



CONTRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM RONDÔNIA

Marcelo Lima de Oliveira¹
Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira²
Jean Soldi Esteves³

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. A pesquisa é aplicada, qualitativa e documental, para verificar os instrumentos de atuação extrajudicial, coletar dados

¹ Promotor de Justiça,. Pós-graduado em Direito da Família e Sucessões pela Universidade Luterana do Brasil - ULBA (1999). Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional na Universidade de Taubaté - UNITAU (2017). Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia, na cidade de Porto Velho, com atuação nas áreas de Direito da Educação, Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. Professor no Centro Universitário São Lucas, ministra as disciplinas de Direito Penal e Direito Processual Penal. E-mail: marcelotaz@gmail.com

² Economista, Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) - Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Pós-Doutor em Gestão da Inovação Tecnológica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Coordenador Geral e Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté (UNITAU). edsonaao@gmail.com

³ Advogado, Doutor em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté (UNITAU). jean.esteves2012@hotmail.com

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. Rondônia.

CONTRIBUTIONS OF THE PUBLIC MINISTRY TO THE PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES IN THE STATE OF RONDÔNIA

Abstract

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. Research has been applied 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. PublicPolicy. PublicMinistry. Rondônia.

Introdução

A educação é um importante elemento do desenvolvimento de um país ou região 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.

Portanto, o Ministério Público deve ter participação ativa nos processos de implementação das políticas necessárias aos objetivos constitucionais, dentre eles o da política pública educacional.

Em razão do novo modelo constitucional o Ministério Público obteve novos instrumentos de atuação, em especial, os extrajudiciais, onde existe uma interação, um diálogo entre o Ministério Público, a Administração Pública e a sociedade na construção do planejamento e execução do serviço público educacional.

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.

Revisão da literatura

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).

Assim, é certo o interesse que deve ter o Estado na implementação da educação como uma política pública essencial aos seus cidadãos e à sua própria estrutura, dada aos já mencionados incrementos pessoais ou coletivos possibilitados por uma educação de qualidade.

As políticas públicas são as ações governamentais para direta ou indiretamente concretizar os direitos fundamentais (DUARTE, 2013). Dentre estes, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, está a Educação.

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).

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).

Como toda política pública, a educacional possui um ciclo que é composta por várias fases como formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle (DUARTE, 2013). 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, destaca-se para o estudo, o Ministério Público que pode atuar diretamente ou através de proposições de ações judiciais para garantir a eficácia, a eficiência da execução da política pública educacional.

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).

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).

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.

O Ministério Público, portanto, deixou de ser de um ente de governo, 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 que 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).

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).

Alguns autores denominam esse caráter como resolutivo (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, intersetorialidade 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).

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.

A análise dessa forma de atuação resolutiva 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.

Método de pesquisa

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.

Tem uma abordagem qualitativa e documental, feita com dados constantes em documentos físicos e eletrônicos do Ministério Público e que tiveram um envolvimento subjetivo do pesquisador e na sua interação com o objeto da pesquisa, em uma preocupação maior com a análise do processo do que com o produto (PRODANOV e FREITAS, 2013).

A pesquisa foi realizada em documentos eletrônicos e procedimentos administrativos que se referem às 23 comarcas do

Estado de Rondônia, 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 Conselho Nacional do Ministério Público.

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 em um mesmo ano.

Após colhidos, os dados 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 *strengths* 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). Ao final, deve ser feita uma análise do

pode ser potencializado, melhorado, monitorado e eliminado (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2012).

Resultados e Discussão

Os resultados da pesquisa serão demonstrados 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.

Verificação dos Instrumentos da Atuação Extrajudicial mais Utilizados no MPRO

O levantamento foi feito na base de dados do Ministério Público de Rondônia, no sistema denominado *Parquetweb*, que é uma plataforma onde devem ser cadastrados todos os procedimentos da área fim (atuação institucional) e também pode coletar dados dos judiciais em sua fase inicial.

O sistema *Parquetweb* recebe todas as movimentações nos procedimentos e após pode catalogá-los em outras plataformas e também os envia para o Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, onde servirá de base para as análises estatísticas do Ministério Público brasileiro.

