

Atuação do Ministério Público na Educação: uma experiência de ação extrajudicial articulada

Daniela Yokoyama

Promotora de Justiça – PROEDUC/MPMG

Daniel Librelon Pimenta

Promotor de Justiça – CREDCA-NM/MPMG

Introdução

O estado de Minas Gerais possui 853 municípios, dos quais cerca de 80% são considerados municípios de pequeno porte, com menos de 20.000 habitantes¹. Como circunscrições judiciárias, estão distribuídos em 296 comarcas, e em cada uma das comarcas ao menos um Promotor de Justiça responde, entre outras

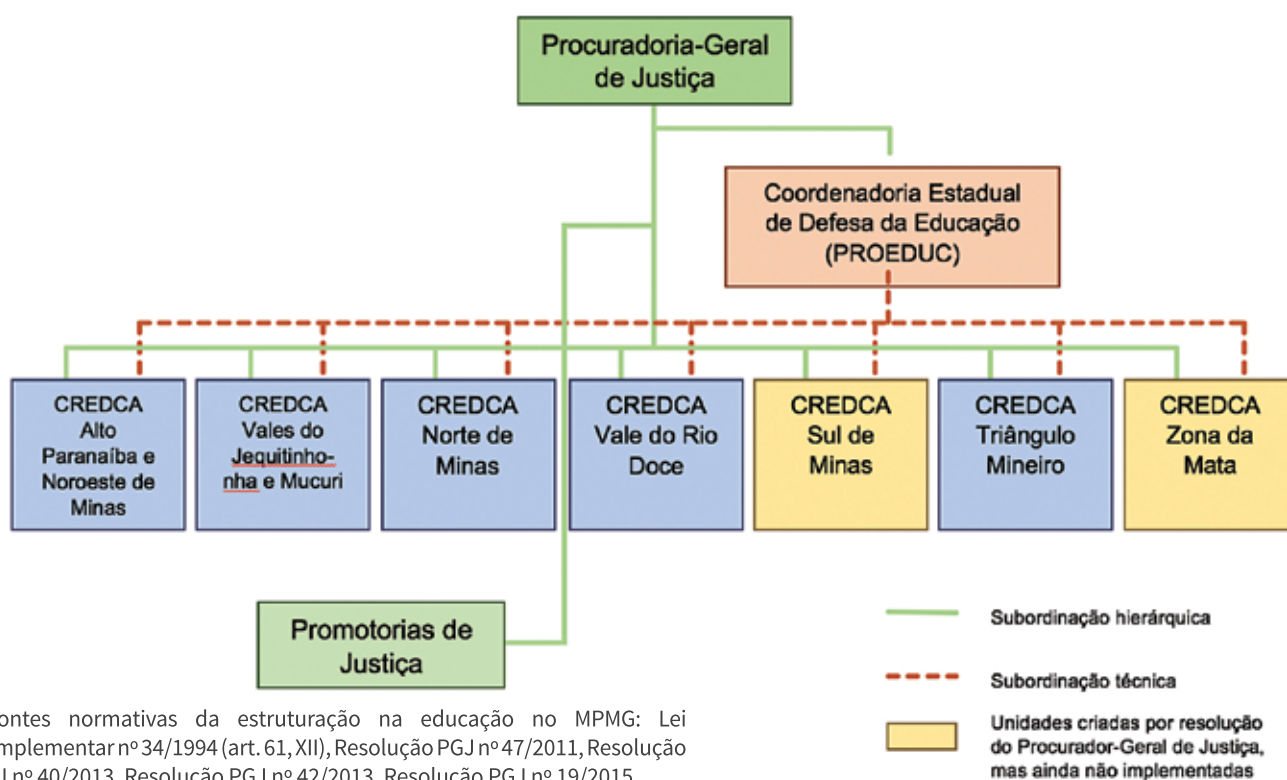
¹ Segundo dados do IBGE, em julho de 2018, 669 municípios mineiros possuíam menos de 20 mil habitantes (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-a-populacao.html?&t=resultados>).

atribuições, pela área da educação. Na vida diária com as questões de educação, a atuação do Ministério Público se volta, em regra, para a rede estadual ou para as redes municipais de ensino, cada qual com peculiaridades e normativas próprias.

