

DIREITO À EDUCAÇÃO E ATUAÇÃO COORDENADA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2001-2020)

Mario Luis Grangeia¹

Sumário: 1 Introdução. 2 PFDC e especialização em grupos de trabalho. 3 Direito à educação: prioridades de Grupo de Trabalho da PFDC. 4. MPF e direito à educação: focalizando três momentos. 5 Discussão: do fortalecimento do MP à atuação coordenada. 6 Conclusão.

1 • INTRODUÇÃO

O atual perfil do Ministério Público brasileiro remonta as inovações da Constituição de 1988, reforçadas pela Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/1993) – o redesenho dos MPs estaduais partiu de outras leis. Uma dessas mudanças foi a criação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do Ministério Público Federal (MPF) para a defesa dos direitos civis e sociais fixados no texto constitucional. Embora seja um marco do fortalecimento do MPF fora da persecução criminal, a PFDC é relativamente pouco estudada no Direito e nas Ciências Sociais. Aquela lei de 1993 definiu a designação de um subprocurador-geral da República como procurador federal dos Direitos do Cidadão e 27 procuradores da República como procuradores regionais dos Direitos do Cidadão, para agirem nos Estados e Distrito Federal.

Como o MP decide suas prioridades e estratégias em prol da efetivação de direitos fundamentais? A questão costuma ser vinculada à pulverização do poder do órgão em milhares de autoridades, ao vácuo de leis e diretrizes (até de governos) e a outros fatores. Quanto à atuação do MPF em prol do direito à educação, a questão será interpelada a partir de uma vasta análise documental que permite atentar à história do Grupo de Trabalho Educação, criado na PFDC em 2001 e renomeado GT Educação em Direitos Humanos entre 2016 e 2020.² Os documentos estudados incluíram relatórios anuais (desde 2001), resoluções de encontros de procuradores (desde 1998) e as atas de reuniões daquele GT que é o mais longo grupo de trabalho ativo na PFDC.

Na seção 2, discute-se a atuação da PFDC, realçando seus GTs, que unem procuradores dispostos a se especializarem na tutela de certos direitos. A seção 3

1 Doutor em Sociologia (UFRJ), pesquisador associado ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ), analista de Comunicação do MPF desde 2005 e líder adjunto do GP Movimentos Sociais (2019-2022) na Câmara de Desenvolvimento Científico da ESMPU.

2 Foi renomeado GT Educação e Direitos Humanos em agosto de 2020 (Portaria PFDC n.8/2020).

mapeia temas prioritários do GT Educação desde 2001, focalizando quão diversa pode ser a atuação coordenada do MPF na defesa desse direito.³ Na seção 4, frisa-se o percurso do GT a partir da seleção de três momentos: o ano inicial (2001), centrado numa capacitação interna pela ESMPU; o ano atual (2020), com uma reestruturação em andamento; e o ano intermediário (2011).

Ao completar dez anos, o GT fez um diagnóstico da atuação do MPF em educação, que levou à criação do projeto MPEduc, executado pelo MPF e MPs Estaduais em 371 municípios ou regiões até 2018 – o projeto foi pesquisado por este autor e por pesquisadores da UFRJ com apoio da ESMPU.⁴ Ideias de autores das Ciências Sociais sobre a autonomia do MP são interpeladas na seção 5, que retoma proposições à tutela coordenada da educação pelo MPF derivadas daquela pesquisa da ESMPU (GRANGEIA; CARVALHAES, 2019). A conclusão traz uma reflexão que se julga promissora sobre a proteção coordenada de direitos.

2 · PFDC E ESPECIALIZAÇÃO EM GRUPOS DE TRABALHO

Na tutela de direitos fundamentais, os procuradores federais e regionais dos Direitos do Cidadão – na PFDC ou em sedes em capitais estaduais e DF – e seus pares em outros municípios podem, por iniciativa sua ou representação alheia, notificar autoridades para prestarem informação em determinado prazo. Após esse retorno, o procurador deve avaliar se houve violação de direitos e notificar os responsáveis para a violação não persistir nem se repetir. Se não for atendido, cabe ao procurador avaliar se a demanda é judicializável. Como a PFDC atua na coordenação da proteção de Direitos do Cidadão, subsidiando essa atuação e articulando-a em nível nacional (tal como as Câmaras setoriais do MPF), uma medida, desde os anos 2000, foi a formação de grupos de trabalho (GTs) especializados em certos temas; cada GT tem seus objetivos, prioridades e linhas de atuação.⁵

