, toma-se como o modelo de defesa do direito à educação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, organizado por meio de promotorias de justiça especializadas e com atuação em territórios que envolvem grupos de municípios que guardam similaridades entre si, denominadas Promotorias Regionais da Educação, impactou no projeto amplo que visava a retomada de alunos que restaram afastados do ambiente escolar em razão do cenário da pandemia da COVID-19.

Como disposto na apresentação do projeto, constante do Procedimento de Gestão Administrativa n.º 00019.000.022/2021, o objetivo geral do *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* era:

“Fomentar o desenvolvimento da Busca Ativa Escolar como meio garantia do direito social à Educação de todas as crianças e adolescentes, garantindo a matrícula escolar a qualquer tempo e a necessária elaboração de plano de ação para recuperação da aprendizagem desses alunos” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021,Evento 2, p. 8).

Importante ressaltar, dado o objeto desta pesquisa, que o Projeto *Busca Ativa Escolar*, por uma questão metodológica, pode ser desagregado em duas perspectivas, a da macrogovernança, cuja liderança, por parte do MPRS, restou à incumbência do CAOEIJ; nesse espaço, as pactuações seriam marcadas por ajustes de grande amplitude e aspectos diretivos. Por outro lado, a aproximação com as redes e sua realidade (a partir das diretivas aprovadas no comitê de macrogovernança), seria atribuída às PREDUCs em cada regional, onde a articulação próxima, com o respectivo monitoramento das ações, seria efetivada. É nessa última perspectiva que se aprofundará.

Como estratégia inicial de ação, sem prejuízo de outras (inclusive de sensibilização interna, especialmente para as promotorias de justiça da infância e juventude) que foram necessárias à viabilização do processo, passou-se à sensibilização das redes externas acerca da importância do projeto, como meio de garantia do direito à educação. Nessa fase, a intervenção das PREDUCs, foi de extrema importância dada sua proximidade com os municípios de cada regional, favorecendo articulação que fomentaria a participação dos representantes de cada rede municipal e das regionais da rede estadual, em reuniões designadas conforme planejamento, as

quais foram bem-sucedidas, haja vista que atingiram índice de participação de 84,5% dos municípios gaúchos (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Tal constatação indica, em primeiro plano, a alta capacidade de articulação das PREDUCs em seus territórios (regionais). A confirmação de tal capacidade foi demonstrada quando, em fase posterior, as PREDUCs foram instadas solicitar informações das suas redes, e obtiveram índice de respostas 95,17% das redes municipais de ensino, e 96%, das coordenadorias regionais da rede estadual de educação (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Essa capacidade de articulação das PREDUCs e a sua capilaridade nos territórios, foi de suma importância para o sucesso do projeto, especialmente na parte que toca ao retorno dos alunos às salas de aula, haja vista que a estratégia ainda se encontra em curso, agora voltada mais à recuperação de aprendizagens e outras finalidades. Tal posição estratégica foi altamente destacada pelos integrantes do MPRS entrevistados:

“Eu acho que o modelo da busca ativa ele facilita no sentido da articulação com as mantenedoras, com a os conselhos de educação que a gente consegue ter uma capilaridade uma, uma comunicação rápida, né? Hoje, por exemplo, eu tenho um grupo de WhatsApp com todas as minhas secretarias de educação” (*Integrante MP1*).

O *Integrante 2* ressalta como o modelo regionalizado e especializado de defesa da educação é refletido num atuar orgânico e coordenado das PREDUCs, o que permitiu uma ação organizada em prol da execução do projeto em todos os territórios:

“Então, essa grande interface entre educação e infância e juventude e se nós não tivéssemos os regionais de educação, esse trabalho não seria implementado, com certeza ele não seria implementado, porque implementar em um município e não implementar, num é que fica um pouco adiante, porque o colega não acredita ou na independência funcional dele, acha que não precisa, né? (...). Então, se não fosse os regionais de educação, eu tenho certeza que a busca ativa e recuperação de aprendizagens não estaria implementado porque não adianta implementar em um município, não no outro. A gente aumenta as desigualdades sociais. E um dos pontos positivos é que nós adaptamos o projeto de acordo com a região ou até o território do município, mas o foco é que todos tenham acesso aos nossos projetos de PREDUCs que e que ele faz significado para aquele território que haja uma adesão.” (*Integrante MP2*).

A *Integrante 3* traz a capilaridade territorial do modelo PREDUC com fator de sucesso na execução de etapas estratégias do projeto:

“Bom, se as regionais não aderissem, nada tinha acontecido. Porque os dados eram das regionais. A gente colhia dados pelas regionais, a gente dava o formulário. A gente fazia o compilado depois, mas eles é que mandavam officio. Eles é que pediam eles é que convocavam reunião, então essa. Isso que eu acho que é central do Ministério público e que a gente não pode abrir mão é articular internamente, articular externamente (...). Há foi central, Daniel, central, porque o modelo PREDUC que ele dá a capilaridade necessária. Tu tem razão quando a essa questão de ser quase uma atividade executiva. Foi, mas era um momento de crise também, né? A agora, se não fosse a capilaridade das regionais, a gente não teria condições de fazer isso com os da infância, com todas as atribuições que eles têm, com todas as dificuldades que eles têm. Como é que a gente vai exigir de promotores da infância que se engajassem nessa situação lidando com abuso sexual infantil, com audiência de ato infracional com, hã, sei lá, com tudo e mais um pouco que tem numa Vara da infância, né, audiências judiciais? Enfim, seria basicamente inviável, então tu ter uns colegas com a rede própria que cada um tem, engajado, essa foi a grande diferença, né? Então assim são grandes diferenças que a gente faz o seguinte apoio, assumiu o seu papel de coordenador e fazendo junto, é realmente legal, mas se não fossem eles, nada sairia. Então isso foi central, ter uma rede já pré-estabelecida. Isso nos dá uma grande vantagem em relação a outros estados muito enorme” (*Integrante MP3*).

A maturidade institucional para articulação na política pública educacional das PREDUCs, decorrente de sua especialização e atuação orgânica, é traço ressaltado pelo *Integrante 4*:

“O busca ativa, ele não traz novidades nesse sentido, porque a gente usou uma experiência, uma experiência acumulada nesse sentido, que é essa possibilidade, a de o Ministério público exercer uma certa direção e liderança de um processo coletivo. É isso que eu resumiria. Assim, a intencionalidade, né, do busca ativa e diante de um e nós já tínhamos nas PREDUCs, junto ao centro de apoio, muita expertise em articulação com as organizações da educação, com UNDIME, com UNCME né, Fosse espaços também governamentais, no caso estaduais, municipais. (...) Essa maturidade, eu diria, de se dar conta disso, ela só é possível porque as promotorias regionais há 10 anos discutem e pensam juntas o trabalho, né (*Integrante MP4*).

Vale ainda trazer a impressão do integrante da rede externa entrevistado que, ao se referir ao contato com a PREDUC, enquanto unidade especializada do MPRS na defesa do direito à educação, menciona como essa especialização temática contribui para a prática articulatória:

“Quando eu falo da PREDUC, o coração já, eu me sinto assim mais confortável, porque, porque não me sinto, eu me sinto respeitada em todos, eu quero lhe encontrar o termo assim, mas é realmente pertencente, assim é a é para, eu vou falar num núcleo que entende da área da educação. Ele é voltado para isso. Ele é especializado nisso, e ele vai nos auxiliar na construção

de ações que realmente, é, potencializem o papel do da atuação do direito de aprendizagem, né”  
(*Integrante rede externa*).

Trazem, portanto, as falas dos entrevistados, importantes impressões sobre como a trajetória articulatória das PREDUCs, fomentada pela sua prática especializada e consolidada organicamente com as redes nas respectivas regiões, foi essencial ao acesso, pela gestão do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* (exercida pelo CAOIEJ), a dados necessários para construção de um diagnóstico que pautou a estratégia de ação, a qual, mais uma vez, contou novamente com essa imprescindível intervenção das PREDUCs nas pactuações e monitoramento, enquanto reflexo da institucional função de controle da administração pública conferida ao Ministério Público.

