

**Diálogos institucionais para efetivar direitos:
estudo do projeto Ministério Público pela Educação**

Sumário

Introdução.....	3
Justificativa.....	4
Objetivos	9
Referencial teórico	10
Metodologia.....	14
Cronograma	17
Estimativa de custos	18
Equipe de trabalho.....	18
Cooperação técnico-científica	19
Referências	20

Introdução

A pesquisa vai explorar em profundidade as motivações, estratégias e resultados do projeto *Ministério Público pela Educação* (MPEduc), que os Ministérios Públicos Federal e de diversos estados executam para firmar a educação básica de qualidade como direito. O projeto busca o apoio contínuo de cidadãos, gestores públicos e conselhos (de Alimentação Escolar e Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, por exemplo), como explicita seu slogan: “escola com participação”. As lições da iniciativa, como se verá, serão revertidas para o aperfeiçoamento do MP na tutela coletiva.

O MPEduc foi lançado em abril de 2014 para “realizar um diagnóstico da educação na rede pública de ensino local” a partir de uma sequência de fases: apurar dados das condições das escolas; convocar audiências públicas para discutir a qualidade do ensino; visitar escolas para registrar suas condições e se aproximar da comunidade; fazer diagnóstico das principais demandas locais; expedir recomendações para gestores públicos sanarem as irregularidades; e convocar outra audiência para divulgar iniciativas e omissões dos gestores. Em dois anos, ele abarcou 253 municípios e 6.268 escolas, beneficiando mais de 1,9 milhão de alunos e 113,7 mil profissionais de educação. Mais de 100 membros do MP visitaram 528 escolas, fizeram 113 audiências e 1.127 recomendações para autoridades. Pelo perfil do projeto, que aposta na atuação extrajudicial, dois problemas são cruciais:

- O que o projeto MPEduc pode ensinar aos Ministérios Públicos da União e dos Estados?; e
- Em que medida o MPEduc tem logrado êxito em tornar mais efetivo o direito à educação?

As respostas a questões como essas serão buscadas por meio de pesquisa quali-quantitativa a ser detalhada na seção “Metodologia”. Por ora, ressalte-se que a escolha do projeto como foco desta pesquisa se vincula a sua relevância institucional. Definido internamente como projeto estratégico, o MPEduc contribuiu para tornar a educação um tema prioritário à atuação de membros do MP. Daí o porquê de pesquisá-lo para investigar como o MP pode proteger melhor os direitos fundamentais.

Uma hipótese é de que há um potencial inexplorado no relacionamento entre MP, sociedade civil e poder público na tutela de direitos fundamentais. Se o MPEduc já tiver explorado todo o seu potencial, tanto melhor, mas o que se depreende dos resultados já divulgados é que há melhorias por efetuar. Cabe frisar que os desperdícios de oportunidades se dão tanto pelo Ministério Público como por outros agentes que, juntos, podem fazer diferença efetiva na proteção dos direitos fundamentais.

Com essa pesquisa, busca-se definir um marco teórico-prático para a atuação do MP no que diz respeito a seus diálogos institucionais. Trata-se, assim, de elaborar um diagnóstico dos desafios da instituição e da busca de soluções precisas. A partir de uma base de dados ampla e confiável, se mapearão aprendizados do MPEduc tanto na defesa do direito à educação como para o próprio MP.

Justificativa

Esta pesquisa se insere no tema prioritário **O Ministério Público e o dever de proteção dos direitos fundamentais**, da Escola Superior do Ministério Público da União (v. *edital de Projetos de PCA 2017, item 3.2*), e focaliza o direito à educação como exemplo ímpar de direito fundamental cuja tutela também é confiada ao MP pela Constituição, para a qual:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988, art. 205)

As motivações e contribuições da pesquisa planejada são detalhadas em separado logo adiante. O principal a destacar aqui é que a expectativa do proponente se alinha ao objetivo exposto pela ESMPU ao descrever sua atuação “Pesquisas científicas”, como se nota na seguinte afirmativa:

Um dos objetivos da Escola é fomentar projetos e programas de pesquisa que abordem temas de relevante interesse do MPU. Esses projetos incentivam a produção de conhecimento jurídico e a promoção da interdisciplinaridade. Podem ser propostos por membros e servidores em atividade, de forma individual ou coletiva. Algumas linhas são prioritárias, como as direcionadas para a *atividade-fim do Ministério Público*; as relacionadas com os temas abordados nos cursos de especialização oferecidos pela Escola; e as que tenham como escopo a *descoberta de conhecimento capaz de proporcionar maior efetividade, eficácia e eficiência jurídica em nosso País*. (ESMPU, 2017; grifos do autor)

Motivos e contribuições práticas

A primeira motivação a destacar é oferecer uma contribuição muito significativa tanto para a atividade-fim do Ministério Público como à sociedade que se beneficia de sua atuação institucional. O direito à educação no Brasil, como se sabe, não é efetivado e amplo como dispõe a Constituição e todo esforço do Ministério Público brasileiro é bem-vindo para mitigar a lacuna entre as cidadanias formal e real, sobretudo no acesso a serviços públicos de qualidade, como educação e saúde. Assim, um estudo do projeto MPEduc é ferramenta de inegável potencial ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público da União na defesa de direitos fundamentais em nível nacional, regional e local.