De modo geral, a diversidade e a complexidade das demandas que aportam nas Promotorias de Justiça têm exigido do Ministério Público crescente especialização e aprofundamento na compreensão do funcionamento das políticas públicas relacionadas aos direitos que compete a ele proteger, especialmente nas demandas ligadas a violações de direitos sociais² – este é o caso da educação. Isso impõe à instituição ministerial o aperfeiçoamento técnico de membros e servidores, assim como investimentos na articulação entre órgãos e instituições com atribuições na defesa e controle desses direitos.

Para fazer frente a tais necessidades, a atuação na área da educação se encontra organizada da seguinte maneira no âmbito do MPMG: a) órgãos de execução – Promotorias de Justiça – existentes em cada uma das comarcas do Estado; b) estruturas de apoio – Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação (PROEDUC) e Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CREDCA)s³, como demonstra o organograma abaixo:

² O rol de direitos sociais se encontra no artigo 6º da Constituição Federal. São direitos humanos que se concretizam graças a prestações positivas estatais, materializadas no funcionamento adequado dos serviços públicos.



³ Fontes normativas da estruturação na educação no MPMG: Lei Complementar nº 34/1994 (art. 61, XII), Resolução PGJ nº 47/2011, Resolução PGJ nº 40/2013, Resolução PGJ nº 42/2013, Resolução PGJ nº 19/2015.

Essa estrutura visa a potencializar a atuação integrada do Ministério Público com os órgãos gestores da política pública, possibilitando uma atuação técnica e em parceria com outros órgãos. No âmbito das Coordenadorias Regionais (CREDCAs), permite ainda priorizar ações que solucionem questões de abrangência regional.

Na busca por mais efetividade, a atuação ministerial de tutela coletiva e articulada com outros órgãos pode alcançar soluções de problemas estruturais que afetam a educação. No esforço de articulação entre os órgãos, a atuação ministerial pode fomentar, junto ao gestor da política pública, o planejamento das ações necessárias ao cumprimento de seu dever legal com a educação, aprimorando os serviços públicos e prevenindo futuras e mais graves violações de direito.

Analisando Planos Municipais de Educação de municípios mineiros, temos observado que, salvo raras exceções, tais documentos têm-se restringido à mera reprodução do Plano Nacional de Educação, em suas metas e estratégias. São documentos que, de maneira recorrente, não contemplam a realidade dos municípios, tampouco abordam o planejamento de atos concretos para a melhoria da educação municipal, com foco na resolução dos problemas locais. A ausência de concretude no planejamento faz com que, a despeito da existência formal de Planos Municipais de Educação em quase todos os municípios mineiros, a população continue, em muitos deles, sem respostas diante da falta de vagas em creches e pré-escolas; da carência de professores devidamente habilitados; da alta rotatividade de professores, em razão dos baixos salários; da privação de merenda e de transporte escolar de qualidade; da falta de material didático; de problemas de infraestrutura nos prédios escolares sem manutenção; dos crescentes índices de evasão escolar; do analfabetismo funcional; e de tantas outras deficiências que, se não forem solucionadas, resvalam na negação de desenvolvimento e de cidadania a toda uma geração de pessoas.

Múltiplas são as soluções possíveis aos problemas relacionados ao ensino. É fundamental, portanto, que os gestores da política pública realizem um planejamento eficaz e comprometido com as necessidades reais da população, para que, equilibrando-as com os recursos disponíveis, possam dar respostas satisfatórias às demandas sociais, cumprindo com sua função de gestor público.

Nesse sentido, a intervenção do Ministério Público na educação, para além dos atendimentos pontuais que aportam nas Promotorias de Justiça e da judicialização das demandas (individuais ou coletivas), pode alcançar, em uma ação articulada com outros órgãos, o acompanhamento junto aos dirigentes das pastas da educação do devido planejamento de suas ações, a ser realizado a partir de um diagnóstico de sua realidade social, com transparência nas ações a serem executadas e monitoramento constante, a fim de que a (in) eficácia do trabalho possa ser aferida.

O presente texto é um relato de experiência concreta de articulação realizada no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais pela Coordenadoria Regional de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Norte de Minas (CREDCA-NM), à luz das reflexões sobre a efetividade da atuação do Ministério Público na área da educação, a partir de intervenção em sistemas municipais de ensino⁴. O fundamento da intervenção foi a atuação ministerial de tutela coletiva e a articulação do Ministério Público com outros órgãos, com foco no cumprimento das condições de funcionamento das escolas municipais, como um primeiro passo para a garantia de uma educação de qualidade.

