

Especialização do Ministério Público nos Estados na Temática Educação: Extensão, Características e Dinâmica Institucional¹⁻²

The Specialization on Education of the Public Attorney's Office: Scope, Characteristics and Institutional Dynamics

SALOMÃO BARROS XIMENES³

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP). Brasil.

CAROLINA GABAS STUCHI⁴

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP). Brasil.

CAROLINA MARTINS MARINHO⁵

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP). Brasil.

BARBARA CRISTINA HANAUER TAPOROSKY⁶

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba (PR). Brasil.

ANDRÉ BARRETO JURKSTAS⁷

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP). Brasil.

RESUMO: O trabalho investiga a especialização do Ministério Público (MP) nos vinte e seis Estados, na temática Educação, um fenômeno que decorre tanto de obrigações legais quanto de decisões institucionais de cada Estado, em parte relacionadas a orientações nacionais emanadas do Conselho

1 O presente trabalho é resultado de pesquisa realizada com apoio do CNPq, Chamada MCTI/CNPq nº 01/2016 – Universal, processo nº 432345/2016-7.

2 Uma versão preliminar foi apresentada e discutida no 44º Encontro Anual da ANPOCS, GT03 – Atores e instituições judiciais: sentidos e disputas em torno do direito. Agradecemos os comentários recebidos na ocasião.

3 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3672-6781>.

4 Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0518-6580>.

5 Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2515-0278>.

6 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8251-6005>.

7 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3239-9015>.

Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No presente estudo, a unidade de análise é cada órgão do MP dos estados, classificados conforme o grau de especialização, o tipo, as atribuições funcionais que reúnem e a amplitude de atuação, entre outros elementos. As fontes são as normas de organização, os portais de transparência e as entrevistas complementares aplicadas aos membros e servidores, quando necessário. Como resultados, propomos um modelo de classificação e análise da especialização temática na área da educação e analisamos os achados à luz da literatura estabelecida. Com isso, o trabalho permite avançar na compreensão teórica e no conhecimento da realidade institucional do MP, um dos principais protagonistas do sistema de justiça no marco dos direitos sociais da Constituição de 1988, que lhe assegurou poderes e autonomias sem precedentes. A atuação do MP, neste marco, impacta diretamente o processo de políticas públicas e, como consequência, interfere nas disputas políticas sobre a distribuição de bens e direitos na sociedade brasileira. Estudar a especialização do MP permite desvelar também as orientações político-institucionais do MP, que, assim definidas, orientam a atuação de seus membros em direção a temáticas tidas como prioritárias ou, ao menos, entendidas como passíveis de um direcionamento específico via política institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições judiciais; Ministério Público; judicialização das políticas públicas; direito à educação.

ABSTRACT: In this article, we examine the specialization on education of the Public Attorney's Office (in Portuguese, "Ministério Público" – hereinafter MP) in all twenty-six states in Brazil; a phenomenon that arises from both legal obligations and the institutional decisions of each state, in part related to national guidelines issued by the National Council of General Attorney's Office (in Portuguese, "Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais") and the National Council of the Public Attorney's Office (in Portuguese, "Conselho Nacional do Ministério Público"). Our analysis centers on each unit of the states' MP, classified according to the type and degree of specialization, attributions, and breadth of action, among other elements. Our sources are organizational norms, transparency portals, and supplementary interviews with MP members and employees when necessary. As a result, we propose a model for the classification and analysis of thematic specialization in the field of education, interpreting our findings in light of established literature. Thus, this research advances the theoretical underpinnings and overall knowledge of the institutional reality of the MP, one of the main protagonists of the judicial system within the framework of social rights under the Constitution of 1988, which granted the MP unprecedented powers and autonomy. In this sense, the MP's performance directly impacts the public policy process; and, as a consequence, interferes in political disputes over the distribution of goods and rights in the Brazilian society. Examining the MP's specialization also unveils its political- institutional guidelines which steer the actions of its members towards issues that are considered a priority, or at the minimum understood as subject to specific directives via institutional policy.

KEYWORDS: Judicial institutions; public attorney's office; judicialization of public policies; right to education.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Aspectos metodológicos de uma definição empírica de especialização temática do MP; 2 A especialização temática em face dos princípios e das características do MP; 3 O mapa da especialização do MP na temática educação; 3.1 Os Centros de Apoio Operacional (CAO); 3.2 Os órgãos executivos especializados; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP) é um agente relevante no processo de judicialização da política educacional no País (SILVEIRA et al., 2020; XIMENES; SILVEIRA, 2019), fenômeno que ganhou maior importância à medida que o órgão se desenvolvia e se especializava nas diferentes temáticas de políticas públicas e direitos fundamentais (ARANTES, 2019). Duas dinâmicas institucionais convergem neste contexto: a centralização de orientações administrativas e finalísticas que decorre da criação, em 2004, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da atuação do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPJ); e a especialização funcional, expressa na criação de diferentes órgãos e promotorias temáticos nos MP dos Estados, com diferentes atribuições, desenhos institucionais, abrangências e graus de especialização.

O presente trabalho compõe uma pesquisa na qual se busca compreender tais reformas institucionais e, em decorrência, sua relação com a judicialização das políticas públicas, com especial atenção à educação, uma das áreas que maior destaque ganhou nesse processo (XIMENES; SILVEIRA, 2019). Pretende-se, assim, contribuir para a melhor compreensão dos fatores relacionados à judicialização das políticas públicas de educação básica, aprofundando-se, ao mesmo tempo, os necessários estudos sobre as características, o funcionamento e a estrutura institucional do MP brasileiro.

O trabalho investiga a especialização temática do MP dos vinte e seis Estados, apresentando como resultados um quadro conceitual sobre a especialização temática do MP e um mapa desse fenômeno na temática Educação. Nossa hipótese é que a especialização temática estadual encontrada é resultante da interação entre orientações normativas gerais não vinculantes, centralmente emanadas de órgãos, como o CNMP, e de entidades nacionais, como o CNPJ, e diferentes dinâmicas e estruturas institucionais dos MP nos Estados, resultante da autonomia institucional e da diversidade de contextos locais e atores envolvidos. A especialização pode indicar uma maior prioridade institucional à temática, ao mesmo tempo, pode ter como efeito a cristalização de desigualdades no acesso à justiça, se os critérios de especialização não tomarem como base diagnósticos sobre o grau de implementação dos direitos em certos territórios, conforme veremos.

O trabalho está desenvolvido da seguinte forma: após a introdução, apresentamos alguns aspectos metodológicos e recortes analíticos que per-

mitem compreender o resultado encontrado, bem como o conceito de especialização temática proposto. Feitas essas considerações básicas, traçamos uma breve discussão sobre o fenômeno da especialização temática do MP e suas implicações no campo teórico e normativo e, da seção 3 em diante, apresentamos, classificamos e analisamos os resultados do levantamento empírico realizado junto ao MP dos Estados, traçando o Mapa da Especialização do MP na temática educação. A partir desse mapeamento, inferindo hipóteses úteis à compreensão do fenômeno em seus aspectos mais gerais, a serem verificadas em futuros estudos.

1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE UMA DEFINIÇÃO EMPÍRICA DE ESPECIALIZAÇÃO TEMÁTICA DO MP

As análises deste artigo consideram uma vasta pesquisa empírica empreendida entre 2019 e 2020 por um grupo de pesquisadores. A partir do levantamento exploratório de dados em todas as páginas eletrônicas do MP dos Estados, estabeleceu-se um protocolo de pesquisa e um instrumento de coleta de dados unificado (OLSEN, 2015). A unidade de coleta e análise foi o órgão do MP com atribuição expressa na temática educação, em normativa própria, em todos os Estados brasileiros, coletando-se informações nos campos órgão, tipo, estrutura, outras áreas de atuação, jurisdição, ano de criação, órgãos que antecederam, promotores designados, equipe e perfil da equipe.

O levantamento foi realizado em três etapas sucessivas (FOWLER JR., 2011). Na primeira, realizada por todo o grupo, foram extraídas as informações institucionais disponibilizadas diretamente nas páginas eletrônicas do MP dos Estados, bem como dos documentos que foram levantados e catalogados (atos normativos, incluídos tanto a respectiva lei orgânica quanto os atos dos conselhos superiores que definem a matéria, relatórios, organogramas e mapas de promotorias). Na segunda etapa, os dados inicialmente coletados foram complementados e confrontados com aqueles obtidos diretamente nos portais de transparência do MP, por uma equipe de revisão, identificando-se, nessa fase, eventuais inconsistências e contradições de informações a serem desveladas. Identificada contradição ou incompletude de dados indispensáveis ao protocolo de pesquisa, abriram-se, em terceira etapa de levantamento, procedimentos de consulta direta aos integrantes do MP estadual, tanto aos promotores de justiça quanto, em outros casos, aos profissionais e técnicos, quando necessário.

Com os dados coletados e sistematizados no instrumento de coleta, procedeu-se à análise dos achados, por Estado e nacionalmente. Cada órgão do MP dos Estados foi classificado conforme o grau de especialização, o tipo, as atribuições funcionais que reúne e a amplitude de atuação, entre outros elementos.