Outra motivação prática é construir conhecimento que propicie maior efetividade jurídica no país, ou seja, maior capacidade de o direito atingir seu objetivo real. Esta pesquisa vai contribuir à efetivação do direito à educação e, dado seu efeito multiplicador, outros direitos fundamentais – seus resultados incluem indicações para otimizar atuações judiciais e extrajudiciais, vide o realizado pela pesquisa de dissertação do autor proponente, que teve algumas conclusões sobre relações MP-sociedade civil recém-usadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público na recomendação (com minuta ora sob análise) sobre a “atuação do Ministério Público em Políticas Públicas Efetivadoras de Direitos Fundamentais e estabelece diretrizes para a realização ou o referendo de acordos”:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para a interação com a sociedade civil organizada, o Ministério Público deve levar em consideração as características das instituições interlocutoras, tais como: o amplo conhecimento e atuação na causa em questão; as fontes de financiamento das entidades; o histórico de transparência e demais aspectos inerentes à legalidade e à legitimidade no desempenho das atividades. (CNMP, 2017, p. 7)

A pesquisa proposta à ESMPU proverá subsídios e balizas a atuações extrajudicial e judicial do Ministério Público. Por isso, contribuiria a um MP mais resolutivo (a recomendação do CNMP à qual se contribuiu oferece orientação útil a projetos como o MPEduc, que almejam ao apoio social).

Outra expectativa é gerar conhecimentos novos para tornar o direito mais eficaz, realizando sua função com precisão. Quanto ao direito à educação, especificamente, a maior contribuição é do próprio MPEduc, porém um estudo sobre ele valerá para melhorar seus recursos e processos, como se verá adiante. Eis o porquê de se perseguir aqui maior eficácia do texto constitucional e do rol de objetivos do MPEduc, que também justificam uma pesquisa para sua avaliação e aperfeiçoamento:

Os objetivos do projeto são:

- estabelecer o direito à educação como prioridade nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público, evidenciando a necessidade da criação de promotorias e ofícios exclusivos de educação;
- levar ao conhecimento do cidadão informações essenciais sobre seu direito de ter acesso a um serviço de educação de qualidade, bem como sobre seu dever em contribuir para que esse serviço seja adequadamente prestado;
- identificar os motivos dos baixos índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de grande parte dos municípios e escolas brasileiras, a partir de um diagnóstico a ser levantado com a aplicação de questionários padronizados, que serão respondidos eletronicamente pelas instituições de ensino, conselhos sociais e gestores públicos;
- acompanhar a execução das políticas públicas estabelecidas pelo MPC/FNDE, bem como a adequada destinação dos recursos públicos;
- verificar a existência e a efetividade dos conselhos sociais com a atuação na área de educação. (MPEduc, 2017)

A intenção em relação à tutela de direitos fundamentais, de modo mais geral, é refletir sobre como o Ministério Público pode contribuir para a sociedade tê-los respeitados pelo Estado e demais atores sociais. O MPEduc é um exemplo de excelência de promoção da colaboração da sociedade – diretriz contida inclusive no citado slogan “escola com participação” – e estudá-lo em profundidade pode ser uma alternativa promissora para encontrar possibilidades para canalizar da melhor forma o diálogo entre o MP, cidadãos e instituições públicas e particulares com vistas à eficácia dos direitos.

Também constitui uma motivação prática propor ideias para a maior eficiência jurídica, aqui entendida como a realização de um trabalho com pouco ou nenhum esforço perdido. Tal otimização se aplicaria tanto ao estabelecimento de diálogos do Ministério Público com outros públicos como à produção de projetos institucionais que visam à efetivação do direito também pela via extrajudicial. Para tanto, é privilegiada, de fato, uma “promoção da interdisciplinaridade” (ESMPU, 2017).

Motivos e contribuições teóricas

Com a pesquisa, espera-se definir um marco teórico-prático para a atuação do MP na tutela de direitos fundamentais quanto a seus diálogos com instituições estatais, de mercado, da sociedade civil e cidadãos em geral. Vale ressaltar que o momento é oportuno a tal empreendimento, dado que a ESMPU elegeu, entre as prioridades para 2018, apoiar pesquisas com o tema “Ministério Público e o dever de proteção dos direitos fundamentais”. Esta pesquisa fomentará, com ampla e confiável base de dados, um debate desejável dentro do MPU sobre como refinar seus diálogos institucionais.

Uma motivação teórica é fazer uma contribuição rica e original aos estudos da judicialização da política – a participação do Judiciário em decisões originalmente do Executivo e do Legislativo – gerada pela ineficácia desses poderes em atender a demandas populares pela ampliação de direitos e do acesso à Justiça e pela reorganização do sistema judicial. No Brasil, ela não partiu de membros do Judiciário ou do MP, mas da Constituinte, ainda que essa não fosse sua intenção (Vianna, 2008).

Este projeto parte do pressuposto de que, com a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e a Constituição de 1988, o MP teve ampliado seu papel: passou a defender direitos coletivos e difusos, atuando como advogado da sociedade civil em áreas como educação, saúde e meio ambiente. Já a sociedade civil se tornou mais atuante, articulada e demandante de direitos e controle de ações estatais e do mercado, o que se vê na sua aproximação ao Estado. No Brasil, as relações Estado-sociedade tomaram novo rumo desde o fim do regime militar e a Constituição de 1988, que ampliou direitos, descentralizou políticas e abriu canais de participação. Nesse cenário, instituições estatais como o Ministério Público ficaram mais atraentes para atender a uma vasta pauta de pleitos.