A experiência concreta

O Ministério Público, por meio da Coordenadoria Regional de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Norte de Minas

⁴ A ação foi acompanhada pela CREDCA-NM, no período de 2013 a 2017, sob a coordenação dos Promotores de Justiça José Aparecido Gomes Rodrigues, Daniela Yokoyama e Danniel Librelon Pimenta, e com o acompanhamento direto da analista em Pedagogia do MPMG, Érika Jeanine Versiani de Castro.

(CREDCA-NM), foi acionado em 2013 pela Superintendência Regional de Ensino de Janaúba (SRE/Janaúba), a qual narrava o descumprimento reiterado, por parte de municípios norte-mineiros sob sua jurisdição, das prescrições administrativas feitas nas inspeções em escolas municipais⁵. Diante disso, tendo sido reforçado à SRE/Janaúba o dever de encaminhar ao Ministério Público casos em que as irregularidades não fossem sanadas administrativamente, expediu-se recomendação ministerial nesse sentido.

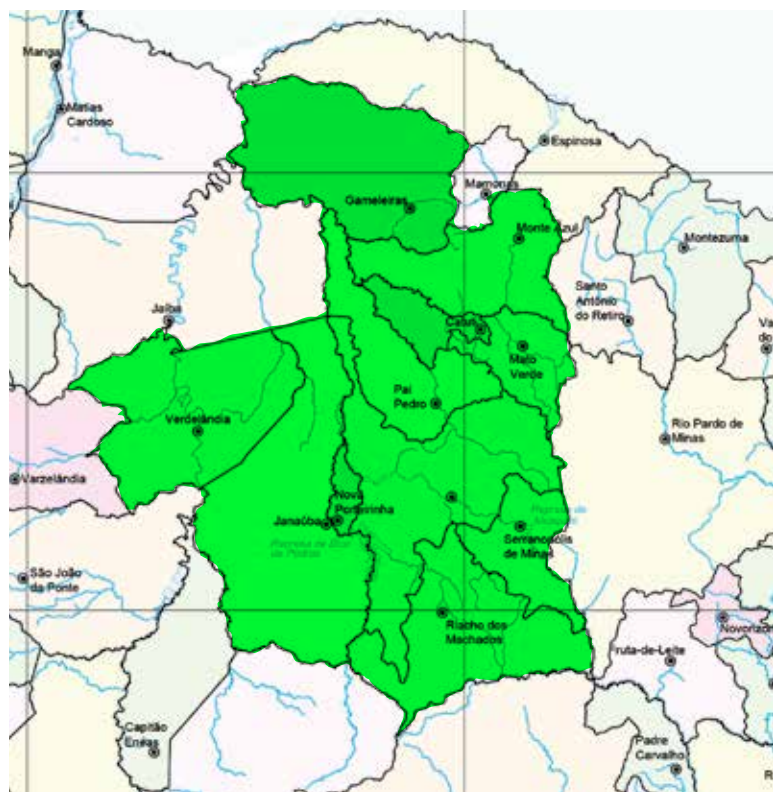
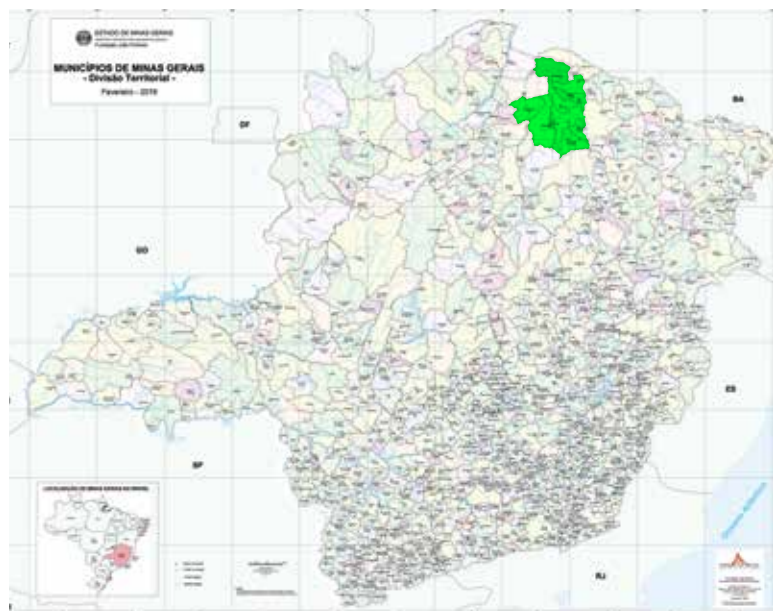
Apartir da recomendação expedida, a SRE/Janaúba priorizou a fiscalização em sistemas municipais de ensino, com inspeção *in loco* nas 181 escolas dos 17 municípios de sua área de atuação⁶. Constatou-se grande precariedade no funcionamento de escolas das redes municipais, a indicar que os serviços educacionais, historicamente, não vinham sendo objeto de fiscalização.