Considerou-se órgão especializado na temática educação o órgão do MP do Estado com atribuição *executiva* na primeira instância judicial ou com atribuição *não executiva* na temática⁸. Ficaram de fora, portanto, eventuais estruturas executivas com atuação exclusiva na segunda instância judicial, formadas por procuradores de justiça, uma vez que tais estruturas atuam precipuamente junto aos tribunais ou na revisão de decisões de promotores em procedimentos. Também ficaram de fora, conforme se justificará adiante, órgãos que cumulam a atribuição educação com atribuições em matéria penal geral. Nesses casos, a verificação empírica denota um conjunto tão amplo de atribuições, algumas mandatórias, que acabam por inviabilizar, na prática, uma atuação temática frequente do membro do MP.

A especialização na temática, portanto, segundo o recorte proposto, deve estar expressa em norma específica, abrangendo lei em sentido estrito, como as leis orgânicas do MP nos Estados, e as normas do próprio MP, produzidas em suas instâncias internas de gestão, como os conselhos superiores e as procuradorias-gerais. Diferencia-se, assim, a especialização, fruto de um ato decisório específico, da mera atribuição legal de tratamento de certas temáticas, no caso da educação, aquela que decorre da sistemática da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – ou da legislação processual⁹.

8 Na pesquisa, denominamos “órgãos executivos” aqueles que exercem atividade-fim de um promotor de justiça, como, por exemplo, promover o inquérito civil e a ação civil pública; firmar compromissos de ajustamento de conduta; expedir recomendações; exercer fiscalização no que couber. Já o termo “órgãos não executivos” refere-se àqueles órgãos cujas atividades predominantes são as de coordenação, articulação, intermediação, orientação, monitoramento de iniciativas, etc., sejam essas ações institucionais ou interinstitucionais. Na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8.625/1993), os órgãos de execução estão definidos no art. 7º, sendo Promotores de Justiça o órgão típico de execução em primeira instância. A pesquisa, no entanto, identificou e incorporou à análise outros órgãos executivos com atuação finalística no MP dos Estados. A LONMP prevê também, no art. 8º, os órgãos auxiliares do Ministério Público, em caráter não exaustivo, sendo o primeiro deles os Centros de Apoio Operacional – CAO (art. 8º, I). Na pesquisa, optou-se por denominar os CAO como órgãos não executivos e não como órgãos auxiliares, pois nesta categoria legal estão abrangidos outros órgãos sem relevância para o tema especialização. Além disso, as categorias permitem contemplar órgãos com funções mistas, executivas e não executivas, não previstos na LONMP, mas identificados no levantamento empírico, conforme apresentado no texto.

9 Em geral, salvo disposição em contrário, toda promotoria de justiça com atuação em criança e adolescente, uma atribuição obrigatória decorrente do ECA, tem atribuição em educação decorrente desta norma, mas não necessariamente tem algum grau de especialização segundo os critérios que adotamos. O mesmo poderia

Verificou-se que a atribuição temática em educação, nas normas, pode ou não estar cumulada com outras atribuições, o que levou à necessidade de classificação dos tipos de especialização em *exclusiva* e *não exclusiva*. Na primeira categoria, foram classificados todos os órgãos com atribuição exclusiva em educação, nesses casos incluídos aqueles com atribuição penal decorrente exclusivamente da atuação em educação. Ou seja, a exceção nesse caso ocorre quando a matéria criminal se refere à temática específica atribuída ao órgão, para investigação de fatos decorrentes de sua própria especificidade. Essa é a especialização em sentido estrito, exclusiva, recomendada pelo CNPG (2013). Como especializado não exclusivo foram classificados os órgãos que acumulam a temática unicamente com infância e juventude (ou criança e adolescente, a depender da terminologia adotada em cada caso)¹⁰. Nesses casos, em geral, encontram-se os órgãos que incorporam expressamente Educação às atribuições legais decorrentes do ECA.

No caso dos órgãos executivos, também foram mapeados aqueles órgãos cíveis com atribuição em educação, mas que não se enquadram no recorte de especialização adotado, uma vez que atuam em um conjunto de atribuições temáticas mais amplo. O recorte em órgãos executivos cíveis com atribuição em educação, nesses casos, relaciona-se à compreensão, desenvolvida na sistematização do material empírico, que, ao cumular matérias criminais e cíveis, os respectivos órgãos executivos se afastam de qualquer relevância analítica em um estudo sobre a especialização do MP em determinada temática de política pública¹¹. Por outro lado, identificar os órgãos executivos cíveis com atribuição em educação, ainda que não especializados, permitiu à pesquisa visualizar e discutir o fenômeno da disseminação da atribuição temática em certos Estados.

ser dito de promotorias com atribuições genéricas em interesses difusos e coletivos, ainda que a constituição destas no MP dos Estados não seja determinada por lei, como no caso do ECA. Justifica-se tal recorte porque o nosso objetivo de pesquisa é compreender a especialização temática do MP em si, por suas próprias decisões jurídico-organizacionais ou iniciativas legislativas. Outro destaque importante, nesse critério, é que a identificação da atribuição independe da presença desta no nome oficial do órgão analisado.

10 No caso dos órgãos especializados não exclusivos, embora o recorte metodológico *a priori* permitisse a inclusão, nesta categoria, de órgãos que acumulassem a atribuição de defesa da educação com a de defesa da criança e do adolescente ou de outro direito social, empiricamente verificou-se que com atribuição especializada e não exclusiva em educação existem apenas órgãos com atuação na defesa da criança e do adolescente.

11 Esse recorte não foi aplicado aos órgãos não executivos, que contemplam os Centro de Apoio Operacional (CAO) únicos com atribuição expressa em educação, considerados no estudo pelas razões que apontaremos adiante.

Com esses recortes, optou-se por não considerar como critério a entrância da comarca de atuação das promotorias e o número de varas judiciais de cada comarca. É evidente que naquelas comarcas em que há vara única, havendo um único promotor de justiça, este assumirá todas as matérias, inclusive a matéria penal. Acima desse estágio, contudo, é possível encontrar atribuição, especializada ou não, mesmo em comarcas de entrância intermediária, aspecto de interesse no estudo da especialização que seria eliminado caso se optasse por um critério meramente quantitativo de número de varas ou de promotores em dado território.

A seguir, na Tabela 1, apresentamos um quadro conceitual que sintetiza o conjunto de órgãos identificados e classificados no estudo:

TABELA 1 – QUADRO CONCEITUAL DE ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS E COM ATRIBUIÇÃO TEMÁTICA DO MP, POR TIPO DE ÓRGÃO, GRAU DE ESPECIALIZAÇÃO E ABRANGÊNCIA

Tipo de órgão	Grau de Especialização	Abrangência
Órgãos Executivos	Especializado	Comarca
<i>Promotorias de Justiça (PJ)</i>	<i>Exclusivo</i>	Regional
<i>Outros Órgãos</i>	<i>Não exclusivo</i>	Estadual
Órgãos Não Executivos	Cível com Atribuição	
<i>Centros de Apoio Operacional (CAO)</i>	Geral com Atribuição	

Considerados tais elementos de investigação, entende-se a especialização temática como um fenômeno regulado nas leis orgânicas ou em normas internas do próprio MP, aplicável a órgão executivo ou não executivo, determinando-lhes atribuição exclusiva ou não exclusiva em determinada área de política pública.

Como se trata de uma conceituação construída de modo indutivo em sucessivos procedimentos – estudo exploratório, construção do protocolo, pesquisa documental empírica estruturada em três fases e classificação dos dados –, o conjunto de critérios e justificativas atravessa todo o texto e notas, sendo passível de contestação e reformulação, como é característico nesse tipo de procedimento.

Por fim, vale ressaltar que a perspectiva de análise proposta neste trabalho focaliza a sistematização do conhecimento sobre a estrutura institucional dos órgãos do MP, e, nessa perspectiva, o avanço da compreensão

sobre o fenômeno da especialização, não sendo objeto de análise a atuação dos agentes da instituição analisada, no caso, os promotores de justiça.

2 A ESPECIALIZAÇÃO TEMÁTICA EM FACE DOS PRINCÍPIOS E DAS CARACTERÍSTICAS DO MP

O MP é uma instituição permanente, desenhada constitucionalmente, cujas funções incluem a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e aos direitos assegurados na Constituição. Para o exercício da missão institucional, a Constituição Federal e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) estipularam garantias e prerrogativas, bem como disciplinaram os instrumentos necessários ao pleno e livre exercício funcional dos membros da instituição, de modo a assegurar a esses uma atuação independente.

A partir do novo ordenamento jurídico-constitucional, “o MP viu consagrada sua independência político-administrativa e financeira, teve reconhecido um conjunto amplo de funções próprias” (BARROSO, 2017, p. 526). Ao lado do Poder Judiciário, inaugurou uma fase de expressiva ascensão institucional, tornando-se o principal ator no sistema de justiça a contribuir para a crescente judicialização de políticas públicas. Contudo, além da atuação em juízo, propondo as ações e medidas legais disciplinadas em lei, o MP atua também na esfera extrajudicial, independentemente da intervenção do Poder Judiciário, com maior destaque. “Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário” (SADEK, 2009, p. 16). Em ambas as opções – atuação judicial ou extrajudicial –, em razão não só da crescente demanda, das mais diversas naturezas, mas também da complexidade inerente a determinados conflitos coletivos e sociais decorrentes de políticas públicas implementadas pelos entes estatais, observa-se um movimento do MP no sentido especializar-se cada vez mais (ARANTES, 2019).

