

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO**

**DIAGNÓSTICO SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO – CIJE/CNMP**

Elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, de
17 de novembro de 2022

**BRASÍLIA/DF
2024**

COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO (CIJE)

PRESIDENTE

ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES - Conselheiro Nacional

MEMBROS

MOACYR REY FILHO - Conselheiro Nacional

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA - Conselheiro Nacional

PAULO CEZAR DOS PASSOS - Conselheiro Nacional

JAIME DE CASSIO MIRANDA - Conselheiro Nacional

RODRIGO BADARÓ ALMEIRA DE CASTRO - Conselheiro Nacional

CÍNTIA MENEZES BRUNETTA – Conselheira Nacional

FERNANDO DA SILVA COMIN – Conselheiro Nacional

IVANA LÚCIA FRANCO CEI – Conselheira Nacional

MEMBROS AUXILIARES

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTEGA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; e

MOACIR SILVA DO NASCIMENTO JÚNIOR, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia.

MEMBROS DO GT

LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO, Promotor de Justiça do Estado de Alagoas - Coordenador;

LUCIANA CANO CASAROTTO, Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;

BEATRIZ SPINDLER DE OLIVEIRA LEITE, Promotora de Justiça do Estado do Paraná;

FLÁVIA GOMES CORDEIRO, Promotora de Justiça do Estado do Piauí;

ANA MARIA VILLA REAL FERREIRA RAMOS, Procuradora Regional do Trabalho;

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE, Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e

ÍGOR MIRANDA DA SILVA, Procurador da República.

SECRETÁRIA DO GT

PATRÍCIA DE MOURA POLI DOS SANTOS, Servidora do CNMP



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. DIAGNÓSTICO	9
2.1. CENTROS DE APOIO	9
2.2. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA LOCAIS	13
2.3. GRUPOS DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADOS	14
2.4. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA REGIONAIS	15
2.5. ESTRUTURA DE MEMBROS(AS) E SERVIDORES(AS) DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS.....	18
2.5.1. MEMBROS(AS).....	18
2.5.2. SERVIDORES(AS).....	18
2.5.3. APERFEIÇOAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	21
2.5.4. CRITÉRIOS CORREICIONAIS	22
3. MINISTÉRIOS PÚBLICOS FEDERAL E DO TRABALHO NA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO	23
4. CONCLUSÃO	25

1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à educação como o conhecemos, vale dizer, gratuito, para todos e todas, obrigatório dos quatro aos dezoito anos incompletos e com garantia de padrão de qualidade é uma conquista recente da sociedade brasileira e tem seu grande marco regulatório na Constituição Federal de 1988. Como implementá-lo num país com dimensões continentais, imensas desigualdades sociais e grandes assimetrias entre suas diversas regiões tem sido um desafio permanente para gestores(as) nos mais diversos níveis da federação. Por outro lado, não menos desafiador é o papel dos órgãos de controle e a sua forma de atuação com a eficácia necessária para garantir a efetivação desse direito, diante do dinamismo da realidade, e com questões que ultrapassam, e muito, o mero formalismo jurídico.

Questões cruciais para a garantia de um direito à educação de qualidade, como a responsabilização em caso de descumprimento de metas dos diversos planos – nacional, estaduais e municipais –, e a efetiva implantação do sistema nacional de educação com a regulamentação do regime de colaboração ainda estão presentes apenas em um plano quase exclusivamente teórico.

Não parece necessário enfatizar a importância de uma educação de qualidade para o desenvolvimento sustentável do país, mas apenas para dar uma dimensão do tamanho dessa política pública basta lembrar que o Brasil tem hoje mais de 47 milhões de estudantes matriculados na educação básica, quase 1/4 da população do país¹. No plano orçamentário, para além da vinculação constitucional da aplicação de pelo menos 18% da receita da União e 25% da receita dos Estados e dos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino, somente o FUNDEB, uma das fontes de financiamento da educação, distribuiu no último quadrimestre de 2023 mais de duzentos e sessenta bilhões de reais aos entes federados.²

E, não obstante todos os recursos públicos envolvidos, apenas 5% dos estudantes terminam o ensino médio na rede pública com aprendizado considerado

¹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-02/censo-escolar-matriculadas-na-educacao-basica-cresceram-em-2022>.

² Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/novas-estimativas-de-receitas-dos-fundeb-de-2023-sao-publicadas-confira-os-valores>

adequado em matemática³, e o Brasil segue nas últimas posições do PISA: no ranking de 2022, entre 81 participantes, o país ocupava a 65^a posição em matemática, 52^a em leitura e 62^a em ciências⁴. Sob outro ângulo, estima-se que a atuação deficitária dessa política pública gere ao país uma perda de duzentos e quatorze bilhões por ano apenas em decorrência da evasão escolar⁵ – que corresponde apenas a uma das dimensões do direito à educação, na sua tríade acesso, permanência e aprendizagem –, sem contar a perda de uma perspectiva de futuro para milhões de crianças e adolescentes fora da escola.

Incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como ampliar a capacidade de atuação do Ministério Público e a fiscalização eficiente em tão importante e prioritária matéria, uma das raras convergências quando se trata de definição do que, afinal, é prioridade em nossa sociedade?

Os avanços insuficientes e os resultados insatisfatórios da política de educação no Brasil demandam do Ministério Público uma atuação cada vez mais especializada, proativa e resolutiva. Mas como a instituição tem se estruturado para enfrentar este desafio?

No âmbito da Comissão da Infância, Juventude e Educação, pela Portaria CNMP-PRESI n° 338 de 17 de novembro de 2022, com atualização dada pela Portaria CNMP-PRESI N° 195 de 22 de maio de 2023, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, de modo a catalogar as principais demandas, desafios, eventuais falhas e carências (físicas, estruturais e institucionais), que permitam o desenvolvimento de ações voltadas ao seu aprimoramento.

Para a realização do referido diagnóstico, houve a elaboração de um formulário eletrônico enviado a todas as unidades do Ministério Público brasileiro, o que

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/11/30/so-5percent-terminam-ensino-medio-publico-com-aprendizado-adequado-em-matematica-aponta-estudo.ghtml>.

⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/12/05/ranking-da-educacao-brasil-esta-nas-ultimas-posicoes-no-pisa-2022-veja-notas-de-81-paises-em-matematica-ciencias-e-leitura.ghtml>.

