

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Marcelo Lima de Oliveira**

**CONTRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ÀS  
POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE RONDÔNIA**

**Taubaté – SP**  
**2017**

**Marcelo Lima de Oliveira**

**CONTRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ÀS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE  
RONDÔNIA**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Orientador: Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo  
Querido Oliveira

Coorientador: Prof. Dr. Jean Soldi Esteves

**Taubaté – SP**

**2017**

**MARCELO LIMA DE OLIVEIRA**

**CONTRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ÀS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS NO ESTADO DE RONDÔNIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Economia, Contabilidade e Administração da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Jean Soldi Esteves

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dr. Lourival da Cruz Galvão Júnior

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Guilherme Guimarães Feliciano

Universidade de São Paulo

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Adriana Leônidas de Oliveira

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Dedico este trabalho a todos que me apoiaram, motivaram e torceram para que meu projeto fosse concretizado.

Em especial aos meus pais, Manoel Francisco de Oliveira (*in memorian*) e Irismar Lima de Oliveira, que sempre me incentivaram a colocar os estudos no rol das minhas prioridades.

À minha Esposa e Amiga de todos os momentos, Luciane Szymczak Oliveira, e aos meus filhos, Vinicius Mateus Dantas Oliveira e Felipe Marcelo Szymczak Oliveira, que souberam compreender minha ausência em diversos momentos ao longo do programa de Mestrado.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço ao Grande Arquiteto do Universo, pela força, inspiração e luz que sempre realiza em minha vida.

Ao Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira, que com segurança, paciência, compreensão, simpatia e acessibilidade me orientou em todas as etapas deste trabalho.

À Universidade de Taubaté, pela oportunidade de realizar o curso.

Aos meus colegas do curso, pela solidariedade diante das dificuldades encontradas no processo de amadurecimento intelectual e científico necessário à realização deste trabalho. Obrigado pela partilha perante os obstáculos e pelo apoio mútuo.

À minha família, minha base, pelo apoio incondicional para que este projeto de vida fosse realizado e concretizado.

Aos meus amigos, principalmente do MPRO, que além do apoio forneceram relatos e experiências das barreiras encontradas no exercício das funções constitucionais na área de Educação no Estado de Rondônia, bem como das vitórias alcançadas.

## RESUMO

O trabalho tem como objetivo o estudo das contribuições do Ministério Público nas políticas públicas da educação básica no estado de Rondônia, com a verificação das formas de atuação extrajudicial, as que demandam maior diálogo na resolução dos problemas constatados e, também, elaboração de ações que melhorem a atuação do Ministério Público nessa área. O referencial teórico traz uma abordagem da importância da educação para o desenvolvimento; a implementação das políticas públicas da educação; um enfoque histórico-comparativo da formatação constitucional do Ministério Público brasileiro; e a intervenção da Instituição na política pública pela via judicial. A pesquisa é aplicada, exploratória, qualitativa e documental, para verificar os instrumentos de atuação extrajudicial, coletar dados das formas mais utilizadas e analisar de forma mais detalhada os processos utilizados. Os resultados demonstram que o Ministério Público de Rondônia atua com bastante resolutividade extrajudicial em relação aos problemas que são apresentados e que também é célere nas soluções de tais problemas. Constatou-se uma preferência pela utilização de instrumentos de resolução extrajudicial que permitem menor coparticipação com os gestores e a sociedade em geral e, também, que falta melhor estratégia na atuação em problemas que envolvam determinadas regiões ou o estado por completo, o que gera certo descompasso na atuação nas diversas Promotorias de Justiça. Após uma aplicação da matriz SWOT, foram feitas algumas propostas de melhoria na forma de atuação do Ministério Público em sua contribuição à implementação da política pública da educação no estado de Rondônia, em especial naquelas em que é possível uma interação dialógica que permita a coparticipação com os diversos atores responsáveis pela garantia do direito fundamental à educação.

**Palavras-chave:** Gestão. Desenvolvimento Regional. Educação. Política Pública. Ministério Público.

## **ABSTRACT**

### **Contributions of the Public Ministry to the public educational policies in the State of Rondônia**

This work has as its objectives the study the Public Ministry's contributions regarding public policies in the education field in the State of Rondônia, verifying how extrajudicial actions, the ones that demand a broader dialog, in the resolution of the problems presented and, also, the elaboration of actions that might improve the role of the Prosecution's Office in the said arena. The literature review approaches the importance of education throughout ones development; the implementation of public policies in Education; a historical-comparative point of view, as well as the constitutional format of the Brazilian Public Ministry; nonetheless, the intervention of this institution in public policies through judicial means. Research has been applied, exploratory and qualitative, also, it has been documented, to study the method used in extrajudicial actions to collect data about the most used approaches and a more detailed analysis about the processes used. Results have shown that The Public Ministry of Rondônia has have a high extrajudicial resolution when compared with the presented issues, being also time efficient solving such issues. It was shown that there was a preference for out-of-court resolution tools that allowed for less co-participation amongst managers and the general public, as well as, that there is a lack of strategy when it comes to problems that might develop in different regions or States, what suggests a certain miscommunication between the various prosecutions offices. After applying the SWOT matrix, some proposals were made in order to improve the way that the Public Ministry works, regarding its contributions for the implementation of public policy in the State of Rondônia, in special, in those where it is possible an open dialog that allows the co-participation amongst the various characters that are responsible for ensuring the fundamental right to education.

**Keywords:** Management. Regional Development. Education. Public Policy. Public Ministry.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama da metodologia da pesquisa .....	72
Figura 2 - Tabelas de assuntos.....	103
Figura 3 - Tabela assunto educação.....	104
Figura 4 - Tabela assunto ensino .....	105
Figura 4 - Aplicação da matriz SWOT (pontos fortes e fracos).....	116
Figura 5 - Aplicação da matriz SWOT (oportunidades).....	118
Figura 6 - Aplicação da matriz SWOT (ameaças).....	119
Figura 7 - Aplicação de melhorias e monitoramento de ações.....	123



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre as abordagens qualitativa e quantitativa .....	69
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de atendimento da educação básica .....	79
Tabela 2 – Relação entre a oferta do ensino urbano e rural .....	81
Tabela 3 - Procedimentos instaurados em 2016 - educação .....	106
Tabela 4 - Instrumentos de solução utilizados .....	107
Tabela 5 - Matriz GUT.....	109

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AgRg no AREsp	Agravo regimental em agravo no recurso especial
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar ou Prova Brasil
ARE	Agravo regimental no recurso extraordinário
CAOP-Educação	Centro de apoio operacional de defesa dos usuários dos serviços da Educação
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMP	Associação nacional dos Membros do Ministério Público
CPMPRO	Colégio de Procuradores do Ministério Público de Rondônia
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
DTI	Departamento de Tecnologia da Informação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GUT	Gravidade, Urgência e Tendência
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LC	Lei Complementar
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPRO	Ministério Público de Rondônia
MPSP	Ministério Público de São Paulo
NF	Notícia de fato
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Procedimento administrativo

PAC	Procedimento Apuratório Cível
PGJ	Procurador-Geral de Justiça
PISA	Programme for International Student Assessment ou Programa de avaliação internacional de estudantes
PP	Procedimento preparatório
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso especial
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SWOT	<i>Strenghts</i> (forças), <i>weaknesses</i> (fraquezas), <i>opportunities</i> (oportunidades) e <i>threats</i> (ameaças)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJRO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
TUMP	Tabelas unificadas do Ministério Público

## SUMÁRIO

RESUMO .....	5
ABSTRACT .....	6
LISTA DE FIGURAS .....	7
LISTA DE QUADROS .....	8
LISTA DE TABELAS .....	9
LISTA DE SIGLAS .....	10
1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 Problema.....	16
1.2 Objetivos do Trabalho .....	17
1.2.1 Objetivo Geral .....	17
1.2.2 Objetivos Específicos .....	17
1.3 Delimitação do Trabalho .....	17
1.4 Relevância do Trabalho .....	18
1.5 Organização do Trabalho.....	19
2 REVISÃO DA LITERATURA .....	20
2.1 Desenvolvimento Econômico.....	20
2.2 Educação e Desenvolvimento.....	23
2.3 Política Pública da Educação.....	26
2.3.1 Políticas Públicas.....	27
2.3.2 Políticas Públicas Educacionais.....	32
2.3.3 Do Direito à Educação.....	33
2.4 Ministério Público: evolução e direito comparado.....	36
2.4.1 Breve Histórico do Ministério Público.....	36
2.4.2 Evolução do Ministério Público Brasileiro .....	38
2.4.3 O Ministério Público no Direito Comparado .....	40
2.4.3.1 França .....	40
2.4.3.2 Itália .....	41
2.4.3.3 Portugal.....	41
2.4.3.4 Espanha.....	43
2.4.3.5 Argentina .....	44
2.4.3.6 Estados Unidos da América.....	45
2.5 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988.....	47

2.5.1 Antecedentes à Reforma Constitucional.....	47
2.5.2 Ministério Público na Constituição de 1988.....	48
2.5.3 Das Funções Constitucionais do Ministério Público.....	50
2.5.4 As Garantias Constitucionais do Ministério Público.....	52
2.6 O Controle e Acompanhamento das Políticas Públicas da Educação pelo Ministério Público .....	54
2.6.1 Atuação Judicial do Ministério Público no Controle e Acompanhamento das Políticas Públicas da Educação .....	54
2.6.1.1 Ação Civil Pública.....	55
2.6.1.2 Mandado de Segurança.....	60
2.6.2 Dificuldades do Controle Judicial das Políticas Públicas.....	62
3 MÉTODO DE PESQUISA.....	67
3.1 Tipo de Pesquisa.....	67
3.3 Área de Realização .....	70
3.4 Amostra .....	70
3.5 Procedimento de Coleta de Dados.....	70
3.6 Análise dos Dados .....	71
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	74
4.1 Contextualização do Estado de Rondônia e seu Ministério Público .....	74
4.1.1 A Política Pública da Educação no Estado de Rondônia: cenário atual.....	79
4.1.2 Da Qualidade da Educação no Estado de Rondônia.....	81
4.1.3 O Ministério Público do Estado de Rondônia .....	84
4.1.4 Estrutura do Ministério Público de Rondônia .....	85
4.2 Instrumentos da Atuação Extrajudicial do Ministério Público de Rondônia .....	87
4.2.1 Regulamento do Inquérito Civil Público (PAC) .....	88
4.2.2 A Regulamentação do Procedimento Apuratório Cível em Rondônia.....	90
4.2.3 Termo de Ajustamento de Conduta.....	93
4.2.3.1 Regulamentação do TAC no Estado de Rondônia .....	95
4.2.4 Recomendação Ministerial .....	96
4.2.5 Audiências Públicas.....	99
4.2.6 Audiências e Reuniões Ministeriais .....	100
4.2.7 A Requisições Ministeriais.....	101
4.3 Verificação dos Instrumentos da Atuação Extrajudicial mais Utilizados no MPRO .....	101
4.4 Utilização dos Instrumentos com Maior Possibilidade Coparticipação .....	108

4.4.1 Audiências Públicas.....	109
4.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta.....	110
4.4.3 Reuniões .....	111
4.4.4 Recomendação Ministerial .....	112
4.4.5 Ofícios Ministeriais e Outras Providências .....	113
4.4.6 Dos Procedimentos Assemelhados em Comarcas Diversas .....	113
4.5. Análise de cenários e propostas.....	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
REFERÊNCIAS.....	134

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável pressupõe que, além do crescimento econômico, exista uma série de melhorias em outras dimensões, como a ambiental, a social e a institucional, ou seja, que as consequências da atividade produtiva não sejam restritas aos aspectos econômicos, valorizando tanto as pessoas e sua qualidade de vida quanto a preservação dos recursos naturais (SOUZA, 2007; SACHS, 2015).

Na dimensão social, tem destaque ímpar a educação, pois estabelece os fundamentos necessários para o fortalecimento do indivíduo e da coletividade, necessários, por exemplo, para a exigência da implementação das demais dimensões e também como pressuposto de novos ciclos de desenvolvimento, especialmente os baseados em novos parâmetros de tecnologia, conhecimento e sustentabilidade (SACHS, 2008).

Essa importância estratégica está consubstanciada no Brasil com a inclusão da educação como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, em que estão delineados os princípios que deverão nortear a implementação da política pública educacional que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, segundo a determinação prescrita nos artigos 205 e seguintes (BRASIL, 1988).

No mesmo documento político, foi estabelecida a nova formulação do Ministério Público, que passou de um papel fundamentalmente relacionado a ações repressivas no âmbito penal para o de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, conforme consta nos artigos 227 e seguintes.

Nessa nova configuração institucional, o Ministério Público tem um papel de interveniente na própria gestão das políticas públicas, tanto na forma de autor de ações judiciais, quando necessárias, como também com instrumentos próprios de atuação que buscam a resolutividade dos problemas de forma extrajudicial (MACÊDO, 2012; ALMEIDA, 2013).

Parece existir, contudo, certa indefinição na utilização das formas de atuação extrajudicial na própria política educacional macro, mais utilizadas nas soluções de problemas de natureza individual ou pontuais, como a falta de vagas ou de transporte escolar em determinada área ou região.

Essa dificuldade ocorre, dentre outros motivos, em razão de aspectos relacionados aos limites da atuação do Ministério Público, seja por possível intromissão na discricionariedade inerente ao gestor da política pública que está a cargo do Poder Executivo, seja em razão de



essa atuação estar diretamente ligada à indução da política pública que se aproxima, em determinadas situações, da consultoria, atividade que é constitucionalmente vedada ao membro do Ministério Público.

Muitas vezes tem sido feita a opção da propositura da ação civil pública, em que tais questões são resolvidas pelo próprio Poder Judiciário, mas que demandam grande decurso de tempo, primeiro para a preparação dos subsídios que fundamentam a própria ação e, depois, em razão da usual demora para a decisão final em um processo de conhecimento, dada a dificuldade de execução de tais decisões, especialmente pelo caráter hierárquico que provoca resistência ao gestor.

A análise das formas de atuação extrajudicial na indução das políticas públicas, que demandam um diálogo entre o Ministério Público, a Administração Pública e a sociedade na construção do planejamento e execução do serviço público educacional deve ter uma abordagem doutrinária própria, pois demandam conhecimentos que extrapolam os aspectos exclusivamente jurídicos.

O estudo será focado na atuação do Ministério Público na educação básica do estado de Rondônia, que é uma das unidades federativas mais novas (foi criado em 1982), com vocação econômica voltada para o extrativismo e a agropecuária e que tem ciclos de desenvolvimento pouco sustentáveis, eis que seguidos de períodos de pouco crescimento (GOMES, 2012; OLIVEIRA, 2005).

Tendo como pressupostos a assertiva de que a educação é um instrumento social que permite o desenvolvimento pessoal e social e, com isso, a sustentabilidade do desenvolvimento, bem como de determinada região, e de que o Ministério Público é instrumento de transformação social e de construção da cidadania, serão analisadas a atuação da instituição e verificadas as possibilidades de melhorias em sua abordagem, sob a perspectiva extrajudicial.

## **1.1 Problema**

O desenvolvimento da política pública educacional é de responsabilidade do Poder Executivo. Contudo, conforme demonstram estudos realizados referentes à baixa qualidade da educação no Brasil e no Estado de Rondônia, tal mister não é realizado de uma forma efetiva (LIMA, 2012; SOARES, 2014; CARNOY *et al.*, 2015).

Em razão dessas deficiências, outros agentes do Estado podem e devem intervir no processo. Dentre eles, destaca-se o Ministério Público que possui instrumentos de atuação judiciais e extrajudiciais.

As formas de atuação extrajudiciais são mais complexas e diversas e necessitam maior aprofundamento doutrinário. Neste sentido, é que foi proposto o problema a ser estudado na pesquisa:

Quais são as formas de atuação extrajudiciais do Ministério Público na contribuição para a implementação da política pública da educação no Estado de Rondônia?

## **1.2 Objetivos do Trabalho**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Diagnosticar as formas de atuação extrajudiciais do Ministério Público que contribuem para a implementação das políticas públicas da educação básica no Estado de Rondônia.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Este trabalho teve os seguintes objetivos específicos a serem atingidos:

- Verificar a atuação do Ministério Público na política pública de educação básica no estado de Rondônia;
- Analisar as formas de atuação que demandam maior coparticipação na resolutividade de problemas na política pública de educação básica nesse Estado; e
- Elaboração da propositura de ações que melhorem a política pública da educação básica pelo Ministério Público.

## **1.3 Delimitação do Trabalho**

Na dissertação, estudaram-se as contribuições do Ministério Público no direcionamento e/ou correção da política pública da Educação básica no Estado de Rondônia, sob o foco de sua atuação extrajudicial.

A pesquisa foi centralizada na atuação do Ministério Público, focada nas Promotorias de Justiça com atribuição para atuar na defesa do direito à educação nas 23 comarcas do Estado de Rondônia. A política pública a ser analisada é a da educação básica, em razão de ser de atribuição primária dos Ministérios Públicos estaduais.

O estudo tem o foco na atuação extrajudicial, ou seja, no qual existe ou deveria existir uma busca de composição entre o sistema de justiça e os agentes executores das políticas

públicas no sentido de corrigir ou incrementar a implementação dos direitos fundamentais. Para tanto, foi feita uma análise das possibilidades, vantagens, desvantagens e resultados da atuação extrajudicial.

#### **1.4 Relevância do Trabalho**

Com a edição da Constituição Federal de 1988, houve um incremento dos chamados direitos sociais, dentre eles a educação, que é fator essencial para o desenvolvimento pessoal e da própria sociedade. Porém, as políticas públicas que devem garantir tais direitos não estão sendo suficientemente eficazes, necessitando que outros atores intervenham com os gestores, incluindo o Poder Judiciário.

Uma das consequências desta intervenção judicial é a descaracterização da política como um todo, pois a solução fica dirigida ao caso em concreto e, ainda, sem existir uma participação da sociedade civil ou política no processo, além da mora e dificuldade da execução da solução judicial.

Nesse cenário, surge o Ministério Público que tem o papel de defensor do regime democrático para garantir os direitos reconhecidos pela Constituição Federal. O MP pode agir por meio de ações judiciais e também por atuações extrajudiciais que podem incorporar no processo de solução para os problemas apresentados uma visão mais abrangente dos diversos atores sociais envolvidos em cada tema (FERRAREZI, 2009; RODRIGUES, 2012).

Em razão da recenticidade dos novos papéis institucionais, tanto a doutrina quanto a própria instituição ainda não trouxeram elementos suficientes para que pudessem verificar a efetividade das medidas extrajudiciais, bem como um direcionamento prático-doutrinário para os membros.

Nesse sentido, o presente estudo tem importância destacada ao pesquisar o que já foi desenvolvido pela doutrina para ter uma perspectiva dos principais agentes dessa nova forma procedimental, que são os Promotores de Justiça que atuam diretamente na sociedade.

## **1.5 Organização do Trabalho**

A dissertação está organizada em cinco seções. A introdução, em que constam o problema, objetivos, delimitação e relevância do estudo. A Revisão de Literatura, que aborda os temas necessários para a execução da pesquisa, especificamente, as relações entre educação e desenvolvimento e do Ministério Público com a efetivação de direitos pelas políticas públicas.

Na metodologia da pesquisa, contextualizam-se o estado de Rondônia e o Ministério Público e é explanada a forma como foi realizada a pesquisa. Nos resultados e discussão, constam os dados colhidos na pesquisa e a análise, tendo em vista os fundamentos inicialmente propostos.

Por fim, nas considerações finais, apresentam-se um resumo do que foi apurado na pesquisa e propostas para eventual aplicação no âmbito do Ministério Público de Rondônia.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, são feitas abordagens necessárias para uma compreensão inicial do que será desenvolvido na pesquisa. Tais abordagens têm como base trabalhos científicos já realizados sobre a temática, como livros, artigos e monografias.

Os temas abordados são o desenvolvimento, a relação entre educação e desenvolvimento e a política pública da educação em uma primeira parte. Na segunda parte, a evolução histórica e a comparação do Ministério Público brasileiro com instituições de alguns países, além das previsões constitucionais a respeito da instituição, especialmente no que se refere à defesa do direito fundamental da educação.

### 2.1 Desenvolvimento

A definição do que seja desenvolvimento sempre se confunde com a de desenvolvimento econômico e, também, inclui-se neste tópico a distinção de crescimento econômico, sendo tema de divergência.

De um lado, existem os que defendem que o crescimento econômico implica em uma abordagem mais simplista voltada apenas para o campo da acumulação de capital, como Souza (2007). Outros, como Bresser-Pereira (2006), defendem que o crescimento econômico e desenvolvimento são intrinsecamente ligados e devem ser estudados como um único fenômeno.

Bresser-Pereira (2006), ao defender a ideia, afirma que somente em casos excepcionais como nos países produtores de petróleo, o crescimento econômico poderia não implicar no desenvolvimento de um país ou região como um todo, pois junto com o crescimento do capital há a incorporação de tecnologias, aumento de produtividade e da renda por habitante e, por consequência, dos salários e dos padrões do bem-estar daquela sociedade.

Schumpeter (1997), já no começo do século XX, afirmava que o crescimento econômico não pode ser confundido com o desenvolvimento, para evitar que as discussões ficassem ligadas apenas ao crescimento do capital, da economia, com o crescimento da população e renda, pois considerava que o progresso social era um todo indivisível e que não seria possível extrair os fatos econômicos.

Deve-se destacar que o autor aborda questões como os precedentes da comunidade que irão importar em novos ciclos, e para tais precedentes não podem ser consideradas apenas as

condições econômicas, mas o que chama de situações totais, discussão que seria retomada no fim do século XX, como ainda será abordado no estudo.

Na análise abordada nesta revisão teórica, será feita a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, até porque alguns estudos mais voltados para a análise puramente econômica também fazem essas observações, como Jones (2014), ao tratar da teoria do crescimento econômico, que exclui aspectos mais relacionados com fatores sociais como a educação.

O desenvolvimento implica, portanto, em um crescimento contínuo, superior ao crescimento populacional, que provoque mudanças estruturais, melhoria da produtividade, ampliação econômica de mercado, além de reflexos positivos em diversas áreas, como a social, com a melhoria das condições de bem-estar da população e, a ambiental, com uma maior efetividade, que diminua os efeitos deletérios no meio-ambiente (SOUZA, 2007).

Queiroz (2011) afirma que a distinção foi feita, com maior destaque, a partir do pós-guerra, dentre parte dessa doutrina estavam os estruturalistas, que defendem que o desenvolvimento compreende uma mudança estrutural com a geração e absorção de progressos técnicos e, que, com a intervenção do Estado, alavancariam avanços econômicos e sociais.

Para a autora, posteriormente, houve uma nova corrente, chamada neoestruturalista que modifica um pouco as definições anteriores e leva em conta uma competitividade sistêmica, incorporação da educação e produção do conhecimento, e que estaria intimamente ligada a equidade social que geraria um círculo virtuoso no qual o sistema econômico está totalmente integrado, com as empresas interligadas aos sistemas educacional, tecnológico e outros.

A definição mais conservadora de desenvolvimento é criticada porque não se coaduna com os países subdesenvolvidos ou não industrializados, especialmente quando se pretende que o desenvolvimento tenha resultados mais voltados ao progresso social e à redução das desigualdades sociais, pois os efeitos benéficos do crescimento econômico são insuficientes para suprir as desigualdades que são abissais e, por isso, deve ser adotada a mais completa (SACHS, 2008).

Para Sachs (2008), igualdade, equidade e solidariedade estão intrinsecamente interligadas ao conceito de desenvolvimento econômico. O autor defende que mais do que o crescimento da economia, em si, deve ser priorizada a promoção da igualdade, a redução da pobreza e ainda aponta cinco pilares do desenvolvimento: social, ambiental, territorial, econômico e político.

Nessa mesma direção, é a ideia de desenvolvimento para Sen (2010), para quem o desenvolvimento tem como pressuposto a eliminação das privações da liberdade que limitam

as opções de vida e as oportunidades de as pessoas exercerem sua condição de agentes participativos da sociedade.

Para Sen (2010), existem indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam continuamente, em uma interação de complementação, até porque a liberdade advinda desse tipo de desenvolvimento holístico facilita o raciocínio socialmente responsável e de ideias de justiça a prevalecer sobre a individualidade, o que seria essencial em um desenvolvimento social e ambientalmente responsável.

Sen (2010) aponta a importância essencial de algumas liberdades instrumentais como as oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora que convergiriam na forma de liberdades substanciais, na capacidade da opção de cada pessoa escolher o modo e meios de vida.

Em contraposição, o autor afirma que a pobreza implica em privação de capacidades e, por isso a importância da avaliação das ações públicas destinadas a reduzir as desigualdades ou a pobreza (SEN, 2010). Neste ponto, merecem destaque as facilidades ou oportunidades sociais que são as disposições que a sociedade estabelece em áreas como educação e saúde, que influenciam diretamente na possibilidade de o indivíduo ter uma vida melhor.

Nesse sentido, é importante, para fixar a relevância do tema, o trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que ocorreu em 1991, que definiu o desenvolvimento sustentável como uma forma de garantia de atendimento às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas.

No documento da referida, afirma-se que, para ser obtida a sustentabilidade, devem ser buscados objetivos que criem a responsabilidade social e global, por isso apontam temas como segurança alimentar, recursos energéticos, ecossistemas e produtividade: com menos, produzir mais.

Afirma-se, também, que, para haver um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor.

Nota-se, portanto, uma semelhança ao proposto por Sen (2010), especialmente quando trata da equidade e interesse comum, em que se afirma que três são as formas de conseguir conscientizar as populações a atenderem aos anseios comuns: a educação, o desenvolvimento das instituições e o fortalecimento legal.

Por conta disso, contemporaneamente, alguns apontam que o desenvolvimento econômico passa a ser um dos componentes do desenvolvimento humano e deve ter por base uma sociedade fundamentada em leis justas e em instituições verdadeiramente comprometidas

com o bem-estar político-econômico da coletividade (SOARES JÚNIOR; QUINTELLA, 2008).

Enfim, o desenvolvimento, nessa concepção, recomenda uma estrutura holística, em que devem coexistir uma sociedade socialmente inclusiva, ambientalmente responsável e com desenvolvimento econômico sustentável (SACHS, 2015).

Ray (1998) afirma que esse é o senso comum que se tem do que seja um país desenvolvido. É aquele em que existe, além da alta capacidade financeira, outros aspectos como o fato de as pessoas serem bem alimentadas, com opções de lazer e entretenimento, com acesso a bens materiais, livres de preconceitos e com níveis de igualdade razoáveis.

Segundo o autor, já foi mais relevante a discussão da relação que vai fazer com que o crescimento econômico leve ao desenvolvimento, se apenas o mercado é suficiente para tanto ou se deve haver uma intervenção do governamental.

Nessa segunda concepção está Queiroz (2011), que como já mencionado, afirma que o Estado deve intervir para alavancar os avanços econômicos e sociais. Sachs (2008) tem o mesmo entendimento e cita que as desigualdades só podem ser superadas por políticas públicas que tenham como escopo as transformações institucionais e ações em prol dos segmentos menos representativos política e economicamente.

Ainda nesse sentido Piketty (2014) afirma que é necessária uma redistribuição de renda que implique em financiamento público em áreas como educação, saúde e aposentadorias. Se constitui em uma lógica de direitos e baseados em um princípio de igualdade de acesso a um certo número de bens fundamentais, dentre os quais, evidentemente esta a educação.

É esta a concepção adotada neste estudo, em função da relevância das políticas públicas na consecução dos objetivos a serem obtidos com o desenvolvimento do país, que devem ser baseados na diminuição das desigualdades, segundo o estipulado pela Constituição Federal de 1988.

## **2.2 Educação e Desenvolvimento**

Existe certo consenso que o investimento em educação pode permitir alcançar um maior nível de desenvolvimento, mas também pode gerar incremento no nível educacional da população, em geral (CALEIRO, 2008). Para esse reconhecimento, não há maiores divergências entre os que defendem o conceito mais restrito do desenvolvimento, ou os que preferem o desenvolvimento sustentável, que será a linha aqui adotada, como já afirmada anteriormente.



O desenvolvimento socioeconômico está diretamente ligado ao progresso de expansão educacional e tal fato se manifesta em duas frentes: de um lado, aumenta a produtividade do trabalho e, com isso, o crescimento econômico e, de outro, promove maior igualdade e mobilidade social na medida em que a educação é um ativo que pode ser distribuído a todos por meio de ações governamentais (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2002).

Nesta última concepção, a relacionada à promoção da igualdade e mobilidade social, há de se destacar que a educação é essencial, em razão de seu valor intrínseco, porque faz despertar a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, em uma contribuição significativa para a adaptabilidade, autonomia e autoestima, ou seja, a educação facilita o desenvolvimento pessoal e coletivo, que é essencial para um desenvolvimento incluyente e sustentado (SACHS, 2008).

No aspecto pessoal, um dos fatores de maior desigualdade salarial no Brasil é a heterogeneidade educacional, pois existe uma valorização salarial resultante do acesso à educação e isso ocorre tanto por conta da diferença de produtividade entre os trabalhadores e até mesmo com aqueles com a mesma produtividade (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2002), confirmando o que foi mencionado no parágrafo anterior, quando se menciona autoestima e conscientização.

Os benefícios iriam além, na medida em que estudos demonstram que as pessoas com maior escolaridade, além da melhor renda, tendem a ser mais satisfeitas com o seu trabalho, são mais propensas a ser saudáveis, têm menos chance de ficarem desempregadas e têm mais consciência política. São mais solidárias e menos violentas (WILKINSON; PICKETT, 2015), por isso, existe certo consenso que a educação traz retornos monetários e não-monetários aos indivíduos e à comunidade onde vivem (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2010).

Ainda nesse sentido, Sen (2010) trata da formação do senso de justiça e o raciocínio socialmente responsável que deve ser obtido na sociedade que pretende ter um desenvolvimento libertador, no sentido de combater as desigualdades, tem maior predisposição de ocorrer pelo processo de educação direcionado para desenvolver tais entendimentos e, com isso, incrementar cada vez mais as possibilidades (facilidades) sociais.

Para as oportunidades, a relevância é mais nítida, pois quanto mais se tem educação, formal ou por meio de treinamentos, maior é a capacidade de trabalho, de produtividade e, portanto, maiores são as oportunidades (SACHS, 2015).

A educação é cada vez mais importante neste período de desenvolvimento tecnológico rápido e avançado, em que não basta ter um conhecimento com um olhar para o passado, mas para o futuro, sob pena de sempre se estar atrás da concorrência, seja empresarial ou de um

país. Por isso a importância de uma educação que fomente a aprendizagem com potencial de desenvolvimento de capacidade de inovação (STIGLITZ; GREENWALD, 2014).

Isso demonstra a questão já mencionada da relação entre desenvolvimento e educação, que tem entre si, uma relação de causa e efeito, de recíproca alternância, conforme menciona Ávila (2012). A educação é, portanto, pressuposto e consequência do desenvolvimento.

Ao tratar do tema, Sachs (2015) afirma que o desenvolvimento econômico depende de investimentos, por exemplo, na infraestrutura, com a construção de estradas, portos e vias de comunicação, mas o mais importante investimento é na própria população, especialmente nas crianças, na formação do capital humano.

Do mesmo modo que o capital físico (bens e rendas), pode ser acumulado o capital humano, individual ou coletivo, o que significa mais educação, saúde, capacidade laboral e produtividade, além dos correlatos benefícios (SACHS, 2015).

Os países desenvolvidos comprovariam tal assertiva por possuírem elevado estoque de capital físico, mas também por investirem tempo e recursos produzindo e acumulando um grande estoque de capital humano, que é altamente qualificado, com resultados positivos na produção, na facilidade para operar as novas tecnologias e maquinarias e na produção de novas ideias e métodos para a atividade econômica (RAY, 2008).

É possível verificar que os aumentos ocorridos na produção nacional têm correlação com os investimentos em capital humano e, por isso, a educação passa a ser valorada como um elemento de investimento e importante no processo de desenvolvimento (KLENIAR; LOPES; PONTILI, 2013).

Araujo (2003), ao explicar as formas de capital, afirma que capital humano está relacionado à capacitação que permite o desenvolvimento das habilidades econômicas. Paiva (2011), por sua vez, ressalta que capital humano é o intelecto, com as habilidades, experiências e conexões sociais de cada indivíduo, que o torna economicamente relevante e pode determinar suas opções de atividade produtiva.

Em termos da competitividade econômica, coletivamente, significa que as vantagens de um determinado país passam a não ser tanto em função da quantidade de recursos naturais e do trabalho barato, mas do fator trabalho que melhor educado/formado pode aproveitar ao máximo a tecnologia existente, com um aumento na produtividade que enseja um maior crescimento econômico (CALEIRO, 2008).

Sen (2010) faz uma crítica em relação à excessiva valorização do capital humano, porque está vinculada ao fator eminentemente econômico. O autor defende que o desenvolvimento também tem a função de modificação social e política, tendo assim, um triplo

enfoque: um voltado para o bem-estar e à liberdade das pessoas; um segundo, que implica na mudança social; e, um terceiro, que influenciaria a produção econômica. De toda a forma, a educação torna-se ainda mais essencial ao desenvolvimento.

Sob a ótica de desenvolvimento humano, para medir o grau de avanço de cada país, Mahbub ul Haq e Amartya Sen criaram o Índice de Desenvolvimento Humano, que verifica três aspectos de determinada região: saúde, educação e renda-IDH (PNUD, 2016), sedimentando essa relação entre desenvolvimento e educação.

Se existe essa correlação, os investimentos devem ocorrer e, como se trata de combate à desigualdade, criação de produtividade macroeconômica, a responsabilidade deve ser, prioritariamente, do Estado, por meio da educação pública, como defendem alguns autores citados no tópico anterior.

Ao estudar o desenvolvimento econômico e a educação, Arroteia (2008) chama a atenção para a análise dos custos com a educação e seus reflexos no desenvolvimento econômico, em termos quantitativos e qualitativos, justamente por que se os recursos foram poucos, os resultados também o serão. De outra forma, caso exista uma preocupação meramente quantitativa, os resultados poderão ficar aquém do esperado.

### **2.3 Política Pública da Educação**

Como visto no capítulo anterior, o desenvolvimento socialmente sustentável, para ser implementado, deve ter ações estatais direcionadas aos objetivos socioeconômicos pretendidos e isso se dá por meio de políticas públicas. E, como o estudo está focado na interdependência da educação e desenvolvimento, é de grande valia a verificação dos pressupostos teóricos das políticas públicas educacionais.

Inicialmente devem ser feitas considerações sobre o termo política que tem diversas acepções. A primeira delas é a que se refere ao homem em sociedade e às relações sociais decorrentes que fazem com que pessoas influenciem e sejam influenciadas. A segunda se refere aos processos e métodos de pessoas ou grupos sociais que os utilizam para conquistar e manter o poder. A terceira seria a arte de governar e realizar o bem público (HEIDEMANN, 2010).

Existem ainda mais duas. Uma que deve ser entendida como ações e práticas, fundamentadas em leis e que são executadas como funções estatais por um governo, para a solução das questões de toda a sociedade.

Outra como o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação da vida humana em sociedade e, também, à organização (burocracia), ao ordenamento (normatização legal) e à

administração das jurisdições político-administrativas. Essas duas últimas estão mais relacionadas ao conceito de políticas públicas (HEIDEMANN, 2010).

Alguns autores, como Frey (2010); Lima (2012) e Rua (2012), afirmam que, na língua inglesa, fica mais fácil distinguir algumas das acepções do termo política, pois os vocábulos diferenciam as políticas ligadas às relações de poder, ao processo político, quase sempre conflituoso, que seriam as *politics* e as relacionadas aos programas políticos, aos conteúdos, formulação de propostas das políticas públicas tem o termo específico de *policy*.