Os estudos têm ressaltado a necessidade de analisar a continuidade do desenvolvimento institucional do MP, partindo de uma interpretação já consolidada sobre o processo de fortalecimento ocorrido no marco da Constituição de 1988. Destaca-se como fato a ampla gama de temas em que o MP é convocado a atuar em nome do “interesse público”, contrastando com a ausência, na prática, de controle e *accountability* do MP em sua dimensão institucional (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2007; KERCHÉ, 2018; CARVALHO; LEITÃO, 2010).

Oliveira, Lotta e Vasconcelos, entretanto, chamam a atenção para outro ponto, a “independência funcional de promotores e procuradores como fundamento que lhes permite atuar como ‘gatekeepers’ dos próprios serviços de justiça à população” (2020, p. 186), fato que faz emergir a questão sobre que critérios e incentivos existem ou não na escolha de quais portas são abertas e quais permanecerão fechadas. Nesse sentido, sob o prisma do maior grau de discricionariedade, as autoras apontam que “a preferência pela atuação extrajudicial ao invés da judicial, a possibilitar soluções menos ‘burocráticas’ aos casos enfrentados pelo MP, [acabam] dando maior poder discricionário aos seus atores” (OLIVEIRA; LOTTA; VASCONCELOS, 2020, p. 193), entendido como o espaço de liberdade para tomada de decisão, nos limites impostos pelas regras.

O movimento de especialização temática, neste contexto, ainda que venha a atender a uma não desprezível necessidade de qualificação técnica e maior atenção a áreas de políticas públicas, carrega tais características institucionais intrínsecas. A depender do arranjo de especialização proposto, inclusive, pode redundar em mais independência de atuação e maior discricionariedade com menor *accountability*.

O estudo sobre a especialização temática em educação, no entanto, também pode agregar maior complexidade à análise institucional do MP, na medida em que, a depender do modelo de especialização adotado, o resultado será um menor espaço de independência funcional ou de discricionariedade. Adicionalmente, a formulação e adoção de diretrizes nacionais de atuação coloca em relevo outro princípio normativo do MP, a unidade institucional inscrita no § 1º do art. 127 da Constituição.

De um lado, algumas configurações da especialização, ainda que constituam inovação institucional, baseiam-se no sistema de designação pelos Procuradores-Gerais, modelo que coloca em questão a própria independência e estabilidade de atuação dos membros do MP (GOULART, 2020).

Em âmbitos nacional e local, por outro lado, é possível localizar medidas de centralização administrativa e normativa do MP na promoção e na indução à reconfiguração do controle externo de políticas públicas que relativizam as ideias de autonomia, independência e discricionariedade. Stuchi et al. (2021), em levantamento realizado no curso desta pesquisa, sobre as ações desenvolvidas no âmbito do CNMP e do CNPG, apontam a necessidade de investigar o nível de maturação institucional e

colaborativa do MP, promovido por esses arranjos, e os eventuais reflexos que a coordenação dos fóruns nacionais produz na atuação finalística da instituição, no sentido de promoção de unidade de atuação, especificamente em sua relação com o processo de especialização temática nos órgãos estaduais.

Da mesma forma, a proliferação no MP dos Estados de órgãos não executivos especializados que têm como atribuição coordenar a atuação mediante indução e padronização de atuação em políticas públicas relativizam as noções estabelecidas sobre as características da instituição. Visualiza-se, assim, que a capacidade institucional de criação de agendas próprias interage permanentemente com a produção de orientações e modelos de atuação centralmente emanados, nacionalmente e em âmbito estadual, por órgãos oficiais, como o CNMP, organizações, como o CNPG, e órgãos especializados que integram a estrutura institucional do MP nos Estados, que buscam induzir a judicialização de políticas públicas educacionais, aí compreendidas as ações junto ao Poder Judiciário e as atuações extrajudiciais (STUCHI et al., 2021; SILVEIRA et al., 2020).

Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o CNMP tem atribuição de fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do MP, em seus diferentes ramos, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências. Em 2012, foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF), espaço institucional para realizar estudos, criar estratégias e iniciativas de âmbito nacional voltadas ao aprimoramento e à articulação da atuação do MP na defesa dos direitos fundamentais, ao qual esteve vinculado, até 2020, o Grupo de Trabalho de Defesa da Educação.

Entre as ações desse grupo, merecem destaque: a Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à educação infantil, com indicação de medidas executivas, de formação e de reorganização institucional (CNMP, 2015); e a Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre a atuação do MP no controle do dever de gasto mínimo em educação, estabelecendo que os membros do MP devem realizar ações coordenadas para evitar e reprimir desvios e retrocessos no piso de custeio do direito à educação, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e a respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento setorial na educação (PPA, LDO, LOA, Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação), entre outros (CNMP, 2016).

Criado em 1981, o CNPG é uma associação civil de direito privado e de caráter nacional composta por Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União em exercício. Nele há grupos de trabalho de âmbito nacional que buscam integrar os MPs de todos os Estados brasileiros, destacando-se o Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH). De acordo com seu regimento interno, o grupo tem finalidade de articular ações de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e apresenta ao CNPG, bienalmente, um Plano de Atuação com metas e estratégias de atuação. É integrado por sete comissões, entre as quais a Comissão Permanente de Educação (Copeduc).

Entre as iniciativas da Copeduc, destaca-se a proposição de enunciados nacionais sobre diferentes temáticas de políticas educacionais, visando à coordenação de ações e interpretações (CNPG; GNDH/COPEDEC, 2018). Nesse âmbito, o GNDH/Copeduc formulou “duas Recomendações para a criação de Promotorias exclusivas na área da Educação, na Carta de Recife, em 1998, e no Encontro de Aracaju, em 2013” (CNMP, 2015, p. 2), que resultaram na publicação do Enunciado nº 9/2014, sobre especialização temática dos órgãos de execução:

A atuação do Ministério Público na área da educação, tem sua efetividade potencializada pela especialização de órgãos de execução da matéria, sendo necessário que as instâncias competentes agilizem o processo de sua implementação, considerando as demandas oriundas do Plano Nacional de Educação. (GAGLIANO, 2021)

Percebe-se, pelo levantamento realizado, que foram criados fóruns temáticos nacionais e locais do MP na área da educação, de caráter oficial, como as instâncias e iniciativas do CNMP, ou associativos entre os membros do próprio MP, como se configura o trabalho de articulação nacional desenvolvido pela Copeduc/CNPG (STUCHI et al., 2021). Ambos os fóruns, contudo, tiveram a pretensão de estudar iniciativas, ações e estratégias, ou seja, não só para contribuir com a formação de seus membros, mas para orientar a conduta do MP em casos concretos, inclusive com propostas de atuações coordenadas, sendo a especialização temática uma dessas proposições.

3 O MAPA DA ESPECIALIZAÇÃO DO MP NA TEMÁTICA EDUCAÇÃO

Seguindo o recorte teórico metodológico anteriormente apresentado, foram encontrados 254 (duzentos e cinquenta e quatro) órgãos com atribui-

ção para a defesa da educação no MP dos 26 (vinte e seis) Estados da Federação. Esses órgãos foram classificados conforme o grau de especialização em: (i) 52 (cinquenta e dois) órgãos *especializados exclusivos*, correspondendo a 20,47% do total; (ii) 53 (cinquenta e três) órgãos *especializados não exclusivos*, ou 20,86% do universo; (iii) 147 (cento e quarenta e sete) órgãos *cíveis com atribuição em educação*, que correspondem a 57,87% dos órgãos identificados; além de 2 (dois) CAO únicos com estruturas internas dedicadas às políticas de educação.

Quando classificados por tipo de órgão, os CAO – órgão auxiliares previstos no inciso I da Lei nº 8.625/1993 (LONMP) – correspondem a 9% dos órgãos coletados e estão presentes com a atribuição em educação em 22 (vinte e dois) Estados. As promotorias de justiça – órgão executivo típico do MP em primeira instância (art. 7º, IV, da LONMP) – corresponderam a 85,43% dos órgãos identificados. Por fim, há outros órgãos executivos, criados com base na autonomia administrativa do MP em cada Estado, configurando arranjos institucionais próprios que representam 5% do universo de órgãos analisados.

Conforme se verifica na Tabela 2, a seguir, há Estados em que o MP possui uma maior quantidade de órgãos com atribuições para atuar na defesa da educação, em comparação aos demais. Percebe-se, por exemplo, que no Estado do Rio Grande do Sul o MP apresenta a maior quantidade desses órgãos no País, o que explica o fato de a região Sul possuir mais órgãos em comparação às demais regiões. No caso do Sudeste, em três dos quatro Estados da região o MP apresenta mais de dez órgãos com atribuições; contudo, o destaque se dá a Minas Gerais, em que o MP conta com a maior quantidade destes. Já, no Nordeste, percebe-se que a maioria dos órgãos do MP com atribuição se encontra nos Estados de Paraíba, Pernambuco e Maranhão. Já, em relação ao Centro-Oeste e ao Norte, é possível observar que nos Estados dessas regiões o MP possui, no máximo, dez órgãos em suas estruturas institucionais, como no caso de Goiás.