⁵ Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/evasao-escolar-gera-perda-de-r-214-bilhoes>.

possibilitou o detalhamento da sua estrutura organizacional, além da catalogação das informações em 5 (cinco) grandes grupos de dados: a) Centros de Apoio; b) Promotorias de Justiça ou Ofícios locais; c) Grupos de Atuação Especializados; d) Promotorias de Justiça ou Ofícios Regionais; e, e) Estrutura Geral. Exemplos das informações reunidas incluem o número de membros(as), servidores(as), apoio técnico, critérios correicionais, estruturas e práticas de aprimoramento e boas práticas (projetos, planejamento estratégico etc.). A coleta de dados foi iniciada em 31 de setembro de 2023, com o envio de ofício contendo o *link* do formulário virtual, com prazo de resposta de 30 dias.

Após a conclusão da fase inicial e a análise dos dados colhidos, deu-se início a uma segunda etapa do diagnóstico, a qual envolveu a aplicação de um novo questionário às unidades do Ministério Público cujas estruturas organizacionais demonstraram, em um ou mais aspectos, serem mais eficazes para o enfrentamento dos desafios impostos à atuação na matéria da educação⁶. Com isso, buscou-se catalogar os progressos observados na atuação institucional em defesa do Direito à Educação, de modo que possa servir de embasamento para os estudos e proposições do GT.

Nesse ponto, importante frisar que os ramos do Ministério Público da União com atribuição na área da educação (MPT e MPF) também foram ouvidos quanto as suas estruturas para mais eficaz atuação. Entretanto, diante das especificidades de cada um de tais ramos, as respostas não foram computadas nesse momento, ficando os números apresentados restritos aos Ministérios Públicos Estaduais, a fim de que pudessem ser mais facilmente comparados. A apresentação dos dados coletados relativos aos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho se dará em tópico próprio.

O exame dos critérios de distribuição de atribuições e da criação de órgãos encarregados da defesa da educação não se restringiu apenas aos aspectos quantitativos e demográficos. Foram levadas em consideração, sobretudo, as particularidades inerentes à atuação efetiva do Ministério Público brasileiro, tal como exigido pelas características próprias do direito educacional. Nesse sentido, foram

⁶ Ministérios Públicos dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Tocantins e Rio Grande do Sul.

adotados parâmetros de verificação funcionais, notadamente: a) a distinção entre atribuições cumulativas ou exclusivas; b) sistematização das atribuições metaindividuais (sejam difusas, coletivas ou individuais homogêneas) ou individuais; c) atribuições locais (por comarca) ou regionais; d) a sistematização de atos institucionais de criação de órgãos ou definição de atribuições; e) a distinção dos critérios de distribuição das atribuições respectivas; f) o sopesamento da estrutura global em comparação àquela destinada aos órgãos de apoio (CAOs) e de execução, em seus diversos níveis e entrâncias, com atribuições específicas na defesa da educação.

O diagnóstico viabilizará um olhar mais profundo em relação às condições indispensáveis para aprimorar o desempenho do Ministério Público Brasileiro na defesa e garantia do direito à educação, permitindo a construção e a proposição de um cenário com a estrutura mínima para atuação efetiva e resolutiva, além da catalisação das boas práticas e das melhores experiências de atuação de órgãos de execução e de apoio.

Data do Relatório: 03/11/2023

Ministérios Públicos que responderam ao formulário de diagnóstico:

Ministério Público do Estado de Sergipe | MPSE

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte |
MPRN

Ministério Público do Estado do Tocantins | MPTO

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul | MPRS

Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul | MPMS

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro | MPRJ

Ministério Público do Estado do Acre | MPAC

Ministério Público do Estado do Alagoas | MPAL

Ministério Público do Estado do Piauí | MPPI

Ministério Público do Estado do Amazonas | MPAM

Ministério Público do Estado do Paraná | MPPR

Ministério Público do Estado de Mato Grosso | MPMT

Ministério Público do Estado do Pará | MPPA
Ministério Público do Estado de Goiás | MPGO
Ministério Público do Estado de Santa Catarina | MPSC
Ministério Público do Estado da Bahia | MPBA
Ministério Público do Estado de Rondônia | MPRO
Ministério Público do Estado da Paraíba | MPPB
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios | MPDFT
Ministério Público do Estado do Ceará | MPCE
Ministério Público do Estado do Espírito Santo | MPES
Ministério Público do Estado de Pernambuco | MPPE
Ministério Público do Estado do Amapá | MPAP
Ministério Público do Estado de São Paulo | MPSP
Ministério Público do Estado de Roraima | MPRR
Ministério Público do Estado de Minas Gerais | MPMG
Ministério Público do Estado do Maranhão | MPMA
Ministério Público do Trabalho | MPT
Ministério Público Federal | MPF

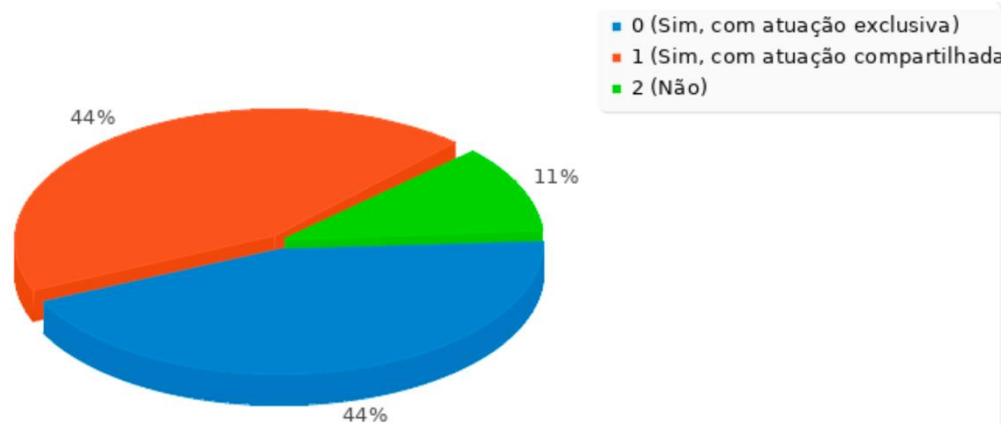
2. DIAGNÓSTICO

2.1. CENTROS DE APOIO

A atuação do Ministério Público há muito transcendeu o simples conceito de independência funcional, evoluindo para o que se denomina de "independência funcional informada". Nesse contexto, os Centros de Apoio desempenham um papel vital na perspectiva de especialização da atuação do Ministério Público brasileiro. A relevância dos Centros de Apoio não se limita apenas ao suporte prestado aos órgãos de execução que, não raras vezes, possuem acumulação de atribuições (principalmente órgãos de execução de entrâncias iniciais). Ela também se estende à função crucial na articulação entre os diversos órgãos e instituições que atuam perante, ou compõem, de alguma forma, os sistemas de ensino em seus diversos aspectos. Os Centros de Apoio, na prática, acabam tornando-se atores determinantes na identificação de desafios sistêmicos que requerem uma abordagem estratégica, seja entre órgãos especializados na promoção da educação, ou entre estes e àqueles com atribuições em outras áreas (como patrimônio público, infância e juventude, saúde, etc.).

