

A experiência da Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação do MPMG com roteiros de atuação

Érika Jeanine Versiani de Castro
Analista em Pedagogia/MPMG

Jessyka de Jesus Lopes Martins
Estagiária de Pós-Graduação em Gestão Pública/
MPMG

Marcus Vinícius Melo Vieira
Estagiário de Pós-Graduação em Direito/MPMG

Rosane Meneghin Cimino
Analista em Direito/MPMG

Simone Aparecida Costa Máximo
Analista em Pedagogia/MPMG

Introdução

A Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (PROEDUC), criada pela Resolução PGJ nº 47/2011, vem, desde sua criação, amadurecendo formas de atuação para dar suporte técnico e jurídico às Promotorias de Justiça, visando ao cumprimento das normas constitucionais e legais de promoção da educação. Por sua vez, em nível regional, as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CREDCAs)¹ integram a estrutura ministerial de apoio aos Promotores de Justiça na educação.

1 As CREDCAs são sete, das quais cinco estão atualmente instaladas, distribuídas geograficamente pelas regiões de Minas Gerais (Alto Paranaíba e Noroeste, Norte de Minas, Triângulo Mineiro, Vale do Rio Doce e Vale do Jequitinhonha e Mucuri) e integram a estrutura do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, bem como da Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação, estando devidamente qualificadas na Resolução PGJ nº 19/2015.

Ao longo dos anos, a PROEDUC vem sendo provocada a aprimorar o apoio aos órgãos de execução nas demandas que aportam diariamente nas Promotorias de Justiça. Não obstante a imprescindível atuação na defesa do direito individual à educação, a prática tem mostrado que são necessárias intervenções ministeriais também em âmbito coletivo, evitando-se a repetição de ações individuais e lançando o olhar sobre o funcionamento da política pública. Diante disso, a partir da experiência de atuação em outras áreas ministeriais², têm sido elaborados roteiros de atuação na educação. Um trabalho que demanda aprofundamento no estudo da teoria e da prática da política pública, do qual se espera que possa contribuir para aumentar a efetividade da intervenção do Ministério Público na garantia do direito à educação.

Os roteiros de atuação na educação são concebidos como documentos destinados às Promotorias de Justiça, com o objetivo de oferecer subsídios para a atuação ministerial estruturante na defesa do direito à educação em âmbito local. Sendo um documento organizado no formato de “passo a passo”, acompanhado de orientações técnicas e modelos de peças processuais e ofícios, pretende ser material prático de atuação, mas também de cunho didático, para ser usado por Promotorias de Justiça que acumulam atribuições ministeriais diversas e que não contam com suporte técnico exclusivo para suas intervenções.

Até o momento, foram elaborados dois roteiros de atuação em temas considerados fundamentais para o direito à educação: as vagas na educação infantil e a educação especial na perspectiva da educação inclusiva – temas que foram priorizados após o levantamento das demandas das Promotorias de Justiça nos órgãos de apoio nos últimos anos e em virtude de pesquisa feita com os membros e os servidores da instituição³.

2 A concepção inicial de Roteiros de Atuação, tal como hoje concebida pela PROEDUC, foi desenvolvida no âmbito da atuação do MPMG na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, por meio de ações do Centro de Apoio Operacional de Direitos das Crianças e Adolescentes (CAODCA) e das Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CREDCAs).

3 Referimo-nos à pesquisa realizada pela Coordenadoria de Planejamento Institucional do MPMG (COPLI), em 2017, por meio

O processo de elaboração de cada roteiro de atuação exigiu da equipe da PROEDUC, em conjunto com as CREDCAs, o aprofundamento nas temáticas, a fim de que fossem sugeridas ações de maior alcance coletivo. De modo geral, a partir das demandas concretas das Promotorias de Justiça foi possível ampliar o campo de visão, para alcançar as principais deficiências no funcionamento da política pública. Na sequência, procedeu-se ao aprofundamento teórico no aspecto jurídico e pedagógico, além de uma atenta análise dos atos normativos que regulamentam as matérias. Após, foram realizadas entrevistas com técnicos dos órgãos componentes de diversas redes de ensino, visitas a unidades escolares, além do levantamento de dados em sites oficiais.