### **2.3.1 Políticas Públicas**

A definição de políticas públicas é tema de divergência, até porque existe uma interdisciplinaridade que as ligam a uma diversidade de áreas do conhecimento (SOUZA, 2006), que vão da política e ciência política (SMANIO, 2013), mas também afetam a economia, por exemplo.

Em geral, são compreendidas como o conjunto de ações (ou omissões) do Estado para interferir na realidade, com o objetivo de solucionar algum problema (SERAFIN; DIAS, 2012), em atuação direta ou indireta e que influenciam a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006).

Em uma definição mais voltada para o direito, pois nesta seara é que se verifica com mais fundamento as ações do Ministério Público, políticas públicas são os programas de ações governamentais que têm como objetivo direcionar as atividades estatais e privadas para a concretização dos direitos fundamentais (DUARTE, 2013).

Os elementos essenciais da uma política pública são ação, coordenação, processo e programa. Ação porque o Estado é instado a agir para solucionar uma demanda, como planejar o desenvolvimento e oferecer serviços públicos de saúde e educação, por exemplo. Coordenação e articulação entre as iniciativas dos diversos órgãos e setores envolvidos na ação governamental, de modo a evitar o desperdício e buscar uma melhor divisão dos recursos, encargos e responsabilidades (DUARTE, 2013).

A política pública passa por processos de natureza administrativa, orçamentária, legislativa e que juntos formam um complexo processo da própria implementação da política pública, além da própria dimensão temporal, em razão da impossibilidade de se realizar todas as ações de uma vez, deve existir uma ampliação gradativa da cobertura de determinado serviço. E, se perfaz por programas que são as ações articuladas para um objetivo comum, sendo, portanto, as ações governamentais propriamente ditas (DUARTE, 2013).

Por sua vez, Saravia (2006) aponta quatro componentes comuns nas políticas públicas. O institucional, porque é elaborada e decidida por uma autoridade formal, com legitimidade e competência para instituí-la e porque é coletivamente vinculante.

O decisório, pois, implica em um conjunto e sequência de decisões sobre a escolha dos fins ou meios, a forma e o tempo para responder ao problema delineado. O comportamental, vinculado a uma ação ou omissão voltada para o objetivo da política. E, causal, são os resultados das ações nos sistema político-social.

Existem, é certo, múltiplas formas de se executar as ações governamentais, cada uma delas com vantagens e desvantagens que são negociadas no campo da política (*politics*), em que os diversos agentes contrapõem suas ideias (SOUZA, 2006).

Queiroz (2011) relata os tipos mais conhecidos de políticas públicas são as distributivas, que pretendem a distribuição, a transferência de renda, que privilegiam certos grupos sociais ou regiões, com recursos de todos; regulatórias, que nas menções de Rua e Romanini (2013) objetivam por normas proibitivas ou condicionais regular as diversas atividades socioeconômicas, como o código florestal e a legislação trabalhista; e, redistributivas, que seriam aquelas que pretendem a destinação de bens ou rendas a determinadas pessoas ou áreas, com recursos oriundos de outros setores específicos, como os *royalties* de petróleo.

Também se fala em políticas estabilizadoras, que de acordo com Queiroz (2011) buscam melhorar índices econômicos, como o nível de emprego, aumento da renda *per capita* etc e são feitas, de regra, por instrumentos fiscais e monetários; políticas alocativas que estão relacionadas públicos ao direcionamento de recursos alocados para determinados programas ou áreas, como a construção de uma usina ou serviços de educação; e, ainda, as compensatórias, direcionadas aos setores mais pobres ou desassistidos, como as políticas de renda mínima ou políticas de cotas (QUEIROZ, 2011; RUA; ROMANINI, 2013).

Quaisquer dos tipos de políticas públicas devem ser realizados por meio de processos, aqui já mencionados e, que por sua natureza podem se renovar, por isso se fala em ciclo das políticas públicas que se constituem vários estágios.

Para Queiroz (2011), o ciclo é composto por formulação, execução, avaliação e reprogramação. Para Duarte (2013), seriam as três primeiras mais fiscalização e controle. De acordo com Souza (2006), o ciclo é formado por seis estágios, sendo eles a definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Podem ainda ser encontradas outras formas de ciclo como a defendida por Heidemann (2010), por exemplo, mas para o estudo em curso, far-se-á uma definição própria, a que o ciclo

seria formado por definição da agenda ou problema, formulação, execução, avaliação e, por fim, fiscalização e controle.

A definição da agenda é a fase inicial de uma política pública. Entende-se por agenda os assuntos ou problemas que o governo define como importantes para dispensar sua atenção em determinado período (CAPELLA, 2007). Uma determinada temática pode existir até gerar preocupação, mas não receber a devida atenção do governo, portanto não será contemplada com uma política pública. Para que isso ocorra, é necessário que exista uma preocupação pública com determinado problema, capaz de gerar o interesse e o debate político, no sentido lato, para incluí-lo ou não na agenda.

Assim, pode um tema passar a ter a preocupação social, como a violência doméstica, mas não ser ainda objeto de agenda governamental. Cada grupo social atua no processo com um incentivo ou como ponto de veto, para se construir uma consciência coletiva sobre a necessidade e a forma de se enfrentar ou não determinado problema, como isso decorre de um debate ou confronto político está relacionado à política (*politics*) e pode passar, inclusive, pelo processo eleitoral (SOUZA, 2010).

Definido o problema a ser solucionado, o Estado, por seus agentes políticos, delibera quanto aos objetivos a serem alcançados, a forma de atuação, os instrumentos de implementação e controle de tais ações e, para lhe dar eficácia e obrigatoriedade, formaliza em leis, no sentido lato, todo o delineamento. Nessa fase, ocorrem a identificação de alternativas, a avaliação e seleção das opções.

É necessário, cada vez mais, que as políticas públicas sejam eficientes, que os resultados sejam os melhores possíveis, com os custos reduzidos, em razão da falta de recursos e porque cada vez mais os financiadores (sociedade) têm a consciência do valor de sua contribuição (impostos). É preciso uma racionalização para se obter o máximo de ganho social possível com um planejamento eficaz (DUARTE, 2013).

Evidentemente que essa eficiência não pode ser exigida por critérios estritamente monetários, mas em função do ganho social, de todos os valores sociais, políticos e econômicos envolvidos no processo, para verificar o sacrifício dos valores investidos em contraposição aos resultados alcançados por determinada política pública (DYE, 2010).

Além disso, neste processo de formulação, Dye (2010) relata que devem ser agregadas características como legitimidade, decorrente do processo legal do estabelecimento da política pública; a universalidade, porque deve ser direcionada a toda a sociedade, ainda que eventualmente, dirigida a um grupo específico, mas na forma abstrata; coerção, pois a violação das políticas pode ser punida pelo poder estatal e, credibilidade, segundo Souza (2006), com a

fixação de regras transparentes que diminuam a discricionariedade do gestor e permitam uma segurança fática e jurídica a todos os envolvidos no processo.

Na fase de formulação, portanto, devem ser definidos os problemas e tornar manifesta a demanda para a ação governamental, com o estabelecimento das metas a serem obtidas no processo. Também deve ocorrer o desenvolvimento das propostas para resolver as questões e os entraves para a solução dos problemas, como o financiamento e competência administrativa para a implementação. Posteriormente, deve-se selecionar as propostas e legitimá-la com a transformação da proposta em lei (DYE, 2010).

A execução ou implementação é quando efetivamente a política pública começa a ser aplicada, observando o que foi estabelecido como princípios e diretrizes na formulação (DUARTE, 2013). Na implementação, que se traduz na organização da burocracia, é que ocorre a prestação dos serviços necessários à solução dos problemas apontados (DYE, 2010). Ainda nessa fase ocorre a governança, a administração pública e a gestão pública.

Destaca-se que a política pública pode ser executada também por particulares, o que torna a questão ainda mais complexa, pois quase sempre os estudos se focam (e este também será assim) no governo, e não nas outras entidades que afetam a implementação (LOTTA, 2012). A própria autora afirma que o papel e a influência dos burocratas no processo de implementação é essencial para a compreensão de como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e resultados das políticas públicas.

Inicialmente, deve ser verificada a diferença das organizações do Estado e as organizações privadas, que é o objetivo precípua de levar em conta os interesses gerais da sociedade e com o devido respaldo na legitimidade democrática (MARQUES, 2003).

Deve também ser destacado que a gestão pública deve incorporar as técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias e, ainda, criar estruturas administrativas próprias (burocracia) que oportunizem alcançar os resultados, com um foco mais amplo que o da ótica da economicidade, visto que estão relacionados aos objetivos das políticas públicas (MARQUES, 2003).

A gestão pública moderna deve ser instrumento de tomadas de decisão políticas, que incorporam os valores sociais, integrando e promovendo a participação da sociedade civil, a fim de satisfazer o interesse social, com o menor gasto do Erário (MARQUES, 2003).

A implementação tem quatro dimensões que a influenciam. A primeira é o marco normativo, que orienta os fins, os meios e as estratégias para alcançar os objetivos da política pública. A segunda é o marco analítico, relacionada ao conhecimento dos problemas e as formas

de intervenção na eficácia, quando se define o que funciona ou não para determinada problemática e as alternativas para as situações críticas. É a dimensão com maior fragilidade em razão da falta de estudos profundos sobre a forma da atuação, baseada mais em suposições de causa e efeito (COSTA; BRONZO, 2012).

Costa e Bronzo (2012) apontam, ainda, a dimensão relacionada ao modelo de organização, em que são verificados os modos de distribuição de responsabilidades, capacidades e mecanismos de decisão e coordenação de ações. Por fim, o modelo de gestão, dimensão relacionada com a administração de recursos, formação e gestão de equipes, maior ou menor disposição para a inovação ou flexibilidade.

Segundo os autores, em princípio as dimensões normativas e analíticas expressariam o conteúdo da política pública e daí seriam definidos os modelos de organização e gestão. Dessa forma, poderia ser permitido uma liberdade na busca de melhores estratégias, de acordo com o conteúdo e o contexto de onde e como será implementado o programa. Posteriormente, será analisada um pouco melhor a questão da discricionariedade na execução da política pública.

Após, em um encerramento do ciclo, deve haver a avaliação das políticas, quando as metas previstas são comparadas com as obtidas pelos programas e verificada a gradação dos objetivos atingidos, que poderão implicar em reprogramação, em ajustes e correções necessários para a consecução das metas inicialmente estabelecidas (QUEIROZ, 2011).

Durante todas as fases coexistem a fiscalização e o controle da política pública. Isso ocorre a partir da definição da agenda e vai até a implementação e avaliação, pois como já visto, as políticas públicas têm a missão de efetivar os direitos fundamentais, que estão dispostos na Constituição Federal.

Assim, as políticas públicas têm a sua legitimidade e eficiência na medida em que conseguem garantir a efetivação dos direitos fundamentais e, portanto, da cidadania e dos objetivos da República, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (SMANIO, 2013).

A Constituição Federal estabelece a dimensão normativa genérica a que todas as políticas públicas devem ser orientadas tanto no conteúdo material, relacionado à obediência aos princípios e aos fundamentos do país, quanto nos formais, pois estão estabelecidos os processos de formulação das políticas públicas, como nos processos legislativos, por exemplo.

O controle que se pretende estudar é o relacionado à implementação das políticas públicas, que pode ser feito por diversos setores, como o Poder Judiciário, a sociedade civil, os Tribunais de Contas e o Ministério Público. A sociedade civil realiza o controle e fiscalização



por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de audiências públicas e outros mecanismos de pressão.

Os Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo, têm a missão de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos, quanto aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade e, é, portanto, mais relacionados aos aspectos formais dos gastos (DUARTE, 2013).

A autora relaciona a atuação do Ministério Público mais na esfera da exigibilidade judicial das políticas públicas e faz uma análise quanto à possibilidade do controle judicial da efetivação dos direitos sociais, por conta das dificuldades teóricas e práticas de tal procedimento, que muitas vezes não respeita os parâmetros já estabelecidos para a implementação do programa.

### **2.3.2 Políticas Públicas Educacionais**

As políticas públicas educacionais são, por óbvio, as políticas voltadas à consecução do direito à educação. Oliveira (2010) afirma que são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer na área da educação. Assim, o estudo da política pública educacional pode ser feito a partir do que foi abordado em relação às políticas públicas em geral.

Quanto ao tipo, as políticas públicas educacionais podem ser encaixadas em qualquer uma das que foram aqui mencionadas. Citam-se dois exemplos. Elas podem ser distributivas, como no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e um fundo especial, composto por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF, mas que pode ser completado pela União, quando o valor mínimo nacional fixado por aluno não for alcançado com os próprios recursos (FNDE, 2016).

As políticas públicas educacionais podem ser também alocativas, uma vez que existem alocações, direcionamentos de recursos mínimos a serem aplicados nessa área específica, como o próprio FUNDEB. O artigo 212 da CF estabelece que a União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (BRASIL, 1988).

Quanto ao ciclo da política pública, é necessário um destaque à formulação, pelo menos em suas diretrizes gerais estabelecidas na Constituição Federal e na lei regulamentadora, para

fundamentar o controle e intervenção do sistema jurídico na implementação da política pública educacional.

### **2.3.3 Do Direito à Educação**

As políticas públicas são ações governamentais para direta ou indiretamente concretizar os direitos fundamentais (DUARTE, 2013). O título II da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, definindo quais são os direitos. A própria Constituição separa os direitos individuais no capítulo I e os chamados direitos fundamentais sociais no capítulo II.

O artigo 6º especifica quais são os direitos fundamentais sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, dentre outros e, também, já estabelece que a própria Carta definirá a forma de como esses direitos devem ser reconhecidos.

A educação como direito constitucionalmente protegido decorre da lógica do processo de construção de uma sociedade igualitária, democrática e justa, pois a educação é um direito inalienável de todos os seres humanos, devendo ser ofertada a toda e qualquer pessoa. E, também, condição de único processo capaz de tornar humano os seres humanos. Isso significa que a educação não apenas se caracteriza como um direito da pessoa, mas, fundamentalmente, é seu elemento constitutivo, na concepção de sujeitos de direitos, de cidadão (DIAS, 2007).

A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê, em seu artigo XXVI, que toda pessoa tem direito à instrução e que deverá ser gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. O elementar será obrigatório e a instrução técnico-profissional será acessível a todos (UNESCO, 1998), assim não resta qualquer dúvida quanto à natureza do direito à educação.

Como direito fundamental, a educação tem proteção jurídica diferenciada, como prioridade em face de outros direitos, eficácia e aplicabilidade imediatas e o seu conteúdo material é mínimo, qualificado com direito ao mínimo existencial (RANIERI, 2013), podendo ser, e é preferível que seja, ampliado. Como já citado, a Constituição Federal ao estabelecer os direitos fundamentais sociais, afirma que as diretrizes gerais serão expressas no próprio documento normativo.

No caso específico da educação, a regulamentação constitucional é tão específica que se torna uma interpretação autêntica, com a finalidade de garantir a efetivação da política educacional. Nesse aspecto, o direito à educação difere de alguns outros direitos fundamentais

sociais. Há na Constituição um aprofundamento desse direito, que diminui a necessidade de complementação de normas infraconstitucionais. Assim, para uma análise geral da política pública educacional, a formulação constante na Constituição é suficiente, porque completa em suas diretrizes (RANIERI, 2013).

A preocupação do constituinte se justifica por ser a educação de importância vital para a consecução dos objetivos da República, estatuídos no artigo 3º da Constituição Federal e são eles: a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e, a promoção do bem de todos, livre de qualquer forma de preconceito ou discriminação (BRASIL, 1988).

Essa relação foi explicitada quando da edição do Plano do Desenvolvimento da Educação, com o reconhecimento de que só é possível a construção da sociedade livre, justa e solidária com uma educação republicana, pautada na construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus resultados (BRASIL, 2007).

Sem um cidadão educado não há como se obter os resultados pretendidos, como já mencionado quando tratado do tema da educação e desenvolvimento. Sanchez (2010), citando Ortega e Garcez, afirma que a educação tem duas funções essenciais, que são a determinação científica do ideal e da finalidade da educação e a de encontrar os meios para que se consiga que o educando se dirija na direção daquele ideal.

Nesse raciocínio, o Estado deve traçar os objetivos pretendidos com a política educacional a ser implementada. Nas palavras de Sanchez (2010, p. 20) “qual o ideal de homem que constitui o objetivo da educação, a exigir o emprego de determinados meios?”

Isso está disposto, por exemplo, no artigo 205, *caput*, da CF, que define a educação como um direito universal e visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. E, depois, a Constituição traz, nos artigos seguintes, os princípios, meios e os mecanismos para que a educação seja oferecida.

Existe, portanto, uma tripla função da educação e a primeira está relacionada ao próprio desenvolvimento da pessoa. Conforme Dias (2007), a formação do próprio ser humano como indivíduo participativo da sociedade e sujeito de direitos e que o leva para a segunda função, a de preparação da cidadania.

Cidadania, em sua acepção moderna, refere-se ao indivíduo a quem a Constituição confere direitos e garantias individual, política, social, econômica e cultural. Dá o poder de seu

efetivo exercício, além dos meios processuais suficientes contra a violação de seu gozo ou fruição por parte do poder público como mencionado por Mazzuoli (2001) e, também com consciência social e coletiva, nos moldes referidos por Sen (2010).

Por fim, a função de qualificação para a atividade produtiva, em sua concepção mais ampla, não apenas vinculada à sua função de subsistência e de ativo financeiro, mas as relacionadas ao êxito, à realização pessoal, independência econômica e valorização de competências próprias no âmbito social, que contribua e seja útil para a sociedade, que segundo Tolfo e Picciani (2007) integram o trabalho que faz sentido para uma pessoa.

O mesmo artigo 205 estabeleça que a educação deve ser promovida pelo Estado e também pela família e que, em razão de sua importância, a sociedade como um todo é convidada a participar do processo da sua implementação da educação. Assim está formado um tripé dos agentes que atuaram na política pública educacional, dois em caráter de obrigatoriedade primária, o Estado e família.

A sociedade em geral atua de forma secundária, conforme o estabelecimento das demais políticas e programas derivados do objetivo geral da política pública educacional, como na oferta do ensino privado, na gestão democrática e outras possibilidades.

No artigo 206 da CF, estão estabelecidos os princípios que devem nortear a política pública educacional. Dentre eles, destacam-se para o presente estudo, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade.

No artigo 208, é determinado que, na implementação da política pública educacional, deve-se ter como pressuposto a garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; e, educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, dentre outros.

Mesmo que, em um primeiro momento, não fosse estritamente necessário, o parágrafo do artigo 208 afirma que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Todo direito fundamental é um direito subjetivo público, porque dá o poder do cidadão de exigir em face da Administração Pública, a concretização e a efetivação de seu direito reconhecido como tal (DIAS, 2012).

Não haveria, portanto, a necessidade da reafirmação disso. Aliás, essa é a única norma expressa nesse sentido na Constituição, que não deixou qualquer margem de dúvida de que o

ensino obrigatório e gratuito possa ser exigido perante a Administração Pública, devido ao seu grau de importância e relevância.

Ainda como reconhecimento do caráter especial do direito à educação, no parágrafo segundo do já referido artigo 208, consta que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Ainda que tal previsão possa ser aplicada a qualquer direito constitucionalmente garantido, apenas o direito à educação é expresso, talvez para evitar as discussões doutrinárias a respeito da extensão da responsabilidade do gestor.

A fase mais importante da política pública é evidentemente a sua execução, momento que se efetiva na vida das pessoas. É quando toda esta previsão programática constitucional em relação ao direito da educação deveria estar sendo implementada, ou seja, uma educação universal, de qualidade, capaz de modificar a realidade pessoal, social e da própria nação.

Para a garantia dessa efetividade, existem organismos reconhecidos pelas normas vigentes que fazem a fiscalização do cumprimento daquilo que foi predeterminado e, também, quando a política pública não é executada, ou ofertada de modo irregular, de exigir a correção.

Dentre esses organismos, como já mencionado, está o Ministério Público e, como a instituição é o foco do presente estudo, se fará agora uma abordagem histórica, comparativa e legal para que se possa compreender melhor a sua relação com a política pública da educação.

## **2.4 Ministério Público: evolução e direito comparado**

O Ministério Público, nos termos dispostos no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, p. 102).

Esta definição constitucional representa uma expressiva transformação do perfil institucional do Ministério Público, que implica em mudança da sua natureza eminentemente jurídica para um cunho nitidamente sócio-jurídico-político (MACHADO, 1999).

Para compreender o impacto e os motivos dessa mudança é necessária uma breve retrospectiva histórica da instituição (PAES, 2003) e, também, a situação das instituições análogas ao Ministério Público em alguns países (SACCO, 2008).

### **2.4.1 Breve Histórico do Ministério Público**

No Egito existiam, os *magiai* que representavam o rei e tinham como atribuições proteger as viúvas e os órfãos; castigar os rebeldes, proteger os cidadãos pacíficos, indicar as disposições legais após ouvir as palavras de acusação e, por tais funções, guardam uma similitude com o Ministério Público (PAES, 2003).

Na Roma antiga, o Ministério Público como instituição não existia, mas podem ser identificadas algumas características em alguns cargos, como os censores, os defensores da cidade e os procuradores dos Césares. Também tinham a aproximação com a instituição os *defensores civitates*, que eram eleitos e tinham a obrigação de perseguir os crimes e denunciar os criminosos e reclamar contra todo agravo feito aos pobres desvalidos (PAES, 2003).

Na idade média surgiram alguns cargos que tinham algumas das atribuições do Ministério Público como os *sayons*, os *bailios*, os *senescals* e os *missi dominici*, que tinham em comum a função de representação dos senhores feudais e de exercer a acusação (MAZZILI, 2015). Também surgiram os *Gemeiner Anklager* que eram encarregados da acusação no caso de inércia dos particulares (SACCO, 2008).

Com o fim da idade média e fortalecimento do poder centralizado na figura do rei, também as acusações privadas passam a ser substituídas pela acusação estatal ou real. Com isso, passou a ter espaço o surgimento do Ministério Público para fazer valer a soberania dos reis sobre a igreja ou senhores feudais, em um processo de lenta evolução (SALLES, 1999).

Nessa transição, tem destaque a França, que por esse motivo chega a ser considerada o berço do Ministério Público (SAUWEN, 1999; PAES, 2003). A ordenação francesa de 25 de março de 1302, de Felipe, o Belo, trouxe a figura dos procuradores do Rei (*les gens du roi*), que dentre outras funções tinham a de ser acusadores públicos (GARCIA, 2015).

Os procuradores do Rei prestavam o mesmo juramento que os juízes e tinham independência em relação a estes, daí surgiram as expressões como magistratura de pé, em contrapartida aos magistrados sentados, os juízes (MAZZILI, 2015).

Por conta destas particularidades, também surgiu a expressão *parquet* muito utilizada para se referir ao Ministério Público, devido ao fato de que os magistrados de pé, faziam suas manifestações e requerimentos sobre o assoalho, formado por lâminas de madeira conhecidas como *parquet* (GARCIA, 2015).

Por fim, a própria expressão Ministério Público como denominação de uma instituição responsável pela acusação e defesa dos interesses públicos surgiu na França, com a utilização na legislação da expressão para designar as funções inerentes àquele ofício (MAZZILI, 2015).

Até a revolução francesa, o Ministério Público estava atrelado à figura do Rei, mas o fim do monarquismo exigiu uma mudança estrutural. A Instituição Ministerial passou a ter duas

funções essenciais, a de vigiar a aplicação da lei e a correta execução das decisões judiciais; e, a de sustentar, ante os tribunais, a acusação dos réus (PAES, 2003).

Importa notar a evolução gradual do Ministério Público, que passou ao longo do tempo. Inicialmente tinha a função de defesa dos monarcas medievais e depois tornou-se um defensor do cidadão contra os arbítrios, como é conhecido atualmente (SAUWEN, 1999).

#### **2.4.2 Evolução do Ministério Público Brasileiro**

A origem da instituição no Brasil deve ser procurada na legislação portuguesa. As primeiras características surgiram nas Ordenações Afonsinas como a defesa das viúvas, dos órfãos e miseráveis da corte, a cargo do Procurador de Justiça (SAUWEN, 1999).

A primeira referência do Ministério Público no Brasil ocorreu com a criação do Tribunal da Relação na Bahia, em 07 de março de 1609, quando oficiavam o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, com as funções cumulativas do que hoje são as Procuradorias e do Ministério Público (RIBEIRO, 2015) e que se prolongou durante muito tempo no país.

Em matéria constitucional, a primeira referência ocorreu na Constituição Portuguesa de 1820, que considerou o Brasil como parte do Reino Unido, juntamente com Portugal e Algarves. Nesse documento, existe a previsão de que o Promotor de Justiça podia interpor o recurso de revista, sem qualquer outra referência em relação à instituição em si (MACHADO, 1999).

A primeira Constituição brasileira, a de 1824, seguiu a mesma trilha não regulando a instituição do Ministério Público, restringindo-a apenas às funções de acusação por parte do Procurador da Coroa e Soberania Nacional (MAZZILI, 2015).

Em 1832, o Código de Processo Penal do Império sistematizou o Ministério Público e definiu o Promotor de Justiça como órgão da sociedade titular da ação penal (PAES, 2003) e na reforma de 1841 previu que deveriam ser bacharéis idôneos nomeados e demissíveis pelo Imperador ou Presidente da Província e que deveria haver pelo menor um Promotor de Justiça por comarca (SAUWEN, 1999).

A primeira Constituição Republicana, em 1891, manteve a omissão em relação ao Ministério Público como instituição, o que somente ocorreu, em nível de legislação com o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal (MAZZILI, 2015).

Na exposição de motivos, consta que o Ministério Público é “instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da Justiça, a qual compete velar

pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier” (BRASIL, 1890, p. 3).

O Decreto 1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal, afirma que o Promotor de Justiça era fiscal da lei, procurador dos interesses gerais, promotor da ação pública contra todas as violações do direito, assistente dos sentenciados, dos alienados, dos mendigos e que podia requerer o que for a bem da Justiça e dos deveres da humanidade (SAUWEM, 1999).

O reconhecimento constitucional da instituição ocorreu com a Constituição de 1934 que continha uma seção própria para o Ministério Público, como órgão de cooperação das atividades governamentais, mas sem vinculação com os poderes tradicionais (PAES, 2003).

O texto constitucional de 1934 conferiu estabilidade aos membros, regulamentou o acesso por concurso público, proibiu que os Estados legissem sobre as suas garantias e, também, ao colocá-lo em capítulo distinto dos poderes do Estado, demonstrou o reconhecimento da independência institucional (GOULART, 2013).

Em 1937, com a Constituição de Vargas, houve um retrocesso institucional. As garantias não foram mais mencionadas, estabeleceu-se a função de representação da Fazenda Pública e, em um contrassenso com essa representação, alocou-se o Ministério Público dentro do Poder Judiciário (SACCO, 2008).

Com o fim da era Vargas e o processo de redemocratização, foi promulgada a Constituição de 1946, em que o Ministério Público voltou a ficar fora do âmbito clássico da tripartição dos poderes. O acesso ao cargo mediante concurso, estabilidade e uma garantia de quase inamovibilidade, contudo mantém a atividade de representação judicial da União (SACCO, 2008).

No período, a vigência da Constituição de 1946, os Estados começaram a desvincular os Ministérios Públicos estaduais da representação judicial local e passaram a ter suas atividades restritas às funções típicas de fiscal da lei e titular da ação penal (SAUWEN, 1999).

Sob o regime militar, na Constituição de 1967, o Ministério Público foi inserido no capítulo referente ao Poder Judiciário, mas sem alterações relevantes. Com a Emenda Constitucional n.º 01/1969, a instituição foi realocada para o capítulo do Poder Executivo e previa que os Estados regulamentassem os Ministérios Públicos locais (GARCIA, 2015).

A Emenda Constitucional 07/1977 alterou a redação do artigo 96 da Constituição vigente e previu que uma lei complementar federal iria estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, na busca de um perfil nacional, que diminuísse as grandes diferenças ainda existentes (MAZZILI, 2015).



Em 1981, foi editada a Lei Complementar nº 40, que estabelecia as normas gerais que deveriam ser adotadas pelos Ministérios Públicos dos Estados. Entre os avanços da lei estavam a consideração da instituição permanente e essencial à função jurisdicional; a autonomia administrativa e financeira; e, a não inclusão da representação judicial dos Estados como atribuição do Ministério Público (GARCIA, 2015).

Com a edição da Lei, houve uma diferenciação entre os Ministérios Públicos estaduais, que mantinham apenas as suas funções típicas, e o Ministério Público Federal que mantinha, ainda, a representação judicial (GARCIA, 2015) e a vinculação da chefia da instituição ao Poder Executivo, o que só seria modificado na Constituição Federal de 1988 (SAUWEN, 1999).

### **2.4.3 O Ministério Público no Direito Comparado**

A análise da instituição foi feita em seis países. A escolha dos países foi feita em sua relação com o direito brasileiro e àqueles que detêm alguma forma de similitude com o Ministério Público pátrio após a Constituição Federal de 1988, em especial, com as atribuições para os direitos difusos.

Com este objetivo, foram escolhidas França e Itália. A primeira por ser a principal fonte do Ministério Público moderno e a Itália pela inegável contribuição ao direito brasileiro, em especial o relacionado ao direito processual. E os outros quatro países porque existem instituições com funções assemelhadas no que se refere a defesa de direitos da área cível, ou seja, que não tem o foco exclusivamente penal.

O foco, por sua vez, está mais nas atribuições, do que na organização administrativa ou direito e prerrogativas dos seus membros, justamente por atender a pertinência temática com o presente estudo.

#### **2.4.3.1 França**

O Ministério Público é uma instituição própria e indivisível, que atua sob autoridade e controle do Ministro da Justiça. São considerados magistrados e para o ingresso são exigidas as mesmas qualidades e aptidões necessárias àqueles que integram a judicatura (SAUWEN, 1999).

Dentre as funções institucionais do Ministério Público francês estão a de representar a sociedade e em seu nome requerer a aplicação das leis; velar pela observância da legislação;

executar as sentenças judiciais que forem referentes à ordem pública; defender os interesses dos incapazes; e, atuar na jurisdição penal (PAES, 2003).

No sistema francês, tanto o Ministério Público, como o Judiciário estão vinculados ao governo. Em relação ao *Parquet*, existe uma independência limitada do procurador que o vincula, na prática, à vontade da soberania do povo, traduzida na vontade do governante (SACCO, 2008).

Por conta de tais limitações, especialmente da submissão ao poder político, não existe ambiente para que a instituição tenha atribuições e instrumentos para atuar, em nome próprio, na defesa de direitos metaindividuais (RIBEIRO, 2015).

#### **2.3.4.2 Itália**

Na Itália, o Ministério Público integra a Magistratura. Uma carreira é julgadora e a outra, investigadora, mas são mantidas em unidade, governadas pelo mesmo Conselho Superior da Magistratura e, por isso, os membros do Ministério Público têm as mesmas garantias como independência e inamovibilidade (SACCO, 2008).

Em termos de atribuições, o Ministério Público italiano é voltado para atuação penal, com previsão constitucional e na legislação desempenha outras funções como a observância das leis, pela pronta e regular administração da Justiça, tutela dos direitos do Estado e dos incapazes, especialmente para tutela de emergência (RIBEIRO, 2015).

As causas em que o Ministério Público pode ser autor se referem àquelas em que o interesse discutido sobrepõe-se ao das partes, como oposição ou impugnação do patrimônio, administração de bens do menor ou a declaração da falência, em uma atuação muito assemelhada ao do Ministério Público brasileiro no processo civil tradicional (VIGLIAR, 1997).

#### **2.3.4.3 Portugal**

Os membros são considerados magistrados judiciários e somente podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos em situações previstas em lei. São, também, hierarquicamente subordinados, ou seja, têm sua independência funcional mitigada e, a representação do Estado, que já não mais subsiste no Brasil (SACCO, 2008).

A instituição é chefiada pelo Procurador-Geral da República, que é nomeado pelo Presidente da República, no sistema português, é somente o Chefe de Estado, em razão do

sistema parlamentarista (SAUWEN, 1999). Aquele integra o Conselho Superior do Ministério Público, que tem membros de carreira e membros eleitos pela Assembleia da República e pelo Ministro da Justiça (PAES, 2003).

Além da já mencionada representação do Estado, o Ministério Público tem atribuições como a de exercer a ação penal; o patrocínio dos trabalhadores e suas famílias na defesa de seus direitos sociais; assumir, em determinadas situações legais, a defesa dos interesses coletivos e difusos; dirigir a investigação criminal; fiscalização da constitucionalidade de atos normativos, dentre outras (PAES, 2003).

Como este estudo tem em foco as políticas públicas educacionais, cumpre salientar que ao contrário do Brasil, o sistema legislativo português não se preocupou em definir o que são os direitos difusos, coletivos ou os individuais homogêneos, embora a doutrina utilize a expressão direitos difusos para compreender todos eles (NUNES, 2012).

Para a garantia dos direitos difusos, foi criada a Ação Popular, que tem como objetivos, dentre outros, a promoção, a prevenção, a cessação, a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do patrimônio cultural (NUNES, 2012).

A legitimidade é de todos, pessoalmente ou pelas associações de defesa dos interesses em causa, isso porque seria uma manifestação de cidadania. A atuação do Ministério Público é residual quando existirem ausentes, menores e incapazes ou para substituir o autor em caso de desistência da lide, transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa (NUNES, 2002).

Em Portugal, merece destaque o cargo de Provedor de Justiça, que tem inspiração no *Ombudsman*, figura presente na Suécia, que atua junto no parlamento com a função de velar pelo cumprimento das leis (SACCO, 2008).

O Provedor de Justiça tem previsão constitucional e o objetivo de efetivar os direitos dos cidadãos por mecanismos extrajudiciais, como recomendações para que os órgãos da administração corrijam ou previnam injustiças, sem caráter vinculativo. Também pode fazer sugestões de alterações legislativas (SACCO, 2008).

Além disso, pode agir por provocação ou de ofício e, para fundamentar suas ações, pode fazer uma instrução administrativa, através de inquérito, com pedidos de esclarecimentos, visitas, inspeções, colher depoimentos e requisitar documentos. Ao final, além das já mencionadas recomendações, pode pleitear a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de atos da administração (SACCO, 2008).

#### 2.4.3.4 Espanha

A Constituição espanhola de 1978 fez com o Ministério Público, naquele país denominado *Ministerio Fiscal*, para parte da doutrina, fosse considerado como órgão autônomo dos poderes tradicionais, que tem princípios próprios, como o da unidade de atuação, dependência hierárquica, legalidade e imparcialidade (PAES, 2003).

Apesar da divergência mencionada por Paes, é necessário ressaltar que o Estatuto do Ministerio Fiscal (Lei de 30 de dezembro de 1981) prevê no artigo 2º que o Ministério Público espanhol está integrado ao Poder Judiciário, mas com ampla autonomia funcional (VIGLIAR, 1997).

O princípio da dependência hierárquica e o da unidade de atuação são interligados e visam a segurança jurídica, com o funcionamento da instituição seguindo uma unidade de critérios, que pode levar à responsabilização do membro, mas que vem perdendo força para uma posição de mais autonomia funcional (SILVA, 2013).

Dentre as funções institucionais previstas no artigo 124 da Constituição, está a promoção da justiça e a defesa da legalidade, que está intrinsecamente ligada ao sistema de Justiça e à esfera cível, de um modo próximo a atuação dos outros Ministérios Públicos mencionados (PAES, 2003).