Defensor da sociedade e da lei em causas de interesse coletivo, o Ministério Público obteve autonomia funcional com a Constituição, que o incumbiu de fiscalizar a lei em prol da sociedade – e não mais do Estado – e reafirmou instrumentos alheios à sua atuação na persecução criminal: ação e inquérito civis públicos, úteis à defesa de direitos irrenunciáveis, como saúde e educação. Outros entes estatais e civis, como organizações não governamentais, foram habilitados a propor ações civis públicas, mas só o MP conduz o inquérito civil, que lhe permite cobrar dados e documentos ao apurar irregularidades na esfera não penal. Tal tipo de diferencial institucional favorece o MP Educ.

Ainda pouco estudado, o novo papel do MP como mediador de conflitos entre cidadãos e poder público, a partir da Lei da Ação Civil Pública, tornou-o um novo ator político. Há três décadas, a instituição vem negociando em nível de igualdade com órgãos estatais e entidades particulares, levando-os à Justiça quando necessário. Sua motivação é assegurar direitos em áreas como educação, saúde, meio ambiente e patrimônio histórico-cultural, o que também passa pela vigilância de políticas públicas, tendo em vista o poder de fiscal da lei conferido pela Constituição.

Além da ação civil pública, o Ministério Público muitas vezes atua como “instância que

agrega esforços, visando construir uma base institucional para o cumprimento do direito” (Vianna, 2002). Para tanto, usa instrumentos como audiências públicas e termos de ajustamentos de conduta, como no MPEduc. Esse papel fora da área criminal ainda não foi bem assimilado pela academia. Eis uma nova oportunidade de aproximação da instituição com a sociedade civil que ela representa. Nesse contexto, cabe a seguinte questão: como o MP deve aproveitar as oportunidades de interação com a sociedade civil e o poder público, com vistas a tornar mais efetivos os direitos fundamentais?

Quais os critérios, prioridades e estratégias da defesa de direitos sociais pelo MP brasileiro? Tal questão costuma ser vinculada a fatores como a pulverização do poder do órgão em milhares de autoridades e o vácuo de leis e de parâmetros oficiais. Pontos como esses são discutidos aqui a partir da análise dos bancos de dados, relatórios, recomendações, atas de audiências públicas e outros documentos do MPEduc (desde 2014), atas de reuniões do GT Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), entre centenas de outros documentos e publicações.

Motivos e contribuições pessoais

Como proponente de projeto de Pesquisa Científica Aplicada, atendo ao objetivo, exigências e condições da ESMPU. Sobre os requisitos de seleção (edital 1124/2017, item 4), sou pesquisador com currículo e titulação compatíveis com o projeto e disposição e disponibilidade para me dedicar à pesquisa aqui apresentada. Estou comprometido a participar das reuniões periódicas com a equipe.

Como profissional dedicado a uma agenda de pesquisa sobre Ministério Público e cidadania, fazer um estudo apoiado pela ESMPU é uma escolha natural a meu perfil. O interesse em pesquisar para a Escola – com a qual colaborei com artigo para seu Boletim Científico – se dá por três razões: I) convergência entre um de meus recentes temas de pesquisa (direito à educação) e tema prioritário para a ESMPU em 2018 (O Ministério Público e o dever de proteção dos direitos fundamentais); II) valorização da interdisciplinaridade; e III) interesse de abrir novos canais entre a ESMPU e a UFRJ.

Na minha pesquisa em andamento sobre a atuação do MP na área de educação, fiz estudo de caso sobre o GT Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – em artigo submetido a revista acadêmica interdisciplinar – e cheguei a uma proposição original sobre sua trajetória e seus temas prioritários (*v. tabela I*). O GT, que foi uma iniciativa pioneira de especialização do MPF na educação, foi criado em 2001, com 17 membros e cinco metas: atuar junto ao governo federal para a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (1995-2004); estudar garantias ao acesso ao ensino público; buscar inclusão escolar das pessoas com deficiência; assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; e fiscalizar o uso de recursos e programas federais. Desde então, suas prioridades mudaram e o MPEduc foi uma delas quando ainda era concebido, em 2013.

Tab. I – GT Educação/MPF: temas prioritários (2001-2016)

Período	Temas prioritários
2001-02	Programas e recursos federais para ensino básico; e ensino superior.
2003	Fundações de apoio; poder de polícia do MEC; filantropia; e qualidade do ensino básico e equalização do acesso.
2006-07	Fundeb; novas disciplinas; capacitação de professores em educação inclusiva; cotas nas universidades; Bolsa Família; e vestibulinhos.
2008-09	Política nacional de educação do adolescente em conflito com a lei; recursos constitucionais para educação (DRU); e novas disciplinas e educação inclusiva.
2009-10	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	Instituições federais de ensino; instituições privadas de ensino superior; programas do FNDE; e avaliações como o Exame Nacional do Ensino Médio.
2012	Ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena; acesso à informação de políticas educacionais; e fiscalização do ENEM.
2013-15	Ministério Público pela Educação (MPEduc, lançado em 2014); e ENEM.
2016	Combate a violências ligadas à diversidade; ocupação de instituições de ensino.

Fontes: RPFDCs, resoluções dos ENPDCs e atas de reuniões do GT.