*b) Controle colaborativo como prática de atuação das PREDUCs*

Ao focar sobre a forma de atuação das PREDUCs (especialmente no bojo do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação das Aprendizagens*), enquanto unidade do Ministério Público especializada na defesa do direito à educação, nos leva a problematizar em que efetivamente consiste essa especialização, se apenas se trata de um modelo de organização institucional, ou se há algum traço diferenciado de atuação, a promover uma categorização especializada (XIMENES *et al.*, 2022).

Conquanto haja espaço para um valoroso aprofundamento na descrição da prática de atuação das PREDUCs no caso em estudo, os dados obtidos podem indicar que a ação de controle por essas unidades exercida, segue se afastando dos formatos de controle externo meramente legalistas, despreocupado com a efetividade do direito que se instrumentaliza pela política pública, como retratado por Wildberger e Gileá (2020).

Tal circunstância, assim, permite incluir as PREDUCs, enquanto entidades de controle e articulação voltada à efetivação do direito à educação, na rede de políticas públicas incumbida de materializar tal direito, exigindo-se buscar, a partir dos elementos trazidos por Johns e Epperson (2022) e Wildberger e Gileá (2020), identificar seu formato de atuação nessa rede, preservando os atributos típicos das entidades de controle (sua independência e compromisso permanente com o destinatário de seu serviço), mas também, fomentando movimentos tendentes à entrega do adequado serviço educacional à população.

Ao se incursionar pelos dados levantados em pesquisa de campo, pode-se visualizar um cenário indicativo de que o “fazer controle externo” das PREDUCs resta voltado a uma

perspectiva colaborativa, porém, não legitimante do poder constituído, que continua sendo sujeito de controle.

A *Integrante do MPRS 1* trouxe em sua fala como o sentimento de incompreensão dos gestores, frente a outras entidades de controle, é fator de aproximação e construção de laço de confiança com a PREDUC:

“Os gestores, principalmente, eles se sentem incompreendidos, às vezes, na forma como eles fazem a gestão lá na ponta, né. Dos processos judiciais, por exemplo, eles tomam determinadas decisões que são de acordo com a legislação educacional, mas, no geral, assim, isso não vem para dentro dos processos ou não é entendido, né. Como é que tu entende o direito à educação no caso individual. O sujeito tem direito e não importa se tu tem toda uma organização, como é que tu tá; tu tem um prazo para atender a integralidade, por exemplo, Na educação, que é uma política que não vai vim para todo mundo ao mesmo tempo. Então, esse é um paradoxo do nosso direito, na verdade, né. Tem um plano nacional de educação estabelecendo metas, mas o indivíduo vem e diz, não, eu quero agora. E aí, como é que se estabelece? O judiciário dá, né, pelo menos aqui é direto, não tem essa, essa discussão, e os gestores se sentem muito desautorizados nessa organização processual. Não entendem, às vezes, questões que nem a gente do direito entende, né. Como é que tu vai? Como é que tem tanto recurso e tal? E muitas vezes somos nós do Ministério Público a explicar. Olha, funciona assim, um processo é assim, quem sabe vai lá é o procurador do município que tem que defender. Não adianta ficar reclamando. Então acho que eles se sentem também mais acolhidos”.

Esse mesmo laço é trazido pela *Integrante MPRS 2*, que aponta o diálogo como fator preponderando para essa conexão:

“O diálogo, ele cria um vínculo entre o regional da educação e os gestores daquela rede, ao ponto que, às vezes, eles nos procuram e dizem: - eu vim aqui falar com a senhora, mas não conta para o prefeito; se a senhora fizer um ofício pedindo isso, isso, isso eu vou dizer, olha aqui, Ministério Público está pedindo e eu preciso muito disso. Mas eu já falei e não vão fazer porque não tem dinheiro, não pode, ele disse assim. Mas se a senhora pedir, mas não conta o que foi o que falei, não é? Então isso é assim, uma demonstração de confiança, né, que a gente se inspira no sentido de que estamos na trincheira do mesmo lado”.

Na outra ponta do espectro relacional, o integrante da rede externa coloca como a prática dialogada permite a construção de caminhos em prol da melhoria das questões em debate:

“A PREDUC aqui agora diminuiu um pouco. Na gestão da doutora Cristiane, nós tínhamos praticamente encontros mensais, assim com a PREDUC. E isso fazia toda a diferença, porque ela também nos ajudava a pensar algo dentro de um plano regional. Então, por exemplo, a doutora Cristiane atuava muito com o litoral norte, então olha os indicadores do litoral norte estão dizendo isso, nós temos que trabalhar para isso, então. E aí nos dava um tempo de

organização. E isso eu queria lhe dizer, essa postura do Ministério Público, também das PREDUCs trouxe para nós uma, como é que eu vou dizer assim, uma sensação de um pouco de conforto, porque é uma instituição que olha o lado da gestão da educação, porque, para além das cobranças, doutor, é entendimento, assim, do processo e aí a gente começa a construir soluções, construir soluções com entendimento, porque só notificar aos municípios em tantos dias, Doutor, eu preciso dizer que nós estaremos daqui a 100 anos discutindo os mesmos indicadores e o que que acontece quando é algo neste nível que a doutora Cristiane deu início aqui ao nosso trabalho? A gente fideliza a relação com o Ministério público. A gente se sente, assim, compreendido”

As falas apresentadas vão no sentido indicado por Wildberger e Gileá, quando apontam a forma de atuar das entidades de controle externo, em prol de uma governança efetiva:

“Dessa forma, o futuro da administração pública depende de um diálogo constante e eficaz entre os agentes administrativos e os órgãos de controle, sob o prisma da governança, concretizando-se, assim, o *post-new public management* no Brasil” (WILDBERGER e GILEÁ, 2020, p. 18).

A despeito de estudo voltado ao controle interno da administração pública, Souto e Oliveira, apresentam conceito de competência colaborativa, visualizada nas falas acima, como práticas recorrentes das PREDUCs:

“(…) e 4) capacidade de criar e de integrar fóruns nos quais seus membros se envolvam e estejam dispostos a colaborar no diálogo contínuo e na troca de ideias sob diversas perspectivas acerca de si e da organização, em meio a um ambiente participativo e de alto comprometimento com a missão (competência colaborativa)” (SOUTO; OLIVEIRA, 2018, p. 9).

Importante, ainda, notar que, tal como posto por Johns e Epperson (2022), as ações das PREDUCs no diálogo com as redes, ainda que limitado ao tema do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação das Aprendizagens*, se pautavam a partir da coleta prévia de dados sobre a situação objeto de intervenção, como indica o Procedimento de Gestão Administrativa n.º 00019.000.022/2021 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021), denotando, apesar da postura colaborativa do Ministério Público, uma necessária equidistância que lhe garante sua independência e legitimidade material enquanto ente de controle, e o colocando como uma entidade-ponte no controle da informação para gestão da rede de governança do projeto nos territórios (VIGNOLA *et al*, 2013).

Nesse ponto, inclusive, reside, o grande desafio da interação de órgãos de controle externo em redes de políticas públicas, como guardar sua posição frente à gestão política, a fim de preservar sua independência, sua missão institucional (e no caso do Ministério Público, constitucional), que é a defesa dos interesses dos cidadãos frente à burocracia governamental, não sendo instrumento de legitimação dessa (JOHNS e EPPERSON, 2022). O *Integrante MPRS*

3 deixa bem claro que os papéis do Ministério Público e do gestor nessa interação em rede não se confundem:

“Isso que eu acho que é central do Ministério Público e que a gente não pode abrir mão, é articular internamente, articular externamente. E também ter a certeza de que não cabe a nós a solução. A gente não tem que dizer o que que eles têm que fazer. As regionalidades são muito diversas, as pessoas são muito diversas, os problemas são muito diversos, então, o que cabe em Uruguaiana, não cabe em Tramandaí. Agora, o prefeito de Uruguaiana vai me falar, e a prefeita de Tramandaí vai me falar o que ela vai fazer.”