A segunda função é a defesa dos direitos cidadãos, que transcende à função comum de fiscal da lei, pois pressupõe a defesa dos direitos fundamentais, direitos dos cidadãos e liberdades públicas (PAES, 2003). Destaca-se também a função de buscar ante os Tribunais a satisfação do interesse social, que está relacionado com as expectativas do direito como elemento de ordenação e transformação social, além de velar pela independência dos próprios tribunais.

A atuação do Ministério Público deve objetivar o alcance da efetividade das condições indispensáveis para uma ordem social mais justa e democrática (PAES, 2003). Em seu estatuto do Ministério Público, estas funções estão mais detalhadas, como a de velar para que a função jurisdicional seja exercida, de modo eficaz e dentro dos limites legais. Para tal, pode exercer ações específicas; velar pelo respeito das instituições, direitos fundamentais e liberdades públicas com quantas ações forem necessárias (VIGLIAR, 1997).

Apesar dessas previsões de defesa dos direitos fundamentais, para Ribeiro (2015) o Ministério Público espanhol tem uma atuação primordialmente judicial e também é mais restrito que o Parquet de Portugal, no que se refere aos direitos coletivos.

Ainda assim, o Ministério Público espanhol tem atuação nos direitos difusos e coletivos, como pode ser visto na Circular 02/2010 do Ministério Fiscal, um exemplo, são as ações para defesa de consumidores, em uma legitimidade concorrente com as de associações especializadas, conforme previsto na *Ley de enjuiciamiento civil* (código de processo civil, em tradução livre), em seu artigo 11, parágrafos 4º e 5º (ESPANHA, 2010).

#### **2.4.3.5 Argentina**

O Ministério Público não tem uma unidade constitucional. Existe a previsão para o Ministério Público Federal, o *Ministerio Público de La Nacion*, que é um órgão independente com autonomia funcional e financeira, que tem por função promover a justiça em defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade (SACCO, 2008).

Os *Ministerios Publicos* das Províncias e do Buenos Aires são regulados em cada uma das unidades. Em geral, há uma tendência de sua inserção na estrutura do Poder Judiciário, ainda que com autonomia funcional (SACCO, 2008).

O Ministério Público de *La Nacion* se subdivide em Ministério Público Fiscal, com atribuições na área penal, mais próxima do Ministério Público Federal brasileiro e o Ministério Público de Defesa, com semelhança à Defensoria Pública (ARAS, 2014).

O Ministério Público Fiscal tem atribuições bem distintas como a de investigação e persecução de infrações administrativas, dentre outras (ARAS, 2014), contudo não tem atribuições de defesa dos interesses transindividuais, porque a estes a Constituição Argentina incumbiu ao *Defensor del Pueblo* (SACCO, 2008).

Com previsão constitucional, o *Defensor del Pueblo* tem como missão a defesa e proteção dos direitos humanos e dos demais direitos e garantias tutelados pela Constituição e pelas leis e o controle do exercício das funções administrativas. É dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira (RAMOS, 2014).

O *Defensor del Pueblo* tem legitimidade para interpor ação de amparo contra qualquer forma de discriminação e em relação aos direitos que protegem o meio ambiente, a concorrência, o usuário ou consumidor, assim como os direitos coletivos em geral. Fica claro que essa instituição defende não somente os direitos individuais, mas também os direitos difusos e coletivos em sentido amplo (RAMOS, 2014).

Para cumprir sua missão institucional, pode iniciar e prosseguir, de ofício ou a requerimento do interessado, qualquer investigação para esclarecimento dos atos, ações e

omissões da Administração Pública e de seus agentes, capazes de afetar os interesses difusos e coletivos (RAMOS, 2014).

Em razão de tais atribuições, é vista certa semelhança com o Ministério Público brasileiro, ressalvando-se que o *Defensor del Pueblo* não tem poder requisitório e nem legitimidade para propor ação penal, utilizando mais a persuasão para obter os resultados (RAMOS, 2014).

#### 2.4.3.6 Estados Unidos da América

Como tem sistema jurídico diferente, o *Common Law* (direito comum, em que os julgados e os costumes tem maior relevância que no sistema legal, em que prevalece muito mais a força da lei formal), grande território, federalizado, com possibilidade de múltiplas estruturas judiciais, União, Estados e Condados, também possui uma ampla variedade de Ministérios Públicos ou órgãos com semelhança institucional (PROENÇA, 1997).

No âmbito federal há o *U.S. Attorney General*, chefe da instituição e também do Departamento de Justiça, nomeado pelo Presidente, com aprovação do Senado Federal, sendo chefiado pelo Secretário de Justiça, ou seja, está diretamente ligado ao Presidente, com atribuições cíveis e criminais na representação do governo e responsável pela fiscalização da aplicação das leis federais (SACCO, 2008).

Há uma divisão interna das atribuições, existem os *US Attorney* fiscalizam a aplicação das leis federais. No cível, tem atribuições em áreas com a Lei antitruste, a legislação relativa aos direitos civis, proteção ambiental e consumidor, ou seja, em áreas de direitos difusos e coletivos. No penal, crimes financeiros, corrupção e narcotráfico (PAES, 2003).

Os *Assistants US Attorneys* fazem a defesa judicial dos interesses do Governo Federal e dos órgãos públicos federais, que são escolhidos livremente pelos *US Attorney*. Estes, por sua vez, são nomeados diretamente pelo Presidente, com o consentimento do Senado (PAES, 2003).

Ao contrário do Federal, que é um órgão do Poder Executivo, nos Estados, há uma maior autonomia dos chefes dos Ministérios Públicos, até em razão da forma de assunção ao cargo (PROENÇA, 1997).

Em 43 estados há eleição para os *State Attorney General's Office*; em seis Estados e cinco Territórios são nomeados pelo Governador, com aprovação pelo Poder Legislativo; em um Estado é eleito diretamente pelo Poder Legislativo; e, em um, nomeado pelo Poder Judiciário. Quase todos com mandatos de quatro anos (PROENÇA, 1997).

Atuam principalmente em áreas como defesa do meio-ambiente, do consumidor, dos deficientes e idosos, além da defesa judicial do Estado e seus órgãos. No crime, tem funções mais restritas, já que tal matéria é mais afeita aos Ministérios Públicos dos condados (PAES, 2003).

Sacco (2008) utiliza como exemplo dos Ministérios Públicos Estaduais, o *Attorney General* de Massachusetts que é eleito para um mandato de quatro anos e tem funções como a de apresentar Emendas à Constituição por iniciativa popular. Por ter um grau acentuado de independência, é apontado como um órgão autônomo aos demais poderes do Estado.

Os condados são unidades administrativas, assemelhadas às circunscrições judiciárias, pois podem abranger mais de um município em sua área (PROENÇA, 1997). Nestes existem também os Ministérios Públicos com atuação prioritariamente criminal, chefiados pelos *District Attorneys*, eleitos para mandato de quatro anos (PAES, 2003).

Ribeiro (2015) afirma que em razão dos instrumentos jurídicos disponíveis aos *Attorneys* existe uma facilitação na busca soluções extrajudiciais, sendo comuns as negociações entre as instituições e os eventuais causadores de danos coletivos.

## **2.5 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988**

Conforme foi demonstrado, o Ministério Público, como instituição passou de agente defensor do detentor do poder para o de fiscal do cumprimento das normas jurídicas vigentes e, mais ainda, mesmo com as diversas configurações, passa, em muitos países, a ter um papel ativo também fora da seara do direito penal.

Nenhuma das instituições estudadas, contudo, têm as características encontradas no Ministério Público brasileiro após a promulgação da Carta Cidadã de 1988. Isso, como será demonstrado, porque o MP tem funções únicas, muitas vezes inspiradas no direito comparado, mas ampliadas em razão da necessidade do país em ter assegurado que os direitos fundamentais previstos fossem efetivamente respeitados pelo Poder Público. Então, passa-se agora a ver este novo Ministério Público que começou a ser gestado bem antes de 1988.

### **2.5.1 Antecedentes à Reforma Constitucional**

Como já referido, a Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 trouxe nova configuração ao Ministério Público, mas esse anseio por uma vocação mais social já existia anteriormente. Na década de 60, Moraes (1968) já defendia que a principal função do Ministério Público era de fiscal da lei.

Explicava Moraes (1968) que a hipertrofia do direito administrativo, que estende seus efeitos sobre todas as direções e áreas deveria ter atenção especial e, que o sistema comum de controle das decisões administrativas pelo Poder Judiciário eram lentas e pesadas demais para a celeridade exigida pela sociedade.

Por isso o Ministério Público deveria se descolar dos Tribunais e ampliar suas funções em áreas como a moralização administrativa e do equilíbrio social e, para tanto, a atuação como fiscal de lei deveria ser ampla, geral e absoluta, desvinculada da atuação judicial, que tende a ser burocrática e distante do agregado social (MORAES, 1968).

Para Moraes (1968), a intenção do Ministério Público não era jurídica e sim social. Defendia também a atuação preventiva aos danos, que a instituição construísse uma estrutura diferente do Poder Judiciário e, também, que não tinha vinculação com os demais Poderes do Estado, em uma antecipação daquilo que surgiria 20 anos depois.

Já foi mencionado aqui a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar 40/81) que trouxe maior coesão nas diversas unidades dos Ministérios Públicos, especialmente as estaduais.



Nessa lei complementar, existe um delineamento da futura Carta Magna, ao dispor no artigo 1º que o Ministério Público seria uma “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis” (BRASIL, 1981, p. 16).

A Lei definiu, também, as funções típicas da instituição, dentre elas a de velar pela observância da Constituição e das leis e a de promover a ação civil pública; e, especificou os princípios da unidade, indivisibilidade e autonomia funcional (GOULART, 1998).

Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985) previu a legitimidade do Ministério Público para propor ações em defesa dos interesses coletivos e difusos, como o meio-ambiente, patrimônio histórico e consumidor (GOULART, 1998). A Lei da Ação Civil Pública foi uma conclusão de processo de modificação das atribuições do Ministério Público iniciada no Código de Processo Civil de 1973 e com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o que Goulart (1998) chama de movimento de transição.

Em 1986, a Associação nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), divulgou o documento “Carta de Curitiba”, em que constam os pontos essenciais para um texto a ser inserido na futura carta constitucional e que foram colhidos em questionários enviados a membros de todo o país (MAZZILI, 2015). A Carta de Curitiba foi o primeiro texto nacional de consenso da instituição e que serviria, posteriormente, como o direcionamento das reivindicações na Constituinte no que se refere ao Ministério Público (SAUWEN, 1999).

Dentre esses pontos estavam a defesa pelo Ministério Público do regime democrático, do interesse público e o dever de velar pela observância da Constituição; a previsão de autonomia funcional, administrativa e financeira; promoção do inquérito civil público e da ação penal e ação civil pública; garantias assemelhadas aos dos membros do Poder Judiciário; e, chefia da instituição exclusivamente por membros de carreira, eleitos para mandatos de dois anos (MAZZILI, 2015).

### **2.5.2 Ministério Público na Constituição de 1988**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe nova configuração ao Ministério Público, tanto em relação às suas missões institucionais quanto em sua estrutura e, para tanto, foi alocado em uma posição independente dos Poderes típicos, como uma das funções essenciais à Justiça (SACCO, 2008).

Pelo texto constitucional o Ministério Público tem a missão de defender o regime democrático e a ordem jurídica (artigo 127, *caput*). Tal missão é maior do que a simples defesa da legalidade ou ordem jurídica, já que nesse caso teria como pressuposto a existência da legislação infraconstitucional, o que tornaria a missão um tanto quanto programática (MAZZILI, 2015).

O que se tem é a junção das expressões, regime democrático e ordem jurídica, para se extrair que a missão é a defesa do Estado democrático de direito, da própria República, seus fundamentos e princípios insertos na Constituição Federal.

A definição de estado democrático de direito tem diversas acepções, mas está relacionada à institucionalização da soberania popular, em um processo de convivência social pacificada de uma sociedade livre, justa e solidária, fundada na dignidade da pessoa humana (SILVA, 1999).

Isso porque, apesar de ser fundamentado na soberania popular, deve haver a efetivação da vontade popular com a conciliação da democracia representativa com a democracia efetiva, regido por uma constituição legítima e que tem soberania sobre todos os poderes constitutivos do Estado, cujo controle é realizado por órgão com a atuação livre e desimpedida (SILVA, 1999).

Deve prever um sistema de garantia dos direitos humanos e realizar também a democracia social, econômica e cultural, com o fim de obter a promoção da justiça social, com observância de princípios como a igualdade, legalidade e a segurança jurídica, em que se controlam os excessos das relações entre os indivíduos na sociedade e entre esta e o próprio Estado (SILVA, 1999).

Finger (2010) afirma que, para ser instituído o estado democrático de direito, deve incorporar os princípios jurídicos, de valores de justiça e realizar materialmente os direitos fundamentais não em uma perspectiva autoritária, tecnocrática, mas fundamentada e sob os auspícios da soberania popular. Para tanto depende de instituições que possam transitar no espaço que interliga a sociedade e o Estado.

Dentre essas instituições está o Ministério Público, por isso a preocupação constitucional de expressar que a este cabe, além das já mencionadas defesas da ordem jurídica e do regime democrático, também a proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como o de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela própria Constituição (FINGER, 2010). Em razão disso, o autor afirma que o novo perfil constitucional do Ministério Público é o de garantidor institucional do Estado democrático de direito.

Jatahy (2010), por sua vez, afirma que em função dessa intrínseca relação com o Estado democrático de direito e com o propósito constitucional de superação de desigualdades e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o Ministério Público passa a ter a função de agente de transformação social.

Nessa direção, Goulart (2013) defende que o Ministério Público passa a ser agente da vontade política transformadora, com a função de intervir na realidade com ações político-jurídicas tendentes à mudança da ordem social. A atuação do Ministério Público deveria ser nesse sentido, ou seja, não distanciada da política, em um aprofundamento do seu novo papel político.

Como agente, passa a ter uma vocação mais proativa, em que pode opor-se aos agentes do próprio Estado, aos Poderes, em uma atuação assemelhada a de *ombudsman*, pois não atua em função do Estado, mas em prol do bem-estar social (FERRAZ; GUIMARÃES, 1997).

Ombudsman é uma instituição originária da Suécia que tem como objetivo a defesa da cidadania diante de eventuais abusos do Estado. E, portanto, o defensor do povo com funções de controle da administração pública e a garantia dos direitos fundamentais (GONÇALVES, 2000). O Ministério Público brasileiro ainda tem similitude com o Provedor de Justiça de Portugal e *Defensor del Pueblo* da Argentina, com a diferença essencial que possui o poder requisitório e da legitimidade para acionar o Poder Judiciário inerente à instituição brasileira.

Essa característica da legitimidade para propor ações está expressa na Constituição, quando coloca a instituição dentro do capítulo específico das funções essenciais da justiça, ao lado, por exemplo, da advocacia. É órgão não-jurisdicional, não vinculado ao Poder Judiciário, mas faz parte da essência do sistema de justiça, tanto que tem composição orgânica e estrutural assemelhada a da própria Justiça (MORAES, 2013).

No Brasil, essa sempre foi a função principal do Ministério Público, ainda que na esfera penal, como abordado anteriormente. O que muda na Constituição Federal de 1988 é que a legitimidade para propor ações está agora também vinculada à missão constitucional de defesa do regime democrático e, portanto, de transformar a realidade na busca da igualdade em relação ao acesso efetivo aos direitos fundamentais (ALMEIDA, 2013).

### **2.5.3 Das Funções Constitucionais do Ministério Público**

Para cumprir a missão de agente de transformar social, ao Ministério Público, foram concedidas algumas funções que melhor explicitam a sua forma de atuação. Elas estão previstas expressamente no artigo 129, *caput*, da Constituição.

A primeira delas é a de promover a ação penal pública, vinculada à função original do Ministério Público, agora com o foco não no caráter autoritário do direito penal, mas na função transformadora que pode advir do poder sancionatório estatal (129, I). Nessa seara de direito penal, tem ainda a função de exercer o controle externo da atividade policial (129, VII) e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (129, VIII).

A segunda missão, já mencionada, é a de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados pela Constituição. Caso isso não ocorra, deve haver a promoção das medidas necessárias para a sua garantia (129, II).

Outras funções, com promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (129, III) e, é óbvio, os direitos fundamentais sociais, serão melhor detalhadas posteriormente, pois são essenciais para o presente estudo.

Além dessas funções intrinsecamente ligadas às anteriores, o MP pode expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los (129, VI) e ainda a defesa da integralidade material da constituição e da República, com a promoção de ações de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção, nos casos em que tais medidas se fizerem necessárias (129, IV) e, também a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas (129, V).

E, por fim, como a norma constitucional não deve ser exaustiva, existe a previsão de que outras funções podem ser conferidas ao Ministério Público, desde que compatíveis com a sua missão constitucional, mas para manter suas características de organismo autônomo dos demais entes do Estado, é vedada a representação judicial e a consultoria jurídica, que são inerentes a outros órgãos ou instituições (129, IX).

A última vedação merece um destaque, porque interessa ao estudo, como já constante na introdução. Não cabe ao Ministério Público a consultoria jurídica, mas como diferenciar isso das orientações orais e escritas, das recomendações ministeriais? Até que ponto o membro do MP pode ou não afirmar que a diretriz a ser corrigida pelo gestor, sem que tal fato seja considerado como consultoria?

A solução passa por lembrar que o MP não integra a administração direta ou indireta e que não existe qualquer vestígio de subordinação hierárquica ou tutela por parte dos órgãos verdadeiramente integrados na estrutura do Poder Executivo (GARCIA, 2015). Assim, a diferenciação estaria na relação entre os órgãos.

Deste, se a atuação orientativa partir do MP, ou seja, for uma ação de iniciativa ministerial, não é de se considerar consultoria. Mas, se for uma relação passiva, ou seja, o MP ser provocado pela agente estatal para que indique se esta ou aquela medida é a correta, pode haver a caracterização da consultoria, porque haveria uma vinculação indevida da atividade do gestor com a do MP.

Evidentemente, esta possibilidade da caracterização não impede uma ação dialógica, de discussões sobre a melhor solução fático-jurídica sobre determinada situação, o que não pode ocorrer, ressalte-se é a inversão de papéis, deixando ao MP a missão de fazer a análise que competiria, em princípio, às procuradorias dos Estados ou dos Municípios, por exemplo.

#### **2.5.4 Garantias Constitucionais do Ministério Público**

Em razão da nova configuração constitucional, o legislador constituinte conferiu uma série de prerrogativas, princípios e vedações análogas àquelas previstas para os membros do Poder Judiciário, com o objetivo de garantir a isenção e independências necessárias às suas missões institucionais, como já manifestou o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016).

As funções do Ministério Público, como já demonstrado, deixaram de ser uma função de governo com dever de lealdade e engajamento para uma função de Estado. Isso exige um distanciamento crítico e imparcialidade, até porque há poderes tão importantes como os de propor ações penais públicas e as ações civis públicas, que devem garantir a efetivação dos direitos fundamentais, não podem estar conectadas às políticas de governo (BRASIL, 2016).

Os princípios institucionais do Ministério Público são a unidade, indivisibilidade e independência funcional (BRASIL, 1988). Unidade porque ainda que exista uma divisão estrutural análoga à da magistratura, é uma única instituição. Não é por que existem diversos ramos especializados do Ministério Público, que existem várias instituições (BRASIL, 2016).

O Ministério Público é composto por dois ramos, o da União e o dos Estados. O da União é composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O outro ramo é composto de um Ministério Público para cada Estado da Federação. Apesar dessa distribuição por atribuições e funções, o Ministério Público é considerado como unidade (GARCIA, 2015).

Há Indivisibilidade porque cada membro da instituição atua como se fosse a própria unidade, eles não representam o Ministério Público em seus processos e procedimentos, atuam em nome próprio, por isso se diz que apresentam, pois são a própria manifestação do Ministério Público no caso em concreto (BRASIL, 2016).

A independência funcional é a garantia de que o membro (ou seja, o próprio Ministério Público) atue de forma livre de qualquer sujeição ou subordinação, pode buscar a realização da justiça, conforme os preceitos constitucionais vigentes, judicial ou extrajudicialmente, contra o público ou privado, sem se sujeitar a nenhum deles, ainda que eventualmente a atuação seja favorável a determinada pessoa ou grupo de pessoas (BRASIL, 2016).

A discussão quanto à extensão destes princípios e outras garantias e vedações foi discutida em um importante julgamento em que se discutiu a possibilidade de um membro do Ministério Público exercer o cargo de Ministro da Justiça. Na decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 388, o Supremo Tribunal Federal afirmou ser inconstitucional tal situação.

No julgamento, foi reafirmada a similitude das carreiras do Ministério Público e Judiciário e que na hipótese de se permitir a ocupação de um cargo no Poder Executivo, em razão dos princípios mencionados, a própria instituição estaria subordinada a um dos poderes, o que configuraria uma completa ofensa à unidade, indivisibilidade e independência funcional que devem nortear a instituição (BRASIL, 2016).

Essa é uma das restrições aos membros do Ministério Público que são assemelhadas às dos membros do Poder Judiciário. São elas: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; e, receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (GARCIA, 2015).

As garantias constitucionais são: a vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; e, irredutibilidade de subsídio (GARCIA, 2015).

Além das garantias individuais, a própria instituição teve sua autonomia funcional, administrativa e financeira garantidas e, também, há a previsão de que o chefe da instituição seja necessariamente um membro, nomeado pelo chefe do Poder Executivo, para um mandato de dois anos. Na União, pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal. Nos Ministérios Públicos Estaduais e Distrito Federal, a nomeação deve recair por um dos membros que integrem a lista tríplice composta por cada unidade ministerial (GOULART, 2013).

## **2.6 Controle e Acompanhamento das Políticas Públicas da Educação pelo Ministério Público**

Demonstrou-se que, na nova configuração constitucional, o Ministério Público deixou de ser de um ente de governo, ainda que relativamente independente, para assumir o papel de garantidor institucional do Estado democrático de direito, um agente de transformação social, que deve intervir na realidade por meio de ações político-jurídicas tendentes à mudança da ordem social a fim de se obter a superação de desigualdades e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Como as políticas públicas são os programas e ações governamentais destinadas a efetivação dos direitos fundamentais, nota-se de imediato que existe uma relação entre o Ministério Público e as políticas públicas. Na verdade, por tudo o que foi mencionado, a função principal do Ministério Público é justamente esta, a de garantir a efetivação das políticas públicas, especialmente às relacionadas aos direitos fundamentais.

Na própria Constituição já se pode verificar que esse controle pode ser feito por meio judicial (ação civil pública) e extrajudicial (inquérito civil), subdividindo, a atuação pode ser feita de modo tripartido, penal (quando configurado um crime), civil (no sentido de propositura de ações cíveis) e administrativa, quando a resolução da lesão do direito puder ocorrer dentro do âmbito do próprio Ministério Público, sem a necessidade da intervenção jurisdicional e esta é a maior parte das soluções obtidas (FILOMENO, 1997).

Dessas, a atuação penal não será analisada no presente projeto, ainda que possa ser utilizada na consecução da implementação de políticas públicas, em casos estritos, mas de forma não dialógica e não se enquadra, portando, no foco do estudo. É que a função da ação penal está mais relacionada com a responsabilização criminal da pessoa e apenas indiretamente contribui com a política pública, na sua função de prevenção de reiteração de atos que atentem contra as normas vigentes.

### **2.6.1 Atuação Judicial do Ministério Público no Controle e Acompanhamento das Políticas Públicas da Educação**

Essa atuação pode ser realizada por diversas formas, como ação civil pública, mandados de segurança coletivo ou individual e ações de controle de constitucionalidade. Em todas essas, não existem exclusividade na legitimidade, ou seja, elas também podem ser propostas por outras instituições e, em alguns casos, até pelo próprio cidadão.

A lista não é exaustiva, podem ser utilizadas outras formas de ações com a mesma finalidade de controle das políticas públicas. Para o presente estudo, por estarem mais afeitas à atuação dos membros do Ministério Público que atuam em primeiro grau, nas comarcas, foram analisados apenas dois dos institutos acima referidos, a ação civil pública e o mandado de segurança.

### **2.6.1.1 Ação Civil Pública**

É a ação não penal que tem como escopo a defesa dos interesses difusos, coletivo ou individuais homogêneos e que pode ser proposta pelo Ministério Público ou outras entidades legitimadas, dentre elas, a Defensoria Pública ou as apontadas na própria Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 7.347/85), como as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos que podem ser tutelados pela ação civil pública (SOUZA, 2013)

Mazzili (2015) afirma que, em razão de caracteres doutrinários, a Ação Civil Pública seria aquela proposta pelo Ministério Público, até para diferenciar da ação penal pública, cuja titularidade é exclusiva da instituição. As ações propostas pelos demais entes legitimados deveriam ser chamadas de ações coletivas.

A própria lei que instituiu o instrumento jurídico não fez a distinção, até porque, de qualquer forma, a relação com o Ministério Público é sempre existente, na medida em que se não atua como autor, deve atuar como fiscal da lei e, inclusive, pode ser substituto processual, nos casos em que exista, por exemplo, o abandono pelo autor original ou desistência infundada da ação (SOUZA, 2013).

O objeto mediato da ação civil pública são os direitos difusos e coletivos. A Lei da Ação Civil Pública, a lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985, prevê que é destinada às ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e, ao patrimônio público e social, conforme disposto no artigo 1º.

A proteção ao direito difuso ou coletivo foi incluída na Lei da Ação Civil Pública, quando da edição do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, em inovação para compatibilizar com as previsões na Constituição Federal de 1.988, que, ao dispor sobre o



Ministério Público, determina que poderá propor ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Para melhor compreensão, é necessário estabelecer uma abordagem do que sejam os direitos (ou interesses) difusos e coletivos. Bobbio (2004), quando trata da evolução dos direitos, afirma que existem diferentes gerações. Primeiramente existem os relacionados aos direitos de liberdade, os individuais, que implicam em um não agir do Estado. Depois, os direitos sociais, em que existem uma ação positiva, um fazer do Estado para oferecê-los.

Nessa evolução, cada vez surgem mais direitos, que segundo o autor integram uma categoria, que ainda seria excessivamente heterogênea e vaga, o que impede de se compreender do que efetivamente se trata, como o de viver em um ambiente não poluído ou a proteção em relação às pesquisas relacionadas à manipulação genética, por isso trata inclusive da dificuldade em defini-los (BOBBIO, 2004).

A denominação para tais direitos, no Brasil, é a de difusos, ainda que exista certa discussão doutrinária a respeito, como aponta Mancuso (2013), já que alguns tratam os direitos coletivos e difusos como sinônimos.

A diferença é que os direitos difusos são relacionados a um universo maior que o coletivo, indeterminado e que pode interessar à própria humanidade, enquanto que o coletivo usualmente cinge-se a determinado grupo ou segmento, em suma o direito difuso está relacionado ao ser humano em si e o direito coletivo, ao ser humano em determinada situação corporativa (MANCUSO, 2013).

De todo o modo, tanto o direito difuso, como o coletivo estão inclusos no gênero metaindividuais ou transindividuais, pois o interesse ultrapassa o indivíduo e se projeta no direito coletivo, não se coadunam na tradicional divisão do público ou privado.

O privado (individual) transborda sua limitação, por afetar o interesse público ou coletivo. Na categoria de direitos coletivos, estão também, os direitos individuais homogêneos, estes incluídos por força do Código de Defesa do Consumidor (BARDALLO, 2010).

Tecnicamente, porém, apenas os direitos difusos e coletivos são transindividuais, pois os direitos devem ser tratados em sua totalidade e não do interesse da cada um dos seus titulares, talvez até por isso exista ainda alguma discussão sobre o tema nos tribunais.

Bardallo (2010), aponta as características de cada espécie de direito. Os difusos têm a indeterminação dos sujeitos; a natureza extrapatrimonial; a indivisibilidade do objeto, a impossibilidade de se identificar a parte de cada um; a indisponibilidade; e, ausência de vínculo jurídico entre aqueles que tem o direito. Se colocar o direito a um meio ambiente saudável, fica bastante nítida a sua configuração como direito difuso.

Nos direitos coletivos, também existe a indivisibilidade e a indisponibilidade, em razão da natureza do direito tutelado, mas por outro lado, o direito está relacionado a um grupo específico, ainda que não possa ser individualizado. Há uma relação jurídica comum entre os titulares do direito e é possível haver um caráter patrimonial, no caso em concreto (BARDALLO, 2010). A falta da oferta de escola ou transporte escolar em determinada região, seria uma ofensa ao direito coletivo.

Nos direitos individuais homogêneos, é possível verificar a individualização do direito, a possibilidade de sua divisão, uma natureza patrimonial e, por isso, a disponibilidade é facultada, mas, em razão da existência de uma origem comum, pode haver uma tutela jurídica coletiva (BARDALLO, 2010). A retenção de documentos de transferência de alunos inadimplentes estaria nesta categoria.

A importância em se diferenciar os tipos de direitos coletivos é para se estabelecer, por exemplo, a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública. Para tanto deve ser feita nova menção à CF, às leis orgânicas do Ministério Público e, ainda ao Estatuto da Criança e Adolescente, pois a educação básica está intrinsecamente ligada à infância e adolescência.

Como já visto anteriormente, dentre as funções institucionais do Ministério Público está a de promover a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. À primeira vista, possível a ação civil pública para os direitos individuais homogêneos. Contudo, o *caput* do artigo 127 da Constituição aponta que a missão do Ministério Público é a defender os direitos sociais e os individuais indisponíveis.

A Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, prevê no artigo 25, inciso IV, alínea “a” que cabe à instituição promover o a ação civil pública, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados aos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Por ora, se verifica que, em tese, poderiam existir situações em que o Ministério Público não tivesse a legitimidade para a propositura de ação civil pública para atender os direitos individuais homogêneos que não fossem indisponíveis. Como alerta Bordallo (2010), há uma corrente doutrinária nesse sentido.

Em razão de tal dissenso jurídico, o Supremo Tribunal Federal, decidiu no Recurso Extraordinário 631.111, com repercussão geral, que existem certos interesses individuais, que visualizados em seu conjunto, de forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender o

interesse particular e que se tornam verdadeiros interesses de uma comunidade. Por conta disso, a lesão destes direitos individuais, merece a tutela jurisdicional de interesse social qualificado e, portanto, do Ministério Público (BRASIL, 2014).

Por sua vez, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), estabelece que cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 200, V, promover a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, ampliando o espectro do direito a ser tutelado, o que facilitou o entendimento da possibilidade da legitimidade para ações homogêneas, em função da ligação mais direta, explícita com a proteção dos direitos fundamentais (BORDALLO, 2010).

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no RE 163.231 quando foi discutida a abusividade das mensalidades escolares, pois, embora fossem direitos homogêneos de origem comum ligados à educação, existe o amparo constitucional por ser dever do Estado e obrigação de todos. Está, portanto, na órbita dos interesses coletivos e de seu conteúdo social e, por isso, pode ser defendido pelo Ministério Público (BRASIL, 1997).

Para Kozen (2001), seja a oferta irregular ou a própria ausência do direito à educação, seja o interesse individual, coletivo ou difuso, o Ministério Público pode exigir a satisfação do direito educacional ao Poder Judiciário, utilizando do instrumento processual da ação civil pública.

Aqui é importante destacar que o direito à educação é um direito fundamental social, sua natureza, quando em caráter geral, é de direito difuso. É que a proteção aos direitos sociais implica na proteção da sociedade em si mesma, difusamente, em razão de uma transição dos direitos sociais inicialmente categoriais, como o da mulher e do idoso, para serem direitos sociais difusos (CURY, 1998). Nesta categoria, está evidentemente a educação, pois essencial para a efetivação dos demais direitos, como já referido em tópico anterior.

Desse modo, o direito à educação pode ser difuso, como no caso da garantia da qualidade; coletivo, como a falta do transporte escolar em determinada localidade; e, individual homogêneo, como a questão das mensalidades escolares, e, em qualquer configuração, pode ser tutelado por uma ação civil pública.

Estabelecidos os objetos mediatos da ação civil pública, passa-se à análise do objeto imediato, ou seja, a prestação jurisdicional que se pretende obter em um caso em concreto, que pode ser a condenação em dinheiro ou uma obrigação de fazer ou não fazer, conforme disposto no artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública.

A condenação em dinheiro ocorre quando o réu já tenha provocado o dano ao direito a ser tutelado e é buscada uma indenização que não é revertida ao autor, mas, a depender do

direito tutelado, aos substituídos ou a um fundo especial, destinado à reconstituição dos bens lesados.

As obrigações de fazer e não fazer tem o caráter mais ligado à prevenção, seja para evitar novos danos, seja para cessar a continuidade dos danos anteriores e se traduz nas ações de maior efetividade no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Tem por isso um caráter primário em relação às ações que têm como objeto a condenação em dinheiro (CARVALHO FILHO, 2015).

De fato, é melhor fazer cessar os danos do que intentar uma ação de ressarcimento. Isso se torna ainda mais notório em termos do direito à educação, já que de nada adianta uma ação indenizatória para compensar os danos causados pela falta ou irregularidade dos serviços educacionais. O ideal é que as eventuais falhas sejam corrigidas, a fim de melhorar a prestação da política pública atual e futura.

Quanto ao procedimento, a ação civil pública não guarda maiores dificuldades. A própria Lei 7.347/85 prevê que será aplicado o Código de Processo Civil como regra geral quando não incompatível com a norma especial. Em relação à educação existe a previsão na Lei de Diretrizes e Base (LDB), que as ações deveriam ter rito sumário, mas tornou-se inócua em razão do novo Código de Processo Civil, por não existir mais esse tipo de rito processual.

Dentre as diferenças que existem entre o processo da ação civil pública e o processo comum, estão os efeitos da coisa julgada. No processo regular, os efeitos subjetivos da coisa julgada se dão apenas em relação às partes do processo, não atingem, portanto, a esfera jurídica de terceiros, a não ser em situações excepcionais (CARVALHO FILHO, 2015).

Na ação civil pública, a regra é que seja *erga omnes*. Seus efeitos tem um caráter normativo, com eficácia para toda a coletividade dos limites territoriais abrangidos pela competência pelo prolator da sentença, exceto se a improcedência ocorrer por falta de provas. A sentença deixa, portanto, de ser um litígio individual e passa a ter semelhança com uma norma legislativa, de cunho geral, abstrato e impessoal (CARVALHO FILHO, 2015).

Essa é a regra prevista na Lei da Ação Civil Pública, mas o Código de Defesa de Consumidor faz algumas distinções. Se a sentença for prolatada em relação a direitos difusos, o efeito é *erga omnes*, a não ser que seja improcedente por falta de provas e, qualquer que seja o resultado, não afeta as ações individuais, por não fazer litispendência ou coisa julgada em relação a estas (MAZZILI, 2000);

Quando a decisão se referir a direitos coletivos, produz efeitos *ultra partes*, mas somente ao grupo, categoria ou classe, ainda que não expressamente inclusos no processo. No caso de sentença prolatada em causa coletiva cuja demanda se refira a direitos individuais homogêneos,

os efeitos serão *erga omnes* em caso de procedência, para beneficiar vítimas e sucessores (MAZZILI, 2000).

Nesses dois últimos casos, a improcedência por falta de provas também não gera nenhum efeito para as partes fora do processo. No caso de procedência ou improcedência por outro motivo, os efeitos externos só ocorrerão em relação aos autores das ações individuais que eventualmente tenham requerido a suspensão dessas ações (MAZZILI, 2000).

Assim, se proposta uma ação individual anterior à ação coletiva, o autor da causa individual pode pedir a suspensão do processo para aguardar o resultado do processo coletivo e terá para si todos os efeitos da sentença, em caso de procedência ou improcedência. De outro modo, aqueles que fizerem a opção pela não suspensão não terão os efeitos positivos ou negativos em suas demandas individuais (MAZZILI, 2000).