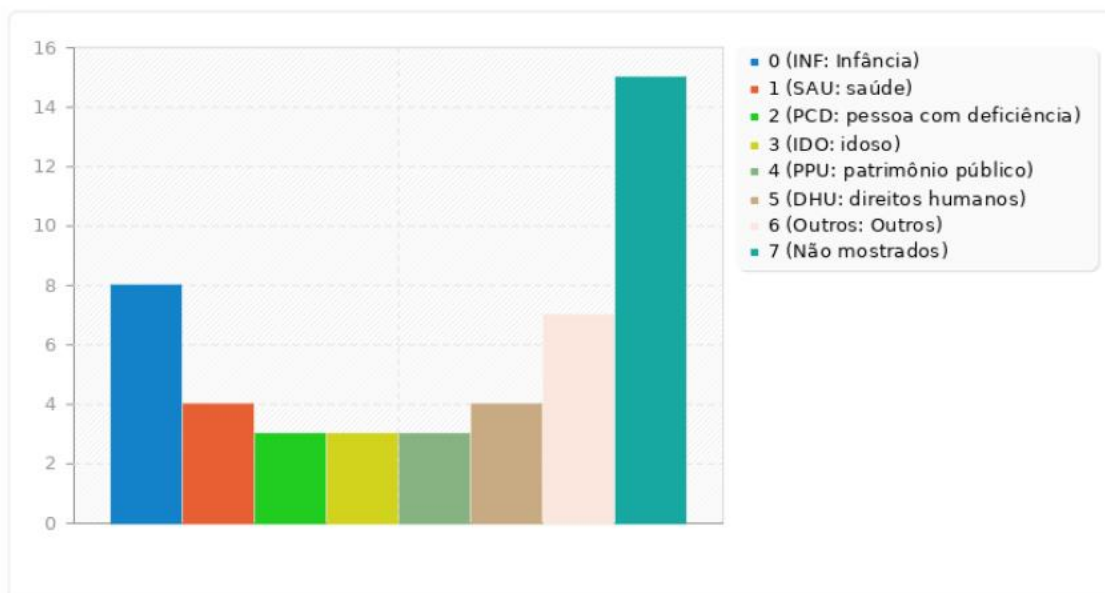
No entanto, e em que pese toda a relevância de tal estrutura administrativa, o diagnóstico demonstra que somente **44,44%** dos Ministérios Públicos Estaduais contam com Centros de Apoio especializados com dedicação exclusiva na defesa e garantia do direito à educação, enquanto **44,44%** do total possui Centros de Apoio com atribuições compartilhadas. O cenário atual torna-se ainda mais alarmante ao se constatar que **11,11%** dos Ministérios Públicos não possuem Centros de Apoio com especialização na área.

Figura 1 – 1) Existe(m) Centro(s) de Apoio especializado(s) na área do Direito Educacional?



Verificou-se, ainda, que existe potencial falha na estruturação de tais Órgãos de Apoio, pois, ainda que possuam alguma especialização em direito educacional, também atuam em outras frentes, muitas vezes abrangendo uma variedade de áreas que pouco guardam relação com o direito à educação, o que acaba por prejudicar a atuação propriamente dita. Notavelmente, **14,81%** desses Centros de Apoio compartilham suas atribuições com a área da Saúde, **11,11%** com a Defesa do Idoso, **11,11%** com a Defesa da Pessoa com Deficiência e/ou Patrimônio Público, **14,81%** com Direitos Humanos, sendo que muitos deles também abrangem temas como Execução de Medidas Socioeducativas, Consumidor, Defesa da Mulher, Assistência Social, entre outros.

Figura 2 – 1.1) Em caso de existência de Centro(s) de Apoio com atribuição compartilhada/cumulativa com outros temas, quais são esses temas?



A superposição de atribuições, principalmente quando desvinculadas das especificidades inerentes à atuação respectiva, compromete a eficiência na proteção e promoção dos direitos educacionais, tornando imperativa a revisão das atribuições dos Centros de Apoio para garantir a otimização das funções de apoio, articulação e coordenação. A comparação empírica de dados de atuação entre Centros de Apoios dos Ministérios Públicos é a chave para a análise da importância da especialização como forma de otimização da atuação ministerial, e isso fica ainda mais claro do exame dos dados da segunda etapa do diagnóstico.

Ao completar a segunda etapa do diagnóstico e ao serem indagados sobre a percepção resultante da especialização dos CAOs em relação ao aumento das demandas específicas de direito educacional, os Ministérios Públicos foram unânimes em reconhecer não apenas o acréscimo quantitativo das demandas, mas também o aumento na diversidade e na profundidade técnica/complexidade dessas atuações. Como exemplo, cita-se a resposta dada pela coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público de Minas Gerais, Promotora de Justiça Ana Carolina Zambom, uma amostra importante de diagnóstico diante da recente especialização do Centro de Apoio:

O CAO identificou aumento perceptível nas demandas. Tanto no número total das atividades quanto na diversidade dos temas tratados e da variedade de atividades exercidas. E essa tendência de crescimento nos atendimentos permanece no corrente ano. Passamos de 212 registros por assunto no ano de 2022, para 697 registros por assunto em 2023. Na percepção do CAO a especialização foi bastante pedagógica para o trabalho dos Promotores de Justiça. A temática passou a ser conhecida dos Membros que agora buscam aprimorar sua atuação, apesar de ainda existir uma certa preponderância da atuação individual para a solução dos problemas.

Segundo apurado, o aumento de demandas, após a criação dos Centros de Apoio especializados, ocorreu de forma gradual e com etapas distintas quanto à natureza das solicitações de apoio por parte dos órgãos de execução: uma primeira fase com maior número de pedidos de apoio para fins de mera solução de dúvidas, e uma segunda fase com solicitações de apoio mais embasadas em um entendimento mais aprofundado sobre o direito à educação e as políticas públicas a ele relacionadas.

No mesmo sentido foram os dados trazidos pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério Público do Rio de Janeiro nas informações prestadas pelo Coordenador, Promotor de Justiça André Santos Navega, que acrescentou, ainda, a importância da especialização do Centro de Apoio para o fomento de atuações coordenadas. Transcreve-se a resposta ao questionamento sobre a percepção do aumento de demandas específicas de direito educacional após a criação do CAO:

Sim, houve aumento da demanda externa, principalmente por meio das notícias recebidas através da Ouvidoria do MPRJ.

O Centro de Apoio induz linhas estratégicas de atuação específicas sobre direito educacional, o que se materializa através da proposição de atuação coordenada [...]