TABELA 2 – ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS OU COM ATRIBUIÇÃO CÍVEL EM EDUCAÇÃO NO MP, POR ESTADO E TIPO DE ÓRGÃO (2019)

Ministérios Públicos dos Estados	Total de Órgãos	Órgãos Não Executivos				Órgãos Executivos					
		Centros de Apoio Operacional (CAO)				Promotorias de Justiça (PJ)			Outros Órgãos		
		Especializado		Cível com Atribuição	Geral com Atribuição	Especializada		Cível com Atribuição	Especializado		
		Exclusivos	Não Exclusivos			Exclusivas	Não Exclusivas		Exclusivos	Não Exclusivos	
N	AC	3	0	1	0	0	1	1	0	0	0
	AP	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0
	AM	3	0	0	1	0	2	0	0	0	0
	PA	4	0	0	1	0	1	0	2	0	0
	RO	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	RR	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	TO	7	0	1	0	0	1	2	3	0	0
NE	AL	6	0	0	0	1	0	0	5	0	0
	BA	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0
	CE	5	0	1	0	0	0	0	4	0	0
	MA	11	1	0	0	0	2	4	4	0	0
	PB	24	1	0	0	0	3	9	11	0	0
	PE	19	1	0	0	0	3	3	12	0	0
	PI	5	0	0	1	0	1	0	3	0	0
	RN	6	0	0	1	0	3	0	2	0	0
CO	SE	9	1	0	0	0	1	0	7	0	0
	GO	10	0	0	0	1	1	1	7	0	0
	MT	8	1	0	0	0	0	0	7	0	0
SE	MS	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	ES	8	1	0	0	0	0	0	7	0	0
	MG	32	0	0	0	0	1	5	18	1	7
	RJ	12	1	0	0	0	6	0	4	1	0
S	SP	15	0	0	1	0	0	6	5	3	0
	PR	8	0	1	0	0	1	2	4	0	0
	RS	46	0	0	1	0	10	3	32	0	0
	SC	5	0	1	1	0	0	2	1	0	0
Totais		254	8	6	7	2	39	38	140	6	8

Uma análise pelo tipo de órgão nos Estados possibilita observar que as promotorias de justiça compõem a maior parte dos órgãos encontrados,

conforme apontado. Esmiuçando essa classificação, verifica-se que há Estados em que o MP apresenta apenas, como órgãos executivos, promotorias cíveis com atribuições específicas; outros, em menor número, que contam unicamente com promotorias especializadas exclusivas (Amapá e Amazonas). Em geral, o MP em cada Estado apresenta estrutura diversa, agregando mais de duas formas de incorporação das atribuições temáticas das promotorias em suas estruturas institucionais.

Em relação aos órgãos especializados exclusivos, vemos que estão presentes em 21 (vinte e um) Estados, seja na forma de CAO exclusivos (8 Estados), de promotorias exclusivas (17 Estados) ou de outros órgãos executivos exclusivos (4 Estados). Somados os que possuem promotorias ou outros órgãos executivos especializados exclusivos, temos o MP em 19 (dezenove) Estados. Em 2 (dois) casos há CAO exclusivo, mas nenhum órgão executivo com o mesmo grau de especialização (Espírito Santo e Mato Grosso). Caso se entenda – conforme fez o CNMP (2015) – que a recomendação do CNPG (2013) orienta a criação de CAO e promotorias exclusivos em educação, não contemplando promotorias especializadas não exclusivas ou outros órgãos executivos, somente em cinco Estados seria cumprida inteiramente a orientação (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro).

A análise da Tabela 2 também indica que nos Estados em que há CAO exclusivos também há, em regra, um maior número de promotorias com atribuições para atuar na defesa da educação, o que indica correlação entre a especialização dos órgãos executivos e dos não executivos, fato que pode expressar uma política institucional mais sólida para a atuação temática nesses casos. Outra hipótese é que a criação prévia de um CAO com atribuição temática exclusiva tem como efeito induzir a uma maior especialização dos órgãos executivos, como meio de atendimento às demandas produzidas no órgão central. Esses dados sugerem, em determinada medida, que, havendo um órgão de atuação estadual ou regional, em geral, há uma maior quantidade de promotorias de justiça com atribuições temáticas para atuar na defesa do direito à educação.

Há casos, contudo, de MP dos Estados que contam com um maior número de promotorias especializadas, mas possuem um centro de apoio classificado como órgão cível com atribuições específicas ou nem mesmo possuem centro de apoio especializado. O que se pôde observar é que nesses casos excepcionais a regra é que há outros órgãos dentro da estrutura institucional do MP que possuem uma especialização relevante na área educacional e que podem, inclusive, orientar a atuação das promotorias de

justiça, suprindo, assim, a lacuna eventualmente deixada pela menor especialização ou mesmo inexistência de CAO.

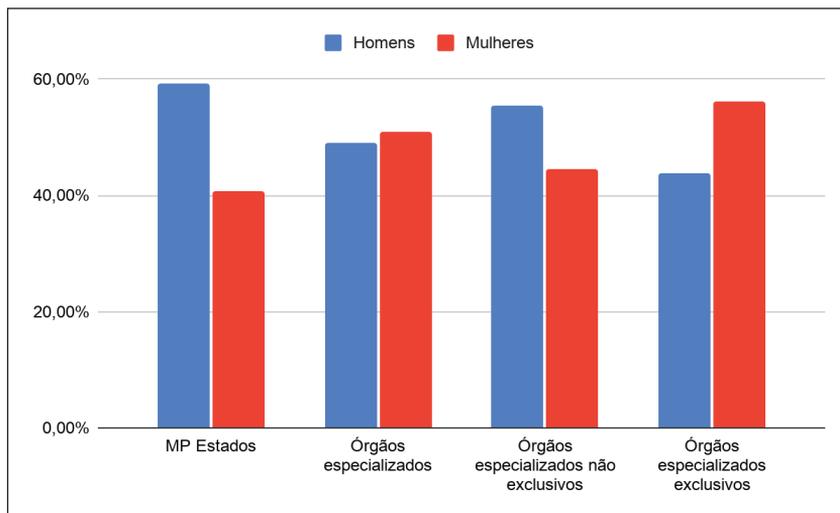
No Estado de São Paulo, o MP conta com três Grupos de Atuação Especial em educação, dois atuando de forma regionalizada e um atuando na capital. Já, no Estado do Rio Grande do Sul, há dez Promotorias Regionais de Educação, cuja atuação em conjunto cobre toda a área territorial do Estado. Em Minas Gerais, embora não haja um CAO especializado, há uma Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação, com jurisdição em todo Estado, que agrega tanto funções de execução quanto não executivas (de coordenação e assessoramento). Neste Estado o MP conta, ainda, com sete Coordenadorias Regionais de Proteção dos Direitos das Crianças, Adolescentes e Educação que alcançam um território que abarca potencialmente 66% (sessenta e seis por cento) da população residente no Estado.

Já, no caso do MP de Goiás, há a Coordenação da Infância, Juventude e Educação, que está integrada ao CAO único, ou seja, com atribuições de assessoramento cível e penal a todas as promotorias e procuradorias de justiça. Esse órgão foi antecedido por um CAO de atuação exclusiva em educação, extinto para a criação de um novo CAO, de atuação não especializada. Esse movimento de desespecialização dos CAO também foi percebido em alguns outros Estados, como São Paulo e Paraná. Nesses casos, o CAO atual, cível com atribuição ou geral com atribuição, foi precedido de órgão especializado, exclusivo ou não. As justificativas institucionais para a fusão das atribuições mencionam a transversalidade dos direitos humanos protegidos, além da necessidade de padronização e otimização de rotinas¹².

Sobre o perfil dos promotores, com as informações existentes nos portais da transparência, foram identificados os nomes e a quantidade de promotores e procuradores de justiça que atuam nos órgãos especializados. A partir dessas informações, foi possível identificar o gênero dos promotores de justiça, o que possibilitou uma comparação da proporção de homens e mulheres que atuam nos órgãos especializados em comparação com o mesmo dado sobre o MP dos Estados:

12 Estes dados, aqui apresentados em síntese, possibilitam explorar o desenvolvimento institucional da especialização temática nos MP, aspecto que não é inteiramente desenvolvido neste trabalho.

GRÁFICO 1 – PROPORÇÃO DE HOMENS E MULHERES NO MP DOS ESTADOS, NOS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS EM EDUCAÇÃO – NÃO EXCLUSIVOS E EXCLUSIVOS (2019)



Fonte: Autoria própria, com base nos dados do protocolo de pesquisa e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019).

De modo geral, vê-se que o número de promotoras e procuradoras de justiça mulheres que atuam nos MP estaduais é menor que o de homens. No entanto, nos órgãos especializados em educação essa média se inverte, sendo a proporção de mulheres significativamente maior que a de homens quando isolamos os órgãos especializados exclusivos, fenômeno que pode guardar relação com as concepções sociais de gênero no trabalho com a temática educação (CARREIRA *et al.*, 2016), reproduzida no interior do MP.