Na *Agenda da Cidadania para 1999* (Brasil/MPF, 1998), ata de Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão (ENPDC), os 56 membros signatários viram 5 áreas como prioritárias: saúde; entidades filantrópicas e sua fiscalização; direitos humanos e criminalidade; assistência social e pessoas com deficiência; e reforma agrária. Em cada área, indicaram até uma dezena de estratégias de atuação. Tais encontros tornaram-se periódicos e “marcados pela busca em definir com mais precisão as matérias de atribuição dos PDC, de institucionalizar procedimentos, de fixar prioridades e prazos, de autoavaliar-se”, segundo a então titular da PFDC, Ela Wiecko (2006, p. 1). As resoluções desses eventos informam muito da defesa de direitos constitucionais pelo MPF.

3 Mais informações sobre os trajetos dos GTs Educação e Saúde constam em Grangeia (2017).

4 Pesquisa “Diálogos institucionais para a efetivação de direitos: estudo do projeto Ministério Público pela Educação” (v. GRANGEIA; CARVALHAES, 2019; GRANGEIA; CARVALHAES; COELHO, 2020).

5 Visando à coordenação e revisão de trabalhos de PRDCs e membros atuantes em Direitos do Cidadão (ex.: ratificando arquivamentos e declínios de atribuição), a PFDC criou, em 2013, seus núcleos descentralizados (DF, RJ, SP, RS e PE). Entre a especialização temática em GTs e a descentralização regional da PFDC, a primeira iniciativa é mais significativa.

Um desafio inicial da PFDC foi a formação de parcerias com instituições públicas e da sociedade civil, nacionais ou não, em reforço à atuação do MP e sem perdas à sua autonomia. Tal rede poderia, em tese, sujeitar o MP a riscos como a cooptação e perda da inovação. Dificuldades da aliança foram citadas em relatório:

Passamos a conviver com grandes indagações, dúvidas e, por que não dizer, algum descrédito advindo da sociedade com a própria capacidade de atuação [...] pessoas, as instituições e organizações sentiram a paralisação dos projetos que se encontravam em andamento (RPFDC, 2003, p. 3).

Uma ameaça frisada nesse relatório foi a falta de recursos de custeio de viagens da titular da PFDC para acompanhar iniciativas fora de Brasília, o que foi sanado, segundo o texto, com o apoio do Executivo.

As mudanças e continuidades nos GTs da PFDC podem ser captadas em um exame sobre os anos de criação e término desses grupos (v. Tab. 1 e 2):

Tabela 1 · Grupos de Trabalho da PFDC (2001-2020/1º sem.)

Grupo de Trabalho (até 1º sem./2020)	Ano de criação	Grupo de Trabalho (Criados em 2001)	Ano de término
Comunicação Social	2004	Discriminação Racial (depois, Discriminação)	2004
Direito à Cidade e à Moradia Adequada	2018	Educação	-
Direitos da Criança e do Adolescente	2016	Padronização de Ofícios da Cidadania	2004
Direitos Sexuais e Reprodutivos**	2005*	Políticas Públicas	2004
Direitos Humanos e Empresas	2016	Regramento do Inquérito Civil Público	2003
Educação (Educação em Direitos Humanos, 2016-)	2001	Sistema Prisional e Segurança Pública	2004
Inclusão de pessoas com deficiência	2005	Tortura	2004
Memória e Verdade	2010	Trabalho Escravo	2004
Migrações e Refúgio	2018		
Prevenção e Combate à Tortura	2015		
Reforma Agrária	2008		
Saúde	2003		
Saúde Mental	2017		

* Outros GTs extintos no período: Alimentação adequada (2004-16), Efeitos da corrupção (2002-4), Impactos sociais dos megaeventos e Moradia adequada (2010-12), Previdência e assistência social (2006-16), Segurança pública (2005-07) e Sistema prisional (2007-15).

** GT extinto entre 2012 e 2016.

Fonte: elaboração própria baseada em Brasil/MPF, 2001, Brasil/PGR, 2020, portarias PFDC.