Os efeitos da atuação especializada também se manifestaram na segunda fase do diagnóstico, principalmente na abordagem preventiva. Destaca-se a percepção do ganho de proximidade com os diversos atores da gestão, fiscalização e normatização educacional, e com as comunidades escolares. Isso possibilitou uma identificação ágil das causas estruturais de eventuais falhas nos serviços educacionais, resultando na redução do tempo de resposta das ações ministeriais e na minimização da necessidade de recorrer à judicialização. Além disso, permitiu um acompanhamento abrangente do planejamento estratégico governamental a curto, médio e longo prazo, contribuindo para a participação na definição de políticas públicas preventivas, eficientes e

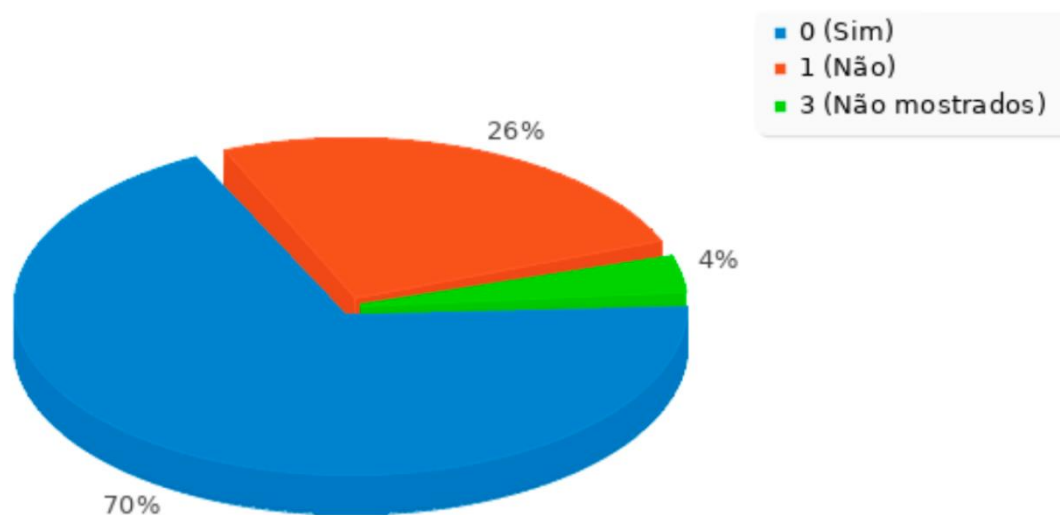
transparentes, conforme se verifica das respostas dadas pelos Ministérios Públicos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Tocantins.

2.2. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA LOCAIS

Em **66,67%** dos Ministérios Públicos existem Promotorias de Justiça locais identificadas com atribuição específica na área da educação, sendo 51 em Capitais, 9 em comarcas com mais de 300 mil habitantes, 48 em comarcas mais até 200 mil habitantes e 270 em Comarcas com até 100 mil habitantes. Em **29,63%** dos Ministérios Públicos, entretanto, os órgãos de execução locais têm atribuições cumulativas.

O diagnóstico chama a atenção pelo fato de que, em **25,93%** dos casos, não há sequer ato normativo geral regulamentando as atribuições e atividades dos(as) membros(as) com atuação específica na área da educação. Em aproximadamente um quarto dos entes, a atuação na defesa da educação é tratada, portanto, como atribuição residual, o que denota ausência de atenção institucional na temática.

Figura 3 – 7) Existe ato normativo geral regulamentando as atribuições e atividades do promotor e promotora de justiça com atuação específica da Educação?

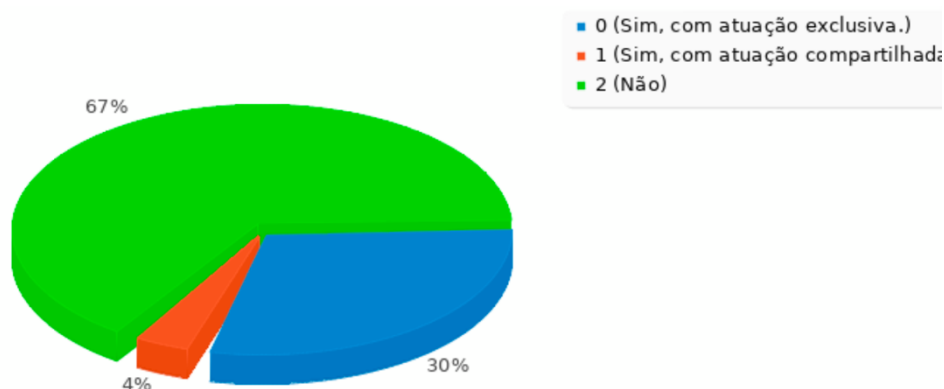


Foram catalogados todos os atos normativos existentes.

2.3. GRUPOS DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADOS

Em **29,63%** dos Ministérios Públicos existem Grupos de Atuação Especializados (GAE) - órgãos que geralmente combinam funções de apoio e execução – com atuação exclusiva na área da educação. Por outro lado, **66,67%** não possuem Grupos de Atuação Especializados. Em **3,70%** dos Ministérios Públicos, há Grupo de Atuação com atribuição compartilhada com as matérias de Infância e de Consumidor.

Figura 4 - 8) Existem Grupos de Atuação Especializados na área da educação no Estado (por designação do Procurador-Geral de Justiça) ou com atuação nacional por designação do Procurador-Geral da República, Câmara de Coordenação e Revisão ou Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/PFDC?



Os Grupos de Atuação Especializados com atuação exclusivamente metaindividual (25,93% dos casos) e com atribuição individual cumulada com metaindividual (7,41% das hipóteses) estão, na sua grande maioria (89%), nas capitais.

Os critérios utilizados para fins de criação dos GAEs e as principais atividades desenvolvidas também foram objeto de levantamento. A viabilização de uma ação conjunta, organizada e eficaz para a efetividade do direito à educação garantido pelo ordenamento jurídico, em apoio às Promotorias de Justiça locais, foi apontada como critério pelo Estado de São Paulo. Aspectos como o volume de demandas, atuação específica decorrente de projetos ou de demandas sazonais e a necessidade de

regionalização da atuação também foi o critério de criação indicado por outros Ministérios Públicos. Os atos de criação foram, também, devidamente catalogados.