Porém, diferentemente da figura do *ombudsman*, cuja capacidade interventiva é limitada a sugestões de modificação das práticas e processos, visando a prevenção de queixas dos usuários, o Ministério Público detém plena atribuição, não somente, para integrar o palco de articulação de políticas públicas de direitos sociais (como é o caso da educação), mas também para garantir a exigibilidade no atuar da administração pública e promover, se necessário, medidas coercitivas de correção de irregularidades e de responsabilização de gestores. Essa faceta do controle externo também emergiu das entrevistas, tanto dos integrantes do MPRS, quanto do integrante de rede externa.

“ E isso dá uma resposta positiva quando tu traz as demandas. Bom, nós precisamos ter um planejamento de como tu vai aumentar as vagas, né. Não adianta ficar reclamando também, tu tem que ter um planejamento e a gente exige isso deles também. Nós temos procedimento de acompanhamento de cada matéria de projeto institucional, onde a gente vai ano a ano, cobrando dos municípios um planejamento e aquele que a gente verifica que não está avançando, e nisso, por exemplo, os dados do nosso mapa social mostram muito bem, porque ali tem um gráfico dos últimos anos. O que que aumentou no atendimento da educação infantil no tempo integral. O que que melhorou a dos índices do Ideb do ensino fundamental do ensino médio. Então tu pode sentar com os gestores e discutir isso, né?” (*Integrante MPI*).

Segundo a percepção da *Integrante MPRS 3*, a capacidade de exercer o controle externo de forma reativa (controle negativo), é fator que fortalece o potencial articulatório do Ministério Público para concretização da política pública de fomento ao direito à educação.

“Agora, o prefeito de Uruguaiana vai me falar, e a prefeita de Tramandaí vai me falar o que ela vai fazer. e aí entra a nossa face mais nefasta, que é a do controle, porque se tu não fizer, eu vou te acionar, porque eu não sou super legal todo tempo, entendeu? A gente é super legal, pero no mucho. Aí a gente vai dizer, ó, alguma coisa vai fazer e eu quero um plano de trabalho e tem que seguir. (...) Olha isso, e eu tenho provas para te dizer, por que que cabe a nós, né. Porque, nós somos o controle, a gente não está ali brincando. Porque, assim ó, vamos dizer, o GAEPE se reúne, não quero falar do GAEPE, mas vamos falar de outro, né. Uma governança se reúne e se não der certo, o que que faz? Qual é a consequência da responsabilização do gestor? Entendeu?”

O que o tribunal de contas faz na responsabilização do gestor, em relação aos municípios? Eu quero te dizer, assim, a gente tem mecanismos jurídicos de fazer a responsabilização do gestor. Então, essa nossa articulação, ela é uma articulação que perpassa pela própria atribuição institucional que a gente tem. E por isso que fica mais forte, porque quando a gente chama, certo, o executivo vai fazer articulação com os municípios, o executivo estadual? Porque bom, são esferas independentes. Ainda somos uma federação, né Dani? São entes subnacionais, tanto quanto, quer dizer um estado e um município, beleza, cada um tem as suas competências administrativas e ninguém se mete. Por que que o estado vai pedir, né? Ah, o tribunal de contas, tribunal de contas é super importante, é um grande parceiro, mas, estrategicamente, ele analisa as contas dos poderes depois de feito, vêem as contas que são analisadas. O papel do Ministério público, que a gente se propõe, até na mesma instância aí do TCE. É sair, é fazer um controle administrativo mais eficaz, sair da zona de conforto, do tipo assim, faz que depois, se tiver errado, eu te aciono; para dizer, vamos, vamos juntos nessa construção, para errar menos e não orientar, a decisão é tua, mas tu tem que fazer alguma coisa. E eu estou aqui para te punir se acontecer alguma coisa, porque tu não faz. Então a gente tem esse mecanismo de coerção, que fica mais forte a articulação, não é qualquer um chamando.” (*Integrante MP3*).

A *Integrante da rede externa*, ao enaltecer o aspecto de proximidade nas relações com a PREDUC, também deixa claro que o exercício da atividade de controle se faz presente, a partir do reconhecimento da possibilidade de atuação reativa do Ministério Público.

“Então a PREDUC, que tem muito esse papel, assim, de humanizar um pouco essas relações sem, em nenhum momento, deixar de abrir mão do seu papel de fiscalizador do processo. Porque, eu sempre brinco com a doutora [*sic*], que ela é um amor de pessoa, mas é linha dura, aí que a gente brinque com ela, aí que a gente tire farinha com ela, não tem essa. Como a gente diz aqui, a gente usa esse termo, né, não tem tirar a farinha com a doutora [*sic*], mas ao mesmo tempo a gente fideliza relação com ela” (*Integrante rede externa*).

Dessa forma, esta pesquisa joga luz sobre o papel e capacidade de interferência do Ministério Público em determinada rede de políticas. Enquanto sua legitimidade de articular a rede para solução de problemas identificados a partir do seu exercício enquanto *Ouvidor-Geral do Povo* (GOULART, 2019) decorre de sua investidura para exigir ações do governo – e, eventualmente, adotar medidas coercitivas nesse sentido –, o atuar diferenciado, marcado já na prática orgânica de unidades especializadas de atuação em rede, conduz as PREDUCs a um espaço de consensualidade com os demais membros da rede, em especial, os gestores públicos, para construção das soluções e superações de obstáculos da política educacional, no cumprimento de sua missão institucional de defesa do direito à educação.

No entanto, reconhecer o controle colaborativo enquanto prática eficaz das PREDUCs para solução de questão relacionada à concretização do direito à educação (como o é o projeto

*Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*), não encerra a questão acerca do posicionamento do Ministério Público na rede de políticas. As problemáticas trazidas por Johns e Epperson (2022) envolvendo a exata colocação do órgão de controle externo na rede de política, a fim de que sua atuação seja eficaz, mas não denote um alinhamento com o governo, para preservar a legitimidade de seu papel institucional, ao lado dos cidadãos, abrem possibilidades de aprofundamento da pesquisa nessa temática, para tensionar como o Ministério Público fortalece seus laços com a comunidade, pois a prática colaborativa com a administração tende a fortalecer esses em prejuízo dos primeiros.

Da mesma forma, explorar, por meio de estudos futuros, e até talvez em caráter longitudinal, como é exercido, em minúcias, esse controle colaborativo pelo Ministério Público na política educacional gaúcha, em especial diante da ocorrência de grupos de interesses contrapostos, permita melhor compreender os limites dessa forma de controle, para balizar suas condições de eficácia.

## **VI. Conclusão**

A análise da atuação das Promotorias Regionais de Educação (PREDUCs) do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) no projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* revelou um modelo de atuação especializado e regionalizado que confere ao Ministério Público um alto poder de interferência nos rumos da rede de políticas educacionais. A pesquisa encontrou em sua dinâmica um foco principal: a ação prática de controle colaborativo exercida pelas PREDUCs em suas respectivas regiões. Esse controle, ao invés de se restringir a um mero controle legalista, se mostra como uma ferramenta fundamental para a efetivação do direito à educação, atuando como um agente de efetiva capacidade de intervenção dentro da rede de políticas.

A especialização e regionalização das PREDUCs configuram um diferencial crucial para o sucesso do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*. A proximidade com os municípios, a capacidade de articulação com os atores locais e a familiaridade com as realidades regionais conferem às PREDUCs um conhecimento profundo e estratégico sobre as necessidades e desafios da educação em seus territórios. Essa expertise facilita a identificação de problemas específicos, a formulação de soluções adequadas e a implementação de ações eficazes para garantir o acesso à educação, a permanência na escola e a qualidade do ensino.

A prática do controle colaborativo demonstra que o MPRS transcende o papel tradicional de um órgão de controle externo, adotando uma postura proativa e engajada na construção de soluções. O diálogo constante, a construção conjunta de estratégias e a busca por soluções conjuntas com os gestores e demais atores da rede demonstram uma disposição em trabalhar em conjunto, buscando a efetividade das políticas educacionais, do direito à educação.