De acordo com o recorte analítico, consideram-se como órgãos especializados em educação apenas aqueles classificados como especializados exclusivos e não exclusivos, correspondendo, portanto, a 105 (cento e cinco) órgãos: 7 (sete), o número de CAO especializados exclusivos e não exclusivos; 39 (trinta e nove), as promotorias especializadas exclusivas; 38 (trinta e oito), as não exclusivas; 6 (seis), os outros órgãos executivos especializados exclusivos; e 8 (oito), os não exclusivos.

Sendo assim, considerando tratar-se de estudo sobre o processo de especialização temática, feitas as categorizações e os recortes gerais apre-

sentados antes, centraremos nossa análise na descrição do quadro atual e de aspectos do desenvolvimento desse universo de 105 (cento e cinco) órgãos especializados, ainda que recorrendo, quando for útil à análise, ao quadro mais amplo de órgãos catalogados.

3.1 Os CENTROS DE APOIO OPERACIONAL (CAO)

A pesquisa localizou 23 (vinte e três) CAO que possuem, em suas normativas, a atribuição de defesa da educação, em 22 (vinte e dois) Estados da Federação (em Santa Catarina o MP conta com dois CAO com esta atribuição temática), sendo 11 (onze) CAO especializados e 12 (doze) não especializados. Dos 11 (onze) CAO especializados, o Quadro 1, a seguir, demonstra que nos MP de 7 (sete) Estados há centros de apoio que atuam exclusivamente na temática da educação: Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Sergipe. Em outros 4 (quatro) MPs, os órgãos cumulam atribuição com a temática criança e adolescente: Acre, Paraná, Santa Catarina e Tocantins. São, portanto, CAO especializados não exclusivos.

Nos casos dos outros 12 (doze) centros de apoio que atuam na defesa da educação, essa atribuição é cumulada com outras matérias além da defesa de direitos da criança e do adolescente, motivo pelo qual não foram classificados como órgãos especializados para a presente pesquisa, sendo classificados como órgão cível com atribuições específicas (Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) ou como órgão geral com atribuições específicas (Alagoas e Goiás).

Ressalta-se que, embora estes 12 (doze) CAO encontrados não se classifiquem como órgãos especializados, a pesquisa sugere que a previsão da temática da educação em um CAO contribuiu para a atuação das promotorias na defesa da educação dentro do respectivo Estado, além de apresentar um canal potencial para a interlocução do MP do Estado nas instâncias e nos órgãos nacionais, como a Copeduc. Vejamos como estão definidos os CAO em cada Estado:

QUADRO 1 – CAO ESPECIALIZADO OU COM ATRIBUIÇÃO EM EDUCAÇÃO NOS MP DOS ESTADOS – CLASSIFICAÇÃO, ÁREAS DE ATUAÇÃO E QUANTIDADE DE MEMBROS (2019)

Estado	Classificação	Outras áreas de atuação	Membros – Unid.
AC	Especializado não exclusivo	Criança e adolescente	1
AL	Geral com atribuições específicas	Criança e adolescente; direitos humanos e sociais; ambiental; consumidor; patrimônio público; penal	3
AM	Cível com atribuições específicas	Direitos constitucionais e cidadão; consumidor; patrimônio público	1
AP	Cível com atribuições específicas	Criança e adolescente	1
BA	Cível com atribuições específicas	Não há	1
CE	Cível com atribuições específicas	Infância e juventude	1
ES	Especializado exclusivo	Não há	1
GO	Geral com atribuições específicas	Criança e adolescente; consumidor; ambiental; direitos humanos e sociais; patrimônio público; terceiro setor; penal	1
MA	Especializado exclusivo	Não há	Não disponível
MT	Especializado exclusivo	Não há	1
PA	Cível com atribuições específicas	Direitos humanos e sociais	1
PB	Especializado exclusivo	Não há	2
PE	Especializado exclusivo	Não há	1
PI	Cível com atribuições específicas	Cível e ambiental	1
PR	Especializado não exclusivo	Criança e adolescente	1
RJ	Especializado exclusivo	Não há	2
RN	Cível com atribuições específicas	Direitos constitucionais e cidadão; consumidor	1
RS	Cível com atribuições específicas	Criança e adolescente; família e sucessões	1
SC	Cível com atribuições específicas	Direitos humanos e sociais; terceiro setor; cível	11
SC	Especializado não exclusivo	Criança e adolescente	9
SE	Especializado exclusivo	Não há	1
SP	Cível com atribuições específicas	Cível; direitos humanos; idoso; infância e juventude; pessoa com deficiência; meio ambiente; consumidor; habitação e urbanismo; inclusão social; patrimônio público; saúde pública	3
TO	Especializado não exclusivo	Criança e adolescente	1

Fonte: Autoria própria, com base nos dados coletados conforme protocolo de pesquisa.

Merecem destaque os casos dos CAO de Alagoas, Goiás e São Paulo. No primeiro caso, a estrutura institucional conta com um Centro de Apoio Único, que é dividido por núcleos, entre os quais há um que atua exclusivamente na defesa da educação. Em Goiás, há uma Coordenadoria da Infância, Juventude e Educação, que compõe o CAO às Procuradorias e Promotorias de Justiça, que foi criada após a extinção de um centro de apoio especializado exclusivo. Dessa forma, percebe-se que em ambos os casos os centros de apoio possuem uma previsão clara da defesa temática, com a organização de unidades de atuação exclusiva em suas respectivas estruturas, em que pese o órgão em si cumular com outras temáticas (inclusive matéria penal). Por esse motivo, tais CAO, ainda que não possam ser classificados sequer no recorte mais amplo de especialização – cíveis com atribuição –, foram incorporados à análise, criando-se para eles a classificação “CAO geral, com atribuições específicas”, de modo a não perder de vista mais essa dinâmica de organização institucional para o tratamento de uma temática de políticas públicas como é a educação.

Nesses dois casos (Alagoas e Goiás), portanto, o número de promotores relacionados no Quadro 1 refere-se àqueles que atuam diretamente nas unidades com atribuições para atuar na temática da educação dentro do CAO. Utilizou-se o mesmo critério no caso do MP de São Paulo, no qual se pôde verificar o já referido movimento de desespecialização temática do CAO. Não se pode, contudo, dessa desespecialização depreender que há menos aparato institucional hoje para a atuação na temática educação em São Paulo, na medida em que o movimento foi acompanhado da criação de órgãos executivos especializados e exclusivos, com atuação mais ampla que as promotorias, territorial e funcionalmente: os Grupos de Atuação Especial em Educação (Geduc). Especificamente quanto ao CAO, em São Paulo a área Educação está contemplada dentro do CAO Cível e Tutela Coletiva, que congrega onze outras áreas de atuação, tratando-se, portanto, de um CAO cível com atribuição, conforme nossa classificação.

Conforme já apresentado, embora *a priori* nosso critério de classificação incluísse outras temáticas de atuação, empiricamente verificou-se que com atribuição especializada e não exclusiva em educação existem apenas centros de apoio com atuação na defesa da criança e do adolescente, o que denota um processo de desenvolvimento institucional muito relacionado à criação de atribuições nessa temática, conferida ao MP com destaque na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). Esse fato pode

indicar um processo de autonomização temática da área Educação ainda em curso no MP dos Estados, tendo uma origem relativamente comum na atuação determinada no ECA, mas com diversidade quanto aos atuais estágios de desenvolvimento e desenhos institucionais. Por outro lado, nos casos dos CAO classificados como órgão cível com atribuições específicas, foram encontradas atribuições para atuação em diversas matérias cíveis, indicadas na terceira coluna do Quadro 1.

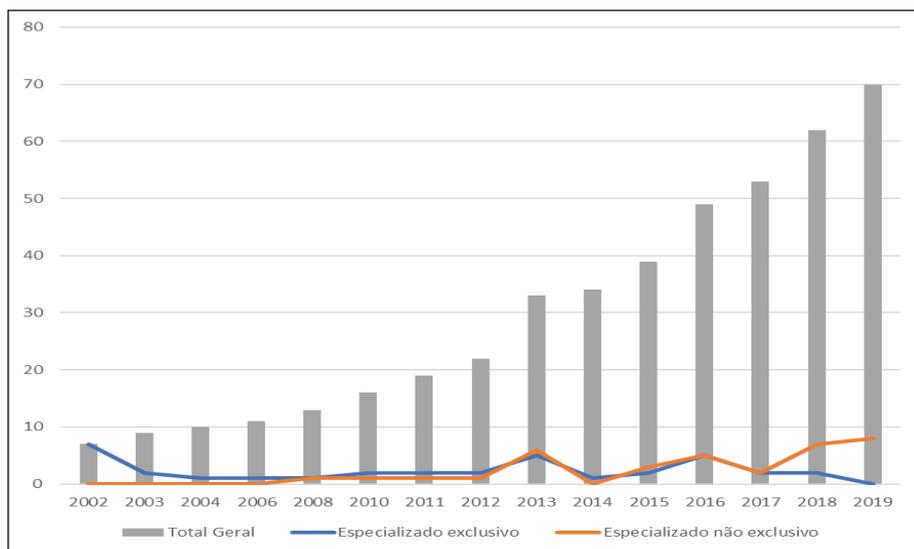
3.2 Os ÓRGÃOS EXECUTIVOS ESPECIALIZADOS

Foram encontrados 91 (noventa e um) órgãos executivos especializados com atribuição exclusiva (45 órgãos) ou não exclusiva (46 órgãos) em educação, entre promotorias de justiça (77 órgãos) e de outro tipo, criados, por normas internas, dentro da estrutura de cada MP estadual (14 órgãos).