Tabela 2 · Grupos de Trabalho da PFDC (2020/2º sem.)*

Grupo de Trabalho	Grupo de trabalho (cont.)
Combate ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	População LGBTI+: proteção de direitos
Reforma Agrária e Conflitos Fundiários	Mulher, Criança, Adolescente e Idoso: proteção de direitos
Prevenção e Combate à Tortura	Seguridade Social e População em Situação de Rua
Migração e Refúgio	Liberdades: consciência, crença e expressão
Educação e Direitos Humanos	Saúde Mental
Pessoas com Deficiência	Direitos Humanos e Empresas
Memória e Verdade	

* Além dos GTs, há duas Relatorias Temáticas: Assistência farmacêutica e medicamento de alto custo; e Tráfico de Pessoas.

Fonte: elaboração própria baseada em Brasil/MPF, 2020.

3 · DIREITO À EDUCAÇÃO: PRIORIDADES DE GRUPO DE TRABALHO DA PFDC

Menos de um mês se passou entre a proposta de criar o GT Educação, no ENPDC de 2001, até a portaria que o instituiu. O documento elencava cinco necessidades para o grupo, iniciado com 17 membros: adotar iniciativas junto ao Governo Federal para a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (1995-2004); estudar políticas e estratégias para garantir o acesso ao ensino público; dar ênfase à inclusão escolar das pessoas com deficiência; assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; e fiscalizar a aplicação de recursos e programas federais. Diagnosticar a política nacional de educação, o acesso e a qualidade do ensino e a gestão de recursos públicos era a meta inicial do GT, que logo pediu à Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) a oferta do curso “Educação como direito humano”, para se capacitar, e escalou duas duplas de membros para estudarem legislações e jurisprudências sobre ensino superior e verbas públicas da educação. Também solicitaram às PRDCs que fizessem levantamentos de materiais de interesse do GT e de entidades, governamentais ou não, atuantes na área educacional.

Um panorama de rotinas e critérios de reconhecimento de cursos superiores foi traçado por técnicas do Ministério da Educação logo no início do GT, que, em 2002, elegeu duas prioridades: programas e recursos federais no ensino básico (merenda, livro didático, Fundef etc.) e superior (fundações de apoio, autonomia etc.). O grupo ressaltou necessidades como a adaptação de métodos de ensino e convívio de alunos com e sem deficiência – tal inclusão foi tema da cartilha “O acesso de pessoas com deficiência às classes e escolas comuns da rede regular de ensino”, uma das primeiras publicações da PFDC, com revisão de leis, orientações pedagógicas e outras a pais e docentes.

No terceiro ano do GT (2003), há relativa descontinuidade de prioridades em relação a antes: fundações de apoio; exercício do poder de polícia pelo Ministério da Educação; filantropia; e qualidade do ensino básico e equalização do acesso. Cada tema foi estudado por um subgrupo que criaria um plano de ação do MPF. Outros planos eram ter um miniseminário interno de apuração *on-line* do orçamento e reunião com técnicos da Controladoria Geral da União.

Após três anos sem atividades registradas, o GT Educação foi recriado no fim de 2006 a partir de uma portaria de 13 meses antes. Nenhum dos quatro membros do biênio 2006-07 participara dos anos iniciais, o que afetava a atuação, sobretudo a curva de aprendizado, do GT. Na tabela a seguir (Tab. 3), são resumidos temas eleitos prioridades das duas versões do GT até 2020:

Tabela 3 - GT Educação: temas prioritários (2001-2015)*

Período	Temas prioritários
2001-02	<ul style="list-style-type: none"> - Programas e recursos federais para ensino básico; e - Ensino superior.
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Fundações de apoio; - Poder de polícia do MEC; - Filantropia; e - Qualidade do ensino básico e equalização do acesso.
2006-07	<ul style="list-style-type: none"> - Fundeb; - Novas disciplinas (Filosofia, Sociologia, História e cultura afro-brasileira); - Capacitação de professores em educação inclusiva; - Cotas nas universidades; - Bolsa Família; e - Vestibulinhos.
2008-09	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de educação do adolescente em conflito com a lei; - Recursos constitucionais para educação (DRU); e - Novas disciplinas e educação inclusiva.
2009-10	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação docente para novas disciplinas; - Bolsa Família; - Diplomas médicos estrangeiros; - Cartilha eletrônica; - Ensino a distância; - Seleção de pós-graduação; - Colégios militares; - Política educacional para jovem em conflito com lei/Sinase.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Instituições federais de ensino; - Instituições privadas de ensino superior; - Programas do FNDE; e - Avaliações como o Exame Nacional do Ensino Médio.