Após serem compiladas as irregularidades e a falta de solução de cada município em formulários e relatórios pormenorizados acerca da situação de cada escola, estes foram enviados aos Promotores de Justiça das respectivas comarcas.

Dos 17 municípios envolvidos, dispostos em 5 comarcas diferentes, a CREDCA-NM foi acionada para atuação em apoio a Promotores de Justiça de 11 municípios, em 3 das comarcas envolvidas⁷. A ação se desenvolveu, então, com os municípios de Porteirinha, Pai Pedro, Catuti, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas, Janaúba, Nova Porteirinha, Verdelândia, Monte Azul, Mato Verde e Gameleiras. São municípios cujo IDH (Índice de

Desenvolvimento Humano) varia de 0,584 a 0,696, abaixo da média nacional de 0,754, o que significa que apresentam baixo desenvolvimento nos quesitos de renda, educação e saúde⁸.

A disposição geográfica dos municípios envolvidos na ação é apresentada no mapa abaixo:



5 Os municípios que não constituem sistema próprio de ensino, com suas próprias regras de funcionamento escolar e corpo próprio de inspetores que fiscalizam o cumprimento das normas nas escolas, se vinculam ao sistema estadual e com ele formam um sistema integrado, nos moldes do disposto no art. 11, parágrafo único, da LDB, submetendo-se, no caso, às normas e à fiscalização da Secretaria de Estado de Educação. Em Minas Gerais, a quase totalidade dos municípios não possui sistema próprio de ensino, vinculando-se ao sistema estadual e, consequentemente, à fiscalização de suas ações pela Secretaria de Estado de Educação, por meio das 47 Superintendências Regionais de Ensino (SREs) espalhadas pelo estado.

6 Integram a área de jurisdição da SRE de Janaúba 17 municípios, que compõem 5 comarcas (Porteirinha, Janaúba, Monte Azul, Rio Pardo de Minas e Manga).

7 Solicitaram o apoio da CREDCA-NM as Promotorias de Justiça das comarcas de Porteirinha, Janaúba e Monte Azul.

8 IDH Nacional: 0,754. O Brasil ocupa a 79ª posição entre os 188 países avaliados pela ONU (<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>)

Os dados levantados nas inspeções da SRE/Janaúba foram compilados pela CREDCA-NM em relatórios sistematizados, e serviram de diagnóstico da situação de cada município. A partir deles, observou-se que os problemas apontados na maioria dos sistemas municipais de ensino eram graves e estruturais, a demandar atuação imediata dos gestores municipais.

As principais situações encontradas foram agrupadas em 8 tipos de irregularidades, que, por refletirem as maiores recorrências nas escolas, foram o foco da intervenção, conforme o quadro abaixo:

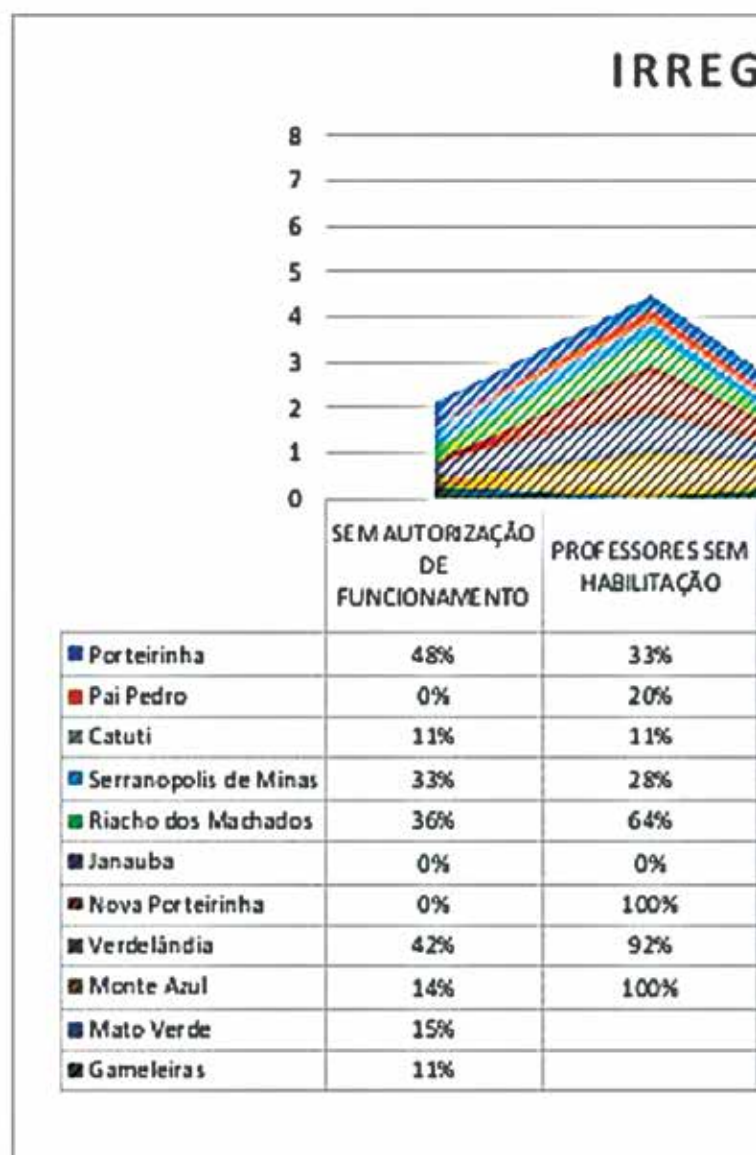
1	Escolas sem autorização de funcionamento, inviabilizando a validação da vida escolar do aluno.
2	Professores sem habilitação.
3	Escolas que, pelo número reduzido de alunos, inviabilizava o acesso a recursos como biblioteca, quadra ou laboratório de informática.
4	Turmas multisseriadas em etapas diferentes de ensino.
5	Problemas de infraestrutura.
6	Falta/insuficiência de equipamentos e mobiliários.
7	Falta/insuficiência de material didático.
8	Irregularidades na merenda escolar.

Dentre os problemas relacionados à infraestrutura, foram constatadas situações como deficiências na rede elétrica e na rede hidráulica (vazamentos, pia/vaso quebrados), rachaduras nas paredes, vidros quebrados, telhados/forros comprometidos, insuficiência de cômodos, ausência de banheiro (alunos utilizando banheiros de moradores vizinhos, fossa seca e até mesmo sem banheiro algum), escolas sem piso (chão de terra batida), falta de pia/vasos sanitários, salas sem luminosidade e arejamento, falta de água encanada, esgoto a céu aberto no pátio, caixas de gordura destampadas, escolas com infestação de morcegos/pombos, escolas funcionando em salas de moradores da comunidade e salas de aula utilizadas como dormitório de professores.

O quesito falta ou insuficiência de equipamentos e mobiliários abarcou situações como carteiras incompatíveis com o tamanho dos alunos da educação infantil, falta de carteiras em número suficiente, mobiliários em péssimo estado de conservação, falta de colchões/brinquedos/berços.

Na merenda escolar, as irregularidades abarcaram situações como produtos estragados, produtos com prazo de validade vencido, insuficiência de alimentos, não seguimento do cardápio, cardápios diferenciados para aluno (bolacha e suco) e professor (arroz, feijão, frango e legumes), oferecimento de merenda em dias alternados, armazenamento de alimentos junto com produtos de limpeza e alimentos armazenados no chão.

Além do bloco das 8 irregularidades acima mencionadas, comuns à maioria das escolas inspecionadas, foram assinaladas nos relatórios irregularidades pontuais em escolas de alguns dos



municípios, as quais foram tratadas de maneira também pontual nas intervenções.