Importante ressaltar que, a par de ser um instrumento de atuação concreta nas Promotorias de Justiça, esse material tem dado aos órgãos de apoio uma visão mais ampla do funcionamento da política educacional, além de uma maior compreensão da natureza dos problemas que devem ser enfrentados. Observa-se que a elaboração de cada roteiro de atuação tem propiciado o aprimoramento das equipes técnicas, tanto da PROEDUC, quanto das CREDCAs, qualificando a atuação do Ministério Público na educação.

Apesar de o roteiro de atuação ser um documento “passo a passo”, é sempre possível e desejável fazer as adaptações necessárias à realidade e às peculiaridades de cada comarca. Não se trata, por conseguinte, de um documento engessado, pronto e acabado, mas pode ser alterado, atualizado e adaptado conforme a necessidade, mantidos os fundamentos de atuação alinhada, integrada e articulada do Ministério Público para a promoção do direito à educação.

Nesse sentido, em consonância com as orientações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de priorizar a atuação resolutiva do órgão ministerial, privilegia-se a atuação no campo extrajudicial, abrindo ao ente público gestor da política – diante da constatação de irregularidades ou da oferta insuficiente dos serviços educacionais, e antes de qualquer

da qual membros e servidores da instituição elencaram ações prioritárias dentro de cada área de atuação do MP.

intervenção no âmbito judicial – a possibilidade de rever sua conduta, adequando-a, com ações planejadas, às condições previstas em normativas que garantam a oferta de educação de qualidade.

A seguir, serão sucintamente expostos os dois Roteiros de Atuação já elaborados na educação.

Roteiro de Atuação: garantia do direito à educação infantil

O direito à educação infantil está previsto no artigo 208, IV, e no artigo 7º, XXV, ambos da Constituição da República de 1988. Além disso, é também assegurado em normas infraconstitucionais, como no artigo 4º, I, “a”, da LDB e no artigo 54, IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990). A Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação – PNE – 2014/2024, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 59/2009, também prevê a educação infantil em seu texto, mais especificamente em sua Meta 1⁴.

Em face da importância do direito à educação infantil, a ampliação de vagas em creche e a universalização da pré-escola têm sido priorizadas na atuação do Ministério Público de Minas Gerais, constando dos Planos Gerais de Atuação Finalísticos – PGA – Educação (biênios 2012/2013, 2014/2015, 2016/2017 e 2018/2019), e mencionadas expressamente no *Planejamento Estratégico – Gestão com Resultados 2010-2023*.

A necessidade de intervenção do Ministério Público, assim como de outros órgãos de defesa e controle do direito à educação infantil, dentro dos parâmetros trazidos pela Meta 1 do PNE, foi ressaltada em levantamento feito pelo MPMG, em julho de 2016⁵, com base nos dados oficiais oferecidos pelo Ministério da Educação⁶.

4 De acordo com a Meta 1 do PNE os municípios devem organizar-se para: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de modo que atenda, no mínimo, a 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE.

5 O levantamento foi realizado em conjunto pela PROEDUC e pela COPLI, no bojo do PGA 2016/2017.

6 O estudo Apuração e Análise do Cumprimento das Metas 1A e 1B do Plano Nacional de Educação nos Municípios Mineiros/

De acordo com esse levantamento, em relação à universalização da pré-escola, ou seja, ao dever dos municípios de garantir atendimento escolar integral (100%) da população de 4 e 5 anos (Meta 1-A), os dados apontaram que, em julho de 2016, dos 853 municípios mineiros, apenas 12 (1,41%) haviam alcançado a meta prevista, como demonstra a tabela a seguir:

INDICADOR FRENTE À META 1-A DO PNE (100% DE ATENDIMENTO)	Nº DE MUNICÍPIOS MINEIROS	% DE MUNICÍPIOS MINEIROS
100%	12	1,41%
DE 75 A 99,9%	454	53,22%
DE 50 A 74,9%	313	36,69%
DE 25 A 49,9%	70	8,21%
ABAIXO DE 25%	4	0,47%
TOTAL	853	100%

Em relação à ampliação gradativa de vagas em creches, ou seja, ao dever dos municípios de atingir no mínimo 50% de atendimento educacional da população de 0 a 3 anos (Meta 1-B), os dados levantados apontaram que, em julho de 2016, dos 853 municípios mineiros, apenas 6 (0,70%) haviam alcançado a meta prevista, como demonstra a tabela a seguir:

INDICADOR FRENTE À META 1-B DO PNE (50% DE ATENDIMENTO)	Nº DE MUNICÍPIOS MINEIROS	% DE MUNICÍPIOS MINEIROS
100% DA META	6	0,70%
DE 75 A 99,9% DA META	24	2,81%
DE 50 A 74,9% DA META	146	17,12%
DE 25 A 49,9% DA META	351	41,15%
ABAIXO DE 25% DA META	326	38,22%
TOTAL	853	100%

Diante desse grave retrato da oferta de vagas para a educação infantil no Estado, vê-se a importância da atuação ministerial na tutela

coletiva, compelindo os municípios a planejar, a partir de um diagnóstico de sua demanda real, ações concretas de ampliação do atendimento à população de 0 a 5 anos, privilegiando, dessa forma, a construção de uma proposta municipal para atendimento da demanda da educação infantil, como concretização do planejamento previsto nos Planos Municipais de Educação.

Nesse sentido, o *Roteiro de Atuação para Garantia do Direito à Educação Infantil* tem-se revelado uma importante diretriz de atuação institucional. O documento, construído em parceria com as CREDCAs, tem foco na resolução coletiva de demandas relacionadas ao acesso à educação infantil – creche e pré-escola, primeira etapa da educação básica, almejando restringir a propositura de ações individuais e garantir uma gestão adequada da política pública.

Partindo de um olhar breve sobre as etapas na concretização da política pública (diagnóstico – planejamento – execução – monitoramento), busca-se compelir a gestão municipal de educação, a partir de uma busca ativa e da elaboração de um cadastro para a educação infantil (creche e pré-escola), a aferir sua demanda real e, em cotejo com o número de vagas existentes na rede municipal, conseguir planejar a expansão concreta de seu atendimento.

Desde a disponibilização inicial desse Roteiro de Atuação às Promotorias de Justiça até o presente momento, o material vem sendo aprimorado, com adequações no seu formato inicial, decorrentes tanto da sua aplicação, quanto do amadurecimento da equipe.

Em sua versão atual, o roteiro orienta a instauração de procedimento administrativo, lastreada nos dados oficiais do Ministério da Educação sobre o atendimento da demanda de educação infantil, ou, ainda, na demanda concreta recebida pela Promotoria de Justiça. Os dados citados são um indicativo de demanda para a educação infantil no município, porém resultam de informações obtidas do cruzamento de dados do PNAD/2015 e do censo populacional IBGE/2010. Assim, faz-se necessário um levantamento de informações com o próprio município, confrontando os dados

Julho-2016 pode ser acessado na página eletrônica da PROEDUC no portal do MPMG.

do MEC, com o objetivo de aferir a demanda atual por vagas nessa etapa educacional. A partir daí, recomenda-se que o município elabore um planejamento de expansão do atendimento escolar, com qualidade, em creches e pré-escolas, com a definição de ações concretas de ampliação, e que defina o atendimento prioritário, baseado nas vulnerabilidades do município, enquanto se executa a expansão da política pública.