Quanto à valorização da interdisciplinaridade e abertura de canal de diálogo entre a ESMPU e a UFRJ, são motivações pessoais sobre as quais outras seções podem lançar luz – é o caso do item “Referencial teórico” (interdisciplinaridade), “Cooperação técnico-científica” (diálogo institucional) e “Metodologia” (ambos os motivos e contribuições pessoais).

Sobre a interdisciplinaridade, note-se por ora que o marco teórico mais geral (judicialização da política) e o mais particular (atuação extrajudicial do MP) são compartilhados por agendas de pesquisas caras tanto ao Direito como às Ciências Sociais, sobretudo Sociologia e Ciência Política.

Sobre o diálogo institucional, é desejável que instituições de ensino e pesquisa como a UFRJ e a ESMPU ampliem seu intercâmbio, ainda mais quando um tema prioritário desta (MP e o dever de proteção dos direitos fundamentais) encontra consonância com uma linha de pesquisa (Estado, sociedade civil e mercado na política social) de um dos núcleos de excelência daquela universidade.

Objetivos

Como a mobilização e a articulação entre o Ministério Público e a sociedade civil podem contribuir efetivamente para a consolidação da cidadania no Brasil? A questão, inserida na tradição de estudos sobre o significado da cidadania e no contexto da expansão do protagonismo judicial e do Ministério Público, será explorada por esta pesquisa, que busca sobretudo:

- *analisar o MPEduc como vetor da articulação entre MP, poder público e sociedade civil* – para tanto, seriam analisados casos de interação entre tais agentes via MPEduc, avaliados de forma densa os critérios, prioridades e estratégia de atuação e comparados os efeitos em locais distintos; e
- *apontar oportunidades e limites desses diálogos institucionais para efetivar direitos fundamentais* – a partir dos estudos de casos do projeto, se aprofundaria o debate, de aplicabilidade ampla e imediata, sobre como o MP pode reverter alianças fora do Judiciário em prol da efetivação de direitos fundamentais.

Conforme o previsto no edital de PCA, os objetivos estão listados em ordem crescente de complexidade. Para realizar ambos, será de grande valia a parceria com professores e pesquisadores do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Desigualdade, da UFRJ – parceria a ser apresentada nas seções “Metodologia” e “Cooperação técnico-científica”.

Referencial teórico

Judicialização da política e o MP

A judicialização da política no Brasil teve duas fases a partir de 1988 (Vianna et al., 1999): no início, frisou-se a democracia representativa, sobretudo com o favoritismo de presidenciáveis associados à mudança social, e a democracia participativa – vinculada na Carta à judicialização da política –, que se limitou a tentativas isoladas e frustradas de promotores e instituições civis de levarem demandas aos tribunais. A tendência se inverteu nos anos 1990, por mudanças na Justiça, MP e imaginário da sociedade civil “que, depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social, vem procurando encontrar no Judiciário um lugar substitutivo [...] para as suas expectativas de direitos e de aquisição de cidadania” (Vianna et al., 1999, p. 42).

É expressivo que o Ministério Público se faça presente na parte “A Constituição e os 'quatro' poderes” de uma seleção de estudos sobre efeitos da Carta atual. Para Werneck Vianna (2008, p. 100), o constituinte, com o novo MP, “democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois a ele (...) confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade”. Tal acesso também é valorizado por Sadek (2008, p. 124): “Poucas vezes – se alguma – presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores. (...) integrantes (...) vêm construindo uma nova identidade e se credenciando como interlocutores nas mais diversas áreas”.

Antes de 1988, códigos civis já tinham sistematizado atribuições não criminais do Ministério Público. O primeiro Código Civil, de 1916, deu funções vigentes até hoje: curadoria de fundações, proposição de ação de nulidade de casamento ou de interdição e nomeação de curador de ausentes. Em 1939, o Código de Processo Civil obrigou a intervenção do MP como fiscal da lei na proteção de interesses como relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa de incapacitados e da propriedade privada, como feitos de usucapião e testamentos (Maciel, 2002). A conversão em “defensor da sociedade” remonta ao Código de Processo Civil de 1973 (art. 82, III), que lhe atribuiu a intervenção “em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

A expansão de funções do MP teria credenciado seus membros a pleitearem, nos anos 1980, o papel de defensores dos interesses difusos e coletivos. Na leitura de Arantes (2002), cresciam as hipóteses de atuação cível do MP, dado que a produção das leis, a partir de 1973, foi pródiga em reconhecer a indisponibilidade de direitos e a hipossuficiência de seus titulares – dois princípios que

originalmente justificam a presença do MP na esfera cível. Silva (2001) atribui mudanças da instituição até os anos 1990 a movimentos internos – debates pela organização da carreira, grupos de estudo, seminários e mobilização das associações de classe – e a aspirações sociais pela defesa dos interesses coletivos e fiscalização do poder público.