De modo geral, as maiores incidências nos municípios se referiam a problemas de infraestrutura, mobiliários/equipamentos e material didático, seguidas de problemas na merenda escolar e na habilitação de professores, como demonstra o gráfico abaixo:

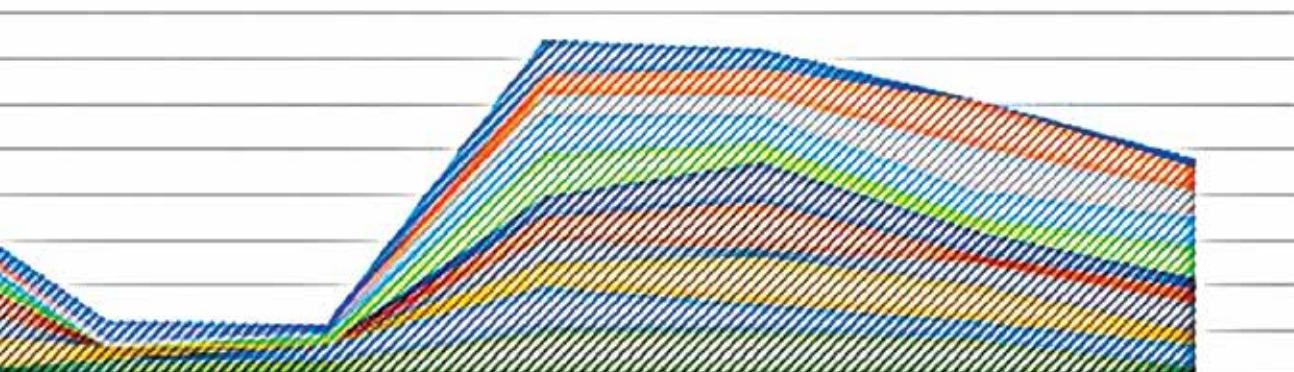
Feitos os diagnósticos, o Ministério Público realizou, no âmbito da CREDECA-NM, reuniões individuais de negociação com os secretários municipais de Educação de cada um dos 11 municípios, apresentando-lhes o diagnóstico de suas redes municipais de ensino e colhendo deles o compromisso de elaboração de um plano de ação para corrigir as irregularidades. Na apresentação dos planos, os municípios que não trouxeram soluções para os problemas identificados no diagnóstico foram novamente acionados para promover as correções necessárias.

Após a elaboração dos planos, feitas as correções devidas e iniciada a execução das ações pelos municípios, técnicos da SRE/Janaúba fizeram inspeções de monitoramento, encaminhando ao Ministério Público relatórios com as informações levantadas.

Em razão das eleições municipais de 2016, que resultou na troca de muitas das administrações locais, o Ministério Público realizou no início de 2017 uma reunião ampliada com prefeitos, secretários municipais de Educação e representantes da SRE/Janaúba, para apresentar os avanços de cada um dos municípios e as ações pendentes de execução, reforçando a necessidade de se cumprir o planejamento elaborado.

A partir da sensibilização gerada na reunião ampliada, municípios que se encontravam em atraso quanto às ações planejadas foram novamente inspecionados pela SRE/Janaúba.