Ainda no sentido de incentivar a defesa dos direitos transindividuais, não existe a exigência de adiantamento de custas e outras despesas processuais aos autores das ações civis públicas, bem como não são condenados a pagamentos de honorários, a não ser que comprovada a má-fé (MAZZILI, 2000).

### **2.6.1.2 Mandado de Segurança**

É um instituto que foi inserido no sistema jurídico pela Constituição de 1934, e vem sendo mantido em quase todas as cartas políticas posteriores. Trata-se de uma ação cível contra ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica que atue como poder público (FONTES, 2006).

Na Constituição de 1988, tem o seu cabimento descrito no artigo 5º, inciso LXIX, qual seja nas hipóteses em que não são cabíveis o *habeas corpus* e o *habeas data* e que tenha sido configurada uma lesão ou uma ameaça de lesão, por parte de uma autoridade, a direito líquido e certo, individual ou coletivo. Essa autoridade deve ser entendida em sentido amplo, independentemente da categoria ou função que exerça (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009).

O mandado de segurança pode ser proposto por qualquer pessoa física ou jurídica, ou até órgãos públicos despersonalizados como as chefias do poder executivo. Vale lembrar que o chefe do poder não se confunde com a pessoa jurídica de direito interno, como o município ou estado, por exemplo, e quando o direito violado for de mais de uma pessoa, qualquer uma delas pode propor a ação mandamental (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009).

Para os fins de mandado de segurança, direito individual é aquele que pertence apenas a quem o invoca, é o direito próprio do impetrante. Os direitos coletivos podem ser, os propriamente ditos, os transindividuais, que pertencem a um grupo de pessoas vinculadas por uma causa jurídica única e, também os individuais homogêneos (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009).

O direito líquido e certo é aquele que já comprovado, que não necessita de outras provas, que não aquelas constantes na petição inicial, deve se tratar, portanto, de prova pré-constituída, por isso, o rito processual do mandado de segurança é bastante célere. Não há que se confundir a prova do fato, com complexidade jurídica, o que pode existir, a discussão jurídica sobre o direito afetado, o que não deve ser objeto do processo é a controvérsia, quanto à existência ou não dos fatos constantes na inicial (NUNES FILHO; SCIORILLI, 2010).

Em relação ao Ministério Público, ao contrário do que acontece na ação civil pública, sua função mais conhecida é como *custos legis*, ou seja, como fiscal da lei. Nesse sentido são todas as disposições constantes na Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, tanto que na especificação das partes na ação é dito que existe o impetrante ou autor, o impetrado ou o agente coator e o Ministério Público, como parte pública autônoma (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009).

Como não há previsão expressa da legitimidade do Ministério Público para ser impetrante, devem ser aplicados os princípios gerais das funções da instituição. Se a defesa da ordem jurídica é dever do Ministério Público, assim como o estado democrático de direito, é certo que sua atuação tem que ser direcionada ao atendimento dos preceitos vigentes e deve atuar ao haver uma lesão de um direito (STÉDILE, 2011).

A própria norma constitucional prevê, como já citado, que o Ministério Público deve zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, além de exercer outras funções compatíveis com a sua finalidade.

No caso da educação básica, pode ser aplicado o disposto no Estatuto da Criança e Adolescente que o Ministério Público deve promover as medidas judiciais necessárias para zelar pelo efetivo respeito e garantia aos direitos ali tutelados, o que abre um leque de possibilidade para agir nesse sentido (BARDALLO, 2010). Dentre as medidas judiciais, por interpretação lógica, está o mandado de segurança.

Ao explicar sobre a legitimidade do Ministério Público como impetrante de mandado de segurança, Pacheco (2012) afirma que é possível atuar em defesa de direito próprio, como no caso de ofensa a uma prerrogativa da instituição, mas também direito daqueles cujos

interesses, por força da função que exercem, cumpre-lhe defender, como os sociais e individuais indisponíveis.

O Superior Tribunal de Justiça adotou tal entendimento, quando decidiu no AgRg no AREsp 746846, que o Ministério Público detém legitimidade ativa para propor ação objetivando a proteção do direito à saúde de pessoa hipossuficiente, porquanto se trata de direito fundamental e indisponível, cuja relevância interessa a toda a sociedade, por meio de mandado de segurança ou outra via como ação civil pública (BRASIL, 2015).

Em relação à legitimidade do Ministério Público no mandado de segurança coletivo, existe uma divergência maior, pois alguns autores defendem que no rol de legitimados constantes na Constituição Federal e na Lei do Mandado de Segurança para a sua forma coletiva não consta a instituição (STÉDILE, 2011).

O autor (2011) aponta os fundamentos em sentido contrário, concluindo que, em razão dos princípios que norteiam o Ministério Público e a defesa dos interesses difusos e coletivos, deve ser reconhecida a legitimidade.

No Superior Tribunal de Justiça, existem precedentes no sentido de permitir a legitimidade do Ministério Público para propor qualquer tipo de ação para defender direitos difusos e coletivos, incluindo o Mandado de Segurança coletivo, como foi proferido no REsp REsp 700206 (BRASIL, 2010).

Demonstrada a possibilidade do acionamento da justiça pelo Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos no âmbito da política pública educacional, passa-se à análise das discussões dessa forma de controle da política pública, de sua judicialização.

## **2.6.2 Dificuldades do Controle Judicial das Políticas Públicas**

Dentre as formas de controle externo das políticas uma das que mais geram discussões doutrinárias é a que se refere ao exercido pelo Poder Judiciário na extensão dos limites desse controle, as dificuldades encontradas, chega-se a citar o caso de um juiz que afirmou que a situação ficava “entre Don Quixote e Pôncio Pilatos”, pois de um lado pode haver um ativismo desmedido e de outro uma omissão por parte do julgador (BADIN, 2013, p. 54).

A discussão sobre o controle judicial ocorre essencialmente em razão de dois princípios, a separação dos poderes e a discricionariedade da Administração Pública. A discricionariedade é a autonomia do administrador para valorar sua conduta, quando avalia a conveniência e a oportunidade dos atos que vai praticar em prol dos interesses coletivos. Tal poder inerente à

administração pública se justifica porque a lei não consegue regular todas as condutas do agente administrativo (CARVALHO, 2015).

Em relação a esse argumento, o próprio direito administrativo traz as limitações da discricionariedade, pois os atos administrativos devem ser adstritos a princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem as quais podem torná-la inadequada, ou de outro modo, deve haver a adequação da conduta escolhida. Se não existir tornar-se ilegal e passível, portanto, de correção (CARVALHO, 2015).

O autor cita ainda, a Súmula Vinculante 13, do Supremo Tribunal Federal que considerando princípios da administração pública, limitou a contratação de parentes até o terceiro grau em cargos comissionados no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O segundo argumento é o de que o controle judicial, em que uma decisão obriga a ação do Administrador Público, ofenderia o princípio da separação dos poderes, tal entendimento, contudo não encontra consonância no sistema de freios e contrapesos de um Estado social moderno (DUARTE, 2011).

A separação de poderes não é um fim em si mesmo, mas um instrumento que tem o escopo de viabilizar uma efetividade daquilo que foi estabelecido na Constituição, até porque todos os poderes estão abaixo da Constituição (REGO FILHO, 2011).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, no ARE 761127, de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, como o direito à educação básica, sem que isso implique em ofensa ao princípio da separação dos poderes (BRASIL, 2014).

Vale destacar que no processo acima referido, o objeto da causa era a construção de uma escola nova em substituição a uma escola de madeira com instalações físicas deterioradas. Em tese, a política pública da educação estava sendo ofertada, ainda que em caráter precário e por isso a resistência do executivo à determinação judicial manifestada nos recursos.

No campo do direito, o problema está, portanto, pacificado, mas não deixa de existir, já que em tal solução, que se denomina de judicialização, existe uma transferência de poderes e questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário, como descrito por Barroso (2012), em detrimento de outros atores.

A judicialização da política pode trazer desvios, como nos casos de conflitos entre os direitos individuais e a política pública em sentido estrito, em que parte do orçamento da política macro deve ser direcionada para um caso em concreto (TORRES, 2013).



Do ponto de vista meramente processual, houve a solução do conflito, mas certamente não houve planejamento, que deve ser a base das políticas públicas, além de não ser o modo mais democrático, pois a escolha dos recursos escassos será de apenas uma pessoa, o julgador (TIMM, 2013).

Nesse caso, o julgador implementa a política pública da saúde, por exemplo, ao decidir que determinada verba seja direcionada ao tratamento de poucos pacientes terminais, ainda que em detrimento do tratamento de milhares de pessoas com doenças comuns e isso sem o necessário planejamento geral, com o olhar voltado apenas para o processo (HEINENN, 2010). Objetivamente não há nada de errado no procedimento, mas certamente não contribui para a solução da política pública em seu aspecto macro.

As sentenças aditivas são as que implicam aumento de custos, por reconhecerem um direito social não previsto originalmente no orçamento público do ente estatal demandado e transformam o poder judiciário em ordenadores de despesas públicas, sem que exista uma devida reflexão quanto às consequências dos atos para as políticas públicas (SCAFF, 2013).

Pereira e Leme (2010) vão além e afirmam que quem faz essa opção de intentar uma ação de cunho individual na área de saúde em detrimento da política pública demonstra falta de respeito com a própria efetividade do direito e da implementação do atendimento de outras garantias fundamentais.

No âmbito da educação, está em voga a questão das vagas para as creches. Há um grande déficit na oferta desse tipo de ensino e uma das consequências da judicialização é a descaracterização da política pública. A determinação judicial pode, por exemplo, destinar a vaga para alguém que resida em bairro de classe média, em detrimento da expansão nas zonas periféricas, ou ainda, a obrigatoriedade em período integral, quando o Município pode estar fazendo a opção para primeiramente universalizar em meio período.

Torres (2013) colaciona ainda problemas como as questões orçamentárias que não preocupam o judiciário, mas que implicam em uma segunda determinação, a de que os Poderes Executivo e Legislativo providenciem a suplementação orçamentária para executar a ação determinada.

De toda a forma, mesmo que se reconheça a legitimidade e a legalidade da judicialização, ela pode implicar em um desvirtuamento das políticas públicas e criar um clima de confronto entre os Poderes, o que pode dificultar ainda mais as soluções para as falhas existentes.

Isso se torna ainda mais evidente quando se olha para o Ministério Público em sua nova configuração constitucional. A sua função é de um dos construtores da sociedade justa, livre e

solidária, portanto, não pode se conformar em simplesmente intentar as ações judiciais e aguardar os resultados (GOULART, 2013).

A instituição deve se apresentar à sociedade e aos poderes não como uma corporativa, mas como cooperativa, associando-se para obter os resultados, incorporando-se no tecido social, com a construção de parcerias com outros órgãos públicos, por exemplo (RODRIGUES, 2012).

Nesse mesmo sentido, é a afirmação de Goulart (2013) da transição do Ministério Público de um movimento corporativo para um movimento ético-político de modificação da realidade, e explica a diferença: o corporativo é vinculado a interesses particulares de pessoas ou grupos, desvinculados dos interesses gerais da sociedade, já o ético-político pressupõe que as pessoas e grupos sociais e ainda as instituições interajam, assumam compromissos com os interesses universais e concluem em uma intervenção modificadora da realidade.

Para tanto, deverá ter sua atuação pautada em uma estratégia de contínuo contato com a sociedade e comunicação de suas atividades e propósitos, tendo em vista a transparência quanto às suas decisões, para diminuir as resistências e, internamente, estabelecer as modificações estruturais necessárias às tais mudanças, a fim de aperfeiçoar suas novas práticas (MACEDO JÚNIOR, 1999).

Em razão disso, bem como das dificuldades inerentes ao controle judicial das políticas públicas já apontadas, existe uma tendência para uma atuação direta, da busca de soluções sem a necessidade de acionar o judiciário, feita pela atuação administrativa ou extrajudicial.

Alguns autores denominam esse caráter como resolutivo (GARCIA 2015; GOULART, 2013; RODRIGUES, 2012). O Ministério Público resolutivo é proativo, contrapondo-se ao chamado demandista, que seria aquele que tem foco maior na formulação de ações judiciais. Os dois são complementares, a atuação deve ser prioritária e decisiva, somente na impossibilidade da solução de um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial é que deve ser feita a opção demandista (RODRIGUES, 2012).

Algumas das características da atuação resolutiva do Ministério Público são a proatividade, dinamismo, intersectorialidade e a transformação social (GOULART, 2013). A proatividade, é a busca por novos caminhos e práticas, com o fim de equacionar os problemas e antecipando-se a eles por iniciativa, aperfeiçoamento, planejamento e superação de dificuldades. O membro do Ministério Público deve ser um homem antecipador (RODRIGUES, 2012).

O dinamismo é a constante busca das soluções, sabendo que a sociedade não vive sem mudanças, e o que poderia ser solução antes, agora pode ser um problema. Seria a agilidade em perceber as inovações e aperfeiçoamentos (RODRIGUES, 2012).

Intersetorialidade é a articulação entre os órgãos públicos e instituições que estejam relacionadas a determinado problema social, com a finalidade de conseguir uma solução. É a prática social destinada a solução de problemas reais, quando se reconhece que cada instituição possui uma parte da verdade, das explicações, dos saberes, mas que a solução advém de uma totalidade advinda de todas as visões (RODRIGUES, 2012).

Isso em um cenário que o papel das instituições jurídicas passa a ser de articulador, com a participação de vários setores no processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, cada um com seus saberes e práticas (ASENSI, 2010).

Com o mesmo sentido, mas com conotações diferenciadas, outros doutrinadores optam pela denominação juridicização, que seria uma fase anterior à judicialização (ROTUNNO, 2011; ASENZI, 2013), ainda que mais focado na área de saúde, que pode ser aplicado a todas as políticas públicas.

Juridicização é a composição de conflitos com base em pressupostos jurídicos, realizados perante órgãos estatais e, no caso, em estudo, promovido pelo Ministério Público, que deve construir a solução a partir de diálogos com os diversos atores envolvidos no problema social, com enfoque no protagonismo da sociedade (ROTUNNO, 2011).

De qualquer forma, extrajudicial, resolutive ou por meio da juridicização, a atuação do Ministério Público pressupõe que o membro tenha uma atividade não apenas jurídica, mas de conciliação, buscando conhecimentos em outras áreas, conduzindo a uma solução que atenda não só aos interesses dos que estão envolvidos, mas à finalidade da sociedade em geral, atendendo ao regime democrático e aos objetivos que deve defender.

É de se ressaltar que o membro do Ministério Público não tem preparo técnico, doutrinário ou, muitas vezes, vocacional, para ser um agente político de transformação pela atuação resolutive, por isso é necessária a criação de doutrina e formação dos membros. Iniciativas já existem, como o Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mas ainda estão em estágio inicial e merecem atenção e aperfeiçoamento (RODRIGUES, 2015).

A análise dessa forma de atuação resolutive do Ministério Público na construção das políticas públicas educacionais do ensino básico no estado de Rondônia é o objeto do presente estudo, para verificar as vantagens e as possíveis dificuldades de sua implementação.

### **3 MÉTODO DE PESQUISA**

Na pesquisa científica o método é fundamental, pois estabelece as etapas e processo a serem observados na investigação dos fatos. É possível controlar as causas e fenômenos que conduzem a uma conclusão segura, que permita a confiança nos resultados obtidos. O método é a característica inerente à ciência, distinguindo-a de outros ramos do conhecimento como o filosófico e o empírico (RUIZ, 2009).

O método é um caminho, uma lógica de pensamentos que permite as suposições acerca do que se está construindo, sinalizando sistematicamente os erros e correções de modo racional, consistente, e assim facilita as discussões e contradições que podem alterar os resultados no próprio estudo ou análises futuras (VERGARA, 2013). A autora afirma, por exemplo, que neste item devem ser informados detalhes como o tipo de pesquisa, conceituação e justificativas.

Quando se expõe a metodologia, deve ser feita uma descrição de todas as etapas, formas e as próprias determinações metodológicas escolhida, que devem conter, dentre outros elementos, o tipo de pesquisa, o objeto, amostra e os instrumentos a serem utilizados, permitindo, desde logo, uma verificação externa, seja em termos de confiabilidade, seja de colaboração.

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

Os tipos de pesquisas podem ser classificados quanto à sua natureza, abordagem, fins e procedimentos (PRODANOV; FREITAS, 2013). Existem outras classificações mas optou-se pela proposta das autoras por ser uma das mais completas e de mais fácil compreensão. Vergara (2013), por exemplo, classifica também quanto aos fins e meios.

De acordo com o critério adotado, quanto à natureza, a pesquisa é aplicada, na medida em que tem a pretensão de gerar novos conhecimentos ou olhares para um problema, que permitirá uma aplicação prática, no caso, a verificação da utilização da ação resolutiva por parte do Ministério Público na política pública educacional do estado de Rondônia.

Isso para propor possíveis melhorias na forma da atuação de seus agentes, especialmente sob a perspectiva da resolutividade com coparticipação da sociedade e atores envolvidos na referida política pública.

A pesquisa exploratória, segundo Prodanov e Freitas (2013), destina-se a proporcionar maior conhecimento do assunto a ser investigado, facilitando a delimitação do tema e a formulação das hipóteses ou descobrir novos enfoques sobre o assunto.

Essa é a perspectiva do presente estudo, pois se buscou mais informações, dar maior clareza ao tema estudado, tanto no campo doutrinário, como na prática adotada pelos membros do Ministério Público de Rondônia, e que possibilitará em outras oportunidades, novos enfoques, estudos mais aprofundados e novas hipóteses.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa é documental que, segundo Severino (2015) e a relacionada ao conteúdo de textos, que ainda não foram objeto de tratamento analítico para os fins da pesquisa, ainda são matéria-prima para o pesquisador desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2015).

Na pesquisa, foi feito um levantamento dos conceitos já emitidos quanto à atuação resolutiva do Ministério Público, para posteriormente ser feita a relação com a atuação no âmbito do estado de Rondônia.

Também analisou-se a atuação resolutiva do Ministério Público como contribuição à política pública da educação, feita por acesso às análises estatísticas disponíveis, bem como nos próprios procedimentos administrativos ou judiciais relativos ao tema.

Foi necessária uma inversão na ordem da definição da pesquisa para melhor adequar a questão do tipo de abordagem, pois, em razão das características do presente estudo, a definição não se apresenta de forma expressa a uma primeira vista, por isso a inversão, pois facilita o seu entendimento.

Gunther (2006) afirma que existe um certo consenso, ainda que não completamente justificado, de que a pesquisa aplicada está associada à abordagem qualitativa e a pesquisa básica, à quantitativa. Nesse sentido, já existe o indicativo de que o presente estudo teria uma abordagem qualitativa, contudo, segundo Prodanov e Freitas (2013), a técnica de pesquisa documental e a pesquisa exploratória estão mais relacionadas à abordagem quantitativa.

Os autores consideram ainda que, na abordagem qualitativa, existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, portanto, uma relação subjetiva que não pode ser traduzida numericamente. Isso porque uma interpretação dos fenômenos analisados que dispensa métodos e técnicas estatísticas. Em resumo, o foco da pesquisa está no próprio pesquisador e na sua interação com o objeto da pesquisa, preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto.

Essa própria argumentação, a preocupação com o processo, pode inferir que a pesquisa documental é apropriada para a pesquisa qualitativa, pois deve haver uma análise sobre os dados documentais e dele se extrair os resultados pretendidos.

Essa é a conclusão de Godoy (1995), que mesmo ao reconhecer um certo estranhamento inicial, afirma haver compatibilidade entre a pesquisa documental e a qualitativa e aduz ainda que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes ao estudo de alguns temas.

Nesse sentido, é que se pode afirmar que a pesquisa é qualitativa, ainda que inicialmente possa ter caracteres de quantitativa. Após ser feito o diagnóstico das formas de atuação extrajudicial adotados pelo Ministério Público na contribuição à efetivação do direito educacional, deve haver a análise da coparticipação da decisão com o gestor, e isso, implica em um aprofundamento maior na pesquisa e, especialmente, quando será verificada a possibilidade de apontar melhorias para o sistema.

Para corroborar a afirmação, transcreve-se aqui um quadro elaborado por Prodanov e Freitas (2013) para especificar as diferenças entre as abordagens qualitativa e quantitativa e onde podem ser verificados que existem mais pontos relacionadas à primeira abordagem conforme descritas no Quadro 1.

**Quadro 1** - Diferenças entre as abordagens qualitativa e quantitativa

Ponto de Comparação	Pesquisa Qualitativa	Pesquisa Quantitativa
Foco da pesquisa	Qualidade (natureza e essência)	Quantidade (quantos, quanto)
Raízes filosóficas	Fenomenologia, interação simbólica	Positivismo, empiricismo, lógico
Frases associadas	Trabalho de campo, etnografia, naturalismo, subjetivismo	Experimental, empírico, estatístico
Metas de investigação	Entendimento, descrição, descoberta, generalização, hipótese	Predição, controle, descrição, confirmação, teste de hipótese
Ambiente	Natural, familiar	Artificial, não-natural
Amostra	Pequena, não-representativa	Grande, ampla
Coleta de dados	Pesquisador como principal instrumento (entrevista, observação)	Instrumentos manipulados (escala, teste, questionário etc.)
Modo de análise	Indutivo (pelo pesquisador)	Dedutivo (pelo método estatístico)

Fonte: Prodanov e Freitas (2013)

### **3.3 Área de Realização**

A pesquisa foi realizada em documentos eletrônicos e procedimentos administrativos que se referem às 23 comarcas do Estado de Rondônia e, portanto, com abrangência em todos os 52 municípios do Estado, de modo que se pode afirmar que se traduz em uma visão geral da atuação do Ministério Público nas Políticas Públicas da educação no Estado.

Os documentos eletrônicos foram os emitidos pelo sistema de indexação de informações do MP de Rondônia, em forma de planilhas excel e também pelos relatórios expedidos pelo CNMP. Os procedimentos apuratórios foram buscados primordialmente na Promotoria de Justiça da educação em Porto Velho e que serviram de parâmetro para as demais Promotorias, especialmente porque se referiam a questões estadualizadas.

Foram pesquisados, em princípio, os documentos referentes ao ano de 2016, pois assim poderia se ter um quadro mais claro do número de procedimentos instaurados e arquivados no mesmo ano. Além do que, como será melhor explicitado posteriormente, existe uma certa deficiência no sistema de indexação, que se agrava quanto mais se retroage no tempo. Apenas foram feitas buscas específicas em períodos que se estenderam até o ano de 2012, como forma de complementar as informações.

### **3.4 Amostra**

Foram objeto de pesquisa os procedimentos extrajudiciais que foram instruídos pelos membros do Ministério Público que têm atuação na defesa do direito à educação no estado de Rondônia, que representam, em primeiro grau, a atuação do Ministério Público na área da política pública da educação nas 23 comarcas do Estado.

Além desses, em análise secundária e eventual, os de atribuição do Procurador-Geral de Justiça e o Diretor do CAOP-educação, em razão de também contribuírem na política pública da educação básica nesse Estado

A amostra é não-probabilística por acessibilidade, em razão de se ter como a amostra em um grupo fechado de pesquisados, dentro da organização a ser estudada e que, teoricamente, podem representar, na integralidade, o objeto do estudo e, especialmente, pela possibilidade de acesso direto do pesquisador ao grupo escolhido (VERGARA, 2013).

### **3.5 Procedimento de Coleta de Dados**

A pesquisa documental foi feita em diversas frentes. Como fundamentação teórica referente aos instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público buscou-se a normatização dos procedimentos administrativos de atribuição do Ministério Público de Rondônia e da legislação em sentido estrito às normas internas como resoluções e recomendações.

Também, foram realizadas pesquisas nos sítios eletrônicos de tribunais, a fim de verificar eventuais julgados que decidem sobre a forma de atuação do Ministério Público na política pública educacional.

Outra forma de pesquisa documental foi a busca no sistema eletrônico de controle dos procedimentos administrativos do Ministério Público, para possibilitar um levantamento do quantitativo da atuação na política pública da educação no Estado de Rondônia.

Pesquisaram-se, também, procedimentos que tramitaram no âmbito extrajudicial para retirar alguns dados que interessam a este estudo e foram verificadas as formas mais utilizadas de atuação, se judicial ou extrajudicial, bem como se demandam maior ou menor participação, interação do membro do Ministério Público com os gestores ou sociedade civil.

### **3.6 Análise dos Dados**

Após colhidos os dados, foram catalogados os regulamentos dos instrumentos de atuação extrajudicial. Após, com a verificação dos dados disponibilizados no CNMP e MPRO, foram organizados em tabelas para análise quais foram as atividades extrajudiciais mais utilizadas pelo Ministério Público de Rondônia na contribuição da efetivação da política pública da educação no Estado.

Na sequência, foi realizada uma nova abordagem dos dados obtidos, mas com foco não só na resolutividade, mas também na coparticipação dos gestores e/ou sociedade civil nos resultados obtidos, de forma a demonstrar uma atuação mais condizente com o novo papel institucional do Ministério Público, posterior à Constituição de 1988.

Foi realizada ainda uma análise de cenário, utilizando-se a matriz SWOT para verificar as possíveis melhorias na forma de utilização dos instrumentos resolutivos pelo Ministério Público de Rondônia no âmbito da defesa do direito à educação, como o foco destacado na possibilidade de coparticipação da sociedade.

A Matriz SWOT é uma metodologia utilizada em planejamentos estratégicos, capaz de abordar ambientes internos, com suas forças e fragilidades, bem como os externos, com as oportunidades e ameaças (FERNANDES, 2012).



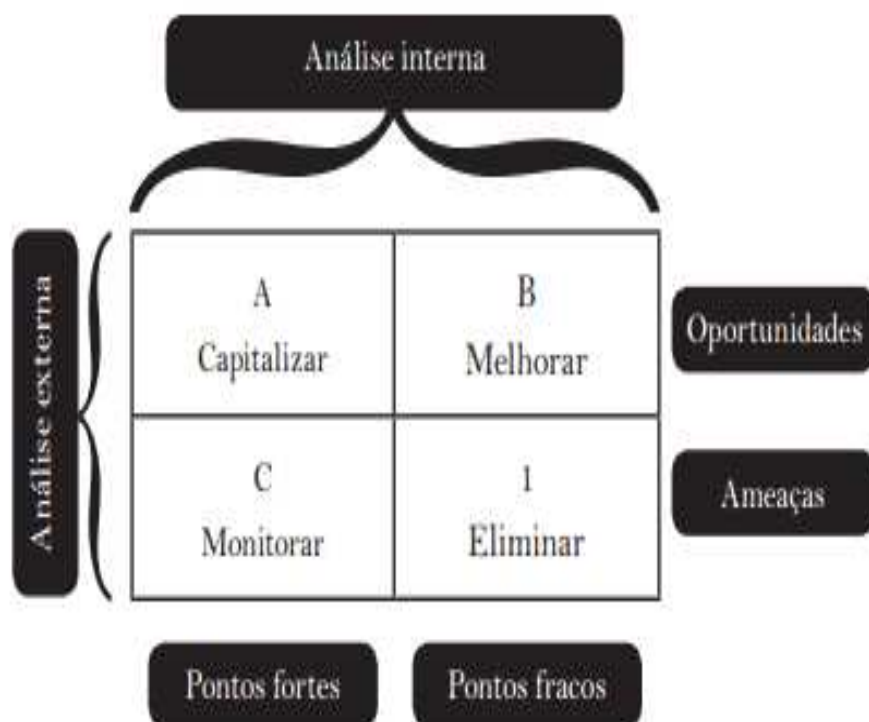
A sigla é composta pelas iniciais das palavras inglesas *strenghts* ou pontos fortes, *weaknesses* ou pontos fracos, *opportunities* ou oportunidades e *threats* ou ameaças (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2012).

As oportunidades podem ser analisadas em função de sua atração e possibilidade de sucesso em cada competência distintiva da organização, a fim de se conseguir obter uma vantagem competitiva sustentável. Já as ameaças são os desafios proporcionados por uma tendência desfavorável ou uma decorrência da inércia em determinada situação e podem ser classificadas por sua relevância e probabilidade de ocorrência (KOTLER, 2012).

Segundo Kotler (2012), na análise dos pontos fracos e fortes, deverá haver uma valoração de cada um deles, pois dada a irrelevância não será necessária a intervenção mais acurada ou imediata. E, por outro lado, é preciso saber onde devem ser concentrados os esforços de aprimoramento.

A metodologia é composta de várias etapas. A primeira delas é a listagem de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças. A segunda, colocar em ordem de importância os itens constatados. Após, construir uma matriz, onde consta em cada um dos quadrantes aquilo que pode ser potencializado, melhorado, monitorado e eliminado (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2012), como demonstra o quadro elaborado pelos autores.

**Figura 1** - Diagrama da metodologia da pesquisa



É de se ressaltar que, apesar da metodologia ser direcionada a empreendimentos, pode ser utilizada em organizações públicas, fazendo-se as adaptações necessárias. Neste sentido, cabe a observação de que o próprio MPRO já utilizou a ferramenta na construção do planejamento e gestão estratégica institucionais vigentes, ou seja, não se trata de opção inédita e que já tem resultados práticos (MPRO, 2013).

A próxima seção apresenta os resultados e discussões da pesquisa.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesta seção, serão demonstrados os resultados em três fases. A primeira é referente aos fundamentos normativos e teóricos sobre os instrumentos da atuação extrajudicial do Ministério Público, após, uma análise dos mais utilizados no Ministério Público de Rondônia. Por fim, a verificação das vantagens e desvantagens da forma utilizada pelo Ministério Público na contribuição da efetivação da política pública da educação básica no Estado de Rondônia.

### **4.1 Contextualização do Estado de Rondônia e seu Ministério Público**

O estado de Rondônia, que tem área territorial de 237.765 km<sup>2</sup>, é um dos mais novos do Brasil. Sua criação ocorreu em 22 de dezembro de 1981, com a sanção da Lei Complementar Federal n.º 41. O Estado tem área equivalente a do então Território Federal de Rondônia e foi instalado no dia 04 de janeiro de 1982 (OLIVEIRA, 2005).

Existem vestígios que a ocupação humana na região remonta há mais de 10.000 anos. Originalmente eram tribos nômades, mas posteriormente algumas populações foram se estabelecendo. Há sítios arqueológicos em municípios como Porto Velho, Costa Marques, Machadinho e Rolim de Moura, dentre outros (PALITOT, 2016).

Em relação à colonização europeia, o espaço territorial do atual estado de Rondônia inicialmente pertencia à Espanha em razão do Tratado de Tordesilhas assinado antes mesmo da descoberta do Brasil e passou para Portugal em 1750, por força do Tratado de Madrid. Grande parte ficava na capitania de São Paulo, posteriormente desmembrado para a capitania do Mato Grosso e um pequeno território, onde é hoje Porto Velho, pertencia à capitania do Grão-Pará e posteriormente à São José do Rio Negro (GOMES, 2012).

A bandeira comandada por Antônio Raposo Tavares, realizada entre os anos de 1647 até 1651, empreendeu uma viagem iniciada no rio Tietê e que passou pelos rios Guaporé, Mamoré e Madeira, contribuindo para os conhecimentos iniciais dos vales dos Guaporé e Madeira e, portanto, da área atual do estado de Rondônia (PALITOT, 2016).

A exploração da área por Portugal se deu em duas frentes, pelo lado da capitania Mato Grosso, como forma de colonizar e proteger a grande área. Em 1759, foi criado o povoado de Nossa Senhora da Boa Viagem do Salto Grande do Rio Madeira, em área que fica próxima a Porto Velho, conhecida como Vila do Teotônio (SILVA, 2010).

Entre os anos de 1776 a 1783, foi construído o Real Forte Príncipe da Beira na margem direita do rio Guaporé como forma de fiscalizar a produção de ouro que havia naquela área (GOMES, 2012).

Na porção que pertencia ao Grão-Pará, o início da colonização ocorreu em 1723 com a fundação pelos Jesuítas da Aldeia de Santo Antônio, que posteriormente se tornou a Vila de Santo Antônio e na atualidade está a hidrelétrica com o mesmo nome (OLIVEIRA, 2005). Esses três povoados marcavam a presença portuguesa, no mais dominada por diversas etnias indígenas que mesclavam tempos de conflito e paz (SILVA, 2010).

Nesse período, a economia era principalmente a de mineração e como não havia interesse comercial em outras áreas, somente teve algum impulso a rota de transporte pelos rios, como forma de assegurar as terras e facilitar a cobrança de impostos. Nessa época é que vieram os escravos oriundos da África para servir como mão-de-obra. Muitos fugiram e deram origem a diversos quilombos na região do Vale do Guaporé (PALITOT, 2016).

Posteriormente, as capitanias foram transformadas em províncias, fato não implicou em grandes mudanças na região, que continuava a ter a economia basicamente voltada para a mineração e como rota de transporte fluvial. Isso só mudou com o primeiro ciclo da borracha (OLIVEIRA, 2005).

No período que vai de 1870 a 1912, a região passou a fazer parte do cenário econômico, em razão da necessidade da produção da borracha para os países mais industrializados, enquanto que o Brasil se dedicava ainda à produção de café. Na região territorial de Rondônia surgiram os seringais Porto Velho, Vila Murtinho e Guajará-Mirim, mas a grande produção era da região do Aquiri, no atual estado do Acre (GOMES, 2012).

A Bolívia, maior produtora de borracha, tinha dificuldade para escoar a produção. Como a saída pelo rio Guaporé era muito distante, então a opção seria o rio Madeira, mas havia uma série de cachoeiras entre Guajará-Mirim e Santo Antônio, por isso surgiu a iniciativa de se construir uma ferrovia neste trecho, a ferrovia Madeira-Mamoré (GOMES, 2012).

A partir de 1872, deu-se início à construção pelo coronel americano George E. Church, que não conseguiu terminar a empreitada. A estrada só foi concluída quando os brasileiros assumiram a obra (GOMES, 2012).

A construção da ferrovia, necessária para a Bolívia, ser assumida pelo governo brasileiro foi umas decorrências do Tratado de Petrópolis de 1903. O Tratado teve origem em uma série de conflitos entre brasileiros e bolivianos na região onde hoje é o estado do Acre. Pelos termos do tratado, a Bolívia renunciava ao território em troca de uma indenização em dinheiro e da construção da ferrovia (SILVA, 2010).

A obra da Ferrovia do Diabo, como ficou conhecida talvez seja uma das maiores epopeias da região. A construção teve início em 1906 e, nos seus anos de duração, trabalharam mais de 20.000 homens de diversas origens que sofreram muito com as doenças, especialmente as tropicais, que infestavam a área. Demonstra isso, por exemplo, o atendimento de mais de 30.000 indivíduos durante um período de quatro anos, entre 1908 e 1911 (PALITOT, 2016).

A estrada deveria ter seu início na vila de Santo Antônio, que, à época, tinha cerca de 300 habitantes, contudo por questões estratégicas foi transferida para sete quilômetros antes, no local chamado de Porto Velho dos militares que deu origem à cidade de Porto Velho, hoje a capital do Estado (GOMES, 2012).

Em 1914, a estação inicial de Porto Velho que possuía mais ou menos 1.000 habitantes além dos funcionários da ferrovia, tornou-se município do estado do Amazonas e, em 1929, a estação final também foi transformada no município de Guajará Mirim (SILVA, 2010), sendo por muito tempo as duas únicas sedes administrativas municipais na região.

Tão logo a estrada de ferro foi inaugurada entrou em declínio juntamente com a decadência do comércio da borracha, causada pela queda do preço do produto e após, pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. A estrada foi então nacionalizada, mas nunca mais foi rentável. Depois da inauguração das rodovias BR-364 e BR 425 foi desativada em 10 de julho de 1972 (PALITOT, 2016).