Período	Temas prioritários
2012	<ul style="list-style-type: none"> – Ensino de História e cultura afro-brasileira e indígena; – Acesso à informação de políticas educacionais; e – Fiscalização do ENEM.
2013-15	<ul style="list-style-type: none"> – Ministério Público pela Educação (MPEduc, lançado em 2014); – ENEM.
2016-20*	<ul style="list-style-type: none"> – Acesso democrático e isonômico a cursos de pós-graduação; – Cobrança de valores em Colégios Militares e outras instituições oficiais; – Educação profissionalizante para adolescentes em conflito com a lei; – Capacitação de professores de Filosofia, Sociologia, História e cultura afro-brasileira e indígena e Educação ambiental; – Adesão ao sistema educacional de beneficiários do Bolsa Família; – Revalidação dos diplomas de médicos formados em Cuba; e – Qualidade do ensino universitário, incluindo ensino a distância.

* Renomeado como GT Educação em Direitos Humanos.

Fonte: elaboração própria baseada em RPFDCs, resoluções ENPDCs e atas de reuniões do GT.

No ENPDC de 2008, por exemplo, foram fixadas diretrizes de atuação aos procuradores em diversos temas educacionais:

- Ensino de filosofia, sociologia, história e cultura afro-brasileiras e indígena: membros orientados a fiscalizar o cumprimento das leis sobre as disciplinas (ofício posterior propôs intercâmbios com MPs estaduais);
- Educação Inclusiva: acompanhar, com GT Inclusão, ações do MEC e Secretarias para capacitar professores em educação inclusiva, Libras e Braille;
- Seleção de mestrados e doutorados: discutir com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) a necessidade de só dar bolsas às escolas que cumprem princípios da gestão pública;
- Cotas em universidades: verificar a situação normativa e jurisprudencial dos estados na implantação de cotas étnico-raciais no ensino superior; e
- Recursos vinculados à educação: a) GT estuda possível representação para propor ação direta de inconstitucionalidade contra norma da Desvinculação de Recursos da União; e b) PDCs pretendiam averiguar descumprimentos locais de percentuais mínimos da educação.

Resoluções como essas visavam “orientar atuações e a criar objetivos para a temática dos direitos humanos”, como definiu Gilda Carvalho (2012), procuradora federal dos Direitos do Cidadão entre 2008 e 2012. Segundo ela, as diretrizes contribuíam à maior efetividade na missão do MP de zelar pelo respeito dos Poderes e serviços de relevância pública a direitos constitucionais.

4 · MPF E DIREITO À EDUCAÇÃO: FOCALIZANDO TRÊS MOMENTOS

Afinal, como a educação é vista por membros do MP? Para responder à questão, analisam-se documentos e dados oficiais de três instantes das últimas duas décadas:

inicial (2001), atual (2020) e ponto médio (2011). O foco nesses três anos permite lançar luz a uma gama de possíveis estratégias de atuação coordenada do MPF em prol do direito à educação.

4.1 · GT EDUCAÇÃO E INÍCIO DA ESPECIALIZAÇÃO

No relatório das atividades da PFDC em 2001, a pretensão declarada do GT é ampla: análise e diagnóstico da política nacional de educação, do acesso e qualidade do ensino e da gestão dos recursos públicos na área da educação, com o objetivo de traçar linhas de atuação do Ministério Público Federal para a melhoria da educação no País. (RPFDC 2001, p. 31).

Os membros planejavam o curso interno “Educação como direito humano” e estudavam as legislações e jurisprudências já referidas quando, na sua segunda reunião, ouviram técnicas do MEC traçarem um panorama sobre o ensino superior, focalizando rotinas e critérios de credenciamento e reconhecimento de cursos de interesse de instituições de ensino. À época, planejavam reuniões com o Conselho Nacional de Educação e o Fundo de Desenvolvimento da Escola – sem menções depois – e definiram quatro pontos para atuar: parâmetros curriculares nacionais; plano nacional do livro didático; educação de menores infratores; e estrutura e funcionamento do ensino superior (atas não exibem processo decisório do GT).

O primeiro ano do GT foi apontado como “basicamente de capacitação” (Brasil/MPF, 2006, p. 22): “todos acreditam que a capacitação oferecida mudou suas capacidades quanto à análise do assunto e que já estão prontos para a fixação de objetivos práticos que se reflitam na atuação institucional”. Foram citados sem detalhamento pontos a estudar mais: desvios de recursos;⁶ irregularidades em cursos superiores; falta de vagas para cursos noturnos em instituições públicas; descumprimento da gratuidade em instituições oficiais; excesso ou falta de vagas em certos locais; e falta de política de capacitação de professores. Na reunião às vésperas do primeiro aniversário do GT, que reuniu 19 de 24 membros, foi adiado o debate da ideia de divisão do grupo por ensino básico e superior, que não se concretizou nas duas décadas seguintes.