Sucessivas mudanças legais deram mais poderes ao MP. A primeira Lei Orgânica dos MPs nos Estados, que uniformizou sua estrutura e competências, fixou, sete anos antes da Constituição, os princípios da unidade (manifestação de cada membro é uma expressão do MP), indivisibilidade (integrantes se substituem sem perdas ao caso, segundo normas internas) e independência funcional (não há submissão a ordens superiores sobre medidas a tomar). A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) legitimou o órgão como defensor dos direitos a um meio ambiente saudável e lhe ofereceu a ação de responsabilidade civil e criminal. Todavia, os instrumentos mais usados pelo órgão na tutela dos interesses coletivos foram criados pela já citada lei da ação civil pública, de 1985. Fruto de um acirrado debate entre um 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 ação civil pública foi ampliado para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos” – defesa depois pautada em leis referentes a novos interesses metaindividuais, como o Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Saúde.

É consensual entre analistas que as novas funções do MP brasileiro o tornaram singular, sobretudo porque tantos órgãos congêneres atuam quase exclusivamente na persecução criminal. O novo perfil foi consolidado pela Lei Complementar n. 75/1993 para o Ministério Público da União e, nos estados, pela lei orgânica de cada instituição.¹ A imagem do MP como “quarto poder” se choca com a lentidão do Judiciário, pois muitas ações levam anos até a sentença definitiva. Às vezes, o juiz atende a pedidos liminares com decisões de efeito imediato, mas contestáveis em instâncias superiores. Assim, a defesa judicial dos direitos difusos nem sempre se dá em tempo hábil, o que contribui para ampliar a atuação extrajudicial do MP, via recomendações – fartas no MPEduc – e termos de ajustamento de conduta (instrumentos são analisados por Frischeisen, 2000).

Em recente estudo sobre três audiências públicas do Supremo Tribunal Federal (STF) – para tratarem da judicialização da saúde, do programa Mais Médicos e da internação com diferença de classe no SUS –, Duarte (2016) concluiu que tais audiências, embora propagandeadas como grandes eventos de diálogo democrático e de troca de experiências, foram muito limitadas, por terem sido

1 Como sustenta Mazzilli (2001, p. 166), “num Estado democrático, a independência do Ministério Público não deve ser vista como mera abstração legal ou ficção jurídica, mas sim como condição prática para o correto exercício de suas funções”. Frise-se que a vinculação a outro poder não implica déficit democrático, como se vê no exterior.

usadas de forma discricionária, seletiva e sem regras claras de participação, inclusive dos ministros do STF – principais interessados. Esse quadro afeta o alcance das audiências como instrumento de participação popular e seu efeito na “política judiciária da efetivação ao direito à saúde” é mínimo. A presente pesquisa, focada em projeto que usa as audiências públicas como instrumento decisivo, dá a oportunidade de contrastar resultados do MP Educ e os de audiências feitas em outros âmbitos – e, assim, verificar se as precauções tomadas pelos idealizadores do projeto atenderam aos objetivos.

Atuação extrajudicial do MP

A renovação do MP não se deu sem uma divisão interna. Segundo Sadek (2000), uns membros, pelo receio com a politização e mediação do MP (e abandono da atuação penal), defendem uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle; outros, com olhar positivo aos avanços obtidos em 1988, preferem um órgão vocacionado à defesa dos interesses da sociedade. Em estudo sobre formas de atuação dos promotores, Silva (2001) criou uma tipologia de perfis diametralmente opostos dos membros do MP – “promotor de fatos” e “promotor de gabinete” – que contrasta visões face às mais novas atribuições do MP.

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)

A capacidade do MP de nacionalizar um debate sobre políticas a implantar foi frisada pelo procurador do Trabalho Cássio Casagrande (2008, p. 276): “em função desta grande capacidade de alimentar os ‘fluxos de deliberação’ do sistema político que ganham relevo as ‘políticas 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 de ação, o autor chama a atenção 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” (Ibid., p. 277). Membro do MP paulista, Macedo Jr. (1999) crê que a Constituição formalizou o novo perfil do MP, mas não garantiu a efetivação de sua vocação pró-ativa: sinais de empenho e vontade política de adoção dessa identidade contrastam, por vezes, com pressões corporativas e falta de vontade do MP e seus líderes. Haveria “uma situação esquizofrênica, meio moderna, meio tradicional, meio agente, meio opinativa (ou parecerista), meio advogado, meio juiz, algumas vezes envolvida com os problemas concretos da sociedade, outras vezes alheia a estes sob o manto da neutralidade e distanciamento” (Ibid., p. 255).

O risco de discricionariedade do MP e o potencial da atuação extrajudicial foram suscitados

por cientistas sociais. Para Kerche (2007), a quase abdicação dos políticos sobre o MP protege-o razoavelmente de injunções político-partidárias, mas não afasta a necessidade de sua devida prestação de 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” (Ibid.: 277). Grangeia (2013) notou que a atuação do Ministério Público em algumas causas pode se legitimar via interações com entidades civis como ONGs. Asensi (2010) viu a atuação judicial do MP como “ponta do iceberg” de seu potencial para efetivar direitos, já que sua atuação extrajudicial supera a efetivação centrada no juiz e propõe atuações alternativas que substituem a judicialização da saúde e outras questões por sua juridicização.²

² Enquanto a judicialização é o processo em que a Justiça se torna alternativa à resolução de conflitos coletivos por ter funções de controle dos três poderes, a juridicização é a discussão de conflitos do ponto de vista jurídico.