Essa postura colaborativa, porém, não diminui o poder de ação do Ministério Público. A independência funcional e a capacidade de atuar como um *Ouvidor-Geral do Povo*, impondo medidas coercitivas quando necessário, garantem a legitimidade do MPRS como guardião dos direitos dos cidadãos, evitando que a colaboração se torne uma mera legitimação do poder constituído.

A atuação das PREDUCs no projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* ilustra como o controle colaborativo pode ser uma ferramenta eficaz para superar obstáculos e promover a efetividade da política educacional. O projeto demonstra que o Ministério Público, através de suas unidades especializadas e regionalizadas, pode atuar como um agente catalisador de mudanças, impulsionando a construção de soluções e a busca por resultados concretos, garantindo o direito à educação para todos.

A pesquisa, ao analisar a atuação das PREDUCs, evidencia a importância da participação do Ministério Público na rede de políticas educacionais, atuando como um agente de transformação, impulsionando a busca por soluções para os desafios enfrentados pela educação. Essa atuação se dá através da especialização e regionalização das PREDUCs, que garantem um conhecimento profundo das realidades locais, e através da prática do controle colaborativo, que permite a construção conjunta de soluções e ações eficazes para garantir a efetividade do direito à educação.

No entanto, o presente estudo levanta também questões importantes para futuras pesquisas. É fundamental aprofundar a análise do controle colaborativo, investigando os limites dessa prática, especialmente em contextos de conflitos de interesses, e como o MPRS garante sua independência funcional e sua missão constitucional de defender os cidadãos. A pesquisa também demanda um olhar mais aprofundado sobre como o MPRS, através das PREDUCs, fortalece seus laços com a comunidade, garantindo que a prática colaborativa não seja um fator de distanciamento da população.

Em suma, a experiência do MPRS com o projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* demonstra o potencial do controle colaborativo como ferramenta de

transformação na rede de políticas educacionais. Esse modelo, ao unir a especialização e a regionalização com uma postura proativa e engajada, coloca o Ministério Público como um agente fundamental para garantir a efetividade do direito à educação.

A pesquisa, ao revelar o poder de interferência do Ministério Público na rede de políticas educacionais, ressalta a importância de fortalecer essa atuação, garantindo a independência do órgão e a sua capacidade de ação em prol dos cidadãos. O controle colaborativo, quando realizado de forma estratégica e responsável, pode ser uma ferramenta valiosa para a superação de desafios e a construção de um sistema educacional mais eficiente e equitativo.

## VII. Referências bibliográficas

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. The search for effectiveness of the right to education: analysis of the Infancy and Youth Public Prosecutor's office of Justice role from a municipality of São Paulo State. **Educar em revista**, n. spe2, p. 233–250, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000500014>.

BEZERRA, H. M. S. Defensor do povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, 2010. DOI 10.17808/des.36.207. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/207>. Acesso em: 24 set. 2024.

BROCKHAUS, M.; DI GREGORIO, M.; CARMENITA, R. REDD+ policy networks: exploring actors and power structures in an emerging policy domain. **Ecology and society**, Ottawa, v. 19, n. 4, p. 29, 2014. <https://doi.org/10.5751/ES-07098-190429>.

CASAROTTO, L. C.; TEIXEIRA NETO, F. Busca ativa e recuperação de aprendizagens: uma experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ministério Público Estratégico: Direitos da Criança e do Adolescente**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

CHAQUÉS BONAFONT, L. **Redes de políticas públicas**. 1a. ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004(Monografías, núm. 206).

ESCRIVÃO FILHO, A. **Para um debate teórico conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FLORIAN F. HOFFMANN; FERNANDO R. N. M. BENTES. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008.

FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS:: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 1 nov. 2024.

GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do ministério público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

HANAUER TAPOROSKY, B. C.; SILVEIRA, A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **Eccos (São Paulo, Brazil)**, Sao Paulo, n. 48, p. 295–315, 2019. <https://doi.org/10.5585/eccos.n48.8118>.

STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Martin. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? *In*: MACHADO STURZA, **JOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: redefinindo garantias para a efetivação de direitos**. Curitiba: EDITORA CRV, 2015. p. 13–23.

BOTEGA, João Luiz de Carvalho. **Ministério Público e a defesa do direito à educação**. São Paulo: [s. n.], 30 nov. 2023. Disponível em: <https://esmp.mpsp.mp.br/w/encontro-nacional-mp-educacao>.

JOHNS, D.; EPPERSON, B. On Being an Ombudsman: Protecting the Public Interest While Navigating the Minefield of Policy Networks. **Canadian Journal of Bioethics / Revue canadienne de bioéthique**, v. 5, n. 3, p. 21–30, 2022. DOI 10.7202/1092953ar. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/bioethics/2022-v5-n3-bioethics07382/1092953ar/>. Acesso em: 30 set. 2024.

MELLO JUNIOR, J. C. D. **A Funcao de Controle dos Atos Da Administração Pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Procedimento de Gestão Administrativa n.º 00019.000.022/2021**. [S. l.: s. n.], 2021.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, v. 21, n. 1–2, p. 181–205, fev. 1992. DOI 10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>. Acesso em: 16 jul. 2023.

RHODES, Rod A. W. **The national world of local government**. London: Allen & Unwin, 1986(The new local government series, 26).

SANTOS, A. M. B. T. V. dos; RITA, L. P. S. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista brasileira de administração científica**, v. 12, n. 2, p. 113–123, 2020. <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.002.0010>.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: O Ministério Público e o Tribunal de Contas. **Civitas (Porto Alegre, Brazil)**, v. 21, n. 1, p. 130–143, 2021. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>.

SILVEIRA, A. D. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná. **Educação em Perspectiva**, v. 8, n. 3, p. 309–327, 2017. <https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v8i3.883>.

SOUTO, S. D. A. S.; OLIVEIRA, R. R. INOVAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO E INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY: um estudo da Controladoria-Geral do estado de

Pernambuco. **Ciência & Trópico**, v. 42, n. 1, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/1659>. Acesso em: 24 set. 2024.

TEJADAS, S. da S.; ROSA, R. C. da. Promotorias de Justiça Regionais da Educação: Desafios em tempos de pandemia da Covid-19. **Ministério Público E Eventos Críticos: Experiências E Perspectivas De Atuação**. Belo Horizonte, MG: Editora D'Plácido, 2023.

VIGNOLA, R.; MCDANIELS, T. L.; SCHOLZ, R. W. Governance structures for ecosystem-based adaptation: Using policy-network analysis to identify key organizations for bridging information across scales and policy areas. **Environmental science & policy**, OXFORD, v. 31, p. 71–84, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.03.004>.

WILDBERGER, M.; GILEÁ, J. Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 8, p. e1000986647–e1000986647, 6 ago. 2020. DOI 10.33448/rsd-v9i8.6647. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/6647>. Acesso em: 24 set. 2024.

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. **Direito público (Porto Alegre)**, v. 19, n. 101, 2022. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.5791>.

## **5. Projeto: Atuação Estratégica do Ministério Público de Goiás na Defesa do Direito à Educação**

### **I. Introdução**

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, elevou a educação à condição de direito social fundamental, garantindo a todos o acesso a um ensino público, gratuito, de qualidade e com gestão democrática. O Estado assume, então, o papel de promotor e garantidor desse direito, com o dever de oferecer serviços educacionais eficientes e equitativos.

O Ministério Público, instituição essencial à justiça, tem como missão constitucional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incluindo o direito à educação. A atuação do Ministério Público nesse campo se torna crucial para a efetivação da promessa constitucional, garantindo que a educação seja acessível a todos, com qualidade e equidade.

No entanto, o Ministério Público, em sua atuação tradicional, enfrenta desafios na defesa do direito à educação. As intervenções judiciais coletivas, por vezes, se mostram ineficazes e a fragmentação da atuação dos Membros, decorrente da supremacia da independência funcional, impede a construção de uma estratégia mais coordenada e eficiente. Essa situação se agrava quando se considera a complexidade da política educacional, que demanda um trabalho articulado com diversos atores, além de exigir constante monitoramento e avaliação de resultados.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por força de um processo interno que reconheceu esses desafios, implementou um modelo inovador de atuação por meio das Promotorias Regionais de Educação (PREDUCs). Esse modelo, que se constrói a partir de uma nova perspectiva de organização institucional, avança qualitativamente na defesa do direito à educação ao situar o Ministério Público, enquanto agente de controle externo da administração pública, como relevante ator numa rede de política pública voltada a soluções de problemas (CHAQUÉS BONAFONT, 2004) (RHODES; MARSH, 1992) (JOHNS; EPPERSON, 2022).