IRREGULARIDADES POR MUNICÍPIO



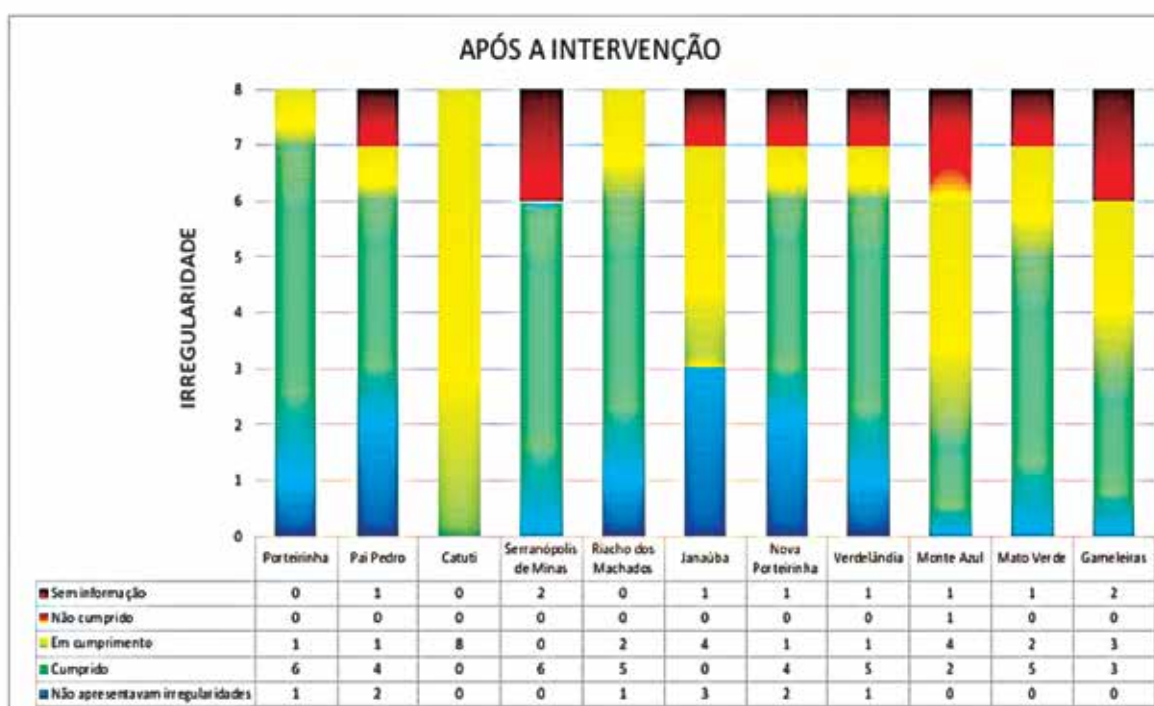
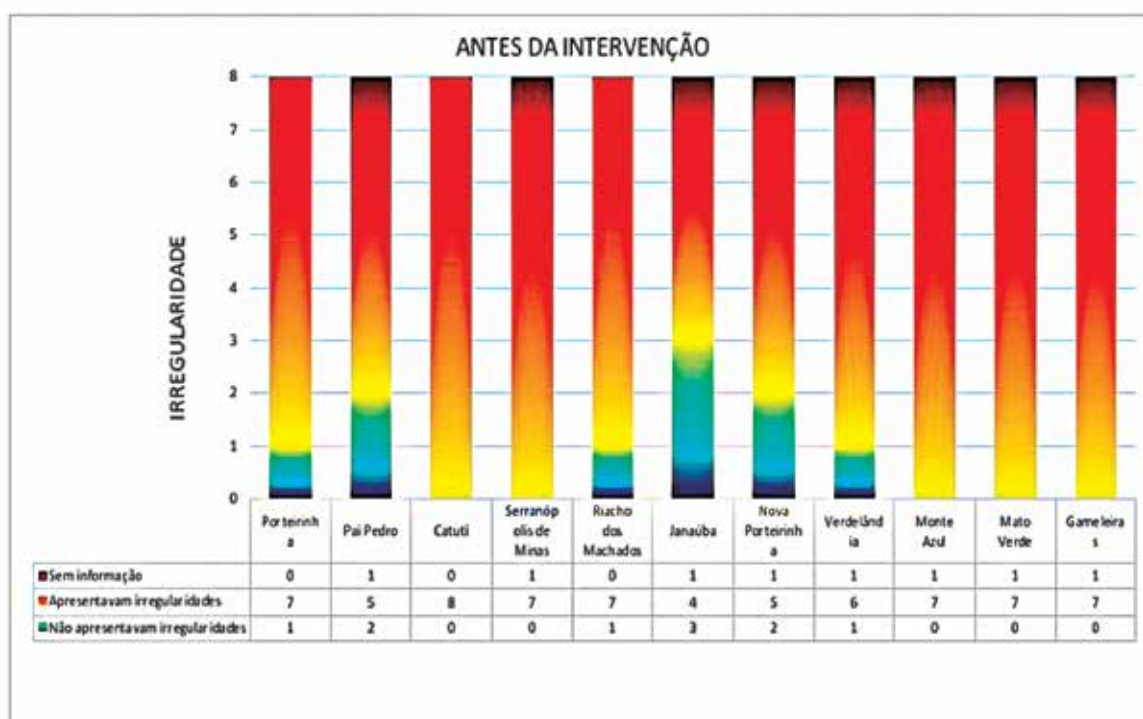
TURMAS MULTISSERIADAS	ATÉ 10 ALUNOS	PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA	MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS INSUFICIENTES OU INADEQUADOS	MATÉRIAL DIDÁTICO INSUFICIENTE	IRREGULARIDADES NA MERENDA
45%	15%	81%	45%	0%	21%
0%		40%	60%	100%	50%
15%		50%	44%	100%	56%
0%	9%	78%	56%	56%	67%
0%	19%	100%	44%	33%	69%
0%		45%	91%	50%	23%
0%		50%	100%	17%	33%
0%		50%	25%	50%	67%
21%		50%	100%	79%	21%
5%	37%	100%	60%	40%	50%
37%	33%	100%	100%	82%	23%