O Ministério Público de São Paulo, diante da estrutura de seu Grupo de Atuação Especial de Educação, o GEDUC, foi ouvido na segunda etapa do diagnóstico. Quanto à percepção sobre o aumento de demandas, o Coordenador do GEDUC, Promotor de Justiça João Paulo Faustini, apontou que:

O GEDUC foi criado em 2011, ocasião em que todos os procedimentos extrajudiciais de direitos difusos e coletivos da área da educação que tramitavam em São Paulo Capital foram remetidos para o grupo, resultando num acervo inicial de 122 procedimentos. Em um ano de atuação do GEDUC, 100 procedimentos foram arquivados, porém ao final desse período o grupo já tinha em seu acervo 265 procedimentos. Percebeu claramente que a especialização e a criação do órgão aumentaram a demanda, tanto em procedimentos instaurados de ofício quanto por provocação da sociedade. No início o GEDUC recebia demandas de direito individual e coletivo, mas logo no primeiro mês verificou-se que era impossível cumular as duas áreas, razão pela qual a atuação ficou restrita ao direito difuso e coletivo. O GEDUC instaurou mais de 200 procedimentos por ano, e no final de 2013 tinha em seu acervo 679 procedimentos extrajudiciais. Para racionalizar a atuação e ganhar resolutividade, em 2016 o GEDUC criou um programa de atuação com 6 objetivos principais, com algumas metas, priorizando os procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas. Mesmo assim hoje o GEDUC tem cerca de 500 procedimentos extrajudiciais tramitando.

Além do aumento expressivo de demandas de direitos difusos, destacou que “na dimensão quantitativa houve uma clara redução da atuação individual em razão da atuação estrutural e coletiva do MP, a partir do GEDUC. Cita como exemplo a judicialização da educação infantil, que foi reduzida a zero na Capital.” Reforçou, por fim, a importância da especialização para temas sensíveis e ainda mais complexos do campo da educação, como financiamento, educação especial, avaliação e progressão continuada, entre outros, a fim de que o Ministério Público deixe de atuar com base no senso comum, expondo a importância do GEDUC para tradução do ordenamento jurídico do campo da educação para aqueles Promotores e Promotoras de Justiça não especializados.

2.4. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA REGIONAIS

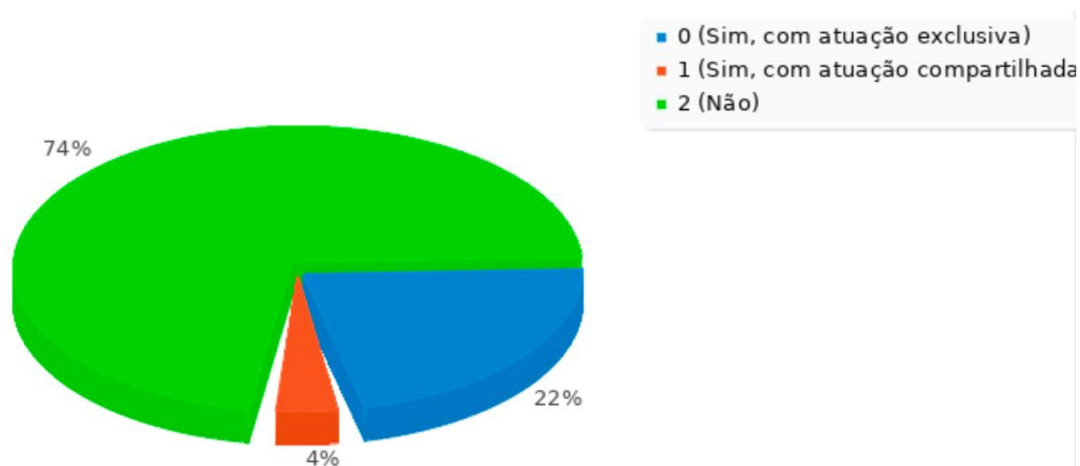
A reconfiguração socioespacial da atuação ministerial, principalmente em áreas onde os direitos dependem de políticas públicas com abrangência estadual e/ou

regional, é uma tendência em todo o Ministério Público brasileiro – o que ocorre como verdadeira imposição da realidade, já que as políticas públicas não se organizam de acordo com a escala do Poder Judiciário, ou seja, em comarcas. Além disso, a regionalização permite especialização temática, qualificando a intervenção do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais e sociais sob sua tutela.

O direito à educação é o exemplo mais proeminente e representativo da necessidade de uma abordagem regionalizada e especializada, dado que envolve institutos que reclamam inevitavelmente uma abordagem que extrapola os limites de uma comarca, como os Sistemas de Ensino (artigo 14 da LDB), Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação (artigo 214 da CF), a regulamentação da Educação Básica conforme diretrizes comuns (artigo 24 da LDB), os diversos modelos de cooperação entre entes (como no transporte escolar, educação infantil), especialidades nas políticas de financiamento, com destaque para as Políticas Públicas de Abrangência Nacional (PNAE, PNATE), o sistema de financiamento por fundos contábeis (FUNDEB), as diversas previsões constitucionais de repasses de verbas pela União aos entes Federados, entre outros.

Apesar disso, em **74,07%** dos Ministérios Públicos não há Promotorias de Justiça, ou seja, órgãos de execução, com atribuição regionalizada exclusiva na defesa da educação.

Figura 5 - 14) Existem Promotorias ou escritórios REGIONAIS com atuação específica na área da defesa da educação?



Segundo o diagnóstico, **22,22%** dos Ministérios Públicos contam com Promotorias de Justiça Regionalizadas com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação. Por sua vez, **3,70%** dos Ministérios Públicos têm Promotorias de Justiça Regionalizadas com atribuições cumulativas, nesse caso, com a Infância e Juventude.

Com o objetivo de verificar as consequências práticas decorrentes da atuação funcional especializada já apontada por alguns Ministérios Públicos, ouviu-se o Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Educação do Ministério Público de Tocantins, Promotor de Justiça Sidney Fiori Júnior, que, em resposta, apontou os efeitos práticos da atuação especializada após a criação de uma Promotoria de Justiça com atuação regional. Os dados coletados demonstram um aumento na instauração de procedimentos extrajudiciais (ICP, NF, PA e PP).

Conforme apontado, o número de procedimentos instaurados saltou de 232, em 2019 (ano anterior à criação da Promotoria Regional Especializada) para 327 em 2023. A efetividade da atuação foi medida também: a) pelo número de movimentações, que saltou de 147 em 2019, para 1810 em 2023; b) pelo aumento de atendimentos: 367 de atendimentos desde a criação da Promotoria de Justiça; c) pelo aumento na quantidade de inspeções *in loco*; e, d) pelo aumento na realização de seminários, audiências locais e regionais em parceria com promotorias das demais comarcas.