As PREDUCs, atuando de forma regionalizada e especializada, se destacam por sua capacidade de articulação e colaboração com os demais atores da rede educacional. Com base em um trabalho planejado, coordenado e orientado a resultados, o modelo foca em intervir em

questões específicas da política educacional de cada região, utilizando ferramentas de controle colaborativo para impulsionar a melhoria do serviço prestado pelas redes de ensino.

Noutra perspectiva, a forma de atuação das PREDUCs também tem papel de destaque na execução de projetos institucionais do Ministério Público gaúcho, tal como o projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*. Essa iniciativa foi capaz de articular uma governança em rede de diversos setores da administração pública e sociedade, em prol de ações voltadas ao retorno dos alunos ao ambiente escolar (afastados pela pandemia da COVID-19), bem como, aliadas a medidas de recuperação das aprendizagens desse público. O projeto impulsionou o retorno de milhares de estudantes às escolas, demonstrando a efetividade de uma atuação coordenada e estratégica no enfrentamento da exclusão escolar e da desigualdade educacional.

Nessa articulação planejada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude (CAOEIJ), as PREDUCs tiveram relevante participação, ao promover em suas respectivas regiões, com capilaridade e rapidez, as ações de articulação estabelecidas pelo comitê de governança do projeto.

Importante ressaltar, ainda, que o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação n.º 112/2024, na qual estabelece a necessária especialização dos ramos do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, indicando um conjunto de medidas que cada ramo deverá adotar para que essa especialização seja levada a cabo, desde a criação/organização de unidades com algum grau de especialização, até a capacitação para atuação, enquanto órgão de controle, na rede da política educacional (CNMP, 2024).

Tendo por parâmetro as orientações estabelecidas na Recomendação n.º 112/2024, tem-se que o desenho institucional do Ministério Público de Goiás contempla em parte as medidas estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, haja vista que atualmente, dispõe, atualmente, de 28 Promotorias de Justiça, sendo uma exclusiva (somente com a atuação na defesa do direito à educação) e 27 especializadas (com defesa da educação expressamente cumulada com outras atribuições). Apenas aquela com atribuição exclusiva dispõe de alguma atribuição de cunho regional, sendo que o formato de atuação padrão é vinculado à comarca de cada Promotoria de Justiça. Vale destacar que aquelas promotorias de justiça únicas por comarca, atuam em todos os espaços de atribuição constitucional do

Ministério Público; por outro lado, não há especialização entre as Procuradorias de Justiça (órgãos com atuação perante o Tribunal de Justiça).

Ainda em relação ao desenho institucional, o Ministério Público de Goiás dispõe de um Centro de Apoio Operacional exclusivamente voltado à defesa do direito à educação, e de um Grupo de Atuação Especializada na Defesa da Educação (GAEDUC).

Já em relação às práticas organizacionais, a partir do estabelecido na Recomendação n.º 112/2024, bem como do encontrado nos achados de pesquisa, tem-se que o Ministério Público de Goiás, apesar de dispor de ação estratégica voltada à defesa do direito à educação, estabelecida no Plano Geral de Atuação do Ministério Público de Goiás vigente (MPGO, 2024), o Ministério Público de Goiás não dispõe de ações coordenadas permanentes de interação entre as promotorias de justiça voltadas à defesa da educação, contanto apenas com iniciativas autônomas do Centro de Apoio Operacional da Educação visando abordar temáticas e ações coordenadas, e ações de apoio do GAEDUC, mediante prévia provocação de cada promotoria de justiça interessada.

Nesse sentido, apesar da complexidade da atuação da defesa do direito à educação, especialmente por abordar uma necessária atuação de controle no processo da política educacional, percebe-se pouca interação coordenada entre as promotorias de justiça como reflexo de um atuar orgânico, predominando a máxima tradicional da independência funcional, gerando, por vezes, em uma região do estado que vivencie problemas similares, respostas bastantes diferentes.

Assim, inspirado no modelo de atuação das PREDUCs/MPRS, sem exigir, no entanto, reconfigurações institucionais, mas, da mesma forma voltado ao cumprimento da Recomendação n.º 112/2024, do Conselho Nacional do Ministério Público, este projeto propõe a implementação de uma estratégia semelhante no Ministério Público de Goiás, com o objetivo de promover uma atuação coordenada, estratégica e eficiente na defesa do direito à educação em todo território estadual.

## **II. Objetivo Geral:**

Promover uma atuação do Ministério Público de Goiás mais eficiente na defesa do direito à educação, por meio da intervenção em questões da política pública educacional.

## **III. Objetivos Específicos:**

- Fomentar uma atuação coordenada entre os Membros com atribuição na defesa do direito à educação;
- Criar uma prática permanente de diálogo orgânico entre os Membros com atribuição na defesa do direito à educação, como um novo formato de exercício da independência funcional;
- Fortalecer a atuação territorializada, em observância às regiões do Estado de Goiás, para garantir o reconhecimento e respeito às especificidades do território, inclusive, com espaços de participação da sociedade civil, para construção de soluções dos problemas da política educacional;
- Criar uma cultura de planejamento orquestrado de ações para intervenção na política educacional, visando o enfrentamento de violações ao direito à educação;
- Desenvolver, por meio de ações de capacitação permanente, técnicas de controle colaborativo da administração pública, para superação de obstáculos na política educacional, almejando a melhoria do serviço prestado pelas redes de ensino (estadual e municipal).

#### IV. Referencial Científico:

A proposta de projeto apresentada se baseia nos achados de pesquisa científica realizada em curso de mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, conforme trabalho final de conclusão de curso anexo, que investigando a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na defesa do direito à educação, identificou como fatores relevantes de sua atuação efetiva, a prática orgânica de diálogos para planejamento das ações a serem adotadas; ações coordenadas entre os membros de determinado território; foco na coleta e monitoramento de dados da política educacional em questão, para avaliação da estratégia de controle executada; prática de controle colaborativo com os gestores das redes educacionais envolvidas.

##### a) **Desafios na Atuação Tradicional do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação**

A atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação enfrenta desafios complexos, decorrentes da natureza do próprio direito à educação, da complexa estrutura da administração pública, e das próprias características da instituição.

- **Complexidade do Direito à Educação:** A efetivação do direito à educação não se limita apenas à garantia de acesso à escola. É preciso garantir a qualidade do ensino, a gestão democrática das escolas, a valorização dos profissionais da educação, o financiamento adequado e a colaboração entre os entes federativos.
- **Desafios da Administração Pública:** A gestão da educação é complexa, com diversas esferas de responsabilidade (federal, estadual e municipal), e a necessidade de coordenar ações entre diferentes atores (gestores públicos, professores, pais, alunos, comunidade).
- **Fragmentação da Atuação do Ministério Público:** A independência funcional, garantia constitucional dos membros do Ministério Público, é essencial para a autonomia e a imparcialidade de suas ações, mas pode gerar dificuldades na coordenação de ações e na construção de estratégias conjuntas.

A fragmentação da atuação do Ministério Público e a falta de uma estratégia coordenada e orientada a resultados, podem dificultar a efetivação do direito à educação e a resolução dos problemas relacionados à qualidade e à equidade no ensino.

#### **b) O Modelo das PREDUCs: Um Novo Paradigma na Atuação do Ministério Público em Defesa da Educação**

O modelo das PREDUCs, implementado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, propõe uma nova forma de organização institucional para enfrentar os desafios na defesa do direito à educação.