4.2 · MPF E DIREITO À EDUCAÇÃO: SONDAgens EM 2011

Para promover direitos fundamentais, o MP usa audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e outras ferramentas no papel de “instância que agrega esforços, visando construir uma base institucional para o cumprimento do direito” (VIANNA; BURGOS, 2002). Um questionamento usual entre estudiosos do MP e do Judiciário se refere a seus critérios, prioridades e estratégias na tutela de direitos. Respostas parciais emergiram de enquête do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre como membros do MP pontuam, em escala de 1 a 10, a relevância e prioridade dos temas (v. Tabela 4).⁷

6 Decidiram iniciar troca de dados com GT Combate à Corrupção (2CCR) para evitar retrabalho.

7 Nessa enquête para o planejamento estratégico do MP, membros foram instados a classificar a relevância e prioridade de 11 temas da atuação. Tais dimensões não se sobrepõem, pois um tema pode ser avaliado relevante por membros que podem não ver urgência de MP atuar nele.

Tabela 4 · Principais temas para membros do MPF (2011)

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

Fonte: Grangeia; Carvalhaes; Coelho (2020) com base em CNMP (2011, p. 148-151).

Membros do MPF viam a educação como secundária, segundo enquete do CNMP para o Planejamento Estratégico do MP. Como mostra a Tabela 4, a maioria julgava a educação menos relevante e prioritária do que temas como o crime organizado, a fiscalização de contas públicas e o patrimônio público. Em 2011, também o GT Educação captou, em levantamento para curso da ESMPU sobre direito à educação, ministrado pelo procurador Sérgio Luiz Pinel Dias, então integrante do GT, que raros membros do MPF atuam em temas da área fora do ensino superior, em que pese os vários programas federais focados na educação básica, como o Programa Dinheiro na Escola. A Tabela 5 reúne os dados do GT sobre os níveis de ensino com maior atuação do MPF.

Tabela 5 · Atuação do MPF em educação, por nível de ensino (até 2011)

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

Fonte: Grangeia, Carvalhaes, Coelho (2020) com base em Pinel Dias (2011, p. 4 e 7).

Os focos mais comuns das ações e recomendações eram cobranças de taxas, aval ao funcionamento de cursos, concursos, Fundo de Financiamento Estudantil e pessoas com deficiência. Face a tal quadro, aquele integrante do GT Educação mostrou, na capacitação da ESMPU sobre o direito à educação, que haveria cinco possibilidades de o MPF atuar no ensino básico: Programa Nacional do Livro Didático;

Transporte Escolar; Merenda Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola; e o Plano de Ações Articuladas (PINEL DIAS, 2011).

A busca de suprir tal desatenção levou o GT Educação a criar o projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc), com o qual MPF e MPs estaduais buscaram firmar a educação básica de qualidade como direito. Ele se desdobra em fases: apura dados de condições das escolas; convoca audiências públicas para discutir a qualidade do ensino; visita escolas para registrar suas condições e se aproximar da comunidade; faz diagnóstico das principais demandas locais; expede recomendações para gestores públicos sanarem as irregularidades; e convoca outra audiência para divulgar iniciativas e omissões desses gestores.⁸

4.3 · EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: GT EM TRANSIÇÃO EM 2020

De 2016 até 2020, o GT Educação em Direitos Humanos priorizou, em atuação citada em relatórios e outros documentos oficiais, uma gama de temas que incluem desde o nível de acesso a cursos de pós-graduação até a adesão de beneficiários do Bolsa Família às salas de aula, passando pela capacitação de professores de disciplinas mais recentes no currículo do ensino médio. Pelo rol de prioridades do GT nesse período, percebe-se que a atuação coordenada em prol da educação contemplou tanto o ensino superior como os outros níveis de escolaridade, o que tende a sugerir uma menor concentração da iniciativa focada no nível superior, como verificou o levantamento feito pelo GT em 2011.