Especificamente em relação aos dados estaduais, foram obtidos no Departamento da Tecnologia de Informação (DTI) do MPRO, responsável pelo sistema *Parquetweb*, e foi disponibilizado no formato.xls, do programa Excel e que foi possível formatar a Tabela 1.

Tabela 1: Procedimentos instaurados em 2016 - educação

Tipos de procedimentos	Quantidade
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 1 constam apenas os procedimentos instaurados em 2016, o que poderá dar um cenário mais completo dos promotores de justiça no âmbito da política pública educacional, durante o período de um ano e era o mais atualizado no período da pesquisa.

Pelo apurado foram instaurados 271 procedimentos coletivos, 555 individuais, além dos 176 atendimentos, estes são pré-procedimentos, que tem um caráter provisório de análise inicial da demanda em que 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 2 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 2: Instrumentos de solução utilizados

Instrumentos	Quantidade
TAC	003
Reuniões	118
Recomendações	026
Audiências ministeriais	088
Outras diligências	104
Ações civis públicas	001
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 (820), segundo os dados obtidos na DTI, indica a existência 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 requisitórios e tal procedimento foi adotado por dois motivos:

O primeiro é que isso resultaria em duplicação de dados, visto que a totalidade dos Procedimentos tem pelo menos um ofício e, o segundo é que até a última alteração da tabela taxonômica – no fim do ano de 2016 - os ofícios eram considerados “atos administrativos”, atos

de mero expediente, e, por isso, muitos adotavam a opção “outras diligências” para diferenciar o ofício-expediente do ofício-requisição.

Utilização dos Instrumentos com maior possibilidade coparticipação

No presente estudo, é importante a análise da atuação resolutiva do Ministério Público, aquela extrajudicial e em que deve haver 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.

Audiências Públicas

Como demonstrado no ano de 2016, não foram realizadas audiências públicas nos procedimentos referentes à política pública da educação. 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.

Já 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, traz um relatório das atividades institucionais, com o quantitativo das ações institucionais 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.

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. 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. A sede de comarca mais próxima da capital está a 200 km.

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.

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 procedimentos, 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.

Recomendação Ministerial

Esse instrumento, no âmbito do Ministério Público de Rondônia, é vinculado principalmente aos procedimentos coletivos, 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.

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.

Análise de cenário e propostas

Passa-se a análise do cenário com possíveis propostas para o futuro da instituição no sentido do fortalecimento de atuação resolutiva de seus membros, como um fator da já mencionada missão de promoção do regime democrático.

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.

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.

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.

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).

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.

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; baixou 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.

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 resolutiva 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 graduações.

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. A Tabela 3 ilustra a aplicação da Matriz GUT.

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.

Tabela 3: 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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

Também devem ser facilitadas, incentivadas as atuações conjuntas com outros órgãos intervenientes no controle da efetivação das políticas públicas, a fim de evitar conflitos ou atuações dissonantes entre os diversos órgãos em relação à determinada problemática na área educacional.

Com a efetivação de tais medidas, é possível prever um cenário onde as contribuições do Ministério Público para a implementação da política pública da educação básica no estado de Rondônia se apresentem ainda mais condizentes com o importante papel que lhe foi determinado pela Constituição Federal.

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.

Com a efetivação de tais medidas, é possível prever um cenário onde as contribuições do Ministério Público para a implementação da política pública da educação básica no estado de Rondônia se

apresentem ainda mais condizentes com o importante papel que lhe foi determinado pela Constituição Federal.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **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/Resolucao_n_82_audiencias_publicas_no_MP.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2017.

_____. **Pesquisa e diagnóstico de imagem: CNMP e MP, âmbito nacional**. 2016. Disponível em: <http://www.mpgom.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_22_46_690_resultados_cnmp_relatorio_analitico.pdf>. Acesso em: 03 mar 2017.

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.

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.

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.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma nova teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

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.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. YAMAMOTO, Sônia Midori(Trad.). 14. ed. São Paulo: Pearson, 2012.

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.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

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.

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.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: um novo perfil institucional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**:includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERTEK, Paulo; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomas Sparano. **Administração e planejamento estratégico**. Curitiba: Intersaberes, 2012.