É preciso considerar, também, que no trajeto da ferrovia somente foi criado mais um município, o de Nova Mamoré. Todos os outros povoados continuaram com um pequeno desenvolvimento, somente agora é que em Abunã, por conta da construção da hidrelétrica de Jirau houve um novo impulso econômico e populacional, mas que ainda assim não permitiu a transformação em município.

Em razão desta formação histórico-geográfica, Porto Velho continuou a ter uma extensa área territorial e é a maior capital em área territorial do país, com 34.068,5 Km<sup>2</sup> (OLIVEIRA, 2005). É maior, em extensão territorial, que estados como Alagoas e Sergipe, sendo que isso influencia sensivelmente nas políticas públicas que devem ser disponibilizadas, por causa das distâncias internas.

Em concomitância com a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, houve outra obra de impacto para o desenvolvimento do estado de Rondônia, que foi a ligação telegráfica com o resto do país.

Em 1907, Cândido Mariano da Silva Rondon foi incumbido de fazer a implantação da linha telegráfica entre Mato Grosso e Amazonas, que teria como extremos Cuiabá e Santo

Antônio (PALITOT, 2016). Nessa época, Santo Antônio era o maior povoado da região e pertencia ao estado do Amazonas.

A obra tinha ares de aventura quase tão grande quanto ao da Estrada de Ferro. A expedição Rondon teve que desbravar a selva amazônica e serras para cumprir a missão. Em outubro de 1911, foi inaugurada a estação de Vilhena e, em 1914, as de Pimenta Bueno, Presidente Hermes (posteriormente Presidente Médici), Presidente Pena (depois Vila de Rondônia), Jaru e Ariquemes. No dia 1º de janeiro de 1915, foi inaugurada a estação telegráfica de Santo Antônio do Madeira, completando a obra (GOMES, 2012).

Ao final da obra, a tecnologia já apontava para o telégrafo sem fio, o que tornou a linha telegráfica sem tanta importância como meio de comunicação, porém o valor histórico e geográfico obtido nas diversas expedições foram relevantes para o conhecimento da área central que forma o Estado (PALITOT, 2012). Basta lembrar que eram conhecidas somente as áreas que margeavam os rios Guaporé, Mamoré e Madeira e o da ferrovia, que coincide com o do rio Madeira.

A importância da linha telegráfica é medida pela construção posterior da rodovia BR-364, pois ambas têm praticamente o mesmo trajeto, como pode ser constatado em uma simples comparação visual. A rodovia foi o eixo principal do desenvolvimento do Estado nas décadas de 1970 e 1980, e também deve ser ressaltado o fato de as estações terem se transformado depois em Municípios. A Vila de Rondônia, uma das estações, posteriormente foi denominada como Ji-Paraná, e que o hoje é a maior cidade da região central do Estado.

Com a segunda Guerra Mundial a produção de borracha asiática ficou para o Eixo, formado pela Alemanha, Itália e Japão e isso fez com que os aliados, liderados pelos Estados Unidos procurassem outra fonte. Isso ocorreu com o reerguimento da produção gumífera na região amazônica, especialmente, no Acre e na região do Madeira-Mamoré, o que deu um novo impulso à região, com a vinda de milhares de nordestinos, os chamados ‘soldados da borracha’. O período ficou conhecido como o segundo ciclo da borracha (SILVA, 2010).

Com essa nova onda de progresso, que importou até na vinda do presidente Getúlio Vargas, ocorreu também a criação do Território Federal do Guaporé em 13 de setembro de 1943, que tinha como base territorial o atual estado de Rondônia, além do município de Lábrea, que posteriormente retornou ao estado do Amazonas. Na época, o maior centro populacional da região, Porto Velho, que tinha cerca de três mil habitantes, tornou-se a capital (GOMES, 2012).

Logo após, em 1945, foi idealizada a construção de uma rodovia que ligasse Porto Velho a Vilhena, que ficava no extremo sul do Território e que possibilitaria o fim do isolamento da

região com o resto do país (GOMES, 2012). A rodovia BR-364 só foi concluída em 24 de setembro de 1960 e asfaltada na década de 1980.

Nesse período, o Território mudou de nome para Território Federal de Rondônia, em 17 de fevereiro de 1956, e posteriormente foi transformado no atual estado de Rondônia, como já constou, em dezembro de 1981 (GOMES, 2012), e depois ocorreu o maior desenvolvimento da região.

Antes da transformação em estado, na década de 1970, sob a égide do lema “integrar, para não entregar” houve um intenso processo de colonização promovido pelo governo militar, que criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que implantou diversos projetos no então território, com o incentivo da migração interna, especialmente das regiões sul e sudeste do país (PALITOT, 2016).

Até 1977, só existiam dois municípios, Porto Velho e Guajará-Mirim e, nesse ano, foram criados mais 05: Vilhena, Pimenta Bueno, Cacoal, Ji-Paraná e Ariquemes, que estavam justamente às margens da BR-364 (PALITOT, 2016). Com a implantação dos projetos de colonização foi promovida a criação de polos habitacionais fora do eixo da BR e que posteriormente foram transformados em Municípios, como Rolim de Moura, Santa Luzia do Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Alta Floresta do Oeste e Colorado do Oeste (PALITOT, 2016).

Essas influências podem ser visualizadas no mapa do Estado, em que há um desenho de desenvolvimento das cidades no eixo da rodovia BR-364 e alguns que saem da estrada em praticamente linha reta para o oeste. Há, também diversos espaços na região centro-norte reservados para as reservas e alguns outros ainda pouco antropizados que vão margeando as fronteiras com o Amazonas e Mato Grosso.

É de se destacar que a evolução populacional ocorreu de forma muito rápida. A população do Território Federal do Guaporé em 1950 era de 36.935 habitantes. O Território Federal de Rondônia tinha 69.792 habitantes em 1960; 111.064 habitantes em 1970 e já às vésperas de se transformar em Estado, 1980, a população era de 491.069 habitantes (GOMES, 2012).

Segundo o Censo 2010, o estado de Rondônia tinha 1.562.409 habitantes, distribuídos nos 52 municípios, sendo que cerca de 26% residiam na zona rural. O número estimado para a população total do estado atual era de 1.782.279 em 2016 (IBGE, 2016).

Atualmente o Estado é dividido em duas mesorregiões, a Madeira Mamoré, crescida no eixo do vale do Guaporé e da ferrovia Madeira Mamoré; e, a do leste rondoniense, desenvolvida no entorno da BR-364, as duas mesorregiões se subdividem em mais oito microrregiões.

A microrregião de Porto Velho é composta pelos municípios de Porto Velho, Candeias do Jamarý, Cujubim, Itapuã do Oeste, Buritis, Campo Novo de Rondônia e Nova Mamoré. A de Guajará-Mirim, contém os Municípios de Guajará-Mirim, Costa Marques e São Francisco do Guaporé. Essas duas microrregiões compõem a mesorregião Madeira-Mamoré (OLIVEIRA, 2005).

As microrregiões que compõem a mesorregião Leste Rondoniense são Ariquemes, com sete Municípios; Ji-Paraná, com 11 Municípios; Alvorada D'Oeste, com 04 Municípios; Cacoal, com 09 Municípios; Vilhena, com 06 Municípios; e, Colorado do Oeste, com 05 Município (OLIVEIRA, 2005).

Essa divisão tem contornos diferentes quando se trata da configuração das comarcas – que será posteriormente abordada – que leva mais em conta a distância por rodovias, facilidade de acesso. Já a geográfica, considera fatores mais relacionados à própria configuração regional, como o relevo, economia e população.

#### 4.1.1 A Política Pública da Educação no estado de Rondônia: cenário atual

Alguns números são interessantes para compreender a problemática da educação, como o atendimento da população pela política pública da educação. Na tabela 1, constam o número de habitantes por faixa etária e a quantidade atendida pela educação básica no estado de Rondônia, segundo os números apurados no último censo realizado.

**Tabela 1** – Percentual de atendimento da educação básica

Fase da educação	População	População atendida	Percentual atendido
0-3/creche	100.953	10.412	10,31%
4-5/pré-escola	54.512	30.929	56,73%
6-10/Ensino Fund.-anos iniciais	143.242	136.621	95,73%
11-14/ Ensino Fund.-anos finais	125.020	120.676	96,52%
15-17/Ensino médio	95.920	77.049	80,32%
18-19 anos	59.874	24.837	41,50%

Fonte: IBGE (2010)

Mesmo que exista uma distância de mais de meia década (até porque o próximo estudo completo só será realizado com o Censo 2020) entre o apurado e a atualidade, a situação atual é praticamente igual para efeitos de estudo.



O atendimento no ensino infantil pré-escolar a crianças de quatro e cinco anos, por exemplo, passou de 30.929 em 2010, para 40.061 crianças em 2016, segundo a sinopse estatística da educação básica (INEP, 2017).

Ao se fazer uma projeção do aumento populacional para a faixa etária, aplicando-se o percentual de aumento de toda a população que passou de 1.562.409 (2010) para 1.787.279 (2016), segundo o IBGE (2017), ou seja, pouco mais de 15%, ao se aplicar este índice na população de 04/05 anos, a população seria de 62.688 (apenas uma projeção, ressalte-se) tem-se que o percentual de atendimento no ensino infantil passou a ser de, mais ou menos, 63%.

E, isso, em uma fase da educação que deveria ter o maior incremento, pois segundo o disposto no Plano Nacional de Educação, o percentual de atendimento daquele ano (2016) deveria ser de 100% das crianças nesta faixa etária (BRASIL, 2016).

A utilização do ano de 2010 se justificada em razão de ser o último censo disponível e, portanto, os dados relativos à quantidade da população são mais exatos. Ainda assim deve-se ressaltar que as etapas das fases da educação básica não são precisas, servem mais como parâmetros, tendo em vista diversos fatores podem alterar a idade que uma criança frequenta cada fase, como data do nascimento que retarda a entrada no sistema de ensino, transferências, evasão ou repetência.

Na Tabela 1, é possível verificar uma quase ausência de atendimento para as crianças de zero a três anos, ou seja, as que deveriam estar frequentando as creches, sendo essa fase essencial no desenvolvimento pedagógico. Também é verificado que praticamente metade das crianças de quatro a cinco anos estão fora do ensino infantil.

Nas idades em que os alunos deveriam estar frequentando os demais anos do ensino fundamental, há um atendimento de mais de 95%, número que vai baixando na idade equivalente àqueles que deveriam estar frequentando o ensino médio, quando o número de adolescentes que frequentam baixa para cerca de 80%, número explicado pela alta taxa de desistência nessa fase da educação.

A última faixa, apesar de não implicar na obrigatoriedade do ensino, por estar acima dos 18 anos, foi colocada para tentar verificar o percentual daqueles que podem estar compensando eventuais reprovações ou evasão no ensino básico. É um número superior a 40%, que demonstra que existe uma grande defasagem idade/série, equivalente a quase 50% daqueles que já deveriam ter concluído o ensino básico e não desistiram de estudar.

A Tabela 2 verifica a relação entre a oferta do ensino urbano e rural. Segundo o censo 2010, a população urbana era de 1.149.180 habitantes e na zona rural residiam 413.229 pessoas, portanto em uma relação percentual de 35,6%. E era de se esperar que em ambas as situações

existissem uma similitude nos percentuais de atendimento, em uma proporcionalidade ao do total da população.

**Tabela 2** – Relação entre a oferta do ensino urbano e rural

<b>Etapas de ensino</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Relação percentual</b>
Creche	11.281	136	1,2%
Ensino infantil	34.959	3.193	9,1%
Ensino Fund. – anos iniciais	125.986	38.502	30,6%
Ensino Fund. – anos finais	88.378	24.514	27,7%
Médio	59.262	5.565	9,4%
Total	380.986	74.485	19,6%

Fonte: INEP (2015)

Pode ser perceptível o déficit da política pública educacional na zona rural, mesmo que se considere a possibilidade de os alunos terem acesso às escolas urbanas com o transporte escolar. Em especial no ensino infantil, creche e creche e pré-escola e no ensino médio existe um distanciamento percentual muito grande, justamente nas fases iniciais e finais do ensino básico.

A situação torna-se mais crítica ao se recordar que na formação do Estado, por razões diversas havia as comunidades quilombolas e, pela pré-existência na região dos indígenas. Ambas as comunidades se encontram bem mais isoladas das zonas urbanas. Também existem muitas comunidades que ficam em áreas pouco antropizadas e distantes dos centros urbanos e todas estas comunidades têm uma oferta bem restrita das políticas públicas.

Tais considerações foram apenas em relação ao quantitativo da oferta, sem detalhamento da qualidade da política pública educacional ofertada, pois, como já referido, a educação deve ser universalizada e de qualidade.

#### **4.1.2 Qualidade da Educação no estado de Rondônia**

Como já aduzido no referencial teórico, para uma efetiva implantação de uma política pública, devem ser feitas avaliações para verificar a efetividade da ação estatal e, se necessário, para revisar as formas de execução das políticas públicas, especialmente se forem insuficientes ou equivocadas.

Para a avaliação da educação, foram utilizados os dados de um índice internacional, o PISA, inicial do título em inglês do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes e um nacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O PISA foi criado e é aplicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com uma prova a cada três a estudantes de 15 anos de diversos países, com o objetivo de avaliar as suas competências em leitura, matemática e ciências. Os últimos resultados referem-se aos exames realizados no ano de 2012 em estudantes de 65 países (INEP, 2016).

O PISA é um sistema de avaliação comparada de desempenhos estudantis entre os países participantes e que tem importância e relevância para a OCDE no campo da educação em razão de suas especificidades, como a de pretender avaliar a capacidade de apreender e interpretar diferentes tipos de textos, de solucionarem problemas matemáticos e científicos em idade que se pressupõe que os estudantes já detêm certa maturidade escolar (CARVALHO, 2011).

Carvalho (2011) afirma que o exame é instrumento de ação pública, em razão da capacidade de conectar a diversidade de mundos que participa do projeto, e é por isso, o primeiro parâmetro para se aferir a qualidade do ensino no presente estudo, ainda que em caráter nacional e, posteriormente, regional.

O último resultado publicado do PISA se refere ao ano de 2012 e o Brasil não teve um destaque positivo. Dentre 65 participantes obteve a 58ª colocação em matemática (391 pontos), a 55ª posição em leitura (410 pontos) e a 59ª colocação em ciências (405 pontos), sendo que, como já mencionado, foram 65 participantes (EBC, 2013).

Para efeitos de comparação, a distância em pontos da média brasileira para a média de Xangai (o país que obteve a primeira colocação em todas as provas) é bem significativa. Foram obtidos 222 pontos em matemática, 160 em leitura e 175 em ciências (EBC, 2013).

E, ainda que a comparação seja a feita com a média dos países participantes, a distância é considerável, pois a média geral brasileira foi de 402 pontos, enquanto a média geral dos países participantes foi de 498 pontos, o que demonstra o quanto que o Brasil está defasado em termos educacionais (INEP, 2016).

O estado de Rondônia, por sua vez, obteve as médias de 381,9 pontos em matemática; 400,1 em leitura; e, 389,1 em ciências. Essas médias colocam os alunos de Rondônia na 12ª colocação nas médias estaduais em matemática e ciências e na 13ª em leitura. Estão no mais baixo nível de avaliação do teste que tem uma escala de um a seis, pois em todas as três competências as médias estão situadas no nível 1 (INEP, 2016).

Tais índices já seriam o suficiente para caracterizar a deficiência dos serviços educacionais prestados aos cidadãos de Rondônia, mas para tornar-se um pouco mais evidente essa realidade, far-se-á uma análise comparativa dos resultados do IDEB (2015), os últimos disponíveis.

O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para avaliar a qualidade da educação, tendo por base a média em provas de língua portuguesa e matemática, bem como os percentuais de aprovação em cada escola. Seu objetivo traça uma escala de metas em que os resultados do ano de 2021 sejam iguais a 6,0 (INEP, 2016).

A meta foi estabelecida por comparação com a média obtida pelos países da OCDE no PISA 2003. Assim, a nota obtida pelos exames brasileiros seria de 3,8, e que gradativamente vai se aproximando da meta, a cada avaliação bienal do IDEB (INEP, 2016).

O IDEB foi instituído pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, com fim de aferir objetivamente a qualidade da educação básica a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e é realizado a cada biênio ímpar (INEP, 2016).

A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, a prova Brasil, é um teste individualizado dos alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes públicas de ensino, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado. Avalia, portanto, o fim do primeiro ciclo (anos iniciais) e do segundo ciclo (anos finais) do ensino fundamental. O ANEB, por sua vez, é obtido por amostragem (INEP, 2016).

Os alunos de Rondônia obtiveram 5,4 pontos no ensino nos anos iniciais (13ª colocação); 4,2 pontos no ensino fundamental – anos finais (15ª colocação); e, 3,6 no ensino médio (13ª colocação). As médias ficariam diferentes se for considerada a rede pública estadual de ensino; 5,5 anos iniciais; 4,0 anos finais; e, 3,3 no ensino médio (INEP, 2016).

Deve-se considerar ainda que apenas a avaliação referente aos anos iniciais do ensino médio alcançou a meta estabelecida pelo IDEB, o que torna ainda mais difícil o cumprimento da meta estabelecida inicialmente, pois o PISA é realizado com estudantes de 15 anos, aqueles que estão no início do ensino médio.

Em suma, para efeitos do estudo, deve-se considerar que o estado de Rondônia tem uma política pública educacional mediana para os padrões brasileiros, o que não se traduz em muita vantagem, em razão da baixa qualidade de ensino do país, especialmente, como já demonstrado,

se for comparada com a média dos países mais desenvolvidos ou até mesmo quando feito o comparativo com alguns países que economicamente são bem mais frágeis que o Brasil.

#### **4.1.3 Ministério Público do estado de Rondônia**

Antes da criação do Território Federal do Guaporé, o Ministério Público que atuava na região de Porto Velho pertencia ao Amazonas e toda a parte ao sul do rio Madeira. Quando criado o Território, passou a ser exercido pelo Ministério Público do Distrito Federal e territórios, até a transformação em Estado (ALBUQUERQUE, 2005).

A Lei Complementar Federal n. 41/1981, que criou o estado de Rondônia, também criou o respectivo Ministério Público e determinou que no prazo de sessenta dias fosse editada uma lei complementar estadual que regulamentasse a instituição. Já em 25 de janeiro de 1982, pelo Decreto-lei 9, a instituição foi organizada, formada por três membros que pertenciam aos quadros do Ministério Público dos Territórios.

É interessante ressaltar que, na composição inicial, a maioria era do gênero feminino, Ledy Gonsalves de Araujo Fernandes e Zelite Andrade Carneiro, posteriormente a primeira desembargadora do Tribunal de Justiça de Rondônia. O quadro inicial completou-se por Edson Jorge Badra, sendo este o nomeado para ser o primeiro Procurador-Geral de Justiça (ALBUQUERQUE, 2005).

Ainda em 1982, foi realizado o primeiro concurso, quando empossados 19 novos membros, treze homens e seis mulheres, fato este que dava ao Ministério Público de Rondônia um ar de modernidade, pois mais de um terço era composto por mulheres (ALBUQUERQUE, 2005). Aliás, a modernidade sempre foi uma característica da instituição rondoniense.

Com a instalação da justiça no estado de Rondônia foram criadas 12 comarcas: Espigão D'Oeste, Costa Marques, Colorado do Oeste, Guajará-Mirim, Jaru, Ouro Preto, Presidente Médici, Ariquemes, Cacoal, Pimenta Bueno, Vilhena, Ji-Paraná e Porto Velho (ALBUQUERQUE, 2005).

Em 1983, foi realizado o I Simpósio do Ministério Público de Rondônia que, no final, teve como resultado um documento a ser apresentado aos deputados constituintes do estado com algumas das reivindicações para a afirmação da instituição. Dentre elas a isonomia com os magistrados, em número de membros e em remuneração (ALBUQUERQUE, 2005).

Além disso, houve a nomeação do Procurador-Geral dentre os Procuradores de Justiça integrantes de lista tríplice, o que não era garantido nem pela Constituição Federal, nem pela Lei Orgânica nacional do Ministério Público vigentes à época. Outro destaque é a autonomia

administrativa, financeira e orçamentária, com dotação inferior a 2% da receita orçamentária do Estado. Foi o primeiro estado onde isso ocorreu (ALBUQUERQUE, 2005).

A autonomia administrativa e financeira do Ministério Público só foi alçada a nível federal na Constituição de 1988 e, ainda assim, não houve a expressa menção à autonomia orçamentária. E vale lembrar que os 2% da dotação orçamentária serviram como parâmetros posterior para o limite com despesa de pessoal do Ministério Público, nos termos da Lei Complementar federal n. 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei da Responsabilidade Fiscal.

Das reivindicações feitas aos constituintes, apenas a lista tríplice não foi incluída na Constituição estadual promulgada em 06 de agosto de 1982. Mas, em compensação foram alçadas à constituição local prerrogativas como irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade, independência funcional e, até mesmo, a vedação de advocacia. Todas essas previsões só foram nacionalizadas quando foram inseridas na Constituição Federal de 1988.

Vale a anotação histórica de que o Ministério Público de Rondônia foi o único que teve previsão legal para eleger diretamente o Procurador-Geral de Justiça. Isso ocorreu porque na lei orgânica do Ministério Público local (lei complementar estadual n.º 06, de 25 de outubro de 1985) constava no artigo 9º que o Governador nomearia o Procurador-Geral de Justiça, mas que a escolha do nomeado deveria recair o eleito por todos os membros da instituição, nos termos do artigo 10 da referida Lei.

Isso foi possível porque a Constituição estadual foi omissa no processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça, apenas fez a previsão de que seria nomeado pelo Governador do Estado. Com o advento da Constituição Federal de 1988, que regulamentou a questão, a escolha do Governador deve recair sobre um dos integrantes da lista tríplice. Pode-se dizer que a Carta Cidadã trouxe um pequeno retrocesso institucional para o Ministério Público de Rondônia.

A nova Constituição de 1988 impôs a necessidade de uma nova constituição estadual, que foi promulgada em 1989, e uma nova lei orgânica estadual, a Lei complementar estadual n. 93, de 03 de novembro de 1993 que não trouxeram maiores novidades para a instituição.

Vale ressaltar que, em razão de diversos conflitos com a classe política do estado, a Lei Orgânica do Ministério Público de Rondônia deve ser uma das que mais tem alterações legislativas, várias delas contestadas no Supremo Tribunal Federal.

#### **4.1.4 Estrutura do Ministério Público de Rondônia**

Em termos de estrutura física, a instituição rondoniense é uma das mais completas do país, pois funciona em sedes próprias em todas as comarcas onde atua enquanto que, em muitos estados, os Promotores de Justiça trabalham dentro dos fóruns locais (MPRO, 2012). O Ministério Público de São Paulo (MPSP, 2016), por exemplo, está com um projeto para a construção de sedes próprias para todas as Promotorias de Justiça, projeto assemelhado existe também no Ministério Público de Minas Gerais (MPMG, 2014).

Atualmente, existem 135 membros ativos, 21 ocupando o cargo de Procuradores de Justiça, que atuam no Tribunal de Justiça. Os demais ocupam o cargo de Promotores de Justiça e podem atuar em primeira instância nos fóruns das 23 comarcas do estado de Rondônia (MPRO, 2016).

As Promotorias de Justiça acompanham a estratificação das comarcas e assim existe a divisão entre promotorias de 1ª, 2ª e 3ª entrâncias, que são ordenadas das mais simples e menores, para as mais complexas e maiores.

As comarcas são classificadas por critérios, como o número de habitantes e eleitores, a receita tributária, quantidade de processos e situação geográfica. O número de habitantes para um município pleitear ser sede de comarca é de 10.000 para a primeira entrância e 25.000 para segunda entrância, lembrando que, de regra, as comarcas têm competência sobre vários Municípios (TJRO, 2014).

Na entrância inicial, existe apenas um promotor de justiça que oficia em todas as áreas de atuação do Ministério Público. Nas de segunda entrância, já existe uma divisão de atribuições que podem ser, no mínimo, das áreas cíveis e curadorias e atuação criminal. Nas de terceira, o número de membros é maior, permitindo uma divisão mais especializada.

Na área da educação, seguindo esta diretriz, todos os promotores de justiça de 1ª entrância têm atribuições para a educação e todas as demais áreas do direito. Nas Promotorias de 2ª entrância, a atribuição é cumulativa da educação com outras áreas de curadorias, no mínimo com a da infância e juventude. Somente em Porto Velho existe uma Promotoria específica para a área da educação (MPRO, 2016).

As comarcas variam bastante em número de municípios e, portanto, de população e área territorial. No total são nove comarcas de primeira entrância e 12 comarcas de segunda entrância, além de Porto Velho e Ji-Paraná que são as únicas de terceira entrância (MPRO, 2016).

A maior comarca é a de Porto Velho, que juntamente com os Municípios de Candeias do Jamary e Itapuã do Oeste, tem uma população total de 546.093 habitantes em 2016, em uma

área territorial de 45.020km<sup>2</sup>, equivalendo aproximadamente a 30% do total da população e 20% do território do estado de Rondônia (IBGE, 2016).

A comarca de Ariquemes é que tem mais Municípios em sua área de jurisdição. São cinco, além da própria sede: Alto Paraíso, Cacaulândia, Cujubim, Montenegro e Rio Crespo. Já as comarcas de Ji-Paraná, Rolim de Moura, Costa Marques, São Francisco do Oeste, Espigão do Oeste e Alta Floresta são comarcas com jurisdição apenas na própria sede (MPRO, 2016).

Além dos 23 promotores de justiça que têm atribuição para a defesa do direito à educação, existe a possibilidade da atuação do Procurador-Geral de Justiça, caso a ação civil pública ou o inquérito civil público tenha por reclamado o Governador do Estado, o presidente da Assembleia Legislativa ou um dos presidentes dos Tribunais. Isso por força do artigo 29, inciso VIII da Lei 8.625/93, a lei orgânica nacional do Ministério Público.

Por fim, o Ministério Público conta ainda com um órgão de apoio denominado CAOP-Educação – Centro de apoio operacional de defesa dos usuários dos serviços da Educação, que é destinado a oferecer suporte e apoio técnico-jurídico aos membros responsáveis pela defesa do direito à educação (MPRO, 2016).

O CAOP-Educação não é um órgão de execução e, portanto, com possibilidade de exercer atividades judiciais ou extrajudiciais, mas de apoio e que pode orientar aos membros das Promotorias em ações coordenadas para a área.

#### **4.2 Instrumentos da Atuação Extrajudicial do Ministério Público de Rondônia**

Para cumprir as missões institucionais previstas, tanto na Constituição Federal quanto a legislação infraconstitucional colocaram à disposição do Ministério Público diversos instrumentos de investigação e de composição extrajudiciais. O principal deles, base de toda a atuação cível, é o Inquérito Civil Público (ICP), instituído na Lei da Ação Civil Pública (LACP) n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

O Inquérito civil é um procedimento de natureza administrativa, inquisitorial, instaurado e conduzido pelo Ministério Público, cujo objeto é a coleta de elementos de convicção para eventuais providências judicial ou extrajudicial da área cível, o que o distingue do inquérito policial, que é conduzido pela polícia judiciária, para apuração de fatos criminosos (MAZILLI, 2005). A atribuição (competência) de conduzir o ICP cabe ao Ministério Público que com o juízo competente para julgar a Ação Civil Pública nele baseada (MAZZILI, 2000).

Quando se diz que o inquérito civil é administrativo e inquisitorial, implica que não é judicial e, portanto, não se aplicam os preceitos inerentes àqueles procedimentos, como o



contraditório e a ampla defesa. Não há legalmente a obrigatoriedade de o investigado ser cientificado a participar dos atos e formular questionamentos. Isso se explica porque é ainda uma fase de apuração de informações, a eventual condenação só ocorre após o trâmite judicial e o trânsito em julgado.

Ainda assim, é admitida a participação do investigado ou seu advogado para acompanhar os procedimentos em tramitação, por força da Constituição Federal e do Estatuto da OAB. A questão resta omissa na LACP, já que o artigo 8º, §1º que trata do ICP apenas prevê apenas um procedimento básico de como deveria ser conduzido (MACÊDO, 2012).

Por isso, as unidades do Ministério Público e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editaram resoluções que regulamentam a tramitação do ICP, que dentre outras providências gerou a criação de, pelo menos, mais três procedimentos administrativos com a mesma finalidade, a **Notícia de fato** (NF), o **Procedimento Preparatório** (PP) e o **Procedimento Administrativo** (PA), como ficou estabelecido no Ministério Público de Rondônia pela Resolução conjunta 01/2013, de 08 de abril de 2013 (MPRO, 2013). Além desses ainda existe o Procedimento de Investigação Criminal (PIC) que foge ao âmbito desta pesquisa (MPRO, 2013).

Por conta dessa situação, no presente estudo quando for feita a referência ao ICP como gênero poderá ser feita a menção ao **Procedimento Apuratório Cível** (PAC), deixando o inquérito civil como uma de suas espécies. Ressalte-se que essa última nomenclatura é apenas de referência na pesquisa, não encontrando regulamentação.

#### **4.2.1 Regulamento do Inquérito Civil Público (PAC)**

Quando a LACP instituiu o Inquérito Civil (PAC) trouxe alguns pontos básicos para a sua regulamentação, como o poder requisitório do Ministério Público de certidões, informações exames ou perícias, em prazo mínimo de dez dias úteis. Nos casos de recusa injustificada, a omissão ou retardamento pode ensejar inclusive a imputação de crime.

Ainda na LACP existe a previsão de que se esgotadas as diligências, o investigador não se convencer da existência de fundamento para a propositura da ação civil pública, promoverá o arquivamento do inquérito ou peças informativas, com o devido fundamento de seu entendimento e submeterá à reapreciação pelo Conselho Superior do Ministério Público – CSMP. Caso o órgão CSMP não homologue o arquivamento, designará outro membro do Ministério Público para ajuizar a ação (BRASIL, 1985).

Na Constituição Federal também não houve maiores detalhamentos, apenas que o Ministério Público pode expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (BRASIL, 1988).

Na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), há, no artigo 26, a previsão de que o Ministério Público pode expedir notificação para colher depoimentos e que o não comparecimento pode ser objeto de condução coercitiva.

Também reafirma o poder requisitório às entidades públicas e privadas em relação a informações e documentos, especifica a possibilidade de promover inspeções e diligências em órgãos e entidades, de requisição para a autoridade competente de instauração de sindicâncias ou outros procedimentos cabíveis, além do dever da publicidade de seus procedimentos não disciplinares (BRASIL, 1993).

Ainda em âmbito nacional o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) regulamentou a tramitação do Inquérito Civil com a Resolução n.º 23, de 14 de setembro de 2007. A Resolução tem por base a disposição constante no artigo 130-A, inciso I, da Constituição Federal que prevê que cabe ao CNMP zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência (BRASIL, 1988).

Segundo a Resolução o inquérito civil (PAC) tem a natureza unilateral e facultativa. É instaurado para apurar fato que possa autorizar a defesa dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

O PAC pode ser instaurado por ofício, requerimento ou representação de pessoas ou autoridades e por designação do Procurador-Geral de Justiça ou outros órgãos da administração do Ministério Público (CNMP, 2007).

No prazo de 30 dias, a partir do requerimento ou representação pode haver o indeferimento da instauração do procedimento se não configurar infração aos direitos tutelados pelo Ministério Público ou se o fato já tiver sido objeto de investigação ou de ação civil pública ou, ainda, se os fatos apresentados já se encontrarem solucionados (CNMP, 2007).

Por isso, no período de avaliação inicial, as reclamações são chamadas de Notícia de fato, apesar de não constarem expressamente na Resolução, mas é a nomenclatura utilizada em Rondônia, como já referido anteriormente (MPRO, 2013). No caso de indeferimento, deverá ser dada ciência ao reclamante que pode recorrer ao Conselho Superior do Ministério Público, em um prazo de dez dias.

O condutor do procedimento pode reconsiderar ou manter a decisão, caso que deve enviar para reapreciação pelo órgão superior responsável. Se optar pela instauração, a notícia de fato deve ser autuada como Procedimento Preparatório (PP) e registrado com numeração que será mantida ainda que convertido em inquérito civil. O prazo para conclusão do Procedimento Preparatório é de 90 dias, prorrogáveis por igual período. No final deverá arquivar, promover a ação civil ou converter em ICP (CNMP, 2007).

Se convertido em Inquérito civil, deverá ser feita portaria que constará o fundamento legal que autoriza a ação do Ministério Público e a descrição do fato objeto do inquérito civil; a identificação possível do reclamante e a quem o fato é atribuído; a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais; e determinação da publicidade do ato.

O inquérito civil tem prazo de um ano para ser concluído, que pode ser renovado o prazo, desde que justificada prorrogação, dando-se ciência ao órgão revisor a cada prorrogação (CNMP, 2007).

Na instrução do PAC deverão ser juntadas, em ordem cronológica, todas as provas legalmente admitidas que deverão ser numeradas em ordem crescente. A publicidade deve ser a regra, sendo que pode haver exceção, desde que exista uma decisão fundamentada para a restrição (CNMP, 2007).

No caso de arquivamento, o procedimento deverá ser remetido ao órgão revisor que poderá tomar uma das seguintes providências: homologar o arquivamento, determinar diligências complementares essenciais ao deslinde da controvérsia ou decidir pela continuidade do PAC, caso em que designará outro membro para atuar.

Caso entenda que o PAC seja de atribuição de outro Ministério Público, deverá fazer a remessa dos autos ao órgão revisor, para que proceda de forma análoga ao de arquivamento (CNMP, 2007). O desarquivamento do PAC pode ocorrer diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, poderá ocorrer no prazo máximo de seis meses após o arquivamento, e se transcorrido esse período deverá ser instaurado novo PAC, sem prejuízo das provas já colhidas (CNMP, 2007).

#### **4.2.2 Regulamentação do Procedimento Apuratório Cível em Rondônia**

No âmbito estadual, a regulamentação do PAC pode ser considerada, desde já, como a primeira das fragilidades e potencial risco em uma análise de cenário, em razão das diversas alterações legislativas realizadas existe uma insegurança jurídica que pode ter efeitos negativos na condução das apurações.

A Lei orgânica do Ministério Público de Rondônia, a Lei complementar estadual n.º 93/93 e a própria Constituição estadual sofreram alterações que implicam na limitação do poder investigatório dos membros do *parquet* estadual, especialmente os que atuam em primeiro grau. Antes de adentrar nas questões discutíveis, será feita uma abordagem do que não gera prejuízos e até mesmo regulamenta o PAC.

A Lei orgânica de Rondônia tem a vantagem de especificar que o PAC pode ser instaurado para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais, indisponíveis e homogêneos e, também, trata dos atos lesivos ao patrimônio público e moralidade administrativa (RO, 1993).

Existe a previsão de o PAC deve ter a portaria de instauração publicada no órgão oficial, com o número e o nome do membro responsável por sua condução e que deve ser autuado, recebendo numeração sequencial (RO, 1993).

Essa Lei prevê também que o membro do Ministério Público deve receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promovendo as apurações cabíveis, que devem ser iniciadas em até trinta dias, além de dar-lhes as soluções adequadas e zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos (RO, 1993).

Em caráter de restrição foram instituídas, pela Lei complementar 469, de 19 de agosto de 2008, alterações que tem como objeto a criação de uma espécie de foro especial nos PAC para algumas autoridades, o que contraria a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e, por derivação da Constituição Federal.

Com a nova redação dada pela LC 469, a atribuição do Procurador-Geral de Justiça é a defesa dos direitos difusos, sociais e individuais indisponíveis quando a autoridade reclamada for o Vice-Governador, Procurador-Geral do Estado, Secretário de Estado, Presidente de Autarquia, Deputado Estadual, Magistrado, Membro do Ministério Público ou Conselheiro do Tribunal de Contas, para algumas das situações mesmo que findo o mandato ou investidura do cargo (RO, 1993).