Com o fim do biênio 2018-2020 na PFDC, a gestão que iniciou em 2020 teve a necessidade de suprir o encerramento já previsto dos GTs anteriores e começou a estruturar novos GTs (Portaria PFDC n. 8/2020, v. Tab. 2), que inclui o GT Educação e Direitos Humanos, desdobramento do GT Educação (2001-2016) e GT Educação em Direitos Humanos (2016-2020). A diretriz dele, oficializada naquela portaria de criação de GTs e Relatorias Temáticas, é “atuar na promoção e defesa de uma educação voltada para a cidadania e a democracia, em especial na superação de qualquer forma de discriminação e na promoção da cultura da paz e contra toda e qualquer forma de violência”.

Assim como nos cursos internos do GT quando de sua criação (2001) e 10º aniversário, a ESMPU volta a ser parceira em potencial do GT Educação – e demais grupos de trabalho da PFDC, de acordo com o procurador federal dos Direitos do Cidadão, Carlos Alberto Vilhena. Em notícia no portal do MPF, foi indicada a expectativa de uma parceria com a ESMPU para aperfeiçoamento da atuação nas matérias de direitos humanos. As frentes da cooperação previstas em notícia de agosto de 2020 incluem, por exemplo, a proposta de cursos de capacitação e a publicação de uma coletânea de artigos.

5 · DISCUSSÃO: DO FORTALECIMENTO DO MP À ATUAÇÃO COORDENADA

A primeira Lei Orgânica dos MPs nos Estados, de 1981, antecipou traços do MP fixados na Constituição, como o princípio da unidade (expressão da vontade de cada

8 Para uma análise mais profunda sobre o MPEduc, ver Grangeia; Carvalhaes; Coelho (2020).

um vale como manifestação do MP), indivisibilidade (membros substituem seus pares sem perdas ao caso, segundo normas internas e legais) e independência funcional (não há submissão a ordens superiores sobre medidas a tomar). Essa lei uniformizou a estrutura e competências do órgão e atendeu a reivindicações internas como a ocupação de cargos de chefia apenas pela categoria e benefícios relativos à saúde.⁹

Os instrumentos mais usados pelo MP na tutela dos interesses coletivos foram criados pela Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Fruto de debate acirrado entre o anteprojeto de uma comissão de juristas e outro de promotores em São Paulo, essa lei introduziu a ampla defesa de interesses coletivos, como saúde e educação, meio ambiente, direito do consumidor, ordem urbanística. Com a Constituição, o uso da Lei da ACP foi ampliado para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos” – defesa depois pautada em leis referentes a novos interesses metaindividuais, como a lei sobre pessoas com deficiência, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente etc.

5.1 · AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE DO MP: LEITURAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A renovação do MP a partir de 1988 não se deu sem divisões internas. Para Sadek (2000), uns membros, pelo receio com a politização e midiaticização do MP (e abandono da atuação penal), defendem uma instituição mais sujeita a mecanismos tradicionais de controle; outros, com olhar positivo aos avanços constitucionais, preferem um órgão vocacionado à tutela dos interesses sociais.

Ao estudar a atuação dos promotores em São Paulo, Silva (2001) criou uma tipologia de perfis diametralmente opostos de membros do MP (“promotor de fatos” e “promotor de gabinete”) que contrasta visões frente às mais novas atribuições do MP em prol da cidadania.

O tipo ideal *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica. O tipo ideal *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro da esfera jurídica e o desconforto com as fronteiras imprecisas entre atribuições judiciais e extrajudiciais. (SILVA, 2001, p. 22).

Na trajetória da PFDC e seus GTs, fica clara a sobreposição (esperável, por se tratar de uma construção para fins analíticos) dos tipos ideais propostos por Silva. A julgar por estratégias já discutidas outrora (GRANGEIA, 2017), um membro da área de Direitos do Cidadão deve dosar sua face “promotor de fatos”, que valoriza procedimentos extrajudiciais e age como articulador político e a face “promotor de gabinete”, que privilegia uma atuação via autos judiciais.