Até o final de 2017, data do último monitoramento, foi constatado que todos os municípios apresentaram avanços significativos no saneamento das irregularidades apontadas, não tendo sido necessário, até o momento, intervenção judicial.

Os avanços podem ser vistos nos gráficos abaixo, que demonstram a situação dos municípios antes e depois das intervenções, quanto às 8 irregularidades:

Dos 11 municípios, e quanto às 8 irregularidades analisadas em cada um deles, apenas 1 município apresentou uma ação não cumprida. Todos os demais, com a ressalva do que não foi informado no monitoramento, cumpriram ou se encontraram em cumprimento das ações planejadas.

Quanto ao tempo de cumprimento, é preciso afirmar que algumas das irregularidades detectadas (como certos problemas de infraestrutura mais complexos, ou a autorização



de funcionamento de escolas), por demandarem a atuação de mais de um órgão, necessitam de um tempo maior de solução. Assim, é razoável que haja ações ainda em fase de cumprimento.

É preciso esclarecer ainda que os itens “sem informação” nos gráficos acima sinalizam deficiências no monitoramento, as quais, apesar de serem facilmente supridas em ações futuras, refletem as dificuldades práticas da compilação de uma experiência *a posteriori*.

De modo geral, é importante constatar que nenhum dos 11 municípios se manteve inerte; todos, em maior ou menor medida, avançaram em relação à situação inicial.

Conclusão

Entre as percepções obtidas nessa experiência de articulação, constatamos que o diagnóstico realizado pela SRE/Janaúba e sistematizado pelo Ministério Público permitiu aos municípios identificarem com mais precisão e de maneira global as irregularidades na garantia do direito à educação de seus alunos e se mobilizarem na elaboração de um planejamento com previsão de ações corretivas – de curto, médio e longo prazo, e na sua efetiva execução, otimizando os recursos públicos, o que é fundamental em municípios com escassez financeira.

Ademais, percebeu-se que a atuação integrada entre Ministério Público, rede estadual da educação (por meio da Superintendência Regional de Ensino) e rede municipal da educação (por meio das Secretarias Municipais de Educação) fortaleceu a autoridade da SRE/Janaúba e conferiu legitimidade à sua atuação no exercício de fiscalização das escolas municipais em municípios que não possuem sistema próprio de ensino.

No âmbito do Ministério Público, pode-se afirmar que, com a priorização da atuação extrajudicial, as melhorias da oferta da educação básica nas escolas dos municípios envolvidos aconteceram até o momento sem a necessidade de acionamento

do Poder Judiciário, economizando assim recurso e tempo. Além disso, a atuação integrada com outros órgãos deu ao Ministério Público a possibilidade de mapear na região problemas estruturais da educação e de intervir para o atendimento da demanda no âmbito coletivo e de modo preventivo.

Juntamente com esses avanços, é importante ressaltar que tal experiência se mostrou viável dentro da estrutura de apoio existente no MPMG, que possibilitou a execução das ações técnicas e a definição de ações articuladas em nível microrregional. Também foi fundamental a presença das condições favoráveis para a parceria, tanto por parte da SRE/Janaúba, quanto dos municípios envolvidos, os quais, de modo geral, se mantiveram comprometidos, mesmo com a troca de gestões.

Entretanto, por se tratar de serviço permanente, é essencial a manutenção de um monitoramento também permanente das condições de funcionamento das escolas, a fim de permitir a correção precoce de eventuais irregularidades.

Por derradeiro, confiando no aprimoramento das formas de atuação em intervenções futuras, reafirmamos a importância da atuação ministerial na tutela coletiva do direito à educação e na priorização de ações no âmbito extrajudicial, e apostamos na cooperação entre órgãos e instituições, com a criação de mecanismos (formais ou informais) de atuação articulada.