Metodologia

Esta pesquisa unirá discussão teórica e empírica para analisar criticamente novas formas de relação entre Ministério Público e agentes estatais e da sociedade civil, avaliando em que medida tais diálogos contribuem (ou podem contribuir mais) para a proteção dos direitos fundamentais, com destaque para o direito à educação. Para isso, os pesquisadores privilegiarão o método de estudos de caso, focalizando exemplos de maior e menor êxito do projeto MPEduc para cumprir cada objetivo destacado na seção anterior. Estudo de caso pode ser definido como um estudo intensivo de uma ou poucas unidades para lançar luz sobre um grupo maior de unidades (Gerring, 2007) e, na pesquisa, serão usadas quatro das fontes de evidência indicadas por Yin (2005): documentos, registros em arquivos, entrevistas e observação direta (as outras são observação participante e artefatos físicos).

O uso de estudos de caso não permite generalizações, mas propicia base de comparação aos diálogos entre o MP, poder público e sociedade civil. A partir das análises iniciais, são selecionados os casos a estudar. Bom exemplo a ser considerado é a execução do MPEduc em Sergipe, onde todos os 75 municípios foram alvo do projeto, ainda que com adaptações locais (fato que suscita até questionamentos sobre a conveniência de usar metodologia padrão ou adaptável localmente). Com a avaliação de diferenças e semelhanças entre casos de maior e menor êxito, buscam-se hipóteses sobre variáveis que parecem relevantes à efetivação de um direito fundamental.

A leitura de atas de audiências públicas, recomendações e outros documentos dos inquéritos civis será complementada com entrevistas com membros do MP, poder público e sociedade civil, bem como observações diretas da rede escolar alvo da intervenção do MPEduc. A estrutura comum aos casos inclui avaliações dos diálogos entre Ministério Público e outros agentes, de pontos fortes e fracos de cada projeto, estratégias locais de execução e destaques nos impactos daquele MPEduc. Os pesquisadores atuarão em três frentes em que Sociologia e Direito Constitucional vão convergir:

- pesquisa bibliográfica e documental (privilegiando dados sobre a execução do projeto, seus vários diálogos e impactos) – o site do projeto reúne documentos como as atas de audiências públicas e reuniões, recomendações e ofícios para o poder público e relatórios fotográficos. A pesquisa bibliográfica privilegiaria a judicialização da política, a atuação extrajudicial do Ministério Público e o planejamento de políticas públicas em educação;
- entrevistas com membros do MP, gestores públicos e comunidade escolar (focalizando percepções de interesses em jogo, possibilidades e limites do projeto) – a coleta de dados e entrevistas com membros do MP será favorecida pelo apoio da ESMPU a tal pesquisa e pela disposição e interesse dos procuradores idealizadores do MPEduc, Maria Cristina Cordeiro e

Sérgio Pinel, de serem informantes formais deste estudo sobre o projeto. A partir dessa rede, torna-se ainda mais favorável colher depoimentos de gestores públicos, professores e alunos.

- análise de dados com técnicas qualitativas e quantitativas (uso de dados do site do projeto MPeduc e sistematização em base elaborada com o NIED/UFRJ) – um dos pesquisadores se concentrará em abordagem qualitativa, privilegiando análises de conteúdo das entrevistas, atas de audiências públicas e reuniões, recomendações e outros documentos dos inquéritos civis, enquanto o outro focalizará indicadores educacionais dos Municípios alvo do projeto, dados do FNDE e outras informações sobre condições locais de ensino. Ambos vão a campo pesquisar estudos de caso, ouvindo envolvidos em cada projeto e fazendo outras atividades (*ver também seção “Cooperação técnico-científica”*).

Seleção e execução dos estudos de caso

Estudos de caso se focam num número pequeno de situações investigadas a fim de entender processos relevantes que afetam um conjunto maior de casos do que os investigados (Gerring, 2007). Isso torna a seleção das unidades a investigar crucial em toda pesquisa com estudos de caso.

Sendo assim, o uso da triangulação entre métodos quantitativos e qualitativos é central neste projeto. Cruzando-se os dados das escolas visitadas pelo MPeduc em municípios como o Rio de Janeiro e a população de escolas públicas, será possível, primeiro, traçar o perfil das escolas que o projeto alcança. Qual o perfil socioeconômico dos alunos atendidos? Qual é o nível de desempenho desses alunos? Quais são as condições infraestruturais das escolas? Todas essas perguntas poderão ser respondidas mobilizando bases de dados públicas, como o Censo Escolar, Prova Brasil e outras. Tal exercício em si é um passo importante da pesquisa, pois mostrará limites e sucessos do projeto.

Esse estágio do projeto também fundamentará a escolha dos casos a investigar por meio dos métodos qualitativos adotados. Serão selecionados casos que tenham participado das iniciativas do MPeduc e que estejam em todo o espectro de variação das condições de oferta do ensino público. A literatura sobre técnicas de seleção de casos chama tal recurso de “estratégia da diversidade” (Gerring, 2007), porque o conjunto de casos selecionados representa todo o espectro de variação de condições da realidade investigada. Em nosso caso, selecionaríamos escolas em diferentes faixas de desempenho, níveis socioeconômicos ou outro critério que a análise quantitativa mostrar relevante.

A estratégia é especialmente adequada a este estudo por dois motivos: ao selecionar escolas em pontos distintos de distribuição (de qualidade de infraestrutura, desempenho e socioeconômica), é um meio indireto de captar como condições contextuais colocam desafios específicos à condução das iniciativas do MP. Como há um mesmo ator atuando em contextos diferentes, essa é uma forma de iluminar de forma mais clara obstáculos que podem vir a surgir na atuação do MP e que pode

propiciar uma calibração de seus procedimentos no futuro. Outro benefício da estratégia é entender quais situações e ações funcionam em contextos distintos, o que pode levar a reforçar pontos fortes.