Como já referenciado no estudo, a atribuição especial do Procurador-Geral de Justiça só é legalmente prevista, em nível federal, para o Governador do Estado, Presidente da Assembleia Legislativa e os Presidentes de Tribunais, conforme disposto no artigo 29, VIII, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993).

O objetivo aparente dos legisladores seria o de criar uma proteção em relação às ações ligadas à defesa do patrimônio público, mas na prática faz com que qualquer tipo de atividade ministerial, como a defesa da educação, caso perpassasse por uma daquelas autoridades, como o

Secretário Estadual de Educação, seja de atribuição exclusiva do Procurador-Geral de Justiça, o que pode inviabilizar o sistema, se tudo ficar concentrado em apenas um membro do Ministério Público.

Também foi inclusa uma alteração para que todas as notificações e requisições decorrentes dos PAC devam ser feitas pelo Procurador-Geral de Justiça, quando forem dirigidas ao Vice-Governador do Estado, aos Conselheiros do Tribunal de Contas, os Secretários de Estado ou ao Procurador-Geral do Estado.

Para efeito de comparação, esta exceção é prevista, em nível nacional, para o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, que serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça (RO, 1993).

Existem diversos outros artigos que atentam contra a Constituição Federal, como o que determina que o membro só possa atuar em uma Promotoria de Justiça pelo período máximo de um ano, mas como não é o foco da pesquisa, não serão abordados.

Em relação à LC 469/2008, a CONAMP ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade n.º 4142 em 16 de setembro de 2008, já com as manifestações do Procurador-Geral da República e da Advocacia-Geral da União, ou seja, está pronto para ser colocado em pauta, mas está concluso para o relator desde 2009, originalmente o Ministro Joaquim Barbosa e desde 2013, com o Ministro Roberto Barroso (BRASIL, 2013).

Já na Constituição Estadual, houve a alteração pela Emenda Constitucional n.º 94, de 24 de janeiro de 2015, que estabelece que compete exclusivamente ao Procurador-Geral de Justiça promover o ICP quando o ato discutido for praticado pelo Governador do Estado, pelos Membros do Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e da Defensoria Pública (RO, 2015).

Em relação a essa alteração foi proposta pela CONAMP a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5281 em 24 de março de 2015, cujo relator é o Ministro Dias Toffoli. Já existe parecer da Procuradoria-Geral de Justiça e está concluso para o relator desde 07 de julho de 2015 e, deve ainda, ter o parecer da Advocacia Geral da União. Aliás, existe também a ADI 5324, que trata da mesma matéria, tendo sido proposta pela Procuradoria-Geral da República (BRASIL, 2015).

Internamente, o PAC é regulamentado pela Resolução n.º 05 do Colégio de Procuradores do MPRO, editada em 25 de outubro de 2010 e, também, com consolidação prática no Manual das Promotorias de Justiça (MPRO, 2013).

A Resolução n.º 05/2010-CPMPRO não traz diferenças substanciais em relação à resolução editada pelo CNMP, mas ratifica parte do texto impugnado na ADI 4142, ao prever

que os ofícios dirigidos aos secretários de estados e conselheiros do tribunal de contas serão encaminhados pelo PGJ.

Ou seja, o Promotor de Justiça que conduz o PAC, se necessitar de alguma medida por parte do Secretário estadual da educação, deve redigir o ofício, enviá-lo ao PGJ que fará o encaminhamento para o gestor.

Tal previsão pode ser explicada pelo fato de as ações diretas de inconstitucionalidade não terem sido ainda julgadas e não havendo sequer medida liminar em sentido contrário, todas as normas aqui citadas estão vigentes e, portanto, poderiam ser cumpridas pelos Promotores de Justiça ou exigidas pelas autoridades envolvidas nos PAC.

Deve ser aqui ressaltado que a expressão é ‘poderiam’, pois como se trata de entendimento jurídico discutível também pode deixar de ser observado na condução dos autos, por isso foi feita a menção de que é uma fragilidade institucional e risco externo.

Além disso, é de se destacar na resolução do MPRO, que em caso de arquivamento se Procedimento Preparatório ou ICP, na remessa ao Conselho Superior para análise sobre a homologação, deverá ser precedida de cientificação pessoal dos interessados ou via Diário de Justiça no caso de impossibilidade de pessoal (MPRO, 2010).

Algumas outras normas constantes na Resolução 05/2010-CPMPRO, assim como algumas orientações constantes no Manual das Promotorias de Justiça, serão expostas nos próximos tópicos, quando for feita a abordagem dos instrumentos de atuação extrajudiciais em espécie.

#### **4.2.3 Termo de Ajustamento de Conduta**

O Termo de ajustamento de conduta (TAC) ou compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento jurídico conferido ao Ministério Público e a outros órgãos públicos que podem oferecer ação civil pública para a resolução negociada de conflitos que envolvam direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos (RODRIGUES, 2012).

Apesar de Rodrigues (2012) utilizar as nomenclaturas como sinônimas, no que é acompanhado por outros como Ismail Filho (2011), Macêdo (2012) sustenta que o correto é compromisso de ajustamento de conduta e que o meio utilizado para se materializar o comprometido. Por sua vez, Garcia (2015) prefere Termo de compromisso de ajustamento de conduta. No presente estudo foi feita a opção por Termo de Ajustamento de Conduta, em razão de que em sua forma abreviada “TAC” ser a mais conhecida.

No TAC, os órgãos legitimados e o investigado podem fazer tratativas para que o objeto da investigação seja implementado, se possível, reparado ou que exista a prevenção de danos futuros das condutas tidas como irregulares, constituindo-se, um título executivo extrajudicial, após cumpridas todas as formalidades exigidas (MACÊDO, 2012).

Deve ser ressaltado que ele pode ser obtido em juízo, durante o processo e nesse caso, trata-se de um título judicial (CUNHA, 2012), portanto é possível até a opção de se fazer o TAC e fazer a homologação em juízo, tornando-o em título executivo judicial, como já decidiu o STJ no REsp 1572000 (BRASIL, 2015).

A aparente singeleza do instrumento traz várias dificuldades, que importam na redução de sua utilização na prática. A primeira delas é fazer a distinção de quais seriam os objetos passíveis do ajustamento, pois nem ao Ministério Público, nem aos outros órgãos legitimados é dada possibilidade de transigir, de dispor dos bens tutelados, por que pertencem a terceiras pessoas (coletivos ou individuais homogêneos) ou a todos (difusos), como já abordado anteriormente.

De fato, não poderia o Ministério Público transigir o direito à educação ou permitir a degradação ambiental, há aqui um descompasso entre a legitimidade e a titularidade de interesses o que realça a questão da indisponibilidade.

No caso, não se trata de uma transação no seu sentido mais comum, o que é negociado é a necessidade da intervenção judicial, a antecipação daquilo que seria obtido na ação civil pública se houver o atendimento das determinações legais exigidas para a conduta do investigado e a imposição de cominações.

Só se negocia, portanto, aspectos periféricos do direito material lesado, mantendo-se, as possíveis sanções penais ou civis decorrentes da prática do ato ilegal (GARCIA, 2015). O STJ já decidiu no REsp 1468061 por exemplo, que a celebração de um TAC não implica em extinção da punibilidade penal (BRASIL, 2016).

A previsão legal do TAC está na LACP, no artigo 5º, §6º ao dispor que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, mas, também presente entre outras normas como no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

As partes do TAC estão previstas na própria lei, de um lado, os legitimados para propor a ação civil pública e do outro, os interessados, ou seja, o responsável pela ameaça ou lesão aos direitos tutelados, podendo ser pessoa física ou jurídica e até mesmo aquelas que não têm personalidade jurídica, como a massa falida (RODRIGUES, 2012).

Rodrigues (2012) afirma que existe distinção entre o agente violador da norma e o tomador do compromisso, o compromitente, que pode ser, por exemplo, a pessoa jurídica a qual o infrator esteja vinculado. O TAC deve ser feito com aquele que detém poderes ou representatividade e não por ser o infrator. Nesse sentido já decidiu o STJ no REsp 1524466 (BRASIL, 2016).

Para ter validade, é dispensável a presença ou assinatura de testemunhas e como efeitos pode ter o estabelecimento de responsabilidade do compromissado, sob pena de cominação a ser estipulada em cada termo e, também, o de suspender o PAC naquilo que faz parte de seu conteúdo pode continuar naquilo que não está em sua abrangência (CUNHA, 2012), podendo continuar naquilo que não está em sua abrangência (RODRIGUES, 2012);

#### **4.2.3.1 Regulamentação do TAC no estado de Rondônia**

A LC 93/93, a Lei Orgânica do MPRO, prevê duas condicionantes para a exigibilidade do TAC. A primeira é a publicidade, já que o TAC só poderá ser exigível após ser publicado no Diário Oficial (42, §2º) e que se tiver que ser assinado por qualquer das autoridades a que lei estadual diz ser de atribuição do Procurador-Geral de Justiça, este não poderá delegar a atribuição (45, §2º), ou seja, todos os TAC que envolvam a política educacional estadual estão centralizados figura do PGJ (RO, 1993).

No âmbito interno, a já mencionada Resolução 5/2010-CPMPRO tem maior detalhamento sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta, nomenclatura utilizada na norma. A resolução reafirma que pode ser celebrado com o responsável pela ameaça ou lesão aos direitos tutelados pelo MP e que pode ter como objeto a reparação do dano, a adequação às exigências legais ou para compensação ou indenização pelos danos que não possam ser recuperados e que pode conter cominações em caso de inadimplemento (MPRO, 2010).

Prevê que o TAC pode ser extrajudicial, judicial e, ainda, que pode haver aditamento de seus termos iniciais e a fiscalização do cumprimento das medidas ali ajustadas, bem como a eventual execução (MPRO, 2010).

Agora se faz uma análise daquilo que é inovador e pode gerar algumas discussões. A resolução prevê que o TAC é eficaz a partir de sua celebração, salvo disposição em contrário (artigo 32, §2º), contudo, deve ser submetido ao Conselho Superior para homologação, em um procedimento assemelhado ao do arquivamento (MPRO, 2010).

O órgão revisor pode tomar três tipos de decisão. O primeiro é homologá-lo (32, §7º, I), caso em que incumbirá ao membro do Ministério Público que o celebrou fiscalizar o efetivo



cumprimento do compromisso, que ficará também comprometido a fazer das devidas certificações nos autos, como consta no artigo 32, § 8º (MPRO, 2010).

A segunda opção do órgão revisor é determinar o seu aditamento caso verifique alguma omissão que inviabiliza a proteção ao bem jurídico tutelado ou falha que impossibilite a sua plena execução (32, §7º, II). Por fim, pode não homologar, rescindindo, se constatar algum vício insanável, caso deverá ser remetido à Procuradoria-Geral de Justiça para designar outro membro do Ministério Público que irá atuar no PAC (32, §7º, III).

A previsão da eficácia imediata do TAC não é compatível com a Resolução, pois somente após a homologação é que poderá ser exigível, sob pena de tornar juridicamente insegura, caso seja o órgão revisor a rescinda ou determine o seu aditamento. O mesmo deve ocorrer em relação às eventuais multas cominatórias, que só poderão ser exigíveis após a homologação pelo órgão revisor, apesar da redação do artigo 43, §4º não apresentar condicionante nesse sentido.

Após cumprido o TAC, o respectivo PAC será arquivado e será dada ciência ao órgão revisor. Aqui é a primeira vez que aparece uma norma menos burocrática, que não exige o retorno ao Conselho Superior para fazer a conferência do acompanhamento da execução, passando-se imediatamente ao arquivamento, sem a necessidade de nova homologação.

#### **4.2.4 Recomendação Ministerial**

Quando trata da importância da atuação resolutiva do Ministério Público, Miranda (2010) afirma que um dos importantes instrumentos é a recomendação, que é o ato formal, em que são expostas as razões fáticas e jurídicas da instituição sobre determinada situação em concreto, com o objetivo de advertir e persuadir a que terceiro pratique ou deixe de fazer determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos ou do respeito dos bens, direitos e interesses cuja defesa cabe ao Ministério Público.

Essa possibilidade de o Ministério Público expedir recomendações para que sejam adotadas providências em questões afetas aos direitos por ele tutelados está prevista na Lei 8.8625/93, a lei orgânica nacional do Ministério Público, no artigo 27, IV, que deve promover recomendações dirigidas aos órgãos e entidades, públicos, concessionários e permissionários de serviço público, ou ainda, que exerçam outra função delegada estatal ou executem serviço de relevância pública, a fim de garantir a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual.

Na Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, a Lei Orgânica do Ministério Público da União, prevê no artigo 6º, inciso XX, a competência do seu membro expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Essa norma é aplicável no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, por força do artigo 80, da Lei 8.625/93 (GARCIA, 2015).

Além do que, como já referido, na sua missão de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público deve zelar pelo respeito efetivo dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, promovendo as medidas necessárias para garanti-los. Para tanto, pode exercer outras funções que lhe forem conferidas, ou seja, o que for necessário para tornar efetiva as disposições constitucionais (MIRANDA, 2010).

Quando emana uma recomendação, o Ministério Público atua como *ombudsman* ou defensor do povo, em que a sua força vinculativa é mais moral e política que jurídica, eis que não tem caráter vinculativo, mas serve como alerta para que caso não atendida, poderão advir outras medidas, inclusive, as judiciais (ISMAIL FILHO, 2011).

Dentre os motivos que a tornam moralmente vinculativa, está o fato de que mantido o ato apontado como irregular ou ilícito pela recomendação, pode ser caracterizado o dolo necessário, por exemplo, para a imputação de improbidade administrativa (GARCIA, 2015).

Miranda (2010) afirma que o instituto tem uma ampla gama de possibilidades de utilização, podendo ser utilizada em qualquer área de atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, sociais e individuais homogêneos. Pode ser proposta para pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, desde que possa fazer ou deixar de fazer algo em benefício dos direitos tutelados.

Por exemplo, pode haver recomendação para que os estabelecimentos de ensino, público ou particulares, evite a distribuição ou venda de alimentos não saudáveis. Aliás, em relação à educação básica, em razão do seu público alvo, existe a previsão expressa da recomendação no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

O CNMP editou uma norma específica sobre o tema, a Resolução 162/2017, que foi publicada em 19 de abril, e que traz alguns dos entendimentos consolidados desse instrumento de atual extrajudicial pelo Ministério Público (CNMP, 2017).

Segundo a resolução, na recomendação devem ser expostos em ato formal, as razões fáticas e jurídicas de determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de

relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição.

Também afirma que a recomendação é um instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas e que em razão de sua natureza de persuasão não tem caráter coercitivo e aponta diversos princípios como a máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas; caráter preventivo ou corretivo; resolutividade; segurança jurídica; e, a ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais.

Relevante na resolução a previsão de que, em regra, não pode ser expedida quando já existir ação judicial sobre o mesmo objeto e com os mesmos destinatários. Nesses casos deve haver uma fundamentação específica, desde que não contrarie decisão judicial e, também, que pode indicar as medidas que entende cabíveis, em tese, no caso de desatendimento da recomendação, desde que incluídas em sua esfera de atribuições.

Fica evidenciado no texto regulamentador de que a resolução, por si só, não implica em extinção do PAC, visto que existe a previsão de que o atendimento da recomendação será apurado nos autos do inquérito civil, procedimento administrativo ou preparatório em que foi expedida.

Em Rondônia, a Lei Complementar 93/93 se limitou a repetir o texto da lei orgânica nacional ao dispor sobre a recomendação ministerial. Internamente, a Resolução 5-2010-CPMPRO, prevê que as recomendações devam ser fundamentadas e tenham como objeto a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou dos bens, direitos e interesses que cabe ao Ministério Público defender (MPRO, 2010).

Prevê, ainda, que deverá ser indicado prazo para cumprimento, as providências que devem ser adotadas e que no caso de desatendimento, poderá ser instaurado PAC ou celebrado TAC ou ação civil pública (MPRO, 2010).

O artigo 34 da Resolução do MPRO, repete um trecho da resolução 23/2007 do CNMP e afirma que é vedada a expedição de recomendação como medida substitutiva ao compromisso de ajustamento de conduta ou à ação civil pública, o que gera uma certa dúvida em relação à oportunidade da expedição.

Quando é cabível a recomendação? Se for entendido que é possível a propositura do TAC, em quase nenhum momento seria possível o instrumento de persuasão moral, a não ser que só somente seja exigida para a caracterização do dolo. No exemplo citado, do fornecimento de alimentos não saudáveis, teoricamente é possível o TAC, por conta da ofensa ao direito a uma alimentação sadia.

É evidente que a recomendação não pode ser expedida para a reparação do dano ou para a compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados, mas existe a similitude quando se trata da adequação da conduta às exigências legais ou normativas.

Rodrigues (2012) ao comentar a norma afirma que deve haver interpretação mais restrita à vedação, sob pena de tornar inócua a previsão legal da recomendação. A interpretação seria a de que primeiro deve ser feita a recomendação e, caso não cumprida, buscar-se o título executivo, extrajudicial ou judicial, pelo TAC ou ACP.

Até porque a recomendação atende aos princípios como proporcionalidade e razoabilidade e, também, ao diálogo e conscientização dos gestores das políticas públicas, que são características inerentes à atuação extrajudicial.

A autora tem razão, até porque como instrumento útil e efetivo para os membros do Ministério Público, que podem atuar de maneira resolutiva, em questões de extrema relevância, com celeridade, em atuação muitas vezes preventiva, sem a necessidade da provocação do Poder Judiciário, deve ter seu uso fomentado e não restringido (MACÊDO, 2012).

#### **4.2.5 Audiências Públicas**

As audiências públicas são importantes instrumentos para atender ao Ministério Público resolutivo. São reuniões abertas, que têm como objeto a discussão de temas de direito coletivos ou difusos (FERRAREZI, 2009). Nas audiências públicas todos os atores sociais promovem um diálogo com o órgão público responsável por determinada política pública (CÉSAR, 2011).

São canais de discussão com a comunidade, não vinculam a ação dos gestores, mas estes demonstram que estão abertos a ouvir para que exista uma solução menos traumática, mais conciliadora para o caso em análise (CÉSAR, 2011).

No âmbito do Ministério Público, pode ajudar a direcionar as ações coletivas no ponto mais urgente, dando-lhes maior legitimidade político-social, pois consistem, em um instrumento pelo qual o cidadão e a sociedade civil podem colaborar com o MP no exercício de suas finalidades institucionais, já que nelas existe a coleta de informações, depoimento, sugestões e críticas sobre o tema (FERRAREZI, 2009).

A Lei 8625/93 prevê no artigo 27, IV, que cabe ao MP exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito e, para tanto, dentre outras providências, está a de promover audiências públicas (BRASIL, 1993).

A promoção de audiências no Ministério Público vem sendo fomentada, tanto que o CNMP editou a Resolução 82, de 29 de fevereiro de 2012, que trata exclusivamente da temática.

Segundo a resolução, as audiências públicas devem ser realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar na sociedade e no Poder Público, elementos que auxiliem os fundamentos da decisão do órgão do Ministério Público (CNMP, 2012).

As audiências públicas devem ser precedidas por um edital de convocação no qual constarão a data, o horário e o local da reunião, bem como o objetivo e a forma de cadastramento dos expositores, além da forma de participação dos presentes (CNMP, 2012).

Apesar de não tratada, deve haver uma participação induzida de pessoas que conheçam com maior profundidade o problema a ser debatido, a fim de não tornar o debate menos profrífico.

Há o alerta de que as deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações surgidas na audiência pública têm apenas um caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos (CNMP, 2012).

Em razão da transparência e da participação popular nesse tipo de procedimento, ao final da tramitação do PAC deve haver a divulgação de um relatório onde deverão constar as providências tomadas, como o arquivamento ou a celebração de TAC, por exemplo (CNMP, 2012).

#### **4.2.6 Audiências e Reuniões Ministeriais**

A audiência pública tem como visto um caráter mais amplo e é destinada a toda a sociedade, já aqui se trata de audiência mais direcionada, específica para determinado grupo de pessoas. Também não se confunde com as audiências para instrução dos PAC, e é certo que mesmo nestas pode haver uma solução por composição entre as partes.

A audiência aqui referida é aquela em que podem ser feitos debates e discussões. Destina-se a persuadir a Administração, ou ente que a represente na demanda que se apresenta ao MP, a fim de que sejam esgotadas todas as possibilidades antes da busca pela solução judicial (PACCAGNELLA, 1999).

Segundo Ismail Filho (2011), na audiência ministerial, as partes envolvidas comparecem ao MP que analisará os fatos à luz da presença dos interesses tutelados

institucionalmente e, dentre outras soluções, procura uma conciliatória, para que haja celeridade. Ainda segundo o autor é uma das formas mais interessantes e efetivas de se agir de forma resolutive.

#### **4.2.7 Requisições Ministeriais**

Cabe aqui distinguir as espécies de requisições. A primeira delas é a prevista na LACP, e para instrução do PAC, o membro do MP pode requisitar documentos, realização de exames, perícias (MACÊDO, 2012). Existe também a requisição de instauração de inquérito policial, que está prevista em diversas normas, inclusive na Constituição Federal (GARCIA, 2015). Ambas têm força coercitiva e podem ser causa de ação penal por descumprimento.

Uma terceira espécie, que interessa na pesquisa, é a que importa em uma medida, um fazer ou não fazer, por parte dos serviços de saúde, educacionais e de assistência social, para o desempenho das atribuições ministeriais e que está prevista em normas como o Estatuto da Criança e do Adolescente ou no Estatuto do Idoso (ISMAIL FILHO, 2011).

Tecnicamente não seria uma requisição, por falta disposição expressa, mas as disposições destas normas se coadunam com a determinação constitucional de que a instituição deve zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos, dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição e, para isso, deve promover as medidas necessárias (BRASIL, 1988).

Ismail Filho (2011) afirma que é um instrumento de relevância ímpar que faz a promoção da justiça social no caso em concreto em análise e que, na prática, tem demonstrado bons resultados, apesar de não ter a força vinculativa de uma decisão judicial, que deverá ser obtida, caso não exista o cumprimento da determinação ministerial.

Deve ser salientado que essas são as formas mais conhecidas e regulamentadas no âmbito do Ministério Público de Rondônia, contudo, como a própria Constituição Federal e as leis orgânicas preveem não existe uma limitação às formas de atuação do Ministério Público, por isso, podem surgir outras possibilidades no aprofundamento da pesquisa.

#### **4.3 Verificação dos Instrumentos da Atuação Extrajudicial mais Utilizados no MPRO**

Para fazer a verificação dos meios utilizados no MPRO na atuação extrajudicial nas contribuições às políticas públicas da educação, é necessário conhecer um pouco do sistema de informação e controle utilizado na instituição.

O sistema de informação é denominado *Parquetweb* e é uma plataforma em que devem ser cadastrados todos os procedimentos do MPRO, sejam da área fim, como os PACs ou processos judiciais, sejam os da área meio, como os referentes à parte administrativa. Também devem ser inseridas todas as movimentações, feitas nos procedimentos, permitindo assim um controle sobre toda a atuação do Ministério Público.

O sistema *Parquetweb* alimenta outras plataformas internas e externas e é o mais importante o banco de dados do CNMP, que serve de base para as análises estatísticas de todo o Ministério Público brasileiro. Para tanto, é necessária uma interface de comunicação para que haja compatibilidade nas informações recolhidas.

Essa padronização das nomenclaturas das atividades do Ministério Público foi estabelecida na Resolução nº 63/2010 do CNMP e é denominada de Tabelas Unificadas do Ministério Público (TUMP). É relevante esclarecer que as tabelas também guardam sintonia com as tabelas unificadas do Poder Judiciário e que permite uma integração com o sistema do Poder Judiciário (CNMP, 2013).

As Tabelas Unificadas (TUMP) se dividem em quatro tabelas. Tabela de classes, que unificada a nomenclatura de classificação dos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais do MP. Tabela de assuntos, padroniza as diversas matérias e temas discutidos nos processos judiciais e PACs.

Tabelas de movimentos, que trata dos registros dos atos praticados por membros e servidores do MP. E, Tabela de atividades não procedimentais, que trata das ações realizadas por membros do MP, institucionalmente, mas que não estão vinculados a processos judiciais ou PACs (CNMP, 2013).

As TUMP são de observância obrigatória, implantadas em todo o MP brasileiro e são mutáveis, devendo ser objeto de revisão e aprimoramento constantes, a fim de se adequar às inovações legislativas, administrativas e tecnológicas, alterações estas que deverão ser feitas pelo Comitê Gestor Nacional das Tabelas Unificadas (CNMP, 2013).

No levantamento inicial da pesquisa foram verificadas, contudo, algumas imprecisões que podem afetar não só o presente estudo, mas também os resultados analíticos da instituição. Na tabela de classes da TUMP não existe a categoria “atendimento”, presente na tabela do MPRO.

O atendimento é um procedimento simples, prévio, que decorre do atendimento feito às pessoas que se dirigem ao MP para reclamar ou sanar dúvidas. Assim, pode ser que a orientação seja a de que aquele problema não seja de atribuição do MP e exista um simples

encaminhamento para o órgão responsável ou esclarecimento da existência ou não de um direito (MPRO, 2013).

Mesmo no caso de ser de atribuição do MP, o atendimento pode implicar em solução imediata ou rápida, solucionada, por exemplo, por contatos com determinados órgãos por ofício ou até mesmo de forma oral.

Nestas situações, bastantes comuns na atividade institucional, é feita a opção pela não formalização do procedimento, apenas se faz o cadastramento dos dados pessoais do reclamante e do reclamado, para fins de controle. Caso demande maiores diligências deve ser instaurada a notícia de fato (MPRO, 2013).

Outra incompatibilidade ocorre na tabela assuntos, que é dividida em até cinco níveis, quanto maior for a necessidade da especificação dos temas (CNMP, 2013). Na TUMP a educação está localizada na seguinte configuração: **Nível 01:** direito administrativo e outras matérias de direito público. **Nível 02:** serviços. **Nível 03:** Ensino Fundamental e Médio. **Nível 04:** são as áreas especializadas da educação básica, na forma demonstrada na Figura 2.

**Figura 2** - Tabelas de assuntos



Fonte: CNMP (2016)

Antes de comparar com a tabela do Ministério Público de Rondônia, podem ser feitas duas observações. A primeira, a impropriedade de se tratar a educação básica sinônimo de ensino fundamental e médio, a própria tabela mostra que existem diversas fases da educação, como a pré-escolar, por exemplo. Além disso, trata-se de uma falta de tecnicismo, na medida em que a Constituição Federal, quanto a LDB, tratam por educação básica a fase que vai da creche até o ensino médio.



Também é de destacar o fato de se colocar separadamente a educação inclusiva, pois esta é uma espécie da educação básica ou superior e não um outro gênero, o que seria até incongruente com a própria intenção de se incluir a todos no sistema geral da educação. Além do que torna a situação mais complexa na prática quando é preciso decidir, por exemplo, se a contratação de um profissional especializado é ensino especial (vinculado ao ensino fundamental e médio) ou educação inclusiva.

No sistema *parquetweb*, onde se faz o cadastramento dos PACs do âmbito do Ministério Público de Rondônia, foram feitas duas pesquisas a primeira utilizando a expressão “educação” e a segunda, utilizando a expressão “ensino”, para verificar quais seriam os resultados apresentados e, com isso, as opções para os Promotores de Justiça da educação estão demonstradas nas Figuras 3 e 4.

**Figura 3** - Tabela assunto educação

Descrição	Exibir a árvore hierárquica
EDUCACAO	<input checked="" type="checkbox"/>

Expandir todos | Fechar todos

Assuntos

- 14 - DIREITO TRIBUTÁRIO
  - 6031 - Contribuições
    - 6033 - Contribuições Sociais
      - 6037 - Salário-Educação
- 9985 - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
  - 10028 - Serviços
    - 10029 - Ensino Superior
      - 10031 - Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa
      - 10046 - Financiamento Privado da Educação e/ou Pesquisa
      - 10048 - Provão - Avaliação da Educação Superior
    - 10051 - Ensino Fundamental e Médio
      - 10062 - Educação Pré-escolar
      - 10063 - Educação Profissionalizante
      - 1000054 - Programas relacionados à educação
      - 1000056 - Escola Pública de educação de jovens e adultos
      - 1000057 - Escola Particular de educação de jovens e adultos
    - 900163 - Educação Inclusiva

Fonte: MPRO (2017)

**Figura 4** - Tabela assunto ensino

Assuntos	
Descrição	Exibir a árvore hierárquica
ENSINO	<input checked="" type="checkbox"/>
Expandir todos   Fechar todos	
Assuntos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>9633 - DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE           <ul style="list-style-type: none"> <li>9964 - Seção Cível               <ul style="list-style-type: none"> <li>11818 - Medidas de proteção                   <ul style="list-style-type: none"> <li>11998 - Matrícula e Frequencia obrigatória em escola oficial de Ensino Fundamental</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> <li>9985 - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO           <ul style="list-style-type: none"> <li>10028 - Serviços               <ul style="list-style-type: none"> <li>10029 - Ensino Superior</li> <li>10051 - Ensino Fundamental e Médio                   <ul style="list-style-type: none"> <li>10055 - Exame Nacional de Ensino Médio / ENEM</li> <li>10058 - Ensino Especial</li> <li>1000052 - Escola Particular de ensino médio</li> <li>1000053 - Escola Pública de ensino médio</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	
Resultado da pesquisa	

Fonte: MPRO (2017)

Verifica-se uma divergência dentro do próprio sistema do MPRO se feita a opção ensino. Isso porque aparecem tão somente as opções relativas ao ensino médio, mesmo que no segundo nível indique que seriam ensino fundamental e médio.

Quando feita a opção educação, não aparecem resultados para o ensino fundamental e médio, o que certamente afeta os resultados das pesquisas, especialmente quando comparados com o sistema TUMP. Neste estudo foi feita a indexação com as expressões “educação” e “ensino” para ampliar o número de procedimentos.

Outra observação a ser feita é que na pesquisa para o presente estudo, foi feito o levantamento inicial apenas com os procedimentos instaurados em 2016, mas posteriormente poderão ser ampliadas as buscas específicas por instrumentos extrajudiciais em períodos distintos, apesar de haver uma dificuldade um pouco maior na obtenção dos dados.

Por conta da implantação gradativa das tabelas únicas e, também, porque a educação sempre ficou muito atrelada à atuação da infância e juventude, os dados referentes a essa área específica da política pública tinham e, talvez ainda tenham, imprecisão estatística, como será demonstrado na evolução dos dados obtidos na publicação ‘Ministério Público – um retrato’ elaborada anualmente pelo CNMP, a partir do ano de 2013.

No ano de 2012, houve uma publicação inicial, mas não fazia distinção entre as diversas áreas de atuação. Na edição de 2013 constou que haviam sido instaurados 49 procedimentos relativos ao direito à educação, número que foi evoluindo para 294, 1.132 e 1.151, a cada nova

edição (CNMP, 2016). Um fator a ser observado é que nas edições dos anos 2013 e 2014 constavam os números de arquivamentos com e sem TAC.

Foi constatada em relação às edições 86/02 em 2013 e 119/07, sendo o primeiro número, o que demonstra uma tendência de soluções sem a formalização de ajustes de condutas (CNMP, 2016), mas é de se destacar ainda que eram apresentados os números de ações judiciais propostas: sete em 2013 e três em 2014, que se comparados ao número de arquivamentos demonstra que já existe a opção por soluções extrajudiciais quando se trata da defesa da política pública da educação básica, o que é confirmado nas demais edições, ainda que o tema seja tratado em conjunto com toda a atuação em áreas cíveis.

Especificamente em relação aos dados estaduais, foram obtidos no Departamento da Tecnologia de Informação (DTI) do MPRO, responsável pelo sistema *Parqueweb*, e foi disponibilizado no formato.xls, do programa Excel e que foi possível formatar a Tabela 3.

**Tabela 3** - Procedimentos instaurados em 2016 - educação

<b>Tipos de procedimentos</b>	<b>Quantidade</b>
Notícia de fato coletiva	179
Notícia de fato individual	525
Procedimento preparatório coletivo	82
Procedimento preparatório individual	30
Inquérito civil coletivo	02
Procedimento administrativo coletivo	08
Atendimento	176
Total	1002

Fonte: MPRO (2017)

Na Tabela 3, constam apenas os procedimentos instaurados em 2016, o que poderá dar um cenário mais atual da atuação dos promotores de justiça no âmbito da política pública educacional. Foram 271 procedimentos coletivos, 555 individuais, além dos 176 atendimentos, em que dado caráter de conhecimento inicial da demanda não é necessário esse tipo de indicação, mas deve manter a mesma proporção entre os coletivos e individuais.

Os dados obtidos apontaram que foram arquivados 820 procedimentos ainda no ano de 2016, o que sugere um índice de atendimento da demanda (nomenclatura utilizada pelo CNMP) ou de resolutividade em torno de 80%, já que nesses casos estão incluídos também os indeferimentos de instauração de PACs (13) e os arquivamentos sem êxito (31).

Essa alta resolutividade é mais evidente em relação aos procedimentos individuais, tanto que apesar de ser o maior número em notícias de fato (primeiro estágio), diminui para menos de 10% no que se refere aos procedimentos preparatórios (segundo estágio) e nenhum inquérito civil público.

Nos coletivos, do total de 271 procedimentos apenas 176 foram solucionados por arquivamentos ou ações judiciais, o que mostra uma resolutividade de 64%. Esse fato é esperado, dada a maior complexidade dos procedimentos coletivos, que se traduzem mais adequadamente à atuação na política pública educacional do que aos procedimentos individuais.

A Tabela 4 demonstra os instrumentos de solução extrajudicial utilizados nos PACs no ano de 2016, considerando-se em algumas vezes, mais de um instrumento. Pode ocorrer, por exemplo, que em determinado procedimento tenha havido uma reunião e posteriormente uma recomendação ou TAC, por isso destaca-se mais uma vez a importância de se ter utilizado apenas os dados do ano de 2016. Em razão da exiguidade do tempo (especialmente para as causas coletivas), diminui esse tipo de ocorrência.

**Tabela 4 - Instrumentos de solução utilizados**

<b>Instrumentos</b>	<b>Quantidade</b>
Ação civil pública	001
Audiências ministeriais	088
Outras diligências	104
Recomendações	026
TAC	003
Reuniões	118
Outras ações judiciais	004
Total	344

Fonte: MPRO (2017)

Ao se verificar a tabela de resultados e comparar com o total de procedimentos instaurados (1003) e arquivados, segundo os dados obtidos na DTI (820), aparenta existir um grande descompasso com os resultados obtidos, porque havia apenas 344 procedimentos arquivados sem especificar o tipo de solução extrajudicial adotada.

Esta diferença pode ser explicada, já que se fazer a pesquisa sobre os instrumentos utilizados pelos promotores de justiça não foi feita a opção para a inclusão de ofícios e tal procedimento foi adotado por dois motivos:

O primeiro é que isso resultaria em duplicação de dados, visto que a quase totalidade dos PACs tem pelo menos um ofício e, de regra, são expedidos mais de um. O segundo é que até a última alteração da TUMP, os ofícios eram considerados “atos administrativos”, atos de mero expediente, que eram imputados apenas aos servidores e não ao Promotor de Justiça e, por isso, muitos adotavam a opção “outras diligências” para diferenciar o ofício-expediente do ofício-requisição.

A nova tabela trouxe a nova categoria ‘atos comuns’ que englobam os que podem ter a natureza finalística e administrativa, conforme o tipo de procedimento (CNMP, 2016). A alteração ocorreu em novembro de 2016 e, portanto, os dados anteriores manterão a divergência, que deverá ser corrigida durante o ano de 2017.