Sobre a relação percebida entre a atuação coletiva e individual após a criação da Promotoria Especializada Regional a resposta foi a seguinte:

Como já era de se esperar, a atuação individual passou a ser um “termômetro” para aferir as demandas coletivas, na medida em que as questões postas nos atendimentos individuais quase sempre sinalizam problemas difusos, a serem resolvidos na esfera da tutela coletiva. A 10ª PJC, conforme experiência adquirida, entendeu que, para ser mais resolutiva a atuação, seria necessário direcionar algumas tratativas individuais para âmbito coletivo, como por exemplo, casos de Busca Ativa escolar e combate a Evasão Escolar, que exigem atuação pontual de cada caso, mas também acompanhamento permanente da política pública, envolvendo a articulação do MP de modo multidisciplinar e interinstitucional com o Executivo, uma vez que envolve temas como o combate ao trabalho infantil, política de transporte escolar, campanhas de orientação sobre a importância da educação, articulação com o Conselho Tutelar, escola e demais órgão do Executivo, como Secretarias de Saúde. Portanto, muitas demandas saem da atuação individual e adentram ao planejamento da promotoria como meta de acompanhamento permanente da promotoria em relação a determinada política pública.

O aumento de demandas gerado, naturalmente, pela especialização, conforme apresentado pelo Ministério Público do Estado de Tocantins, resultou num aprofundamento técnico das demandas e na atuação preventiva e articulada com toda a rede de educação.

O critério de definição das atribuições de cada Promotoria Regional é variado entre exclusivamente metaindividual ou com atribuições, também, individuais. Os atos de criação e definição de funções foram devidamente reunidos e catalogados.

2.5. ESTRUTURA DE MEMBROS(AS) E SERVIDORES(AS) DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

2.5.1. MEMBROS(AS)

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, existem, somados, **685** cargos para membros e membras com atribuição específica (mas não exclusiva) na defesa da educação prevista expressamente em ato normativo. Desses, apenas **55** Promotores e Promotoras de Justiça têm atuação exclusiva na defesa do direito à educação, o que corresponde somente a 8% de todos os cargos com atribuição específica. Portanto, **92%** dos(as) membros(as) com atribuição na área da educação cumulam suas funções com outras atribuições. Ademais, dentre os 685 cargos existentes para membros(as) com atribuição específica, **102** não estavam providos no momento da pesquisa.

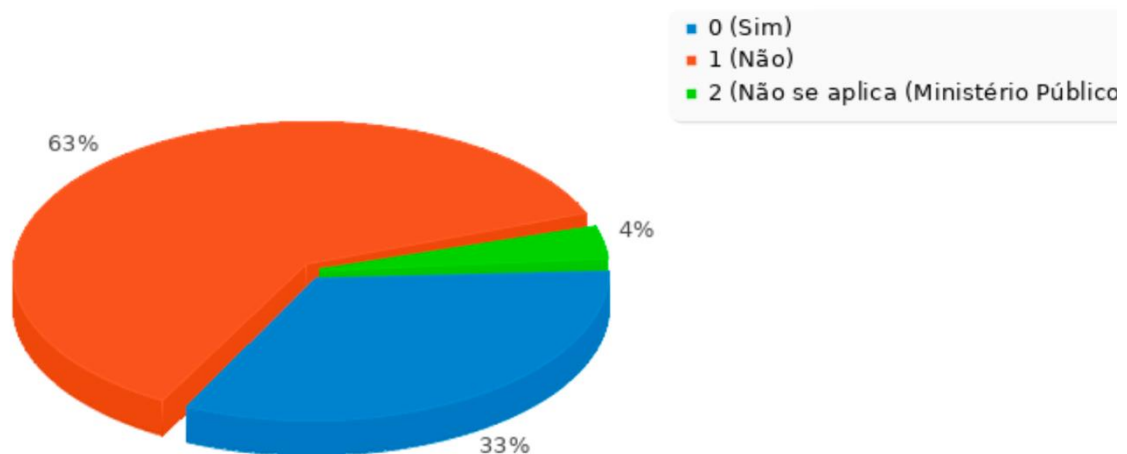
A atuação em segunda instância também foi objeto de coleta de dados e **a ausência de atuação especializada exclusiva é absoluta**. Não existem no Ministério Público Brasileiro Procuradores e Procuradoras de Justiça com atuação exclusiva na área da educação. Toda a atribuição na defesa e na garantia do direito à educação perante os Tribunais de Justiça, em todos os Ministérios Públicos, é distribuída e exercida de forma cumulativa entre 119 Procuradores e Procuradoras de Justiça que têm atribuição específica, mas não exclusiva, na área da educação (ou de forma residual nos Estados em que não há nem sequer atribuição específica em educação nas Procuradorias de Justiça).

2.5.2. SERVIDORES(AS)

Pelos dados coletados, apenas **73** técnicas e técnicos administrativos e **250** analistas/assessores(as) jurídicos atuam exclusivamente nas promotorias/ofícios com atribuição na defesa da educação em todo o país.

O número reduzido afeta principalmente a atuação estratégica e regionalizada, uma vez que **62,96%** dos Centros de Apoio, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação, não possuem equipes técnicas multidisciplinares.

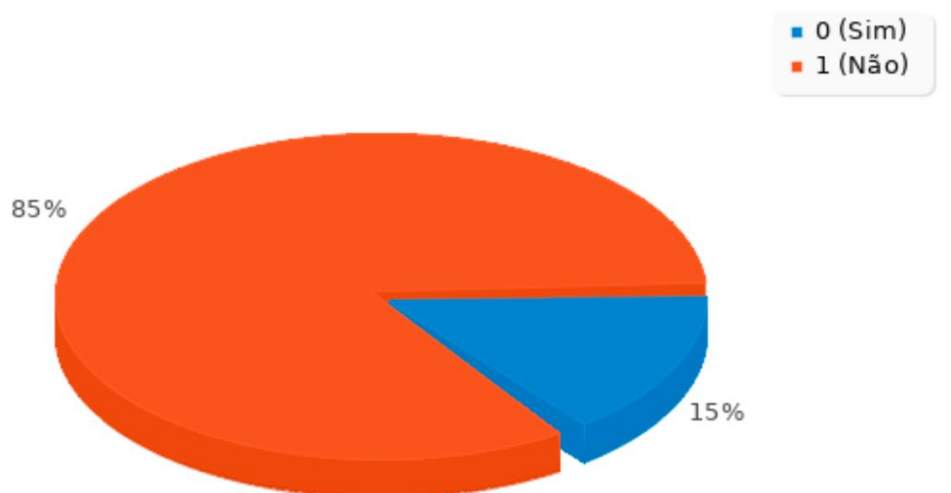
Figura 6 - 29) Os Centros de Apoio com atribuição na defesa da educação (com atribuição exclusiva ou não), possuem equipes técnicas multidisciplinares exclusivas?



Em todo o país, as equipes multidisciplinares existentes nos **33,33%** dos Centros de Apoio com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação são compostas por: **4 assistentes sociais; 14 pedagogos; 01 profissional de letras; 1 psicólogos; 1 nutricionista.**

A realidade nas promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação não é diferente: **85,19%** não possuem equipes técnicas exclusivas.