Do ponto de vista qualitativo, o principal recurso que o projeto utilizará são entrevistas. Serão colhidos critérios avaliativos dos entrevistados sobre processos de interação com o MPEduc. As perguntas usadas buscarão dimensionar aspectos os mais variados das interações. As entrevistas serão sistematizadas com um software qualitativo para análise de dados, Atlas.ti, que possibilita a codificação de categorias que aparecem sistematicamente nas entrevistas. No início da análise dos dados primários, códigos são criados para classificar qualquer critério ou processo mais citado pelos entrevistados em seus relatos. À medida que esta pesquisa avançar, esses códigos podem ser atualizados. O objetivo é chegar, indutivamente, a um conjunto de categorias que os agentes recorrentemente utilizam como critérios relevantes em sua interação sobre a dimensão investigada.

Cronograma

ETAPAS	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês10
Pesquisa bibliográfica e documental	X	X	X							
Identificação de casos para obter comparação		X	X							
Análise das bases de dados e documentos			X	X	X					
Entrevistas com membros do MP			X	X	X					
Entrevistas com gestores públicos e comunidade escolar				X	X	X				
Análise dos dados obtidos em campo							X	X	X	
Redação do estudo								X	X	X

Estimativa de custos

Descrição	Qtde.	Valor unitário	Valor total (R\$)	Observações
Passagens e traslados para entrevistas ao vivo	3	R\$ 500 (média)	1.500	Destino: 3 locais de estudos de caso do MPEduc Base de cálculo: Rio-Aracaju-Rio** (mai./2018)
Diárias para entrevistas	6	R\$ 400	2.400	Duas diárias em cada cidade
Materiais de consumo/ expediente	–	–	–	Apoio oferecido pela PRR2
Material permanente: livros	6	R\$ 50 (média)	300	Depois de projeto, vão para biblioteca da PRR2
Serviços: equipe de trabalho (pesquisas bibliográfica e campo)	5	(v. quadro abaixo)	56,103,80	V. quadro abaixo
Publicação de livro	–	–	–	Planeja-se edição ou coedição pela ESMPU
TOTAL			60.303,80	

* OBS: custos previstos com diárias, passagens e bolsistas podem vir a ser reduzidos com a realização de entrevistas por Skype ou telefone e com a mão de obra de dois estagiários de unidades do MPU. Ambas as alternativas são medidas viáveis, mas não ideais para os objetivos mirados pela pesquisa. Os materiais de consumo seriam obtidos junto à Procuradoria Regional da República na 2ª Região, após anuência da chefia.

** Simulação se deu porque Sergipe se destaca como estado com mais municípios (todos os 75) no MPEduc.

Equipe de trabalho

Categoria	Nome	Titulação acadêmica	Local de trabalho	Cargo	Qtde. horas trabalhadas	Custo/R\$ (valor hora)*
Orientador de pesquisa	Flávio Paixão de Moura Júnior	Mestre em Ciências Jurídico-Políticas (Univ. Coimbra)	PRR2/MPF	Procurador regional da República	7h mensais	9.353,40 (133,62)
Pesquisador para pesquisa bibliográfica e de campo	Mario Luis Grangeia Ramos	Doutor e mestre em Sociologia (UFRJ)	PRR2/MPF	Analista de comunicação social	20h mensais	32.068,00 (160,34)
Pesquisador para pesquisa bibliográfica e de campo	Flávio Alex de Oliveira Carvalhaes	Pós-doutorados em Ciências Humanas (FGV-RJ e Cebrap-SP), doutor e mestre em Sociologia (IESP-UERJ)	NIED/UFRJ	Professor adjunto (Departamento de Sociologia/UFRJ)	4h mensais	7.482,40 (187,06)
Apoio	Dois bolsistas a recrutar	Graduandos em Direito e Ciências Sociais	1 no MPF e 1 na UFRJ	Bolsistas de iniciação científica	20h semanais (cada) durante nove meses	7.200,00**

* Valor fixado em tabela de retribuição financeira de equipe de pesquisa/ESMPU, conforme enviada por Didorg (2017)

* * Base de cálculo: valor atualizado de bolsa de iniciação científica (R\$ 400/mês por 20h/sem.) dentro da UFRJ (2017)

Cooperação técnico-científica

Haja vista dois objetivos da pesquisa – “examinar em profundidade os critérios, prioridades e estratégia de atuação do MPEduc” e “comparar resultados obtidos em diferentes localidades para discutir melhorias no projeto” – com alto nível de complexidade e que demandam qualificação em técnicas quantitativas de que se carece entre os quadros do Ministério Público, propõe-se aqui uma cooperação técnico-científica com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em especial o Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade, que tem como uma das linhas de pesquisa:

Estado, sociedade civil e mercado na política social – Considerando o papel crucial que a questão distributiva assume nas sociedades contemporâneas, esta linha analisa os padrões de interação entre Estado, sociedade civil e mercado. Aborda os temas da democracia e da igualdade social à luz das recentes transformações na relação entre estes atores típicos, particularmente as implicações de tais mudanças na formulação e implementação das políticas sociais. (NIED/UFRJ, 2017)

Com essa cooperação com o NIED/UFRJ, vislumbra-se elevar a qualidade do conhecimento produzido, não apenas garantindo uma reflexão à altura dos debates correntes em nível nacional e internacional sobre a temática “Estado, sociedade civil e mercado na política social”, como também propiciando diversos serviços especializados como coleta e análise de dados, gravação/degravação e treinamento de técnicas quantitativas (vide “Metodologia”). O NIED, coordenado pela professora titular Elisa Reis, tem se destacado por estudos interdisciplinares de questões como relações Estado-sociedade, cidadania, políticas públicas e desigualdade social.