De todo modo, para efeitos do presente estudo, todos procedimentos que utilizaram “outras diligências” e aqueles que não utilizaram nenhuma dos outros instrumentos de atuação extrajudicial serão considerados como solucionados por ofícios requisitórios.

Dos dados apurados podem ser feitas várias deduções, como a existência bem definida pela opção da via resolutiva, deixando para a via judicial poucos procedimentos, que não são realizadas audiências públicas, poucos TACs são celebrados e que a maior parte dos procedimentos são resolvidos por meio de constantes contatos com os gestores, via ofício.

Deve-se passar agora a fazer algumas observações para uma melhor compreensão pela opção de meios menos colaborativos, com menor coparticipação da sociedade ou dos gestores da política pública, que seria melhor adequada ao novo formato do Ministério Público pós-1988.

#### **4.4 Utilização dos Instrumentos com maior possibilidade coparticipação**

Como demonstrado em tópicos anteriores, a atuação do Ministério Público não deve cingir-se na busca de resultados imediatos, ou seja, na solução do problema que se apresenta a um Promotor de Justiça, como a falta de vaga para a um aluno.

Além de solucionar o caso específico, deve fazer com que exista um diálogo com a sociedade, para criação de uma consciência coletiva quanto à importância da consubstanciação do direito fundamental tutelado, em especial, o da educação.

Portanto, apesar da resolutividade extrajudicial ser importante e necessária, deve, sempre que possível, ser feita a opção pelas soluções construídas em conjunto com os atores que estão presentes na implementação da política pública educacional, como os gestores, os conselhos sociais, a família, os alunos e a própria sociedade.

As soluções dialógicas permitem tanto a conscientização social do direito, como também faz compreender as decisões do sistema de garantias (justiça), diminuindo as resistências e a distância entre esses espaços de poder.

Por isso, também é feita nesta pesquisa, uma análise da opção dos membros do Ministério Público de Rondônia nas contribuições para a efetivação da política educacional, sob a perspectiva da maior possibilidade de coparticipação nas soluções apresentadas.

#### **4.4.1 Audiências Públicas**

Como demonstrado no ano de 2016, não foram realizadas audiências públicas nos procedimentos referentes à política pública da educação. Para conseguir um cenário mais amplo, ampliou-se a pesquisa até o ano de 2012 e ainda assim, pelos dados constantes no sistema do Ministério Público, não foram realizadas audiências públicas.

Não existe, portanto, a cultura da realização deste importante instrumento de resolutividade extrajudicial e que é o que possibilita a maior participação nos resultados, que são obtidos de forma mais negociada, por conta da oitiva de diversas pessoas, de preferência de diferentes setores da sociedade.

Como já demonstrado, até existe uma preocupação no sentido de fazer com que os membros do Ministério Público promovam mais audiências públicas, tanto que o CNMP editou a Resolução 82/2012, contudo o próprio órgão contribui negativamente ao não fazer qualquer menção a esse instrumento quando da edição da publicação “Ministério Público – um retrato” que, como já aduzido, traz um relatório das atividades institucionais, com o quantitativo e a resolutividade de cada unidade ministerial.

A ausência de realização de audiências públicas pode ser explicada pela sua própria natureza, que a torna de difícil implementação, em razão das diversas diligências que devem ser promovidas para a divulgação e realização do evento e, também, pelo caráter não vinculativo, o que faz com que seja feita uma relação de custo-benefício que diminui o ímpeto em realiza-las.

Talvez esta seja umas das providências que mais demandam uma ação coordenada das administrações superiores, em especial a do Ministério Público de Rondônia, eis que um

instrumento ímpar de democracia participativa não pode ficar em segundo plano, ou no caso, completamente esquecido, especialmente em uma área de vital importância como a educação.

É de se ressaltar que tais providências deverão ser tomadas em breve, em razão do texto constante na “Carta de Brasília”, resultado do 7º Congresso de Gestão do CNMP, e de lavra da Corregedoria Nacional e das Corregedorias-gerais dos Estados e da União e que prevê a realização de audiências públicas periódicas como uma das diretrizes para os membros do Ministério Público, em sua atuação resolutiva, em especial, na esfera dos direitos fundamentais (CNMP, 2016).

#### **4.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta**

O segundo instrumento no quesito coparticipação é o TAC, na mediada em que existe a negociação entre o Ministério Público e os gestores e/ou infratores, o que já pressupõe um diálogo entre as partes. E, foi constatado, que o instrumento também é pouco utilizado.

Nos feitos instaurados em 2016, como demonstrado na Tabela 3, foram formalizados três TACs. Número assemelhado nos demais anos pesquisados (2012 a 2016), sendo que em 2015 houve apenas um (a menor quantidade) e em 2014, nove (maior quantitativo).

A resistência ao TAC é conhecida, por diversas razões, dentre elas a dificuldade da sua consecução, especialmente quando se trata de matérias relacionadas à política pública da educação básica de responsabilidade do Estado.

Isso porque, deve ser firmado pelo Governador do Estado ou Procurador-Geral do Estado o que, por si só, já o torna de difícil implementação, ainda mais se for em um Município mais distante da capital. Deve ser lembrado aqui que o município sede de comarca mais próximo de Porto Velho está a 200 km de distância.

Outros problemas podem ser apontados, como o excessivo prolongamento do procedimento de acompanhamento da execução das medidas ajustadas, especialmente quando se trata de questões relacionadas às políticas públicas e direitos coletivos ou no caso específico do MPRO, a relativa demora na homologação por parte do Conselho Superior, pois em um levantamento em procedimentos aleatórios chegou-se a uma média de cinco meses para haver a manifestação pelo órgão superior, o que em procedimentos de baixa complexidade pode se tornar inviável, como no caso da regularização do transporte escolar em determinada área, por exemplo.

Pelo lado dos gestores também existe uma grande reserva em relação aos TACs por acreditarem que ofendem a legalidade orçamentária e, muitas vezes, se tornariam inexecutíveis, como afirma Silva (2010) ao tratar da possibilidade da anulação judicial do TAC.

Como visto ambas as partes não possuem a necessária determinação ou empenho motivacional em relação ao instrumento de negociação, excessivamente formalista e que pode ser facilmente substituído por outros com maior celeridade (recomendação) ou executividade (como um TAC feito em juízo) é de se supor que o TAC continuará a ter baixa aderência.

#### **4.4.3 Reuniões**

Este instrumento de solução extrajudicial é o mais utilizado, dentre os que têm maior coparticipação, conforme acima demonstrado, foram realizadas 118 reuniões nos procedimentos instaurados no ano de 2016. Ao se considerar apenas os PACs coletivos, o instrumento é ainda mais importante, já que foram 49 reuniões entre os 271 procedimentos coletivos.

Podem ser incluídas aqui as audiências ministeriais, visto que em todas essas ocasiões busca-se uma solução negociada, a diferença é que na reunião a pauta é a própria discussão sobre determinado problema e na audiência a finalidade primária é a produção de provas para o PAC. Como foram realizadas 39 audiências nos procedimentos coletivos, o número de oportunidades em que pode ser solucionada determinada demanda totaliza 88 vezes.

Apesar disso, é de se considerar que esse número de oportunidades de negociação com as partes envolvidas em procedimentos coletivos deva ser aumentado. Mesmo ao considerar em conjunto as reuniões e as audiências ministeriais não se chegaram a 50% do total de PACs e, deve se supor que a ocorrência de mais oportunidades de tratativas poderia ensejar um aumento no número de procedimentos solucionados.

No que se refere às reuniões, é importante destacar que ainda existem aquelas que são consideradas pelo sistema de controle como sendo “atividades não procedimentais”, ou seja, apesar de relacionadas à atuação funcional do membro, não estão vinculadas a PACs, isso ocorre, por exemplo, com os conselhos de educação, grupo de diretores de escolas. No caso específico da Promotoria da educação de Porto Velho foram 14 durante o ano de 2016.

Tais reuniões, apesar de não solucionarem formalmente uma demanda do Ministério Público, contribuem, de modo bastante efetivo, com a política pública da educação básica, especialmente em uma função preventiva, por esclarecer dúvidas e melhorar o diálogo com a comunidade.



Um exemplo desse tipo de reunião foi a realizada pela Promotoria de Justiça especializada em educação de Porto Velho com 279 diretores de escolas, para prestar orientações acerca das providências a serem adotadas pelas instituições de ensino em casos de violência intraescolar, negligência familiar, abandono intelectual e outros temas (RONDÔNIA EM PAUTA, 2016).

Por sua natureza dialógica de solução e prevenção de problemas na implementação da política pública da educação, a realização de reuniões, tanto a inserta nos procedimentos, como a não procedimental, deve ser fomentada, pois dentre os instrumentos de atuação extrajudicial é o que parece ter maior possibilidade de ser ampliado mais rápido e eficaz no Ministério Público de Rondônia, já que não demanda maiores formalidades em sua execução.

#### **4.4.4 Recomendação Ministerial**

Esse instrumento, no âmbito do Ministério Público de Rondônia, é vinculado principalmente ao PAC coletivo, tanto que das vinte e seis recomendações expedidas nos procedimentos instaurados no ano de 2016, vinte ocorreram em procedimentos coletivos.

A recomendação tem menor coparticipação que os instrumentos anteriormente abordados, mas ainda assim é de se considerar que deva ter sua utilização estimulada, por conta de seu formato em que são colocados os considerandos que fundamentam o documento e que fazem com que exista, por parte do recomendado, uma maior compreensão do que deve ser feito para evitar lesão ou risco de lesão ao direito tutelado.

A recomendação, em determinadas situações, pode ser até mais coparticipativa que o TAC, porque em diversas oportunidades, é originado de uma discussão temática em que são encontrados pontos de convergência que, por conta disso, não demandam a imposição imediata de condições decorrentes de sua inobservância, mas o reconhecimento de que determinada situação deva ser corrigida ou evitada.

Nos procedimentos analisados na pesquisa, verificou-se a diversidade de temas que foi objeto de recomendação na implementação da política pública da educação básica em Rondônia, como controle de desperdício de merenda escolar, melhoria da estrutura de prédio escolar, regulamentação do transporte escolar, vedação de cessão de professores para outras áreas da Administração Pública não vinculadas à educação e indicações para correção e atuação preventiva em casos de indisciplina e/ou violência escolar.

Essa facilidade de se adequar a diversos temas é mais um dos pontos favoráveis à recomendação, mas, assim como no TAC, existe o problema de supervisionar a execução das

medidas propostas e que pode prolongar demasiadamente o PAC ou, quando substituído, o procedimento administrativo de acompanhamento, fator que poderá torná-lo gradativamente tão em desuso como o TAC.

#### **4.4.5 Ofícios Ministeriais e Outras Providências**

Os ofícios, até por seu caráter pretensamente coercitivo, são os que detêm menor possibilidade de coparticipação, mas a seu favor estão o alto grau resolutivo e um teor preventivo, pois aquele a quem é dirigido certamente tentará evitar a prática de novo ato que seja passível da intervenção ministerial e, por isso, não deixa de ter sua importância como ato coparticipativo, ainda que em menor grau.

Existem outras atividades ministeriais que, apesar de não ter a finalidade específica de ser resolutiva, trazem consigo um caráter preventivo e coparticipativo, como as inspeções e diligências nos locais onde o membro do Ministério Público deva atuar, como os prédios escolares.

Nessa mesma seara, estão as ações de cunho mais social, como a participação em palestras, fóruns, seminários que tenham como tema a política pública da educação básica. Em todos esses eventos a participação ativa do membro, manifestando seu entendimento jurídico e social contribui para a compreensão da sociedade em geral e dos atores ligados diretamente à implementação da política pública e, com isso, está atuando de forma corretiva para eventuais problemas existentes, mas ainda não formalizados e também preventivamente para situações futuras.

Em suma, todo contato direto do membro do Ministério Público com a sociedade é uma oportunidade de contribuir com a melhoria da execução de uma política pública e, no caso do presente estudo, da efetividade do direito fundamental da educação.

#### **4.4.6 Dos Procedimentos Assemelhados em Comarcas Diversas**

Esse tópico é necessário em razão do mencionado problema de haver diversos promotores de justiça, que só têm a atribuição para agir nas comarcas em que oficiam, mas que tratam de problemas isonômicos a diversas localidades ou, até mesmo, em todo o Estado.

Como exemplo de tais situações, pode-se citar a questão da contratação, estrutura e segurança dos veículos que fazem o transporte escolar, a contratação de professores em determinadas disciplinas ou a implantação da mediação tecnológica no ensino médio.

Tais problemas afetam a totalidade dos municípios do estado de Rondônia, em menor ou maior grau, aliás o problema da falta de professores em disciplinas da área de ciências e exatas é nacional.

Como cada Promotor de Justiça só pode atuar em sua comarca, podem existir vários problemas como a diversidade de entendimentos de cada um deles, a dificuldade do gestor estadual em manter contato com os membros e vice-versa, como já mencionado na seção referente ao TAC e à falta de uma percepção mais ampliada da política pública educacional em sua totalidade.

Para dirimir parte do problema, existem duas soluções que vêm se apresentando. A primeira delas é a criação de Promotorias Regionais, opção feita pelo Ministério Público de São Paulo, que propôs a alteração da Lei Orgânica e após a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 1279/2016 que possibilitou a criação de Promotoria de Justiça Regional, que seria aquela cujos cargos que a integram têm atribuições em base territorial compreensiva de um conjunto de Municípios de uma mesma região (SÃO PAULO, 2016).

A segunda se refere à atuação dos membros do Ministério Público que atuam em segundo grau, os procuradores de justiça, que, de regra, tem funções apenas consultivas, de exarar pareceres nos recursos com matérias afetas às áreas de atribuição institucional.

Berclaz (2010) defende que os Procuradores de Justiça possam assumir funções extrajudiciais, o que seria mais adequado às novas características do MP pós-1988. Possibilitada essa modificação de atribuição, poderia um Procurador de Justiça ter atribuição para atuar na política pública educacional em todo o estado.

Por enquanto, nenhuma das opções está disponível no MP de Rondônia, o que existe, em caráter precário e pontual, são atuações em questões específicas pelo Diretor do Centro de Apoio Operacional da Educação (CAOP-educação), que no ano de 2016, por exemplo, assinou um TAC que trata da fiscalização dos veículos que realizam o serviço de transporte escolar em todo o Estado e duas recomendações referentes à implantação do Projeto do ensino médio com mediação tecnológica.

Para essas ações específicas, o Diretor do CAOP-educação deve ter uma designação especial do Procurador-geral de Justiça, em um entendimento de que sendo de âmbito estadual o Governador do Estado seria o investigado pelo ICP e, assim, como de atribuição própria, poderia fazer uma delegação para temas selecionados. É uma solução paliativa e que ainda não gerou resultados mensuráveis para uma avaliação.

Para ser eficiente, a designação deve ser extensiva a todos os atos procedimentais referentes ao PAC especial, sob pena de se tornar mais um ato de intenções do que de gestão,

assemelhado, por exemplo, aos termos de cooperação técnica, que não são vinculativos em sentido estrito.

Em todo o caso, o problema merece uma atenção especial dos responsáveis pela condução do futuro do Ministério Público, tanto em âmbito nacional, como no estado de Rondônia, a fim de garantir uma ação mais efetiva aos problemas de cunho mais regional, com maior isonomia na forma de atuar e na garantia da defesa do direito à educação.

#### 4.5 Análise de cenário e propostas

Para analisar o cenário com possíveis propostas para o futuro da instituição, será feita inicialmente a aplicação da matriz SWOT, que permite verificar os aspectos positivos e negativos, em ambientes internos e externos, para se obter os principais pontos a serem aperfeiçoados conforme descrito na Figura 4.

**Figura 4** - Aplicação da matriz SWOT (pontos fortes e fracos)



Fonte: elaborada pelo autor (2017)

Vale destacar que esta análise é feita basicamente com os elementos colhidos no presente estudo. Uma proposta mais profunda e completa somente seria possível em outro estudo específico e não em uma pesquisa exploratória que tem o objetivo de descortinar a

situação fática do Ministério Público de Rondônia, no que se refere à sua contribuição para a política pública da educação no Estado.

Dentre os pontos fracos pode ser destacada, primeiramente, a fragilidade legislativa. As diversas alterações na Lei Orgânica do MP, bem como na Constituição Estadual, trazem insegurança jurídica extrema, já que a qualquer momento as atividades ministeriais podem ser contestadas judicialmente. Apesar de várias atividades serem de inconstitucionalidade evidente, o fato de estarem dispostas na legislação já permite a sua discussão quanto à aplicabilidade e alcance.

O segundo ponto fraco evidenciado é a baixa utilização dos instrumentos de solução extrajudicial mais coparticipativos, que demandam maior diálogo com a sociedade e com as demais instituições envolvidas na política pública educacional. Apenas para exemplificar, nenhuma audiência pública referente ao direito educacional foi realizada nos últimos cinco anos.

A terceira fraqueza é a falta de uma política institucional que permita que às ações institucionais tenham melhor uniformidade e coesão nas questões afetas à educação básica de responsabilidade do Estado, que demandam uma visão mais ampla do que aquela que pode ser feita pelo Promotor de Justiça em sua comarca. O que se tem até o momento são pequenas e pontuais experiências não solidificadas.

Como pontos fortes, verifica-se o alto grau de resolutividade das questões educacionais trazidas ao Ministério Público. É de se destacar também a capilaridade, na medida em que a instituição está presente em todas as comarcas, atendendo todos os 52 Municípios.

Por fim, como já comentado, a estrutura administrativa do Ministério Público de Rondônia é uma das mais completas do país. Todas as Promotorias de Justiça têm sede própria e quadros completos de servidores, com no mínimo, um técnico da área jurídica. Na capital a Promotoria de Justiça especializada e o Centro de Apoio Operacional contam com Pedagogas e estagiárias de pedagogia.

Como oportunidades, pode-se apontar o alto grau de confiabilidade institucional. A confiabilidade pode ser demonstrada, por exemplo, pela pesquisa da Fundação Getúlio Vargas em que o Ministério Público surge como uma das quatro instituições mais confiáveis. Apesar de ter caído uma posição das pesquisas anteriores no geral, é de se considerar que na esfera pública, a instituição só tem menor credibilidade que as forças armadas.

**Figura 5** - Aplicação da matriz SWOT (oportunidades)



Fonte: elaborada pelo autor (2017)

O resultado obtido na pesquisa realizada pelo CNMP foi ainda melhor, pois apontou o Ministério Público como instituição mais confiável. Apesar de não ter sido encontrada pesquisa específica para o estado de Rondônia, há de se considerar que na pesquisa realizada pelo CNMP, o maior índice de confiança institucional ocorreu na região Norte, o que já aponta cientificamente, o que é constatado empiricamente, o grau de confiança no MPRO, em razão de sua atuação, especialmente no combate à corrupção.

Uma segunda oportunidade está na solução dos problemas legislativos, que podem ser obtidos tanto pelo julgamento das ações judiciais propostas, quanto por propostas legislativas que possam corrigir as diversas incongruências e inconstitucionalidades incluídas na legislação institucional.

A terceira oportunidade está na possibilidade concreta do estreitamento das relações com a sociedade, que já possui uma receptividade pelo grau de confiança e pelo conhecimento das atividades institucionais do MPRO. As relações podem ser incrementadas com a implantação de ações mais dialógicas e com uma política de relacionamento externo mais eficaz na comunicação com a população.

A Figura 6 ilustra as ameaças e riscos que o Ministério Público está sujeito no cumprimento de suas atribuições constitucionais.

**Figura 6 -** Aplicação da matriz SWOT (ameaças)



Fonte: elaborada pelo autor (2017)

Quanto aos riscos, o primeiro é também uma das oportunidades, pois os julgamentos das Ações de inconstitucionalidade podem deteriorar ainda mais essa insegurança caso não tenham o resultado pretendido. É certo que em alguns pontos não existe esta possibilidade, como no caso da mobilidade compulsória.

Em determinadas questões, porém, o Supremo Tribunal Federal pode ter um entendimento mais flexível no que se refere à extensão da autonomia legislativa dos estados e, permitir, por exemplo, a manutenção das prerrogativas de autoridades, como as dos secretários de estado nos ICP e nas ACP.

O segundo risco também está vinculado a uma das oportunidades. Trata-se da possibilidade de um distanciamento institucional do Ministério Público da sociedade, caso opte cada vez mais pelas soluções menos coparticipativas.

As ações feitas de modo mais hierárquico e impositivo, podem implicar que os atores envolvidos na implementação da política pública da educação básica criem uma resistência que pode ser institucionalizada ou judicializada e que tornaria cada vez mais difícil a obtenção de resultados mais expressivos no âmbito extrajudicial, diminuindo a resolutividade pretendida.

O terceiro risco é uma hipótese que pode decorrer da anterior. Seria a ocupação do espaço de diálogo com a sociedade pela Defensoria Pública, instituição que tem dentre as suas



funções a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, conforme a previsão no artigo 134, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Como a Defensoria Pública tem determinadas funções concorrentes com o Ministério Público, e, por isso, apesar de ser mais nova institucionalmente e ainda se encontra em fase de amadurecimento, já possui alguns indicativos de que possa ocupar os espaços eventualmente não aproveitados pelo MP, como o de interlocutor na política pública da educação.

Na própria pesquisa do CNMP, já citada, a Defensoria Pública superou o Ministério Público em tópicos como a importância das instituições para a sociedade e para o funcionamento da justiça e ficou em segundo lugar na questão da confiabilidade.

Como a pesquisa demonstrou que a Defensoria Pública ainda é menos conhecida pela população, existe um potencial de crescimento, em especial, em áreas como a defesa das políticas públicas da educação e saúde, em que pode concorrer diretamente com o Ministério Público.

Sob um aspecto puramente institucional, a perda do espaço para a Defensoria Pública é um fator de risco ao próprio MP, por óbvio. Mas, também o é, em um sentido mais amplo e complexo na própria atuação em defesa do direito à educação, sob a perspectiva resolutiva, democraticamente participativa, como aqui exposto.

Isso ocorre porque nos casos em que existe a concorrência explícita a possibilidade de ocorrência de precipitação de ajuizamento de ações ou de atuações destoantes em um mesmo problema é grande. Aliás isso já ocorre em algumas situações, conforme noticiado especialmente em sites especializados.

Uma das instituições instaura um procedimento e tenta conduzi-lo extrajudicialmente, com mediação com as partes envolvidas. Como, muitas vezes, tais procedimentos ensejam um prazo grande de conclusão, algum outro é instaurado na outra instituição e como já é conhecido a existência de uma tentativa aparentemente infrutífera da solução extrajudicial, opta pela propositura da judicialização, colocando em risco toda as negociações envolvidas.

Aliás, ações deste tipo só pioram a relação dos órgãos governamentais e a sociedade civil com os agentes do sistema judiciário, pois a expectativa criada com o início das soluções dialógicas são completamente desconsideradas no momento da judicialização e faz com que se crie ainda mais resistência ao sistema de garantias.

Cita-se aqui, como exemplo, o caso da falta de professores no Município de Maceió. Conforme noticiado, no mínimo, desde 2014 o MP local acompanhava a temática, tendo inclusive feito avaliações iniciais de que não faltavam professores, mas havia problemas, como

a falta de distribuição adequada entre as escolas, tal fato gerou, inclusive, a assinatura de um TAC com o governo do Estado, pois a questão se referia às escolas estaduais (G1, 2014).

No âmbito das escolas municipais, também havia o acompanhamento pelo MP, tanto que no mês de maio de 2017, houve reunião onde foram discutidas questões como criação de mais 1500 cargos de professores, substituição de estagiários por professores concursados e remanejamento (MPRN, 2017). A

Já no mês de agosto de 2017, a Defensoria Pública propôs ação civil pública em face do Município de Maceió para sanar a falta de professores e, segundo o noticiado, em razão de ter sido feita a visita em uma escola local, onde foi constatado que faltavam 03 professores para as turmas do primeiro ano do ensino fundamental e de 01 professor para o período noturno (CADAMINUTO, 2017).

Do ponto de vista, estritamente jurídica, nada impede a ação proposta pela Defensoria Pública, pois tem legitimidade para a propositura do ajuizamento e existe a ofensa ao direito à educação dos alunos da escola visitada (Petrônio Viana). Contudo, com sob o viés da atuação resolutiva, dialógica, de construção de cidadania, existiu um retrocesso. Toda a discussão que havia do MP com os gestores, com os conselhos de educação e até com os sindicatos foram esquecidos e feita a opção pela atuação hierárquica, onde prevalecerá tão somente a determinação judicial.

Deve ser ressaltado que isso pode ocorrer dentro do próprio Ministério Público, como em fato recente, em relação ao limite da idade para ingressar no sistema de ensino. Os Promotores de Justiça em suas respectivas comarcas discutiam com os respectivos sistemas de ensino a aplicação da Resolução 06/2010 do Conselho Nacional de Educação, que limitava o acesso ao ensino infantil e ao ensino fundamental às crianças que completassem, respectivamente, 04 anos e 06 anos de idade até o dia 31 de março de cada ano, sob a alegação de questões psicopedagógicas.

A despeito da existência dos diversos procedimentos, o membro do Ministério Público Federal local propôs ação civil pública n.º 0011677-27.2013.4.01.4100 em que pleiteou e conseguiu a declaração da ilegalidade da Resolução, fato que gerou grande desconforto entre os membros do Ministério Público estadual e os gestores e conselhos de educação locais, pois toda a solução dialógica foi esquecida, prevalecendo a hierárquica.

Foi citado esse exemplo, para demonstrar que a sobreposição de competências e legitimidades podem fazer com que a garantia dos direitos fundamentais nem sempre seja melhorada, do que na prevalência, em termos de confiabilidade e protagonismo, de apenas uma única instituição.

Feita esta digressão, volta-se à análise de cenário propriamente dita. O levantamento e os devidos cruzamentos permitem chegar a algumas considerações para o futuro institucional do MP, no que se refere à sua atuação na política pública educacional no estado de Rondônia. Três delas podem ser diretamente implementadas pela instituição e uma depende menos de sua atuação direta.

Em relação aos pontos que podem ser capitalizados, que merecem uma abordagem mais ofensiva, que implicam em fortalezas e oportunidades para o MPRO, estão relacionados à resolutividade, confiabilidade e capilaridade institucionais. Podem implicar em uma maior ocupação de espaços sociais, com incremento das relações com a sociedade e instituições vinculadas à implementação da política pública da educação e também ao impulso social para se obter as necessárias reformas legislativas apontadas.

Em uma segunda análise, que levam em conta os pontos fortes contrapostos às ameaças e que merecem, por isso, uma abordagem mais cautelosa, que impliquem em melhorias, está relacionada à resolutividade, estrutura administrativa e capilaridade do MPRO que podem evitar o distanciamento da sociedade, com políticas estruturais.

Essas políticas devem subsidiar uma atuação mais voltada para as soluções resolutivas mais dialógicas, o que estreitará ou, no mínimo, manterá a relação de confiança atual com a sociedade, evitando a perda dos espaços sociais já alcançados para outras instituições.

Em uma terceira intercessão, tem-se as fragilidades e as oportunidades, que demandam um processo de monitoramento e investimento institucional. Aqui estão aspectos como a legislação debilitada, a falta de uma atuação regionalizada mais efetiva e o baixo grau de utilização de resolutividade com instrumentos coparticipativos.

O monitoramento constante é necessário, com a implementação de ações institucionais que visam a melhoria da atuação resolutiva, mais voltada às soluções compartilhadas e, também, um trabalho político para se conseguir as reformas na própria Assembleia Legislativa, contando, para tanto, com a atual relação de confiança e de interação social existente.

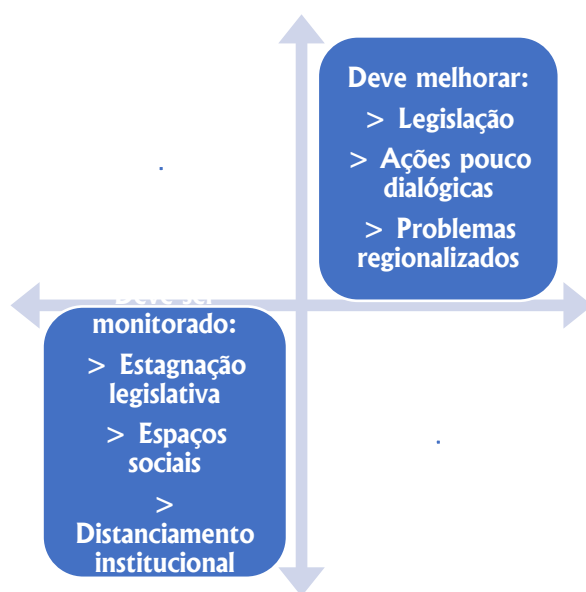
Por fim, na área de riscos acentuados e que devem ser eliminados estão: a junção das fragilidades e ameaças, ou seja, a legislação debilitada; baixo grau de utilização de instrumentos coparticipativos; e atuação regionalizada pouco efetiva que amplificam os riscos de um distanciamento social, com a ocupação dos espaços por outras instituições, como a Defensoria Pública.

Antes de se fazer algumas propostas, cabe aqui o alerta feito por Kotler (2012) quando trata do planejamento a ser feito após a análise de cenários. Afirma o autor que não são todos os aspectos que devem merecer a atenção de uma organização, até para evitar um excessivo e

inócuo desgaste, mas deve haver priorização daquilo que pode ser alterado de modo que afete mais intensamente o processo de planejamento, por isso, foi feita a opção naquelas áreas em que devem ser feitas melhorias a nas que deve haver o monitoramento mais presente.

Por isso, se utilizará a matriz GUT, como instrumento para definição das ações prioritárias. Adotar-se-á como problemas cada uma das fraquezas ou ameaças, até porque implicam nas questões que devem ser melhoradas e naquelas que devem ser monitoradas, conforme explicado na metodologia.

Figura 7 - Aplicação de melhorias e monitoramento de ações



Fonte: elaborada pelo autor (2017)

Com isso, teríamos, em relação a fraqueza 1 (W1), a existência da legislação que indevidamente enfraquece as ações ministeriais e possibilita a discussão judicial de seus procedimentos é alta gravidade, que demanda uma urgência mediana (até porque algumas normas já existem há mais de 06 anos e ainda não surtiram seus efeitos danosos) e existe a tendência de piorar o cenário, pois a cada ação julgada procedente, poderá fortalecer a tática da defesa de arguir nulidades.

Fraqueza 2 (W2). A preferência por ações menos dialógicas tem uma alta gravidade, quando se analisa o cenário de uma perspectiva de atuação democrática e resolutive do MP. Contudo, em razão da sua efetividade, é de se considerar também de baixa urgências. E, em relação à tendência, pelas recentes ações do CNMP, da corregedoria nacional e da evolução doutrinária do tema, existe uma tendência de melhora no cenário.

Fraqueza 3 (W3), a falta de ações regionalizadas implica em pouca gravidade, pois não afetam a atuação do MP em sua rotina de trabalho. Pelo mesmo motivo, não demanda muita urgência. Contudo, a tendência é de piora acentuada, pois cada vez mais se exige a racionalização da Administração Pública e, assim, será exigido pela sociedade que as ações ministeriais sejam convergentes e tendentes a solucionar problemas regionalizados.

Ameaça 1 (T1), a ocupação dos espaços sociais por outras instituições é de média a alta gravidade, porque a própria força do MP existe em razão desta interação com a sociedade. Mas não demanda ainda grande urgência, até em razão da alta resolutividade, da confiabilidade e da capilaridade institucional. A tendência é de piora, ainda que gradativa, por isso mediana.

Ameaça 2 (T2), a manutenção da legislação atual, se confunde nesta parte àquilo que já foi tratado em relação à própria existência das normas que enfraquecem a instituição. Por isso, serão repetidas suas gradações.

Ameaça 3 (T3) o distanciamento social pode também ser confundido em suas causas e consequências com a ocupação dos espaços sociais por outras instituições. Até porque a cada movimento feito que implique em afastamento da sociedade, automaticamente este novo espaço é ocupado por outras organizações, até porque como dito usualmente não existe vácuo no poder. Assim, apesar de não se confundirem, para efeitos do presente estudo, adotar-se-á também a mesma pontuação que a ameaça T1.

Tabela 5 - Matriz GUT

Problema	Gravidade	Urgência	Tendência	Grau crítico G x U x T	Prioridade
W1	4	2	3	24	1
W2	5	2	2	20	2
W3	2	2	5	20	2
T1	4	2	2	16	3
T2	4	2	2	24	1
T3	4	2	2	16	3

Fonte: elaborada pelo autor

Na construção das prioridades, existiram 03 empates. Como critério de desempate utilizou-se a pontuação relativa à gravidade, até porque houve empate também em relação à urgência.

Na ordem de prioridades: a existência de legislação que pode tolher a atuação do Ministério Público e a manutenção desta legislação (1). Depois, a falta de ações menos dialógicas (2); a falta de ações regionalizadas (3); e, de novo, empatados, o distanciamento da sociedade e a ocupação destes espaços sociais por outras instituições.

Como forma de solucionar tais problemas e suas prioridades pela instituição, serão feitas algumas propostas, de preferência que atendam mais de uma das áreas consideradas problemáticas.

Nesse sentido, a primeira proposta seria a reforma legislativa, que pode ser obtida de duas formas: atuação política institucional e o julgamento das ações que discutem as reformas. A primeira, seria uma demonstração, para a Assembleia Legislativa, da necessidade das correções para uma melhor atuação institucional do Ministério Público.

Evidentemente, existe a possibilidade da resistência do poder político ou até mesmo de que o envio de uma proposta legislativa possa ser deturpada e fazer com que existam ainda mais normas incompatíveis, mas é um risco a ser enfrentado, especialmente se as duas ações anteriores forem implementadas, já que possibilita um maior fortalecimento político e diminuição da possibilidade de insucesso.

A outra forma de obtenção da reforma pretendida independe da atuação institucional, pelo menos em nível estadual. É o julgamento das ações pendentes no Supremo Tribunal Federal. O resultado só pode ser acelerado, ainda assim, com mecanismos de intervenção nacionais, talvez das entidades representativas como a CONAMP, CNMP e Conselho Nacional dos Procuradores-gerais- CNPG, mas sem garantia de celeridade e, muito menos, do resultado.

A segunda é a implementação de políticas internas que propiciem o incremento da utilização dos instrumentos resolutivos mais coparticipativos por parte dos Membros, pois isso gera efeitos que ultrapassam os limites da atuação em cada demanda específica objeto de um PAC.

Como já comentado, quando se utilizam estratégias dialógicas são resolvidas questões atuais e futuras. Tem-se uma atuação resolutiva e preventiva, construída com os diversos atores envolvidos na implementação da política pública, fortalecendo uma relação de confiança e de respeito, com um grau de convencimento maior.

Isso diminui a resistência à interferência externa, usualmente existente quando as soluções são impostas por decisões hierarquizadas como as judiciais, por exemplo e, que, implicam ao longo do tempo em um distanciamento institucional.

Tal procedimento, caso implantado, solucionaria integralmente o problema da opção por meios menos dialógicos e, também, contribuiria de sobremaneira para evitar o distanciamento social e, com isso, a ocupação dos espaços sociais por outras instituições.

A terceira seria a busca de uma forma de atuação regionalizada ou estadualizada, que permitiria um melhor diálogo com o gestor estadual e que diminuiria as diferentes formas de atuação e entendimento que podem haver nas 23 Promotorias de Justiça com atribuições na defesa do direito à educação.

A solução que deve ser construída em conjunto com todos os envolvidos pode ser a ampliação das atribuições da Promotoria especializada na capital ou a criação de uma Procuradoria de Justiça com funções executivas e não apenas de *custus legis*.