Figura 7 – 31) As promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação, com atribuição exclusiva ou não, possuem equipes técnicas exclusivas?



Naquelas onde há equipes técnicas, **14,81%** dos casos, existem, somando todos as respostas, **02 assistentes sociais, 02 pedagogos e 01 psicólogo. Esse é o número total de profissionais multidisciplinares atuando exclusivamente em órgãos de execução do Ministério Público em todo o país.**

Nos locais onde inexistente equipe técnica exclusiva, **59,26%** contam com núcleo de apoio técnico para o atendimento da demanda, em regra vinculados às Procuradorias-Gerais de Justiça (ou seja, um núcleo para toda a instituição). Portanto, **25,93%** das promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação não dispõem de nenhuma equipe técnica, seja exclusiva ou compartilhada em um núcleo de assessoramento técnico.

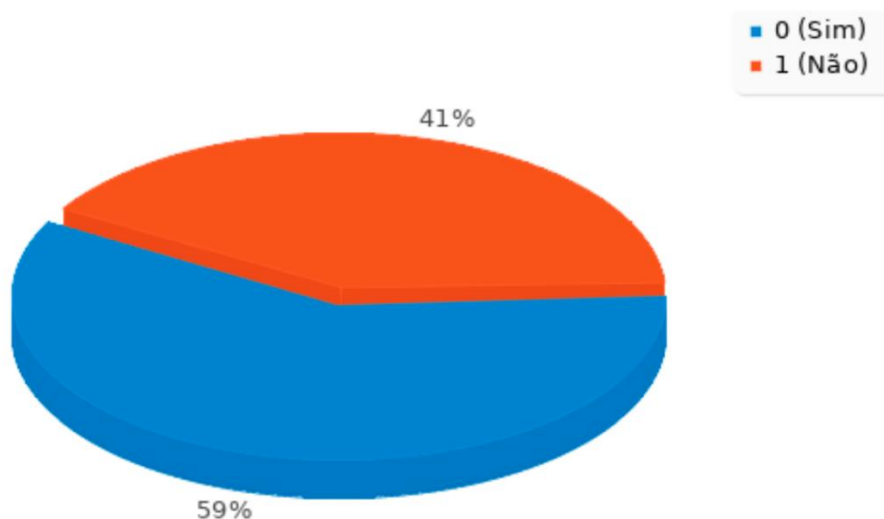
Nos Ministérios Públicos que participaram do diagnóstico existem **81** pedagogos e **1098** profissionais técnicos multidisciplinares de outras áreas, o que evidencia a falta de priorização na alocação desses(as) servidores(as) para os órgãos de execução e de apoio destinados à defesa do direito à educação.

Por fim, na segunda etapa do diagnóstico, todos os Ministérios Públicos ouvidos apontaram a importância de uma estrutura mínima que conte, também, com equipe multidisciplinar, já que a interdisciplinaridade é uma das marcas da atuação na tutela do direito à educação

2.5.3. APERFEIÇOAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

40,74% dos Ministérios Públicos não ofertam, por suas Escolas Superiores ou CEAF, cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação.

Figura 8 - 35) Existem cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação ofertados pela Escola Superior ou CEAF?



Com relação à existência de metas/objetivos específicos de defesa do direito à educação no planejamento estratégico do Ministério Público, a realidade é diferente, pois **89,89%** declararam ter planos específicos para essa área de atuação. Do mesmo modo, em **85,19%** dos Ministérios Públicos existem projetos/programas institucionais específicos de defesa do direito à educação. Não obstante a relevância dos projetos institucionais e das previsões nos respectivos planejamentos estratégicos, **esses dados contrastam com a realidade institucional constatada neste diagnóstico, diante da necessidade de estrutura mínima adequada à concretização projetos e do alcance dos objetivos estratégicos.**

2.5.4. CRITÉRIOS CORREICIONAIS

Em **11,11%** dos Ministérios Públicos as correições ordinárias realizadas pela Corregedoria-Geral não contemplam a atuação finalística de defesa do direito à educação na sua avaliação. As formas de avaliação correicional daqueles 88,89% dos Ministérios Públicos que abordam a temática em suas correições foram devidamente catalogadas. É importante ressaltar que não foram analisados os critérios qualitativos das correições, o que demandaria estudos mais aprofundados.

3. MINISTÉRIOS PÚBLICOS FEDERAL E DO TRABALHO NA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO

Os dados apresentados pelo Ministério Público Federal demonstram que, a despeito do alcance nacional da instituição, o grau de especialização de Ofício na temática educacional ainda é baixo, com estratégia definida mediante atuação descentralizada por procuradores da República atuantes junto às Seções e Subseções Judiciárias – no total, são mais de 800 membros no primeiro grau da carreira – com o apoio de Grupos de Trabalho do 1ª Ofício da Câmara de Coordenação e Revisão (1ª CCR), da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e do 6ª Ofício da Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR).

Como órgãos de coordenação e integração observa-se estruturas formadas por grupos de trabalho, subgrupos temáticos, relatorias especiais, membros focalizadores, grupos de estudos com projetos finalísticos relacionados ao direito de educação. Destacam-se: a) **1ª Câmara de Coordenação e Revisão**; a.1) FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação; a.2) Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Ensino Infantil; a.3) PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; a.4) MPeduc – Projeto Ministério Público pela Educação, busca fazer um diagnóstico dos principais problemas enfrentados na localidade, construindo, de forma coletiva e democrática, possíveis soluções para as dificuldades identificadas, com os seguintes eixos: a.5) PAR – Plano de Ação Articulada; a.6) MEC – Escola de Horário Integral – incremento da política de horário integral; a.7) FUNDEB – folha de pagamento dos professores e profissionais da educação na unidade escolar; a.8) conectividade das escolas; b) **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)**; b.1) Grupo de Trabalho Educação e Direitos Humanos; b.2) Grupo de Trabalho Pessoas com Deficiência; e, c) **6ª Câmara de Coordenação e Revisão**: c.1) Grupo de Trabalho Educação Indígena.

No que tange à estrutura de apoio pericial à atuação de Procuradores da República na área da educação, o Ministério Público Federal conta com 50 peritos de especialidades diversas, lotados na Assessoria Nacional de Perícia em Meio Ambiente. Na Assessoria Nacional de Perícia em Economia e Contabilidade há mais 33 peritos, que podem contribuir para atividades como serviço de pesquisa de preços (alimentação

escolar, transporte); e engenharia civil para serviços relacionados a obras de unidades educacionais, a exemplo do Proinfância. Ainda, 23 peritos de antropologia, especialmente com atuação na temática de educação indígena e tradicional (caiçara, quilombola, cigano). A atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT), na condição de defensor dos direitos sociais do trabalho, cinge-se basicamente aos aspectos da contratação irregular dos/as trabalhadores/as da educação – atuação hoje basicamente compartilhada com o MPE, em caso de judicialização – e à saúde e segurança no trabalho, o que envolve inclusive a prática de assédio moral organizacional no âmbito das escolas. Quanto ao ambiente do trabalho, vale o destaque da atuação conjunta quanto ao “Projeto Sede de Aprender”.