Em relação à criação dos órgãos executivos especializados, buscou-se identificar, por meio das normativas que designam as atribuições desses órgãos, a data nas quais os mesmos foram fundados (no caso dos órgãos especializados exclusivos) ou em que passaram a ter atribuições expressas para atuar na defesa da educação (no caso dos órgãos especializados não exclusivos). Vejamos¹³:

13 Em 22 (vinte e dois) casos não foi possível identificar o ano de criação.

GRÁFICO 2 – TOTAL GERAL ACUMULADO E ANO DE CRIAÇÃO DOS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS EXCLUSIVOS E NÃO EXCLUSIVOS – TOTAL GERAL (2002 A 2019)



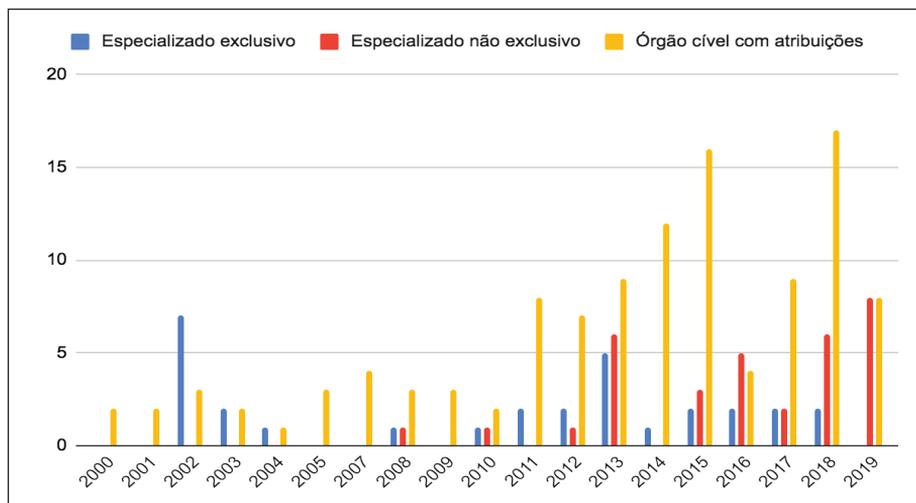
Fonte: Autoria própria, com base nos dados coletados conforme protocolo de pesquisa.

Vemos que, depois de um pico de criação de órgãos exclusivos em 2002, o processo de especialização segue lento e constante, até 2013, quando um novo pico é verificado, nessa oportunidade congregando também órgãos não exclusivos. A partir deste ano, o processo de criação de órgãos executivos especializados nos MP dos Estados sofre pequena elevação, o que pode guardar relação com a segunda recomendação do GNDH/CNPG nesse sentido e, também, com as recomendações temáticas do CNMP. A partir de 2018, entretanto, há o crescimento de órgãos especializados não exclusivos.

O levantamento empírico nos permite estabelecer uma hipótese sobre a relativa mudança de comportamento na disseminação da especialização temática nos MP dos Estados: esta pode guardar relação com a disseminação geral da atribuição em educação para promotorias de justiça em comarcas menores, fora das capitais, nas quais a complexidade institucional e a quantidade de órgãos do MP favoreceriam a presença de órgãos exclusivos, o que não se observa em comarcas medianas.

No Gráfico 3, a seguir, foram contabilizados tanto os órgãos especializados quanto os não especializados (os órgãos cíveis com atribuição) para demonstrar a hipótese *supra* em universo mais amplo de órgãos¹⁴. Vejamos:

GRÁFICO 3 — ANO DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS EXCLUSIVOS E NÃO EXCLUSIVOS E DE ÓRGÃOS CÍVEIS COM ATRIBUIÇÃO, MP DOS ESTADOS — TOTAL GERAL (2002 A 2019)



Fonte: Autoria própria, com base nos dados coletados conforme protocolo de pesquisa.

Vemos que, sobretudo a partir de 2011, há uma intensificação da disseminação da atribuição educação em órgãos não tipicamente especializados, o que denota a ampliação da orientação centralizada de atuação na temática ao ponto de incluí-la, expressamente, na atribuição de promotorias encarregadas de múltiplas frentes de atuação. Confirma-se, portanto, a hipótese de uma crescente disseminação territorial da atribuição em educação por dentro das estruturas tradicionais de promotorias em comarcas, ainda que também se tenha verificado, em menor proporção, a emergência de estruturas institucionais executivas de outro tipo, com atuação regional em múltiplas comarcas e especializadas.

Os órgãos de execução do MP, em geral, são as promotorias de justiça. Contudo, a empiria demonstra também a criação de novos arranjos

14 Não foram encontrados os anos de criação de 46 (quarenta e seis órgãos) órgãos.

institucionais, com órgãos diversos que recebem atribuições de execução, como grupos especiais (Bahia, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo) ou coordenadorias (Minas Gerais), aqui classificados como outros órgãos executivos especializados. No total, conforme apontado, foram identificados 14 (quatorze) órgãos desse tipo, sendo 8 (oito) exclusivos, 7 (sete) destes em Minas Gerais.

Foi possível identificar uma estratégia de regionalização da atuação temática do MP nos seguintes Estados: Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo. Nos Estados de Minas Gerais, Rondônia e São Paulo, a regionalização ocorre por meio de outros órgãos executivos criados na estrutura institucional (grupos especiais ou coordenadorias) e não das típicas promotorias. Contudo, nos demais Estados (Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), essa regionalização ocorre pela criação de promotorias de justiça que possuem abrangência para além de uma comarca, o que em si representa uma inovação em relação ao desenho tradicional de atuação do MP.

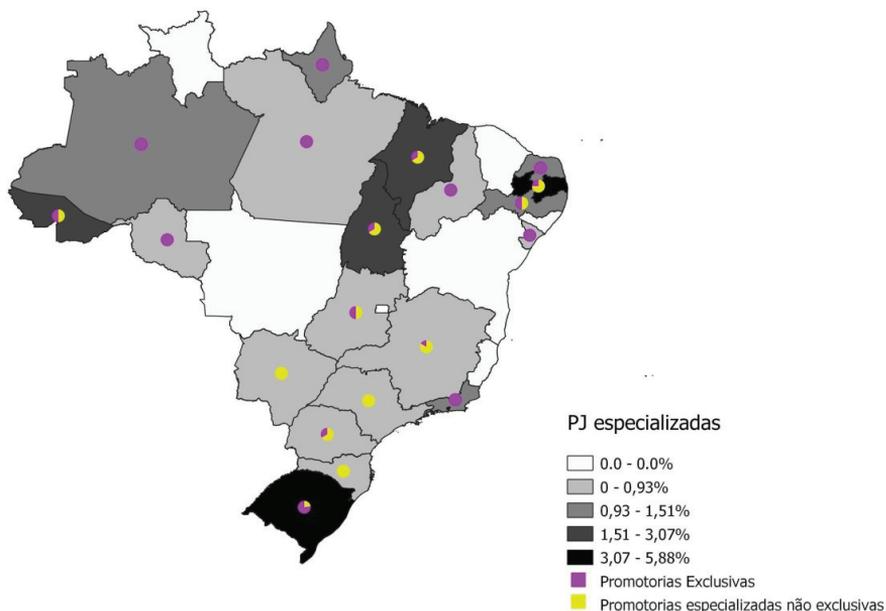
Essa diversificação de desenhos orientados à disseminação da atuação temática do MP dos Estados, quebrando em certa medida a tradição de atuação executiva no território da comarca, expõe um interessante quadro de alternativas de desenvolvimento institucional voltado à melhor atuação dos órgãos, aspecto que certamente merece uma análise quanto aos efeitos produzidos na atividade-fim, o que foge ao escopo deste artigo. Apesar disso, vemos que a regra continua sendo a delimitação das atribuições temáticas, especializadas ou não, em torno das promotorias de justiça tradicionais.

Na sequência, tendo a questão do alcance da especialização em mente, buscou-se identificar a proporcionalidade de promotorias especializadas em educação, quando comparadas à totalidade de promotorias de justiça existentes em cada Estado. Para tanto, foi realizada uma busca nos *sites* institucionais e nos portais da transparência a respeito da quantidade total de promotorias existentes em cada Estado, dados que foram cruzados com o de promotorias especializadas identificadas¹⁵.

15 Em alguns casos esse dado foi coletado a partir da quantidade de promotorias e, em outros, a partir da quantidade de cargos de promotor, a depender de como se dá a configuração institucional. Isso porque, em alguns Estados, as normas utilizadas como fonte de dados apenas indicam as atribuições de cada promotoria de justiça; em outros, as normas apresentam os nomes das promotorias e, em cada uma, diferentes cargos de promotor, com diferentes atribuições para cada cargo. Assim, os cálculos foram realizados seguindo a lógica de organização institucional de cada Estado e, para fins de análise, chamadas genericamente de “promotorias”.