Nesta pesquisa, o professor Flávio Carvalhaes, com experiência em estudos sobre educação, transições da escola para o trabalho e metodologia quantitativa, atuará como pesquisador tanto para a pesquisa bibliográfica como de campo, capacitará os bolsistas para o uso de técnicas de pesquisas e supervisionará as atividades desempenhadas por um deles. A ideia, a princípio, é manter um assistente de pesquisa em atuação na UFRJ e outro na PRR2, atuando em equipe sob a orientação do procurador regional da República Flávio Paixão de Moura Júnior, docente e pesquisador na área de Direito Constitucional.

Seguem os dados do NIED/UFRJ:

Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade

Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Filosofia e Ciências Sociais

Largo de São Francisco, n. 1, sala 412 – Centro, Rio de Janeiro – RJ

2224-8965 ramal 235

A/C Prof. Flávio Carvalhaes (flaviocarvalhaes@gmail.com)

Agradecimento – A equipe de trabalho agradece à procuradora-chefe da PRR2, Marcia Morgado, pelas sugestões a partir da leitura da primeira versão deste projeto de Pesquisa Científica Aplicada.

Referências

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

ASENSI, Felipe D. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis**. v. 20, n.1. 2010. p. 33-55.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Palácio do Planalto, 2017. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, acesso em agosto/2017.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Proposta de recomendação nº...** Brasília: CNMP, 2017. Disponível em <www.cnmp.mp.br/portal/images/Minuta_de_Recomendação_Formatada.pdf>, acesso em: agosto/2017.

ESMPU. Escola Superior do Ministério Público da União. **Atuação**. Brasília: ESMPU, 2017. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/a-escola/institucional/atuacao>>, acesso em: agosto/2017.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

DUARTE, Ricardo Cesar. **A utilização de audiências públicas no Judiciário: o caso da efetivação das políticas públicas de saúde**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). São Paulo: Faculdade de Direito/USP, 2016.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina F. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GRANGEIA, Mario Luis. Três parcerias do Ministério Público com ONGs: novos diálogos entre Estado e sociedade. **Política & Sociedade**. v. 12, n. 23. 2013. p. 67-95.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**. v. 50, n. 2. 2007. p. 259-279.

MACIEL, Débora A. **Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo**. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo. USP/FFLCH, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MPEDUC. Ministério Público pela Educação. **Conheça o Ministério Público pela Educação**. Brasília, 2017. Disponível em <mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca_modelo>, acesso em: agosto/2017.

NIED/UFRJ. Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade. **Linhas de pesquisa**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. Disponível em <http://www.niedifcs.net/portugues/?page_id=25>, acesso em: agosto/2017.

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.

____. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (org.) **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008. p. 110-129.

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

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild/Anpocs, 2008. p. 91-109.

YIN, Robert. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Outras fontes

- Relatórios anuais da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (RPFDCs) desde 2001;
- Resoluções de Encontros Nacionais dos Procuradores dos Direitos do Cidadão desde 1998;
- e
- Atas de reuniões e Notas Técnicas do GT Educação, da PFDC.

ESTIMATIVA DE CUSTOS – INCLUÍDA PELA SEPLAN/ESMPU

ESTIMATIVA DE CUSTOS

CUSTOS 2018

Descrição do Produto	Valor	Quantidade Prevista	Valor
Orientador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - DOUTOR - exercerá a orientação	R\$ 159,34	42	R\$ 6.692,28
Pesquisador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - DOUTOR - exercerá a orientação	R\$ 160,34	120	R\$ 19.240,80
Pesquisador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - PÓS DOUTOR	R\$ 187,06	24	R\$ 4.489,44
Passagem nacional para capacitador (pesquisador)	R\$ 1.320,00	3	R\$ 3.960,00
Bolsa-Capacitação Membro MPU - Docente (pesquisadora) - NACIONAL	R\$ 800,00	6	R\$ 4.800,00
Material Permanente	R\$ 50,00	6	R\$ 300,00
Serviços Pessoa Física ou Jurídica	R\$ 7.200,00	1	R\$ 7.200,00
		Valor 2018	R\$ 46.682,52

CUSTOS 2019

Descrição do Produto	Valor	Quantidade Prevista	Valor
Orientador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - DOUTOR - exercerá a orientação	R\$ 159,34	42	R\$ 6.692,28
Pesquisador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - DOUTOR - exercerá a orientação	R\$ 160,34	120	R\$ 19.240,80
Pesquisador (recebe como Conteudista, conforme Portaria ESMPU 58/2011) - PÓS DOUTOR	R\$ 187,06	24	R\$ 4.489,44
		Valor 2019	R\$ 30.422,52

**VALOR
TOTAL**

R\$ 77.105,04