- **Regionalização Especializada:** As PREDUCs são unidades especializadas na defesa do direito à educação, atuando em determinados territórios com especificidades locais. Essa estruturação permite um melhor entendimento dos problemas educacionais de cada região e a construção de soluções mais adequadas.
- **Planejamento Estratégico e Coordenado:** As PREDUCs atuam em projetos planejados e coordenados, com a participação de todos os membros com atribuição na defesa do direito à educação. A coordenação de ações permite a construção de estratégias conjuntas, fortalecendo a eficácia da atuação do Ministério Público.
- **Controle Colaborativo:** O modelo das PREDUCs privilegia o controle colaborativo da administração pública, em vez de uma atuação meramente coercitiva. A colaboração com os gestores das redes de ensino, a construção conjunta de soluções e a busca por resultados concretos são elementos chave para a efetivação do direito à educação, sem contudo, prescindir da faceta do controle negativo, se necessário.

#### **c) A Experiência do projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens no Rio Grande do Sul: Um estudo de caso***

O projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*, implementado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, demonstra a efetividade do modelo das PREDUCs em ação. O projeto teve como objetivo identificar e reintegrar à escola alunos que haviam se afastado do ambiente escolar durante a pandemia de COVID-19. Para sua implementação, alguns fatores foram essenciais:

- **Colaboração Interinstitucional:** O projeto contou com a colaboração de diversos atores da rede educacional, incluindo as secretarias de educação (estadual e municipal), o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Tutelar, as Universidades e organizações da sociedade civil.
- **Coleta e Análise de Dados:** As PREDUCs, sob a coordenação do CAOEIJ e com apoio de equipe técnica especializada, realizaram uma coleta sistemática de dados sobre a situação educacional em seus territórios, permitindo a construção de um diagnóstico preciso e a definição de ações estratégicas.
- **Ações Coordenadas:** As ações do projeto foram coordenadas entre o CAOEIJ e as PREDUCs, com uma comunicação permanente entre os Membros envolvidos. O trabalho em rede permitiu a construção de soluções conjuntas, levando em conta as especificidades de cada região.
- **Controle Colaborativo:** O Ministério Público, através das PREDUCs, atuou como um agente de transformação na rede educacional, promovendo um diálogo constante com os gestores das redes de ensino e buscando soluções conjuntas para os desafios enfrentados pela educação.

O projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens* teve um impacto significativo na educação no Rio Grande do Sul. O retorno de milhares de estudantes às escolas demonstra a eficácia da estratégia de ação coordenada e colaborativa implementada pelas PREDUCs, sob a coordenação do CAOEIJ.

#### **d) Um novo caminho para a defesa do Direito à Educação em Goiás: Inspirando-se na experiência gaúcha**

A experiência do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com o modelo das PREDUCs e o projeto *Busca Ativa Escolar e Recuperação de Aprendizagens*, demonstra a importância de uma atuação coordenada, estratégica e colaborativa na defesa do direito à educação.

O Ministério Público de Goiás pode se inspirar nesse modelo de sucesso para implementar uma estratégia semelhante, adaptando-a a sua estrutura institucional, assim como à realidade do Estado.

- **Fortalecimento da estrutura territorializada:** Goiás possui diversas regiões com especificidades próprias em relação à educação. A criação de rede permanente entre os membros com atuação na defesa do direito à educação em cada região, inspiradas nas PREDUCs, poderia permitir um melhor entendimento dos problemas locais e a construção de soluções mais adequadas.
- **Fomento ao diálogo e à colaboração:** A criação de espaços de diálogo e de colaboração entre os membros do Ministério Público com atribuição na defesa do direito à educação, é essencial para o planejamento coordenado de ações e para a construção de uma estratégia colaborativa com os gestores das redes de ensino.
- **Planejamento e monitoramento:** A implementação de um sistema de planejamento de ações estratégicas, com a definição de objetivos, metas e ações, é essencial para a efetividade da atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação. O monitoramento de resultados é fundamental para avaliar o impacto das ações implementadas e para realizar ajustes necessários para o alcance dos objetivos propostos.
- **Controle colaborativo da administração pública:** A atuação do Ministério Público deve ter como objetivo não apenas fiscalizar as ações da administração pública, mas também promover a colaboração com os gestores das redes de ensino, buscando soluções conjuntas para os desafios enfrentados pela educação.

A implementação de uma estratégia semelhante no Ministério Público de Goiás, adaptando-a à realidade do Estado, pode ser uma ferramenta essencial para garantir a efetivação do direito à educação para todos os goianos, contribuindo para a construção de um futuro mais justo e equitativo para o Estado.

## **V. Metodologia**

A partir dos achados em pesquisa, planeja-se a execução do projeto nas seguintes etapas: a) Fortalecimento da coordenação territorializada; b) capacitação para o exercício do controle colaborativo; c) identificação das demandas no território regionalizado; d) elaboração de projeto institucional com elaboração de diagnósticos, estratégias de ação e monitoramento.

ETAPA	RESPONSÁVEIS	AÇÕES	RESULTADOS ESPERADOS
Fortalecimento de coordenação territorializada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAO Educação</li> <li>• GAEDUC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião com todas Promotoras e Promotores de Justiça para apresentação de uma proposta de atuação coordenada e divisão de regionais;</li> <li>• Reunião com cada regional estabelecida para aproximação dos membros para identificação de equivalências dos municípios de sua região;</li> <li>• Criação de grupos regionais de diálogos permanentes para discussão de temas relacionados à defesa da educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adesão dos membros envolvidos;</li> <li>• Fortalecimento de atuação coletiva e colaborativa entre membros, em prol da defesa do direito à educação.</li> <li>• Identificação de interlocutores regionais de apoio ao GAEDUC</li> </ul>
Capacitação para exercício de controle colaborativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAO Educação</li> <li>• ESMP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar cursos e oficinas voltadas ao exercício de controle colaborativo, visando, para capacitar Promotoras e Promotores de Justiça em técnicas de aproximação, negociação e outras para interação com gestores das redes de ensino e comunidade escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar todas as Promotoras e Promotores de Justiça com atribuição exclusiva ou especializada na defesa do direito à educação, em técnicas para o exercício de controle colaborativo;</li> <li>• Permitir a capacitação das demais Promotoras, Procuradoras, Promotores e Procuradores de Justiça sem atribuição exclusiva ou especializada na defesa do direito à educação, em técnicas para o</li> </ul>

			exercício de controle colaborativo;
Identificação de demandas no território regionalizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAO Educação;</li> <li>• CATEP</li> <li>• GAEDUC;</li> <li>• Promotoras e Promotores de Justiça com atribuição na defesa da educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir da meta estabelecida no PGA vigente em relação à defesa da educação, o CAO Educação, juntamente com a CATEP realizará diagnóstico geral do estado da meta, observada a regionalização desenhada;</li> <li>• GAEDUC, CAO Educação e CATEP realizarão de reuniões, em cada regional estabelecida, com as Promotoras e Promotores de Justiça responsáveis pela defesa do direito à educação em cada comarca, para apresentação do diagnóstico elaborado, e orientações para identificação de especificidades nos territórios;</li> <li>• Para garantia da participação social e permitir maior nível de detalhamento territorial do diagnóstico, cada Promotora e Promotor de Justiça, com apoio do GAEDUC, se necessário, realizará em sua comarca, audiência pública com a comunidade escolar (gestores, docentes, alunos etc.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar atuação coordenada e colaborativa entre as Promotoras e Promotores de Justiça com atuação na defesa do direito à educação, em conjunto com órgãos da Procuradoria-Geral de Justiça (CAO Educação e GAEDUC), para identificação de demandas para serem priorizadas em projeto institucional do MPOG;</li> <li>• Garantir a participação de todos os atores da rede de política educacional local, para refinamento das demandas no território;</li> <li>• Territorializar a meta estabelecida no PGA vigente</li> </ul>