O Gráfico 3 apresenta o percentual de promotorias especializadas em educação em relação ao total de promotorias existentes nos Estados. No interior de cada Estado, o círculo representa a proporção de promotorias especializadas exclusivas e de promotorias especializadas não exclusivas.

FIGURA 1 — PERCENTUAL DE PROMOTORIAS DE JUSTIÇA ESPECIALIZADAS EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PROMOTORIAS, POR FAIXA DE DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL — PROMOTORIAS ESPECIALIZADAS EXCLUSIVAS E NÃO EXCLUSIVAS, MP DOS ESTADOS (2019)

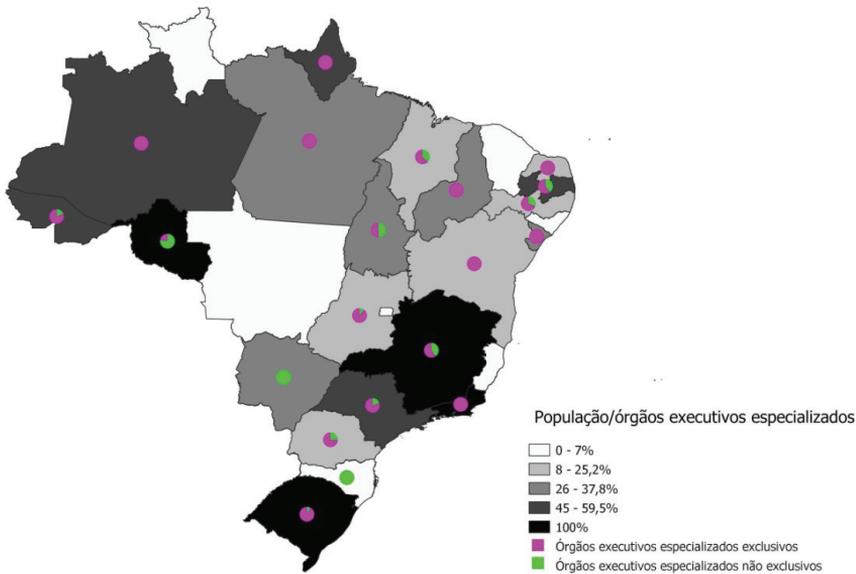


Fonte: Autoria própria, com base nos dados coletados conforme protocolo de pesquisa.

Por fim, com o mesmo propósito de entender o quão disseminada está a oferta de serviços especializados em educação pelo MP, foi realizada a coleta de informações referentes à população residente nos Estados segundo a projeção populacional do IBGE para o ano de 2020, identificando-se a proporção da população que, ao menos potencialmente, possui acesso aos órgãos especializados catalogados na pesquisa¹⁶. Vejamos:

16 Para o cálculo da população abrangida pelos órgãos regionais, foi realizada a consulta das normas de criação destes órgãos, identificando-se as comarcas que integram sua abrangência territorial. Para o cálculo da população abrangida pelas comarcas que contam com órgãos especializados, foram coletadas informações

FIGURA 2 — PROPORÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ESTADUAL ALCANÇADA POR ÓRGÃOS EXECUTIVOS ESPECIALIZADOS EM EDUCAÇÃO, POR FAIXA DE DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL — PROMOTORIAS ESPECIALIZADAS EXCLUSIVAS E NÃO EXCLUSIVAS, MP DOS ESTADOS (2019)



Fonte: Autoria própria, com base nos dados do protocolo de pesquisa.

acerca dos Municípios que compõem cada comarca, por meio dos códigos de organização judiciária de cada Estado ou das informações acerca da divisão judiciária existentes nos portais dos respectivos Tribunais de Justiça. Identificados os Municípios que compunham a abrangência territorial do órgão, foi realizada a soma da população estimada para o ano de 2020, conforme dados do IBGE. Caso uma comarca que possuía órgão especializado estivesse dentro da abrangência territorial de um órgão com jurisdição regional, não era computado, para o cálculo do total da população abrangida, a população da comarca, uma vez que a mesma já está compreendida no cômputo da população atendida pelo órgão com jurisdição regional. O mesmo foi realizado no caso dos Estados em que há órgãos executivos com abrangência estadual. Da mesma forma, há casos em que há mais de um órgão com abrangência na mesma comarca ou município: nesses casos, a população da localidade foi contada uma única vez. Saliente-se que há casos nos quais a legislação indica o nome de uma determinada localidade como de abrangência de uma comarca específica, sem que essa localidade esteja prevista como um Município no *site* do IBGE. Nesses casos, tendo em vista a impossibilidade de identificar a população abrangida, citadas localidades foram desconsideradas do cálculo (PE: Praia de Fagundes, Casinha do Homem, São Pedro, Barra do Camaratuba, Ariel). No Estado de Goiás, há um órgão especializado na comarca de Valparaíso de Goiás, Município que não está listado no Código de Organização Judiciária do Estado. Contudo, a comarca efetivamente existe, conforme confirmado pela página de endereços do Tribunal de Justiça. Assim, tendo em vista a impossibilidade de se verificar se a comarca abrange outros Municípios além da sede, contabilizou-se apenas a população do Município citado. Há, ainda, casos em que a legislação de organização judiciária prevê a existência da prestação judiciária em determinado Município, sem, contudo, indicar se referido Município se trata de sede de comarca ou compõe outra comarca. Nesses casos, também foi possível contabilizar tão somente a população do Município em questão (MG: Itapagipe, Itamogi, Iturama, Rio Paranaíba, Passa Quatro).

Os dados representados na Figura 2 indicam que os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins possuem órgãos executivos com jurisdição estadual, de forma que toda a população do Estado está potencialmente abrangida por alguma especialização. Isso acontece porque, no caso de Minas Gerais, há a Coordenadoria de Defesa da Educação, que possui atribuições executivas. O mesmo ocorre nos Estados do Rio de Janeiro e de Rondônia, que contam com o Grupo de Atuação Especializada em Educação e o Grupo de Atuação Especial da Infância e Juventude e da Defesa da Educação, respectivamente. Já, no caso do Rio Grande do Sul, é possível verificar efetivamente uma estratégia institucional de regionalização, tendo em vista a existência de 10 (dez) promotorias regionais, especializadas exclusivas, que, juntas, abrangem todo o território.

No interior de cada Estado, o círculo representa a proporção da população com potencial acesso a órgãos especializados exclusivos e a órgãos especializados não exclusivos. Ainda que a quantidade total desses órgãos especializados esteja distribuída em praticamente duas partes – metade exclusivos e metade não exclusivos –, a visualização do mapa indica que no MP dos Estados, considerados separadamente, predomina a figura do órgão especializado exclusivo, sem desconsiderar a diversidade de arranjos. Percebe-se, ainda, que há cinco Estados que não constam com nenhum órgão executivo especializado em educação em sua estrutura institucional: Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima.

Os dados das Figuras 1 e 2 indicam, em seu conjunto, como a relativamente grande diversidade de arranjos de especialização temática se reflete na desigual existência de proteção institucional especializada em direito à educação. Este, apesar de constitucionalmente previsto com grande densidade normativa e tendo diretrizes e bases nacionalmente comuns, não vê seu regime de proteção igualmente refletido no território nacional, ao menos não na estrutura institucional daquela que é a principal instituição de defesa no desenho constitucional. Isso porque, enquanto em alguns Estados inexistente a figura do órgão executivo especializado, noutros tais órgãos estão ao alcance potencial de toda a população, o que representa uma desigualdade de alcance institucional que pode significar, na prática, desfavorecer a proteção jurídica do direito à educação em contextos nos quais a intervenção especializada do MP se faria necessária. Outro aspecto a ser investigado em futuros trabalhos é que não parece haver relação entre a distribuição do MP especializado e as demandas de implementação de direitos educa-

cionais no território nacional, hipótese que também caberia averiguar em relação a outros direitos fundamentais a serem protegidos pelo MP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho investigou a especialização do MP dos 26 (vinte e seis) Estados na temática educação. Como resultado, apresentou um conceito de especialização construído a partir da realidade empírica encontrada, que entende a especialização temática como um fenômeno regulado nas leis orgânicas ou em normas internas do próprio MP e aplicável aos órgãos executivos ou não executivos que têm atribuição exclusiva ou não exclusiva em determinada área de política pública. No caso da especialização em educação, para efeito do mapeamento e da classificação realizados, considera-se especializado não exclusivo o órgão do MP que cumule essa atribuição com a área de infância e juventude, conforme definido anteriormente. Adicionalmente, também foi objeto de nosso interesse o levantamento da disseminação da atribuição educação em promotorias cíveis não especializadas.

Aplicado ao estudo do quadro de especialização da educação nos Estados, o trabalho encontrou uma realidade de desenvolvimento institucional resultante das diferentes dinâmicas de tradução e implementação das orientações normativas nacionais pró-especialização, fruto da autonomia institucional dos MP nos Estados e da diversidade de contextos políticos e atores locais. Vimos que a especialização pode indicar uma maior prioridade institucional à temática, mas também pode significar a cristalização de desigualdades no acesso à justiça, quando se observa o fenômeno em seu conjunto, nacionalmente.