Seria isso ou ainda a implantação pelo CAOP-Educação de reuniões constantes com os Promotores da área para que deliberem quanto a uma atuação conjunta, concatenada, com auxílio do órgão especializado que poderia fornecer o material a ser utilizado por todos, após a definição das estratégias.

A ausência do diálogo interno pode gerar também os problemas já mencionados de diferenciações no atendimento prestado pelo MP. Por isso, a atuação dialógica deve se ocorrer em ambiente externo (com os gestores e sociedade) e interno (com os Promotores de Justiça da educação). Afinal, com ainda maior razão, porque pressupõe que o diálogo já seja devidamente mais equilibrado em razão do conhecimento fático e jurídico dos envolvidos.

A promotoria regional não parece ser uma solução para o MP de Rondônia, em razão da quantidade de municípios e do total da população, que é menor do que muitas das regiões dos estados maiores como São Paulo, por exemplo.

Além destas, específicas, também serão feitas mais duas que podem melhorar as contribuições do MP na garantia dos direitos à educação. A primeira, mais voltada para a atuação dialógica e a segunda, em relação à estrutura administrativa e planejamento.

Como já abordado no texto, a atuação resolutiva pressupõe uma mudança cultural por parte do membro do Ministério Público, mas que, por si só, não garante a sua eficácia em razão da possibilidade de intervenção dos outros atores envolvidos na temática, como os aqui mencionados Ministério Público Federal e Defensoria Pública, além de outros como os Tribunais de Contas e o próprio Poder Judiciário. Se a atuação resolutiva for isolada institucionalmente corre o risco de ser tornar quase que inócua, pela possibilidade dos outros atores intervirem de forma hierárquica.

Para evitar ou minorar os riscos, o membro do MP que pretende agir de forma resolutiva, dialógica, deve buscar formas de que sua atuação não se restrinja aos gestores, aos conselhos,

à sociedade civil organizada, mas também buscar parcerias nos demais órgãos intervenientes para que compreendam a natureza de construção democrática do procedimento e passem a integrá-lo diretamente ou, no mínimo, a aceitar sua existência e somente interferir após algum tipo de consulta.

Já existem experiências neste sentido, como a do Tocantins, onde Ministério Público estadual, federal e Defensoria Pública atuam em conjunto na defesa dos direitos da saúde e propuseram em conjunto uma ACP para garantir determinado medicamento (SURGIU, 2017).

Em Rondônia, pode ser citado a atuação dos Ministérios Públicos do estado e federal, as Defensorias Públicas do estado e federal, além da OAB para tratar os problemas decorrentes das enchentes do rio Madeira no ano de 2014 (MPRO, 2014). Apesar de ser uma questão muito específica e com foco na atuação judicial, demonstra a possibilidade da união de órgãos garantidores do direito em ação comum.

Os Tribunais de Contas, por terem de um lado uma atuação muito politizada nos colegiados e muito formal nas assessorias, torna mais complexa sua participação, mas ainda assim devem ser chamados para participar dos processos dialógicos, até porque em momento posterior podem ser obrigados a intervir e, caso não tenha todos os elementos fáticos originadores de determinada deliberação, podem desconstruir aquilo que já foi conciliado entre os diversos atores. Em suma, a atuação dialógica pressupõe um olhar muito mais profundo e ao mesmo tempo geral para todas as situações que se apresentem ao membro do MP.

No aspecto interno, administrativo devem haver melhorias no sistema de indexação de informações. Explicado, talvez, pelo processo ainda em formação da unificação dos procedimentos do Ministério Público. Foram encontradas algumas informações desencontradas, lançamentos em campos diversos do que deveriam constar e problemas no próprio sistema. Tudo isso leva a uma falha no processo de levantamento estatístico institucional.

Dentre outras falhas percebidas, citadas na pesquisa, o formulário digital para cadastramento de procedimentos referentes ao direito à educação não apresenta algumas das opções de preenchimento que estão previstas no próprio sistema. Para se conseguir os resultados, foi necessária a utilização de dados obtidos de forma não usual, pois se seguidas as orientações ordinárias haveriam, certamente, maior descompasso nos resultados.

Para se obter os dados colhidos, não bastou, por exemplo, procurar pela indexação com a palavra “educação”, mas também com as palavras “ensino fundamental e médio” que deveriam, em tese, estar contidas na primeira expressão.



A Tabela Unificada do CNMP apresenta também alguns problemas, como a questão da educação inclusão que foi colocada em um sistema separado da educação “regular”, o que, por si só, demonstra ser até um contrassenso com o objetivo da educação inclusiva, mas que talvez tenha alguma justificativa para avaliar a atuação nesse tema específico.

Por isso, deve haver um aperfeiçoamento do sistema de indexação e estatística, bem como haver contínua capacitação dos servidores responsáveis pela inclusão dos dados, a fim de minorar os possíveis equívocos nas informações. E, orientação e esclarecimento aos membros quanto à importância dos levantamentos estatísticos para que exista uma preocupação e fiscalização com os dados.

Ao se sanar esse problema e aperfeiçoar ainda mais o sistema, estariam facilitadas as pesquisas referentes à atuação do Ministério Público, no geral ou em determinadas áreas e a possibilidade de se demonstrar a efetividade e eficácia do trabalho institucional. Algum dia, por exemplo, poderia ser possível demonstrar, pela atuação do Ministério Público, quantas vagas foram criadas ou se a qualidade da educação foi melhorada.

Essas medidas certamente proporcionariam uma melhor atuação do Ministério Público em sua contribuição às políticas públicas da educação no estado de Rondônia, com o fortalecimento das relações com os demais atores envolvidos na questão, garantindo maior efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou haver uma correlação entre a educação e o desenvolvimento econômico sustentável, e que os investimentos em educação são de importância ímpar para um país que pretenda ter uma sociedade mais justa, solidária, com menor desigualdade social, estabelecida em uma sustentabilidade econômica e ambiental.

Como toda forma de investimento, aquele feito na educação deve ser realizado de um modo planejado, de forma a se obter os melhores resultados em termos de universalidade, qualidade e voltados para os fins pretendidos: no caso brasileiro, na consecução dos objetivos da República previstos na Constituição Federal, com o menor custo financeiro e social possível.

A forma utilizada pelo Estado para conseguir implementar o referido investimento é a política pública. No caso da educação, os parâmetros gerais estão disponibilizados na própria Constituição Federal, em razão da importância e urgência.

Também na Constituição estabelecidos os novos paradigmas de atuação do Ministério Público, bastante diferenciados dos existentes no direito comparado ou mesmo em uma comparação interna, com a sua própria formação histórica.

Pode-se afirmar que existiu a formulação de uma nova instituição que, equidistante dos três Poderes, tem a missão de realizar os direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais ou difusos, como uma das formas de garantir a ordem jurídica e o regime democrático.

Nesta nova perspectiva constitucional, o Ministério Público deve atuar de forma a não só solucionar os problemas da falta ou da incorreta implementação das políticas públicas, mas também a buscar a afirmação do próprio regime democrático, com a criação e/ou fortalecimento de uma consciência cidadã coletiva.

Para tanto, deve preferir instrumentos de atuação extrajudicial coparticipativos, para que as soluções se apresentem em bases dialógicas com todos os atores envolvidos no processo, como os gestores, a família e a sociedade como um todo.

Na pesquisa, constatou-se que, na formação histórica do estado de Rondônia, sempre existiram fatores sazonais de picos de desenvolvimento que, desacompanhados de políticas públicas efetivas na área da educação, não mantinham bases de sustentabilidade e, por isso, eram seguidos de períodos de retração econômica e social.

Os índices de avaliação da qualidade na educação ofertada nos últimos anos no estado de Rondônia são medianos, se comparados aos resultados obtidos em todas as unidades da Federação. Se verificada sob parâmetros no cenário internacional, é facilmente constatado que

os resultados são baixíssimos, havendo a necessidade do estabelecimento de uma política rápida e eficaz para recuperar o tempo perdido nessa seara.

No que se refere ao Ministério Público, a pesquisa constatou que já existe uma cultura voltada para a resolutividade extrajudicial, tanto que os resultados obtidos em atuação judicial são quase que insignificantes, quando comparados àqueles alcançados em uma atuação direta da instituição. Os números apresentados também demonstram uma grande eficiência, com um alto percentual de soluções apresentadas em período inferior a um ano.

Contudo, existe ainda uma preferência pelos meios de solução menos coparticipativos, sendo que alguns, como as audiências públicas, sequer apareceram nos dados colhidos. Essa opção pode resultar em um cenário futuro até em distanciamento social e também não permite a almejada construção de uma sociedade coletivamente cidadã.

Com base no que foi constatado na pesquisa, podem ser feitas algumas propostas para área de gestão do Ministério Público de Rondônia que certamente implicarão na melhoria das contribuições à implementação da política pública da educação básica no estado, ainda que algumas delas tenham como foco a própria estrutura interna, mas que terão efeitos reflexos na gestão institucional e, inclusive, facilitar estudos posteriores.

Melhoria no sistema de indexação de informações. Explicado no texto, devem ser feitas melhoras urgentes no sistema de indexação, que possibilite maior acuidade nas informações sobre os procedimentos, tais como áreas de atuação, resultados, diagnósticos.

Na atual situação, desde o preenchimento dos formulários eletrônicos com a sistematização dos temas ligados à educação, como identificação das áreas de atuação e até mesmo dos resultados obtidos dificultam a pesquisa e, portanto, o levantamento de dados para estudos visando, por exemplo, o planejamento estratégico da instituição.

Em relação à melhoria no sistema normativo institucional. Como demonstrado na pesquisa, existem diversas falhas normativas que provocam uma insegurança jurídica ou burocratização nos procedimentos que tramitam no Ministério Público de Rondônia.

A insegurança jurídica, dadas as diversas reformas legislativas e constitucionais no estado de Rondônia, trouxeram indevidos limites à atuação dos membros do Ministério Público, como a ampliação dos cargos com prerrogativa de somente serem investigados pelo Procurador-Geral de Justiça, ou ainda, dos cargos que exigem que as requisições e ou notificações devam ser intermediadas pelo chefe da instituição.

Apesar de grande parte das medidas legislativas não serem cumpridas na prática, em face da manifesta inconstitucionalidade, a manutenção no sistema legislativo vigente poderá

provocar contestações judiciais, com possibilidade de anulação de processos ou excessiva procrastinação, o que importará em prejuízo efetivo aos direitos ali tutelados.

Também podem ser revistas normas internas que tumultuam ainda mais esse ambiente, como a resolução que repete, sob forma de resolução, a previsão da intermediação das notificações a determinadas autoridades, sem a devida previsão legal em nível nacional.

A exigência de que os TACs devam ser homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público e que os torna um ato complexo e que pode ser mais uma das causas da demonstrada reticência dos membros em adotar esse importante instrumento de resolução extrajudicial.

Quanto ao fomento às soluções extrajudiciais coparticipativas, no estudo demonstrou-se que instrumentos como a audiência pública não foram utilizados nos últimos cinco anos pelos Promotores de Justiça que atuam na defesa do direito à educação. Existe uma opção por meios com menor possibilidade de coparticipação com os atores envolvidos na implementação das políticas públicas da educação básica.

A administração superior deve estimular os instrumentos mais dialógicos, com aperfeiçoamento das estruturas de apoio, com a já mencionada melhoria normativa e até com incentivos indiretos, como a criação de levantamentos estatísticos específicos para verificação dessa forma de atuação, tanto as diretas, como audiências públicas e reuniões, quanto as indiretas, seminários e palestras.

Dada a importância da atuação ministerial em cumplicidade com a comunidade, a forma de abordagem institucional ou estatística não pode ser isonômica com a atuação judicial devido às suas especificidades e, por isso, é necessária uma mudança de olhar por parte de órgãos como a Corregedoria e o Conselho Superior do Ministério Público. Aliás é de se destacar que já tramita na Corregedoria Nacional do Ministério Público uma proposta de Resolução que afirma esta necessidade de fomento às atividades ministeriais resolutivas.

Modificação na atuação regional ou estadual, o alcance limitado à área territorial das comarcas faz com que os diferentes Promotores de Justiça possam atuar de diferentes modos em problemas assemelhados e, com isso, além de provocar as situações indevidas de comparação entre as diferentes cidades, pode enfraquecer a instituição perante a sociedade.

Para o leigo ou até mesmo para quem é da área jurídica, pode causar estranhamento, por exemplo, o fato de na cidade A o Ministério Público solucionar um problema de forma diametralmente oposta ao que oficia na cidade B, ainda que os dois tenham fundamento jurídico e autonomia funcional para tanto.

Além disso, existem outros fatores como uma possível falta de olhar mais amplo para a política pública da educação como um todo e não apenas com o foco na solução do problema imediato.

Por tudo isso, devem ser pensadas soluções para que os problemas que se apresentem para uma região, ou para o próprio Estado como um todo, tenham soluções unificadas, planejadas de modo macro, para fortalecer o Ministério Público como um destacado ator na implementação da política pública.

De todo modo, o resultado da pesquisa demonstrou que as contribuições do Ministério Público para a implementação da política pública da educação básica no estado de Rondônia se apresentam com um foco eminentemente extrajudicial e com soluções céleres, o que justifica a confiança dada pela sociedade e, que, certamente o fortalece para atuar ainda com maior afinco na defesa deste importante direito fundamental.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Lúcio. **História do Ministério Público do Estado de Rondônia**. Porto Velho: EDUFRO, 2005.

ALMEIDA, Gregório Assagra. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *In:* ALMEIDA, Gregório Assagra de (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 1-82.

ARAS, Vladimir. Ministério Público na Argentina e no Brasil: apontamentos para uma aproximação regional. *In:* CALABRICH, Bruno (Org.). **Modelos de ministerios públicos e defensorías del pueblo**. vol. 1 – Brasília: ESMPU, 2014. p. 17-62.

ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. **Capital social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ARROTEIA, Jorge de Carvalho. **Educação e desenvolvimento: fundamentos e conceitos**. Aveiro: Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, 2008.

ASENSI, Felipe Dutra. **Indo além da judicialização: o Ministério Público e a saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

ÁVILA, Vicente Fideles. Dupla relação entre Educação e Desenvolvimento Local (endógeno-emancipatório). *In:* Paideia – Revista do Curso de Pedagogia da Universidade FUMEC. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, ano 9, n. 12, jan./jun. 2012, p. 13-49.

BADIN, Arthur Sanchez. **Controle Judicial das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

BARDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ação civil pública. *In:* MACIEL, Kátia (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil**. TD 857 – janeiro de 2002 – Texto para Discussão – IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0857.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0857.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. *In:* RFD- Revista da Faculdade de Direito- UERJ, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te!. *In:* RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo; Atlas, 2010, p. 241-282.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. COUTINHO, Carlos Nelson (Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 1890. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 40**, de 14 de dezembro de 1981, estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. Disponível em:  
<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104009/lei-complementar-40-81>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)> Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 75**, de maio de 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 163.231**. Julgado em 26 de fevereiro de 1997. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28A%C7%C3O+E+CIVIL+E+P%DABLICA+E+DIREITOS+E+HOMOG%CANEOS+E+EDUCA%C7%C3O%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hb2vmkk>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar 101**, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 dez 2016.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação**. Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas. 2007. Disponível em:  
<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 700206**. Julgado em 09 mar. 2010. Disponível em:  
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=mandado+e+seguran%E7a+e+coletivo+e+minist%E9rio+e+p%FAblico&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=18>>. Acesso em 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4142**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2638783>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1.294.980**. Julgado em 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=tac+extin%E7%E3o+penal&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n.º 631.111**. Julgado em 07 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28A%C7%C3O+E+CIVIL+E+P%DABLICA+E+DIREITOS+E+INDIVIDUAIS+E+HOMOG%CANEOS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gqnfer2>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo em recurso especial 201746**. Julgado em 16 dez. 2014. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=minist%E9rio++com+p%FAblico+e+mandado+e+seguran%E7a+e+legitimidade&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=29>>. Acesso em 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no recurso especial n.º 1350734**. Relatora: Ministra Marga Tessler. 1ª turma. Julgado em 26 mai. 2015, publicado no DJe em 03 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1572000**. Julgado em 06 nov. 2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1.572.000&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 5324**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2638783>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo em recurso especial 746486**. Julgado em 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=minist%E9rio++com+p%FAblico+e+mandado+e+seguran%E7a+e+legitimidade&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=10>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n.º 288**. Julgado em 09 de março de 2016. Disponível em:



<file:///D:/Usu%C3%A1rios/21132/Downloads/texto\_309917678%20(1).pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1468061**. Julgado em 19 maio 2016. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1.468.061&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1524466**. Julgado em 08 nov. 2016. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1524466+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação de Getúlio Vargas – Texto para discussão 157, dezembro de 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

CADAMINUTO. **Por falta de professores, Defensoria Pública entra com ação contra Município de Maceió**. Disponível em: <<http://www.cadaminuto.com.br/noticia/307803/2017/08/03/por-falta-de-professores-defensoria-publica-entra-com-acao-contra-municipio-de-maceio>>. Acesso em 07 Ago 2017.

CALEIRO, António. **Educação e Desenvolvimento: que tipo de relação existe?** 2008. Disponível em: <[http://www.ela.uevora.pt/download/ELA\\_ensino\\_investigacao\\_cooperacao\\_04.pdf](http://www.ela.uevora.pt/download/ELA_ensino_investigacao_cooperacao_04.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-124.

CARNOY, Martin; *et al.* A educação brasileira está melhorando? Evidências do PISA e do SAEB. *In*: **Cadernos de Pesquisa** – Fundação Carlos Chagas. v. 45, n. 157 – jul./set.2015. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/3331/pdf1>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Luís Miguel. Multirregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial: interpelando o PISA como provedor de conhecimentos e políticos. *In*: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 183- 206.

CARVALHO, Luiz Paulo. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *In: Revista do Mestrado em Direito da UCB*. Brasília, V. 5, n° 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Resolução n.º 23**, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluao\\_23\\_alterada\\_143pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluao_23_alterada_143pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 82**, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resoluao\\_n\\_82\\_audencias\\_pblicas\\_no\\_MP.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resoluao_n_82_audencias_pblicas_no_MP.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema gestor de tabelas**. Atualizado até 10 de novembro de 2016. 2017. Disponível em: < [https://sgt.cnmp.mp.br/consulta\\_publica\\_classes.php](https://sgt.cnmp.mp.br/consulta_publica_classes.php)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa e diagnóstico de imagem: CNMP e MP, âmbito nacional**. 2016. Disponível em: <[http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16\\_22\\_46\\_690\\_resultados\\_cnmp\\_relatorio\\_analitico.pdf](http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_22_46_690_resultados_cnmp_relatorio_analitico.pdf)>. Acesso em: 03 mar 2017.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. *In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 50-81.

CUNHA, Ricardo Routman da. Algumas considerações sobre o Termo de Ajustamento de Conduta. *In: BELÉM, Greyce Mendonça et al. Porto Alegre: Verbo Jurídico*, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. *In: BRASIL. Ministério da Educação. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Vol II. Brasília, 1998, p. 9-16.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. *In: Silveira, Maria Godoy et al. Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 441-456.

DIAS, Dhenize Maria Franco. O direito público subjetivo e a tutela dos Direitos Fundamentais Sociais. *In: Revista Jurídica da Presidência*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, vol. 14, n. 102, fev-maio/2012, p. 233/250.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

DUARTE, Leonardo de Farias. **Obstáculos econômicos à efetivação dos direitos fundamentais sociais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2. ed., 2010, p. 99-129.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO-EBC. **Confirma o ranking dos países com melhor desempenho no Pisa**. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/educacao/2013/12/ranking-do-pisa-2012>>. Acesso em: 27 out. 2016.

ESPAÑA. CIRCULAR 2/2010, **Acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios**. Disponível em: <[https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/memo2011-vol1-circu02.pdf?idFile=b3012aba-fb66-4ec3-9217-10cda7ac783d](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/memo2011-vol1-circu02.pdf?idFile=b3012aba-fb66-4ec3-9217-10cda7ac783d)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

FÁVERI, Rafael; SILVA, Alexandre. Método GUT aplicado à gestão de risco de desastres: uma ferramenta de auxílio para a hierarquização de riscos. **Revista ordem pública**. v. 9, n. 1, jan./jun., 2016, p 93-97. Disponível em <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/issue/view/13/showToc>>. Acesso em 29 jul. 2017.

FERNANDES, Roberto Djair. Uma Visão Sobre a Análise da Matriz SWOT como Ferramenta para Elaboração da Estratégia. *In*: UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais. Londrina, v. 13, n. 2, p. 57-68, set./2012.

FERRAREZI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas. *In*: **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 9(16-17): 61-74, jan.-dez./2009.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. *In*: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. (coord.) **Ministério Público: Instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.p. 19-35.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Ministério Público como guardião da cidadania. *In*: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.) **Ministério Público: Instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 125- 142.

FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do estado democrático de direito: podemos comemorar? *In*: RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo; Atlas, 2010, p. 83-93.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In: Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Edição online: IPEA, n. 21, 2010, p. 158-259. CORRIGIDO

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **FUNDEB: apresentação**. 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

G1. **Maioria das escolas de Maceió tem professor sobrando, diz MP**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/03/maioria-das-escolas-de-maceio-tem-professor-sobrando-diz-mp.html>>. Acesso em: 07 Ago. 2017.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed., rev. ampl.e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GOMES, Emmanoel. **História e geografia de Rondônia**. Vilhena-RO: Gráfica e Editora Express, 2012.

GONÇALVES, Edilson Santa. **O Ministério Público no estado democrático de direito**. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. Leme: LED Editora de Direito, 1998.

\_\_\_\_\_. **Elementos para uma nova teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GÜNTHER, Harmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *In: Psicologia: Teoria e Pesquisa*. Mai-Ago/2006, vol. 22 n. 2, p. 201-210.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2.ed., 2010, p. 23-41.

HEINNEN, Julio. **O custo do direito à saúde e a necessidade de uma decisão realista: uma opção trágica**. 2010. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O\\_CUSTO\\_DO\\_DIREITO\\_A\\_SAUDE\\_E\\_A\\_NECESSIDADE\\_DE\\_DE\\_UMA\\_DECISAO\\_REALISTA\\_UM\\_A\\_OPCAO\\_TRAGICA.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O_CUSTO_DO_DIREITO_A_SAUDE_E_A_NECESSIDADE_DE_DE_UMA_DECISAO_REALISTA_UM_A_OPCAO_TRAGICA.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sinopse do censo demográfico de 2010**. 2016. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ro&tema=sinopse\\_censodemog2010](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ro&tema=sinopse_censodemog2010)>. Acesso em: 26 dez 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISTAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **O que é o PISA**. 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 17 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinopses estatísticas da educação básica**. 2017. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 29 jul. 2017.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. **Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social**. Curitiba: Juruá, 2011.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. *In*: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (coord.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed, rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 3-16.

JONES, Charles I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Cristiana de Assis Serra (Trad.) 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. YAMAMOTO, Sônia Midori (Trad.). 14. ed. São Paulo: Pearson, 2012.

KOZEN, Afonso Armando. O direito à educação escolar. *In*: KOZEN, Afonso Armando *et al.* (Coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: Fundescola, 2001, p. 659-668.

LIMA, Liana Silva de Almeida. **Impactos das políticas públicas de financiamento da educação em Rondônia no período de 2003-2010: o caso de uma escola de ensino médio de Porto Velho/RO**. 2012, 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Disponível em: <[http://www.mestradoeducacao.unir.br/downloads/1637\\_dissertacao\\_liana.pdf](http://www.mestradoeducacao.unir.br/downloads/1637_dissertacao_liana.pdf)>. Acesso em: 08 dez. 2015. corrigido

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussões e conceitos. *In*: **Revista Interface – online** n. 05, out-2012. Disponível em: <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/view/370>>. Acesso em: 22 maio 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público: um novo ator político. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Junior, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 88-102.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **O Ministério Público e o inquérito civil: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES, João Batista. A gestão pública moderna e a credibilidade nas políticas públicas. **In: Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 40, n. 158, abr-jun./2003, p. 219-226.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 28 ed. São Paulo: Saraiva: 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério Público e a defesa do Estado Democrático. **In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 88-102.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. Publicado em 10/2001. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/2074/direitos-humanos-cidadania-e-educacao/2>>. Acesso em 20 mar 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS. **Prefeitura de Maceió assegura ao MP envio de projeto para criação de 1.500 cargos de professor**. Disponível em: <[http://www.mp.al.mp.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=107:prefeitura-de-maceio-assegura-ao-mp-envio-de-projeto-para-criacao-de-1500-cargos-de-professor&catid=12:noticias-direitos-humanos&Itemid=6](http://www.mp.al.mp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=107:prefeitura-de-maceio-assegura-ao-mp-envio-de-projeto-para-criacao-de-1500-cargos-de-professor&catid=12:noticias-direitos-humanos&Itemid=6)>. Acesso em 07 Ago. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **MPMG inaugura sedes próprias das Promotorias de Justiça de Paracatu e Dores do Indaiá**. 2014. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-inaugura-sedes-proprias-das-promotorias-de-justica-de-paracatu-e-dores-do-indaia.htm#.WGarJFMrK1t>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA. **Resolução n.º 05/2010** – Colégio de Procuradores de Justiça, de 25 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://sapl.al.ro.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4238\\_texto\\_integral](http://sapl.al.ro.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/4238_texto_integral)>. Acesso em: 06 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. 30 anos em defesa da sociedade. **In: Revista Informativa do Ministério Público do Estado de Rondônia**. Ano 08 - n.º 034 - jan-fev-mar/2012. Disponível em: <<http://www.mpro.mp.br/documents/10180/561151/Revista+Informativa+34.pdf/b0a5e1d3-b17e-43eb-8214-2eff6f2cdf48>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual das Promotorias de Justiça**. Resolução conjunta n.º 01/2013-PGJ/CG, de 02 de abril de 2013. Disponível em: <[http://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=12&txt\\_numero=01&txt\\_ano=2013&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_p](http://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=12&txt_numero=01&txt_ano=2013&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_p)>

ublic=&dt\_public2=&txt\_assunto=&rd\_ordenacao=1&btn\_norma\_pesquisar=Pesquisar>. Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e gestão estratégica 2013-2020**. Plano Geral de atuação 2013-2015. Disponível em: <<http://www.mpro.mp.br/documents/29149/1327111/PE+2013-2015/07dc1797-2bb2-404f-8d6e-baba3ab8b4d3>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **CAOP Educação**. 2010. Disponível em: <<http://www.mp.ro.gov.br/web/caop-educacao>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Liminar usinas**: Defesa Civil vai identificar pessoas desabrigadas que serão beneficiadas com decisão judicial. Disponível em: <<https://www.mpro.mp.br/noticia/-/ver-noticia/11327#.WYjPZITyu1s>> Acesso em 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa das Promotorias de Justiça**. 2017. Disponível em: <<http://www.mpro.mp.br/promotorias-de-justica/mapa-das-promotorias>>. Acesso em: 07 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Relação de Procuradores e Promotores de Justiça**. Disponível em: <[http://www.mpro.mp.br/promotorias-de-justica/relacao-de-procuradores-e-promotores-de-justica#\\_48\\_INSTANCE\\_4I3mkpUeH2Ax\\_=http%3A%2F%2Fwww.mpro.mp.br%2FplcVis%2Fframeset%3F\\_\\_report%3D..%252FROOT%252Frel%252FgestaoPessoas%252Fmembros%252FquadroProcuradoresPromotores.rptdesign%26](http://www.mpro.mp.br/promotorias-de-justica/relacao-de-procuradores-e-promotores-de-justica#_48_INSTANCE_4I3mkpUeH2Ax_=http%3A%2F%2Fwww.mpro.mp.br%2FplcVis%2Fframeset%3F__report%3D..%252FROOT%252Frel%252FgestaoPessoas%252Fmembros%252FquadroProcuradoresPromotores.rptdesign%26)>. Acesso em: 30 dez. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Programa de expansão das sedes do sistema de justiça paulista**. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Relatorios\\_Atualizacao/PROGRAMA%20DE%20EXPANS%C3%83O%20DAS%20SEDES%20DO%20MP1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Relatorios_Atualizacao/PROGRAMA%20DE%20EXPANS%C3%83O%20DAS%20SEDES%20DO%20MP1.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2016.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. *In*: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (coord.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 2. ed, rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 479-5225.

MORAES, Flávio Queiroz de. Da estrutura filosófica do Ministério Público. *Justitia*. vol. LXI, ano XXX, abril-junho de 1968, p. 117-130. *In*: **Revista Justitia**, 60 (número especial). São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 1999, p. 371-382.

MORAES, Rodrigo Iennaco. O Ministério Público como institucional à função jurisdicional do Estado. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra de (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 135-138.

NUNES FILHO, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança**: mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010.

NUNES, Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal. *In*: **De Jure** – Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas

Gerais; Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. vol. 11, n. 18, jan-jun/2012, p. 373-391.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. *In*: OLIVEIRA, Adão Francisco de; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (Org.). **Fronteiras da educação: tecnologias e políticas**. Goiânia: Editora da PUC-Goiás, 2010, p. 93-99.

OLIVEIRA, Ovídio Amélio de. **Geografia de Rondônia: espaço e produção**. Porto Velho: Dinâmica Editora e Distribuidora, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos**. 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

PACCAGNELLA, Luís Henrique. Controle da administração pelo Ministério Público: meio de aprofundamento da democracia. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Junior, Ronaldo Porto (Coord.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 177-191.

PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do estado democrático de direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PAIVA, Vanilda. Sobre o capital humano. *In*: **Caderno de Pesquisas**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. n. 113, 2011, p. 185-191.

PALITOT, Aleksander Allen Nina. **Rondônia: uma história**. Porto Velho: Imediata, 2016.

PEREIRA, Rodrigo Pereira; LEME, Juliana Degani. Limites de atuação do Ministério Público na condução das políticas públicas – do garantismo judicial do direito à saúde. *In*: SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Pereira (coord.). *In*: **Limites de atuação do Ministério Público: a defesa nas ações civis públicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 249-260.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. DE BOLLE, Monica Baumgarten (trad.). Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROENÇA, Luis Roberto. Participação do Ministério Público no processo civil nos Estados Unidos da América. *In*: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). *In*: **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 211-227.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **O que é IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 22 jan. 2016.



QUEIROZ, Julia de Mello. Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate. *In: Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.143-170, jul.-dez. 2011. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011, p. 143-170.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Ibpex 2011.

RAMOS, André de Carvalho. Defensoría del Pueblo na Argentina e o Ministério Público brasileiro: a busca da efetivação dos direitos humanos. *In: CALABRICH, Bruno. Modelos de ministérios públicos e defensorías del pueblo*. vol. 3. Brasília: ESMPU, 2014. p. 15-40.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. *In: ABMP; Todos pela Educação. Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55-103.

RAY, Debraj. **Development economics**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

REGO FILHO, Antônio Januário de. A ação civil pública e o controle judicial de políticas públicas. *In: Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 10 – n. 34, p. 123-160 – jan./jun. 2011

RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. **Ministério Público – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. 2016. Disponível em: <file:///D:/Usu%C3%A1rios/21132/Downloads/PRIMEIRA%20CONSTITUICAO%20ESTADUAL%20-%201983%20-TEXTO%20ORIGINAL%20DIGITALIZADO.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n.º 6**, de 25 de outubro de 1985. Lei orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia. Disponível em: <http://sapl.al.ro.leg.br/sapl\_documentos/norma\_juridica/139\_texto\_integral>. Acesso em: 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n.º 93**, de 03 de novembro de 1993. Disponível em: <http://sapl.al.ro.leg.br/sapl\_documentos/norma\_juridica/226\_texto\_integral>. Acesso em: 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n.º 469**, de 19 de agosto de 1998. Disponível em: <http://sapl.al.ro.leg.br/sapl\_documentos/norma\_juridica/4238\_texto\_integral>. Acesso em: 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional n.º 94**, de 28 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://sapl.al.ro.leg.br/sapl\_documentos/norma\_juridica/6989\_texto\_integral>. Acesso em: 02 jan. 2017.

ROTUNNO, Angela Salton. Judicialização e jurididização da saúde no Brasil. *In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. n. 69, Porto Alegre, 2011; p. 113-152.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

ROMANINI, Roberta. **Tipologia e tipos de políticas públicas**. 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2016.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para a eficiência nos estudos**. 06 ed. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

SÁ, José Adonir Callou de Araújo. **Ação civil pública e controle de constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SACCO, Ricardo Ferreira. **Constitucionalismo e Ministério Público: uma visão panorâmica**. Belo Horizonte: Mandamentos, FCH/FUMEC, 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SANCHEZ, Juan Escámez. **Ortega y Gasset**. Trad. José Gabriel Perissé Madureira. Recife: Massangana, 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Volume 1, p. 21-42.

SAUWEN, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. *In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.) Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 133-154.

SCHUMPTER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SELEME, Robson; STADLER, Humberto. **Controle de qualidade: as ferramentas essenciais**. Curitiba, Ibipex, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. *In: Cadernos Gestão Social*. vol. 3, n. 01, jan-jun/2012, p. 121-134. Disponível em: <[http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/290/pdf\\_29](http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/290/pdf_29)>. Acesso em: 22 maio 2016.

SERTEK, Paulo; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomas Sparano. **Administração e planejamento estratégico**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2015.

SILVA, Dicken William Lemes. Os princípios constitucionais da dependência hierárquica (MF espanhol) e independência funcional (MP brasileiro): reflexões à luz da evolução do Ministério Público e do constitucionalismo contemporâneo. *In: Boletim Científico* – Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: ESMPU, ano 12, n. 41, jul./dez.,2013. p. 155-199.

SILVA, Walfredo Tadeu Vieira da. **Rondônia: nossa história**. Porto Velho: Sawa, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania. *In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.) O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-25.

SOARES, Delmiro. **A baixa qualidade da educação no Brasil: quais fatores determinantes que interferem neste problema? Qual podemos priorizar para uma ação efetiva?**. 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/105115>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

SOARES JUNIOR, Jair Sampaio; QUINTELLA, Rogério Hermida. Instrumentalização do desenvolvimento: teorias, conceitos e indicadores. *In: Organizações e Sociedades*. Vol. 15, n. 45, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *In: Revista Sociologias*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ano 8, n. 16. jul/dez-2006, p. 20-45.

SOUZA, Motauri Cioccheti de. **Direito educacional**. São Paulo: Verbatim, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ação civil pública e inquérito civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas 2007.

STÉDILE, Luis Otávio. **O mandado de segurança coletivo e a legitimidade do Ministério Público para sua impetração**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce. **Creating a learning society**. New York: Columbia University Press, 2014.

STIGLITZ, Joseph; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up**. New York: The New Press, 2010.

SURGIU. **DPU, DPE e MPE pedem regularização de medicamento para pacientes da oncologia.** Disponível em: <<http://surgiu.com.br/2017/06/22/dpu-dpe-e-mpe-pedem-regularizacao-de-medicamento-para-pacientes-da-oncologia/>> Acesso em 31 jul. 2017.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? *In:* SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 51-62.

TOLFO, Suzana da Rosa; PICCIANI, Valmíria. Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. *In:* **Revista Psicologia & Sociedade.** Edição Especial 1, vol. 19, 2007, p. 38-45.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios da natureza orçamentária. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 63-78.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA. **Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado de Rondônia.** 2014. Disponível em: <<file:///D:/Usu%C3%A1rios/21132/Downloads/COJE%202014%20-%20ATUALIZADO%2014.03.2014.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 14. ed. São Paulo: Altas, 2013.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. A participação do Ministério Público no Processo Civil. *In:* FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). *In:* **Ministério Público:** instituição e processo. São Paulo: Atlas, 1997. p. 162-208.

WILKISSON, Richard; PICKETT, Kate. **The spirit level:** why greater equality makes societies stronger. New York: Bloomsbury press, 2015.