Quanto à estrutura, o Ministério Público do Trabalho, em unidades de médio e grande porte, é dividido, em regra, nas unidades da capital (sedes), em dois ou três núcleos, a depender da região, envolvendo os seguintes temas: a) meio ambiente do trabalho; b) discriminação, trabalho infantil e trabalho escravo; e c) fraudes trabalhistas, irregularidades na administração pública, promoção da liberdade sindical e trabalho portuário e aquaviário. Nas unidades menores, em que há menor lotação de membros/as, nem sempre é possível implementar essa divisão.

4. CONCLUSÃO

A atuação do Ministério Público na defesa e garantia do direito à educação, dada a sua natureza multifacetada e a complexidade estruturante das demandas, que vão além da aplicação estrita da lei a casos específicos, reivindica um olhar especializado, uma verdadeira mudança de perspectiva, de paradigma. A ausência de especialização para a ponderação dessas particularidades, que deveriam e são àquelas esperadas pelo Ministério Público almejado pela Constituição de 1988, pode acarretar problemas relacionados aos impactos da atuação, devido à carência de compreensão sobre o processo de formulação de políticas públicas educacionais e à fragilidade na interação dos órgãos do sistema de justiça com o campo educacional.

Dado o protagonismo do Ministério Público no processo de fiscalização e judicialização das políticas educacionais, a ampliação das estruturas existentes e a sua especialização são medidas necessárias para subsidiar a atuação resolutiva numa realidade educacional cujo debate não deve se restringir apenas aos aspectos técnicos e processuais, mas abranger as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira. É necessário que o Ministério Público abandone o controle meramente formal, reativo e puramente repressivo de agentes públicos e de políticas públicas, para avançar para uma atuação preventiva, proativa e que possa controlar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos, garantindo a qualidade da prestação do serviço educacional e a plena concretização deste direito fundamental.

No campo da educação, é preciso ressaltar, isso se faz não só com estrutura, conhecimento técnico-jurídico e especialização – que são condições necessárias, mas não suficientes para a atuação constitucionalmente adequada do Ministério Público. É fundamental também estar em contato direto com a realidade das escolas, estabelecer uma relação de proximidade com a comunidade escolar, com movimentos sociais e com a academia, e fomentar o diálogo institucional com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e a advocacia. São necessários proatividade, planejamento e visão estratégica, mas também humildade para reconhecer que sem uma atuação horizontal e em rede o Ministério Público não conseguirá sozinho garantir a plena concretude do direito à educação em todo o país.

O diagnóstico demonstra que o Ministério Público Brasileiro, não obstante os mais de 35 anos da Constituição Federal, ainda está em fase inicial de especialização de sua atuação quanto à política educacional, empregando uma variedade de estratégias para fortalecer e otimizar a sua capacidade funcional. Isso depende da aplicação de técnicas e critérios de estruturação de órgãos de apoio/coordenação e de execução, com articulação entre atuação individual, coletiva e, bem assim, da criação de arranjos organizacionais distintos de atribuições regionalizadas dentro de cada Ministério Público. Sem embargo de avanços pontuais, percebe-se uma falta de priorização sistêmica da atribuição na área da educação – muitas vezes ainda vista como um apêndice da área da infância e juventude – que corresponda ao tamanho (em pessoas e recursos envolvidos) e à importância da temática. Do mesmo modo, a realidade dos quadros técnicos e multidisciplinares voltados à atuação na área deixam clara a precariedade dos subsídios necessários à atuação integral, nas suas diversas dimensões, para uma atuação finalística efetiva.

A realidade apontada pelos dados levantados demonstra uma atuação ministerial desconexa de uma performance institucional estratégica com vistas a uma real transformação social e para a garantia do núcleo mínimo do direito fundamental à educação. Pelo contrário, demonstra um Ministério Público ainda sem perspectiva funcional de evolução social de médio e longo prazo decorrente da relação entre efetivação do direito à educação e o fortalecimento da democracia, a redução das desigualdades social, racial e de gênero, a diminuição da violência, a melhoria das perspectivas de saúde, emprego etc., e o próprio desenvolvimento sustentável do país, com justiça social.

Também sob uma ótica de controle em curto prazo, há a necessidade de incremento e fortalecimento da atuação do Ministério Público nesta política pública que reclama a aplicação de parcela considerável do orçamento. Apesar dos investimentos realizados, o Brasil amarga o fim do prazo do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei Federal 13.005/2014, com aproximadamente 85% das metas e estratégias descumpridas e, pior, 65% delas em retrocesso⁷.

⁷ Balanço do Plano Nacional de Educação. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>.

Somente a título de exemplo, apenas 37,3% das crianças e zero a três anos possuem vaga em creche no país, ao passo que a Meta 1 estabelecia que, até 2024, pelo menos 50% delas frequentassem a educação infantil. Não obstante o objetivo de alcançar o modesto valor de 25% de alunos(as) da rede pública estudando em tempo integral, o Brasil tinha em 2021 15,1% de estudantes nessa situação, enquanto eram 17,6% em 2014, o que representou a perda de mais de um milhão de matrículas em jornada de tempo integral no período. Como se vê, o descumprimento franco e crônico de uma das leis mais importantes da República, que tem assento constitucional (CF, artigo 214), exige do Ministério Público uma atuação estrutural e urgente.

O conjunto de informações coletados pelo Grupo de Trabalho sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação e o momento emblemático da iminência do novo Plano Nacional de Educação reforçam a imediata necessidade de que sejam estruturados novos modelos de atuação para o enfrentamento dos grandes desafios da área, assegurando-se assim a necessária atuação socio-transformadora do Ministério Público brasileiro na defesa do direito fundamental à educação com qualidade social, com a prioridade a ela conferida pela Constituição Federal.

Afinal, como pressagiu Anísio Teixeira cem anos atrás, “só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país uma máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a escola pública”. Mesmo passado um século, a mensagem continua mais atual do que nunca. E se a educação no Brasil não vai bem, o Ministério Público – instituição alçada pelo Constituinte como guardião da democracia e dos direitos fundamentais – está em débito com a sociedade brasileira. Cabe a ele se estruturar para cumprir sua missão constitucional.