Também vimos que a especialização pode mobilizar o surgimento de órgãos não tradicionais no MP, que não se enquadram na classificação binária promotorias (órgãos executivos) ou CAO (órgãos não executivos), mas adotam atribuições mistas. Outro aspecto é o surgimento, via especialização, de órgãos de execução com atribuição territorial além da lógica das comarcas, com atuação estadual ou regional. Ambas as dinâmicas, no entanto, apesar de relevantes, são minoritárias e, às vezes, instáveis, em razão da ausência de critérios gerais na definição dos recortes espaciais ou da adoção do modelo de designação, que sujeita os membros aos influxos políticos da administração central do respectivo MP (GOULART, 2020).

Confirma-se, a despeito disso, a hipótese de uma crescente disseminação territorial da atribuição em educação, tanto pela via das promotorias

tradicionais quanto das promotorias ou de outros órgãos regionais de execução, exclusivos ou não exclusivos. Outra via de disseminação da atribuição se dá pelo mero reconhecimento da temática em promotorias cíveis com atuação mais ampla. Tal fenômeno pode significar tanto uma forma de valorizar a temática em contextos nos quais se considera impossível criar órgãos especializados exclusivos, como em comarcas de pequeno e médio porte, quanto pode ser uma mera formalidade normativa com poucos efeitos práticos, uma vez que o órgão generalista disporia de poucas condições práticas de priorização da temática. A mesma ponderação pode ser aplicada, em menor medida, aos órgãos especializados não exclusivos, nascidos da especificação da temática Educação em promotorias que acumulam atribuições em infância e juventude decorrentes do ECA. Dada a diversidade de arranjos, a resposta a essas questões depende de estudos de caso que verifiquem a produção dessas promotorias.

Nesse sentido, ainda que seja possível identificar algumas diretrizes nacionais de especialização temática que chegaram a induzir algumas reformas institucionais rumo à maior especialização, características típicas da instituição Ministério Público, como a autonomia e a independência funcional de seus membros, aliadas à variedade de contextos locais, fazem com que tais orientações sejam incorporadas, quando isso ocorre, em ritmos e desenhos diversos, resultando em diferentes arranjos institucionais para lidar com uma mesma temática, um direito fundamental cujo grau de proteção uniforme na Constituição passa a contrastar com a diversidade de arranjos, agendas e alcances encontrados. Mostra disso, como vimos, é que somente em 5 (cinco) Estados os MP cumpriram inteiramente a orientação de especialização emanada do CNPG (2013).

O mapeamento realizado e a discussão por ele possibilitada indica ainda a necessidade de verificar mais a fundo a relação entre especialização temática, independência funcional e discricionariedade. Se, por um lado, a aplicação das recomendações de criação de órgãos especializados pode significar a institucionalização de maior discricionariedade na atuação temática, com o deslocamento da figura do promotor natural, pela criação de promotorias especializadas; por outro lado, o direcionamento de demandas para órgãos especiais, cuja composição é de livre nomeação e exoneração pelos órgãos de cúpula da instituição, pode significar restrição à independência funcional.

Os modelos de atuação disseminados nacionalmente ou no âmbito de cada Estado chamam a atenção para outro princípio normativo do MP,

menos destacado no debate teórico, que é a unidade institucional. A especialização, nesse sentido, parece atender, em algum grau, ao imperativo de atuação minimamente coordenada e coerente no acompanhamento de políticas públicas nacionais e direitos fundamentais que se regem pelo princípio da igualdade. Nesse ponto, o mapeamento e a análise apresentados neste artigo pretendem contribuir no entendimento da atuação subnacional do MP e sua incidência em direitos fundamentais coletivos, dinâmicas ainda pouco exploradas na literatura.

Esses aspectos, que compõem o desenvolvimento institucional, contribuem na compreensão e caracterização do funcionamento do MP como agente de destaque na judicialização das políticas públicas em cada contexto e levantam novas questões sobre a desigualdade de proteção jurídica, o déficit de participação democrática e a eventual opacidade de critérios de atuação, problemas que decorrem em maior ou menor grau de características já sedimentadas da instituição, mas também dos recentes processos de diversificação de arranjos adotados, incluindo o fenômeno da especialização temática caracterizado neste artigo, para o caso da educação.

Apesar de as iniciativas de articulação coordenada em âmbito nacional significarem, em alguma medida, uma resposta às demandas de maior coordenação e planejamento de ações, caberia analisar se essas iniciativas são resultado de fato de um maior grau de maturação institucional do MP, rumo à construção de políticas institucionais qualificadas e coerentes de atuação nas diferentes temáticas de direitos sociais, ou são primordialmente reflexo de uma versão atualizada do personalismo e do voluntarismos de membros do MP já identificados na literatura (ARANTES, 2002; SILVEIRA, 2016; SILVA, 2018), ou ambas as hipóteses combinadas: avanço institucional e militância temática de alguns de seus membros.

Outras questões que mereceriam atenção em um estudo com o recorte proposto, mas que não puderam entrar nos limites deste texto, dizem respeito a quão abertas são tais estruturas especializadas ao agenciamento por atores externos à instituição, como movimentos sociais e organizações de sociedade civil e movimentos sociais e quais os recortes privilegiados nesta interação. Também merece análise a compreensão quanto à especialização realmente existente, ou seja, quanto à esperada alteração de rotinas e enfoques provocada pela especialização temática do MP em diferentes áreas de políticas públicas, quais agendas e formas de atuação emergem deste que é, em diferentes medidas, um processo de aprimoramento institucional.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. Ministério Público, política e políticas públicas. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FioCruz, 2019.

ARANTES, R. B. *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARREIRA, D.; VIANNA, C.; UNBEHAUM, S.; CARNEIRO, S.; LEÃO, I.; CAVASIN, S. *Gênero e educação: fortalecendo uma agenda para as políticas educacionais*. São Paulo: Ação Educativa, Cladem, Ecos, Geledés, Fundação Carlos Chagas, 2016.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(2), p. 399-422, jul./dez. 2010.

CNMP. *Cenários, reflexão, pesquisa e realidade: cenários de gênero*. Brasília: CNMP, 2019.

CNMP. Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo com educação. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

CNMP. Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à educação infantil. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-030.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CNPG. Recomendação acerca da criação das promotorias da educação, dos Centros de Apoio Operacional, etc., 20 de junho de 2013. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/cnpg/gndh_24_set_2013_original.pdf. Acesso em: 3 set. 2021.

CNPG; GNDH/COPEDEC. Enunciado nº 2, de março de 2018. Disponível em: https://cnpg.org.br/images/arquivos/documento_restrito_arquivos/Deliberaes-GNDH_-_Aprovadas_CNPG_2018.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

FOWLER JR., F. J. *Pesquisa de levantamento*. Porto Alegre: Penso, 2011.

GAGLIANO, L. C. G. (org.). *Enunciados, súmulas e assentos do Ministério Público brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2021.

GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020.

- KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 7 jul. 2019.
- KERCHE, F. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 567-580, set./dez. 2018.
- OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G.; VASCONCELOS, N. P. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, n. 1, p. 181-195, abr. 2020.
- OLSEN, W. *Coleta de dados: debates e métodos fundamentais em pesquisa social*. Porto Alegre: Penso, 2015.
- SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/trwrz/pdf/sanches-9788579820175.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.
- SILVA, J. P. F. *Ministério Público e a defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional*. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2018.
- SILVEIRA, A. A. D.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. D.; CRUZ, S. H. V.; BORTOLLOTTI. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 718-737, 2020.
- SILVEIRA, T. G. A afirmação do personalismo jurídico na judicialização da educação em Florianópolis. *Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 18, n. 3, p. 77-101, 2016.
- STUCHI, C. G.; MARINHO, C.; XIMENES, S. B.; JURKSTAS, A. B. Quem Coordena a Atuação Educacional no Ministério Público Brasileiro? Um olhar sobre a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça. In: 45º Encontro Anual da ANPOCS, 2021.
- XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. Judicialização da Educação. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FioCruz, 2019.

Sobre as autoras e os autores:**Salomão Barros Ximenes** | *E-mail:* salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor de Direito e Políticas Públicas da UFABC.

Carolina Gabas Stuchi | *E-mail:* carolina.stuchi@ufabc.edu.br

Doutora em Direito do Estado pela USP. Professora de Direito e Políticas Públicas da UFABC.

Carolina Martins Marinho | *E-mail:* carolina.marinho@gmail.com

Doutora em Direito do Estado (USP). Pesquisadora Doutora Colaboradora (UFABC).

Barbara Cristina Hanauer Taporosky | *E-mail:* barbara86ha@yahoo.com.br

Doutoranda em Educação (UFPR).

André Barreto Jurkstas | *E-mail:* andre.jurkstas@ufabc.edu.br

Mestrando em Políticas Públicas (UFABC).

Data de submissão em: 30 de junho de 2021.

Data de aceite em: 18 de abril de 2022.