<p>Elaboração de projeto institucional para enfrentamento da demanda identificada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAO Educação;</li> <li>• GAEDUC;</li> <li>• Promotoras e Promotores de Justiça com atuação na defesa da educação;</li> <li>• CATEP</li> <li>• CAEJ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O CAO Educação, com apoio da CATEP por meio de UTP em Educação, elaborará projeto de atuação coordenada com as promotorias de justiça, para atingimento da meta vigente no PGA;</li> <li>• Com base no diagnóstico geral e nas especificidades identificadas no território, cada Promotora e Promotor de Justiça, com apoio do GAEDUC, se necessário, elaborará, no bojo de procedimento administrativo para acompanhamento de políticas públicas, plano de ação para alcance da meta do PGA;</li> <li>• Estabelecidas as estratégias de ação, as promotorias de justiça, com apoio do GAEDUC, se necessário, promoverão aproximação com a gestão das redes de ensino para sensibilização,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir a construção de estratégia de ação planejada e coordenada do Ministério Público de Goiás em determinada temática relacionado ao direito à educação;</li> <li>• Permitir o monitoramento das ações realizadas;</li> <li>• Permitir, nos casos de judicialização, acompanhamento permanente e atuação em sintonia com as procuradorias de justiça, quando dos julgamentos em segunda instância;</li> <li>• Apresentar resultados quantificados da atuação do Ministério Público de Goiás na defesa do direito à educação;</li> </ul>
---	--	--	--

		<p>apresentação do cenário e colaboração na construção de soluções;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• As promotorias de justiça em cada comarca, observado o ajuste realizado com a gestão da rede de ensino, monitorarão o andamento dos ajustes firmados, informando o CAO Educação para divulgação em momento ajustado, dos resultados obtidos;</li> <li>• Nas hipóteses em que houver resistência da gestão da rede de ensino, as promotorias de justiça contarão com o apoio do GAEDUC e da CAEJ para superação negociada dos obstáculos surgidos;</li> <li>• Nas hipóteses em que houver necessidade de judicialização para mobilizar a gestão da rede de ensino, as promotorias de justiça contarão com o apoio do GAEDUC, tanto no primeiro grau, quanto no contato com as</li> </ul>	
--	--	--	--

		procuradorias de justiça e acompanhamento na segunda instância. <ul style="list-style-type: none"> <li>• O CAO Educação e o GAEDUC realizarão encontros regionais regulares com as Promotoras e Promotores de Justiça, para acompanhar e dar suporte à execução do plano de ação</li> </ul>	
--	--	---	--

## VI. Referências

CHAQUÉS BONAFONT, L. **Redes de políticas públicas**. 1a. ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004(Monografías, núm. 206).

CNMP. CNMP estabelece diretrizes para a estruturação das unidades do MP na defesa do direito à educação. 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18100-cnmp-estabelece-diretrizes-para-a-estruturacao-das-unidades-do-mp-na-defesa-do-direito-a-educacao>. Acesso em: 21 dez. 2024.

JOHNS, D.; EPPERSON, B. On Being an Ombudsman: Protecting the Public Interest While Navigating the Minefield of Policy Networks. **Canadian Journal of Bioethics / Revue canadienne de bioéthique**, v. 5, n. 3, p. 21–30, 2022. DOI 10.7202/1092953ar. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/bioethics/2022-v5-n3-bioethics07382/1092953ar/>. Acesso em: 30 set. 2024.

MPGO. Resolução CPJ n.º 01/2024. 1 fev. 2024.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, v. 21, n. 1–2, p. 181–205, fev. 1992. DOI 10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>. Acesso em: 16 jul. 2023.

## 6 - Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 ao promover uma mudança no desenho institucional do Ministério Público brasileiro, também promoveu uma revolução nos pilares de uma entidade já solidificada na história republicana brasileira. Antes destinado à advocacia do ente público e titularidade da ação penal pública, confundindo-o com as estruturas governamentais, o Ministério Público atual, ainda preservando a titularidade da ação penal pública (atualmente, em caráter de exclusividade), foi alçado a entidade permanente da república, dotada de autonomia (financeira e administrativa), e tendo entre seus princípios constitutivos, a independência funcional, para preservar seus membros de pressões externas e internas, agora voltado à defesa de interesses sociais maiores, em prol da população.

Essa condição de *Defensor do Povo* (GOULART, 2019), passa a exigir do Ministério Público uma nova forma de atuar, especialmente para a defesa de direitos sociais, cuja garantia de efetivação depende de uma postura ativa do ente governamental. Nesse contexto, a tradicional estratégia de controle *a posteriori* da administração pública pelo Ministério Público, passa a se apresentar obsoleta e ineficaz, exigindo uma mudança em sua estratégia de atuação.

Essa mudança na forma de atuação coloca no horizonte de eventos do Ministério Público um papel de articulação na política pública. A educação, enquanto direito social, se insere, assim, nesse contexto, ganhando grande destaque, ainda, em razão da publicação, contemporânea a esta pesquisa, da Recomendação n.º 112/2024, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2024), que indica ações a serem adotadas pelos ramos do Ministério Público brasileiro para garantir sua especialização na defesa do direito à educação.

Apesar da robustez da literatura que avança no estudo acerca da atuação especializada do Ministério Público na defesa do direito à educação, identificando seus formatos e desafios, poucos se prestaram a entregar um olhar mais aprofundado nas experiências existentes, a fim de entender se esse processo de especialização na defesa da educação representaria uma mera divisão burocrática de atribuições entre os órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, ou uma qualificação das práticas de seus membros.

Objetivando compreender e colaborar na identificação de elementos qualificantes do que seja o processo de especialização na defesa do direito à educação pelo Ministério Público, esta pesquisa focou na experiência da gaúcha, haja vista seu aparente nível elevado de especialização, já que conta com Promotorias Regionais de Educação (PREDOCs) já

estabelecidas e por período superior a 10 anos, indicando, assim, forte estabilidade do modelo eleito.

Importante, no entanto, ter em conta que as conclusões encontradas não invalidam outras experiências, nem mesmo pretendem promover uma ação generalizante, haja vista que a atuação do Ministério Público em cada estado deve adaptar-se às realidades de cada região deste país. No entanto, a pesquisa de campo permitiu identificar práticas que podem indicar possibilidades qualificadas de atuação na defesa da educação.

Como exposto na metodologia, buscou-se, inicialmente, compreender como se deu esse processo de especialização no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul, a fim de avaliar que condicionantes foram relevantes para sua criação, seu fortalecimento e solidificação. Esse olhar “para dentro”, especialmente a partir de entrevistas semiestruturadas com membros da carreira, trouxe a dimensão de que o novo contexto de controle da administração pública pelo Ministério Público, ou seja, sua intervenção na política pública, exigiu uma mudança de perspectiva sobre a independência funcional, e como essa mudança impactou na efetividade da atuação. Noutra frente, focando nas interações do Ministério Público do Rio Grande do Sul, especialmente, de suas unidades especializadas, as PREDUCs, com a rede externa, também se identificou formas qualificadas de atuação, que ultrapassavam a tradicional resposta técnico-jurídica tão comum no cotidiano do Ministério Público brasileiro.

Nesse sentido, ao se deter na problemática apresentada por Ximenes *et al* (2022), que provoca a busca pela relação entre a especialização na defesa do direito à educação, e categorias tão comuns ao Ministério Público, como a independência funcional e a discricionariedade de seus membros, tem-se que a modelagem representada pelas PREDUCs, por força de seu processo de construção institucional e, portanto, de vinculação de seus integrantes, permite reconhecer avanços nessa relação.

Como demonstraram os achados de pesquisa, apesar da importante iniciativa na instalação das PREDUCs (inicialmente, como um projeto que se sedimentou ao longo do tempo), pela chefia do MPRS, foi o dia-a-dia de sua construção, no processo de aprendizagem sobre uma atuação tão diferenciada, que estabeleceu práticas institucionais vinculantes, ainda que não regulamentadas formalmente. A colegialidade orgânica entre os titulares das PREDUCs, na qual as estratégias de atuação na defesa do direito à educação são definidas por todos em conjunto, traz, em concreto, o exercício de uma independência funcional estratégica

(GOULART, 2019), em cuja atuação não se dá apenas pela livre discricionariedade dos seus titulares.