A capacidade do MP de nacionalizar debates de políticas sociais a implantar foi frisada por Casagrande (2008, p. 276): “em função desta grande capacidade de alimentar os ‘fluxos de deliberação’ do sistema político que ganham relevo as ‘políticas

9 Sucessivas mudanças legais acomodaram anseios de seus membros. Também de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) inovou na regulamentação de direitos difusos ao legitimar o MP como defensor dos direitos relativos a um meio ambiente saudável e lhe ofereceu um novo instrumento: a ação de responsabilidade civil e criminal.

internas' do Ministério Público, materializada pelo estabelecimento de programas de ação e pautas de prioridades". Além de reforçar a importância da coordenação de questões prioritárias e estratégias, o autor, que é procurador do Trabalho, destacou que o MP pode ter questionada a legitimidade de agir nos casos de "iniciativas individuais tomadas unicamente sob a bandeira da independência funcional [...] deslocadas da realidade social e política" (Op. cit., p. 277). Daí o relevo da coordenação de algumas atuações. Em certos casos, a atuação do MP pode ser legitimada igualmente por meio de interações com instituições civis como ONGs, que podem ser pela via judicial ou extrajudicial e menos ou mais formais (GRANGEIA, 2013), e com entes públicos, como órgãos da área de educação, como o MPeduc pôde comprovar.

Interações como essas podem contribuir para a *accountability* do MP. Afinal, como notou Kerche (2009), uma quase abdicação dos políticos sobre a instituição protege-a razoavelmente de injunções político-partidárias, mas não afasta a necessidade de prestar contas, até para evitar discricionariedades:

O argumento de que os promotores e procuradores somente cumprem a lei, não precisando, por este motivo, de instrumentos de *accountability*, não se sustenta. É a possibilidade de exercer a discricionariedade, somada à autonomia, aos instrumentos de ação e ao amplo leque de atribuições, que transforma o Ministério Público em uma organização pouco comum à democracia. (KERCHE, 2009, p. 70).

Embora a literatura que trata do MP no Brasil o defina como autônomo e discricionário, tais conceitos foram pouco interpelados por trabalhos empíricos, numa lacuna que se buscou reduzir com a já citada pesquisa da ESMPU sobre o MPeduc, cujas proposições do par de autores (GRANGEIA; CARVALHAES, 2019) é retomada adiante.

5.2 · ATUAÇÃO COORDENADA EM EDUCAÇÃO: PROPOSIÇÕES DE ESTUDO DA ESMPU

Iniciativas como o projeto MPeduc permitem lançar novo olhar à atuação coordenada do MP em prol de direitos fundamentais. Em relação à educação, o referido estudo permite pensar, por exemplo, a articulação entre atores com *expertises* distintas, a atualização e capacitação dos integrantes dos MPs, convergências de atuações com a sociedade civil, entre tantos outros focos. Ao fim desta seção, cabe repassar proposições extraídas da pesquisa da ESMPU:

- *Especialização*: o MP deve ter clareza de que diálogos institucionais se pautam por agendas com interesses ora convergentes, ora divergentes e que dominar Direito não inibe a autocrítica por desconhecer outras áreas do saber;
- *Adaptabilidade*: dada a heterogeneidade inerente à estrutura local do MP, a coordenação de projetos nacionais deve avaliar adaptações, para evitar que o modelo de iniciativa torne-se inibidor do trabalho, e não como acelerador;
- *Institucionalização*: deve-se cogitar criar Assessorias de Relações Institucionais para perenizar canais de diálogo com instituições, sem deixar à mercê de vínculos pessoais que membros possam formar com atores locais;
- *Focalização*: iniciativas como o MPeduc devem equilibrar capilarização e aprofundamento, sob o risco de inquéritos civis abertos serem numerosos, mas pouco avançarem ("menos é mais" é expressão que traduziria essa ideia);

- *Relações horizontais*: articulação com atores estatais e da sociedade civil deve ocorrer com a disponibilidade para trocas horizontais, em vez de se impôr visões normativas;
- *Subdivisão*: deve-se replicar aprendizado valioso do MPEduc que é olhar municípios populosos de forma plural, tornando diálogos mais eficazes; e
- *Articulação*: coordenações de projetos nacionais devem ser equipadas à altura do escopo, de modo que sejam instâncias de mais articulação do que de mera homologação (ou não) de iniciativas locais.

6 · CONCLUSÃO

A coordenação dos membros do MP por GTs especializados em certos direitos fundamentais favorece enfrentar dois desafios tão correntes dentro do órgão: a rotatividade de membros por promoções e remoções; e inadequação, para a defesa de direitos difusos, de instrumentos adotados pelo MP na esfera penal. Com a integração viabilizada por GTs e outras estruturas, busca-se inibir o risco de perdas decorrentes da rotatividade e se provê instrumentos para a atuação judicial ou extrajudicial. É comum medidas extrajudiciais sucederem tentativas frustradas ou ainda pendentes de resposta do Judiciário. Em outros casos, tais iniciativas vêm da avaliação de que a Justiça, quando tarda, se torna falha. De um modo ou outro, busca-se justiça sem ingressar no Judiciário.