Essa mesma performance estratégica também é ressaltada quando da constatação de que essa atuação especializada das PREDUCs, diversamente da recorrente postura reativa e de baixa *accountability* que, de forma geral marca o Ministério Público brasileiro, busca, através de ações orientadas (projetos), não somente agir, mas principalmente, dimensionar os resultados da ação, permitindo, assim, um automonitoramento, a favorecer o alcance de resultados previamente estabelecidos.

Também qualificando a forma de atuar das PREDUCs, foi observado que as ações de controle, típicas do Ministério Público, na seara da política pública de promoção do direito à educação, se baseia numa abordagem colaborativa com a rede educacional, especial, com seus gestores, favorecendo espaços políticos de negociação mais férteis à superação dos problemas identificados, sem, contudo, dispensar da capacidade de realização de atos de controle negativo (responsabilizações), fator esse que fortalece o Ministério Público como parte ativa numa rede de políticas públicas de promoção do direito à educação.

Vê-se, assim, que a experiência gaúcha de especialização do Ministério Público na defesa da educação avança no sentido de dar qualificação material no sentido desse termo, conferindo novas formas de atuar e, especialmente, de ressignificar valores tão tradicionais no seio dessa instituição, como o é a independência funcional.

A identificação dos elementos dessa atuação qualificada pela pesquisa realizada, permitiu, ainda, a construção de produto técnico consistente em projeto de intervenção institucional para o Ministério Público de Goiás (entidade a qual este autor é vinculado), voltada à formação de espaços de atuação qualificados na defesa do direito à educação em razão da missão constitucional conferida a essa entidade, mas que ganha maior destaque face à Recomendação n.º 112/2024, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2024), que orienta ao Ministério Público em cada unidade da federação à adoção de medidas voltadas a sua especialização na defesa do direito à educação.

Por outro lado, importante trazer, que tal processo de institucionalização informal, mesmo no Ministério Público do Rio Grande do Sul, não representou uma prática constante, de forma que outras experiências de regionalização não gozaram do mesmo sucesso que experimentaram as PREDUCs, cuja prática sedimentada baseada na colegialidade orgânica neste trabalho destacada, também possa ter permitido a adaptação dos membros que

eventualmente assumissem a titularidade de qualquer uma das PREDUCs, a uma atuação mais coordenada, flexibilizando a problemática, por vezes emergente, do *perfil do membro* para atuação em temas de políticas públicas.

A limitada envergadura desta pesquisa não foi capaz de dimensionar aspectos sociológicos (perfil dos membros atuantes nas PREDUCs, predominância de temáticas de responsabilização e criminalização na pauta do Ministério Público etc.) que tanto podem ter contribuído, quanto obstaculizado o desenvolvimento material desse processo especializante.

Tal hipótese, por sua vez, abre espaço para futuras investigações etnográficas sobre os membros do Ministério Público a fim de estabelecer relações entre suas preferências pessoais e o impacto que sua atuação possa gerar.

Ademais, cumpre, por fim destacar que emergiu dos dados que esse processo de especialização do MPRS, conquanto solidificado, não está concluído. Como bem destacado por Taporisky e Silveira (2023), há espaços necessários de avanço, especialmente na formação de quadros técnicos aptos a contribuir na construção de planos organizados e coordenados de atuação.

Também foi verificado, a partir da pesquisa de campo, a recorrente falta de menção de contato com a comunidade escolar, para além dos gestores das redes de ensino, tornando válido o alerta de Johns e Epperson (2022), para que as entidades de controle externo da administração pública, quando em interações na rede de políticas educacionais, não se esqueçam que seu principal sujeito de prestação de contas é o cidadão, a sociedade, e não aqueles que governam, de forma que é fundamental, para um processo de especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação que tenha capacidade de atuar com proximidade do órgão gestor da política pública, mas manter-se firme no sujeito destinatário de suas ações, e mais, trazer esse ao teatro de operações da rede de políticas, materializando, assim, um dos objetivos que a Constituição Federal de 1988 lhe outorgou, de defender (e promover, portanto) o regime democrático.

## 7 – Referências

SILVEIRA, Adriana A. Dragone da. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em revista**, n. spe2, p. 233–250, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000500014>.

CASAROTTO, L. C.; TEIXEIRA NETO, F. Busca ativa e recuperação de aprendizagens: uma experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ministério Público Estratégico: Direitos da Criança e do Adolescente**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

CHAQUÉS BONAFONT, L. **Redes de políticas públicas**. 1a. ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004(Monografías, núm. 206).

CNMP. CNMP estabelece diretrizes para a estruturação das unidades do MP na defesa do direito à educação. 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18100-cnmp-estabelece-diretrizes-para-a-estruturacao-das-unidades-do-mp-na-defesa-do-direito-a-educacao>. Acesso em: 21 dez. 2024.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**, v. 45, 2019. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945186597>.

FLORIAN F. HOFFMANN; FERNANDO R. N. M. BENTES. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008.

GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do ministério público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

GRANGEIA, M. L.; CARVALHAES, F.; COELHO, R. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas : Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289–317, 2021. <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32661>.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003. DOI 10.1590/S0102-64452003000100010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 23 abr. 2023.

HANAUER TAPOROSKY, B. C.; SILVEIRA, A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **Eccos (São Paulo, Brazil)**, Sao Paulo, n. 48, p. 295–315, 2019. <https://doi.org/10.5585/eccos.n48.8118>.

JOHNS, D.; EPPERSON, B. On Being an Ombudsman: Protecting the Public Interest While Navigating the Minefield of Policy Networks. **Canadian Journal of Bioethics / Revue canadienne de bioéthique**, v. 5, n. 3, p. 21–30, 2022. DOI 10.7202/1092953ar. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/bioethics/2022-v5-n3-bioethics07382/1092953ar/>. Acesso em: 30 set. 2024.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 9, p. 131–166, dez. 1999. DOI 10.1590/S0103-73311999000200008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/RrxsVLG7Ph7hHHjQgXFsmwy/?lang=pt>. Acesso em: 5 ago. 2024.

MAHLMEISTER, R. POLICY FEEDBACK: O ARGUMENTO FUNDANTE DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO. **Teoria & pesquisa: publicação do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos**, Sao Carlos, v. 30, n. 1, p. 70, 2021. <https://doi.org/10.31068/tp.30104>.

MELLO JUNIOR, J. C. D. **A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder, 2001.

MIRANDA, R. D. S. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação científica**, v. 7, n. 2, p. 59, 2017. <https://doi.org/10.18468/estcien.2017v7n2.p59-75>.

REZA GRANADOS, R.; ASECIO LÓPEZ, N. Racionalidad, Neoinstitucionalismo y Teoría de las Ambigüedades: alcances y limites en el Análisis Político. **Revista del Centro de Investigación**, v. 14, n. 55, p. 127–156, 2021. <https://doi.org/10.26457/recein.v14i55.2599>.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, v. 21, n. 1–2, p. 181–205, fev. 1992. DOI 10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>. Acesso em: 16 jul. 2023.

ROCHA, S. C.; LIMA, P. D. M. Educação, sistema de justiça e as peças que compõem as políticas públicas para a proteção, defesa e garantia dos direitos à infância. **EccoS – Revista Científica**, Sao Paulo, n. 60, p. 1–18, 2022. <https://doi.org/10.5585/eccos.n60.13684>.

RODRIGUES, R. V.; MARINHO, C. M. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política**, n. 41, 2023. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.41.269949>.

SAMPAIO, M. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública: publicação do CESOP**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 200–236, 2022. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022281200>.

SANTOS, A. M. B. T. V. dos; RITA, L. P. S. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista brasileira de administração científica**, v. 12, n. 2, p. 113–123, 2020. <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.002.0010>.

SILVEIRA, A. A. D.; TAPOROSKY, B. C. H.; FELDMAN, M.; GONÇALVES, L. Mapeamento das medidas de exigibilidade coletiva para garantia do direito à educação infantil no Paraná. **Educação (Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brazil)**, v. 46, n. 1, 2021. <https://doi.org/10.5902/1984644443035>.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A ATUAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL. **Educação & sociedade**, v. 44, 2023. <https://doi.org/10.1590/es.268153>.

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. **Direito público (Porto Alegre)**, v. 19, n. 101, 2022. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i101.5791>.