O desenvolvimento da PFDC, como se vê na história do GT Educação, ilustra de maneira exemplar potencialidades do MP abertas pelo constituinte e expandidas desde então pela legislação infraconstitucional e regulamentações internas. Este estudo ilumina efeitos práticos do processo de fortalecimento do MP ainda anterior à Constituição. Mas, se a ampliação dos poderes do MP é insuficiente para explicar a atuação na esfera não penal, um exame sobre mecanismos de especialização de seus membros traz subsídios úteis para uma compreensão mais ampla de desempenhos mais recentes desse ator político.

O acompanhamento do GT Educação põe em relevo desde uma ruptura na curva de aprendizado, como a inatividade do grupo entre 2003 e 2006, até a persistência de determinadas pautas. A trajetória do GT avança de uma capacitação interna até uma conscientização externa do direito à educação, via MPEduc e outras iniciativas. Relatórios, resoluções, atas de reuniões e outros materiais analisados foram claros sobre critérios, prioridades e estratégias de defesa de direitos sociais, interpellando indagações internas e externas.

A trajetória do GT Educação/Educação em Direitos Humanos atesta que não se trata apenas de conciliar garantias a indivíduos e ao processo legal com a atuação proativa para a efetivação de direitos. Há dissensos até naturais sobre fins e meios usados para tutelá-los. Um desafio da atuação coordenada no MPF é equilibrar os princípios da independência funcional e da unidade para o primeiro não gerar uma desarticulação e o segundo não inibir sua autonomia.

Em resposta a questionamentos sobre a legitimidade da intervenção do MP em certas causas, é imprescindível a especialização de seus membros, com cursos, intercâmbios com especialistas, estudos, manuais de atuação – o que torna até mais

meritório o plano atual de parceria entre a PFDC e ESMPU. A atual condição de o GT Educação e Direitos Humanos estar aberto a novas prioridades e estratégias pode ser vista como uma oportunidade de dar ênfase a trocas com outros atores especializados. Ao ver a pauta aberta como virtude, vinculada à pretensão de maior participação social, realça-se aqui quão válido é afastar o risco de se ater ao direito à educação no plano teórico, e não prático – risco esse bem enunciado pelo educador Paulo Freire (1996, p. 25): “A teoria sem a prática vira ‘verbalismo’, assim como a prática sem teoria vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade.” A atuação coordenada do MPF na tutela do direito à educação e outros direitos fundamentais será, ainda mais do que tem sido, um meio de articular esses polos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério Público Federal. *PFDC: Grupos de trabalho e relatorias temáticas*. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: www.mpf.mp.br/pfdc/gts-e-relatorias. Acesso: ago. 2020.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Agenda da cidadania para 1999*. Brasília: MPF, 1998.
- BRASIL. Procuradoria Geral da República. *PFDC: Grupos de trabalho e relatorias temáticas*. Brasília: PGR, 2020. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gts/>. Acesso: ago. 2020.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Grupos de trabalho: Educação (2001-03)*. Brasília: PGR, 2006. Disponível em: http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/gt_encerrados/gt_enc_educacao.pdf. Acesso: ago. 2020.
- CARVALHO, Gilda. Apresentação. In: BRASIL/MPF. *Diretrizes temáticas PFDC*. Brasília: MPF, 2012.
- CASAGRANDE, Cassio. *Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GRANGEIA, Mario Luis. Entre gabinetes e fatos: Ministério Público Federal e direitos à educação e saúde. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. v. 9, n. 18. 2017. p. 116-136.
- GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio. *Dialogando por direitos: ativismo do Ministério Público à luz do projeto MP pela Educação (MPEduc)*. (Artigo final de Pesquisa Científica Aplicada). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2019.
- GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. [no prelo].
- KERCHE, F. *Virtudes e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- PINEL DIAS, S. L. *Curso direito à educação: panorama das ações do MPF em educação*. Brasília: ESMPU, 2011. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informacao-e-comunicacao/eventos/apresentacao-gt-educacao.pdf>. Acesso em: ago. 2020.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000. p. 11-37.

SILVA, Cátia A. *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *Dados*. v. 48, n. 4. 2005. p. 777-843.

WIECKO, Ela. *Palestra de abertura do XII ENPDC*. Brasília: MPF, 2006.