O Roteiro de Educação *Garantia do Direito à Educação Infantil* vem sendo incorporado como diretriz de atuação na instituição e aplicado gradativamente pelas Promotorias de Justiça. No que se refere à construção de uma série histórica de evolução do atendimento em creche e pré-escola no município, a partir da atuação ministerial, percebeu-se que é necessário buscar novos mecanismos de aferição de resultados, o que será levado em conta na elaboração dos roteiros posteriores.

Roteiro de Atuação: garantia do direito à educação especial

O direito à educação especial assenta-se na perspectiva de igualdade, princípio essencial do Estado Democrático de Direito. É dever estatal proporcionar a todos, indistintamente, o direito à educação e à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

O direito à educação especial está previsto no artigo 208, III, da Constituição da República – CR/88. Também é assegurado em normas infraconstitucionais, como no Capítulo V da LDB, no artigo 54, III, do ECA e no Capítulo IV da Lei Brasileira de Inclusão – LBI (Lei nº 13.146/15). O Plano Nacional de Educação 2014/2024 também o prevê em sua Meta 4⁷.

⁷ A Meta 4 do PNE prevê o dever dos órgãos de execução universalizarem o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, da faixa etária de 4 a 17 anos.

A opção pelo assunto justifica-se não apenas pela sua recorrência nas Promotorias de Justiça do estado, mas também por ser temado no Planejamento Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2011/2019)⁸.

A partir das demandas das Promotorias de Justiça que aportaram e continuam aportando diariamente na PROEDUC e nas CREDCAs, tem-se percebido que, especialmente no âmbito das redes municipais de ensino, o atendimento no ensino regular dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades tem sido insuficiente, inviabilizando o desenvolvimento educacional desses alunos e contribuindo para aumentar a evasão escolar. Com o aprofundamento dos estudos na matéria, foi possível levantar como uma das principais razões para o cometimento de tais violações de direitos por parte do Poder Público a inexistência ou desorganização da política pública voltada à inclusão escolar do aluno com deficiência.

Dessa forma, na elaboração deste segundo Roteiro de Atuação, no intuito de confirmar a hipótese inicialmente levantada, optou-se por realizar diagnóstico inicial da situação objeto de intervenção, a fim de se compreender melhor o ponto de partida.

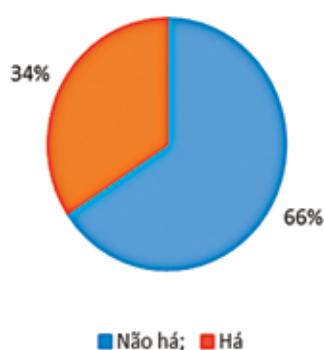
Nesse sentido, durante a elaboração do material de apoio, os 853 municípios mineiros foram submetidos a um questionário eletrônico, por meio do qual foram interpelados, entre outras questões, acerca da existência de assessoramento técnico nas gestões de educação para análise e acompanhamento dos casos de inclusão de alunos com deficiência na rede regular de ensino. Como resultado, 535 municípios encaminharam respostas, o que representou um índice de participação espontânea de 62,72%, percentual considerado expressivo.

No tocante à constatação principal da pesquisa, a nortear o trabalho futuro nas Promotorias de Justiça no âmbito do Roteiro de Atuação, foi confirmada a hipótese inicial de inexistência ou

⁸ O referido documento elegeu como um dos objetivos estratégicos do CNMP, na atuação da área da infância e da juventude, assegurar o respeito aos direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência.

desorganização da política pública voltada à inclusão escolar. Apurou-se que dos 535 municípios que responderam ao questionário, 352 (66%) admitiram não possuir setor específico, ainda que composto por um único servidor municipal, para a análise e o acompanhamento dos casos de inclusão de alunos com deficiência na rede regular de ensino, como demonstra o gráfico abaixo:

Quantidade de municípios com setor específico de educação especial



Nesse sentido, o Roteiro de Atuação *Garantia do Direito à Educação Especial* visa a auxiliar os Promotores de Justiça no aprimoramento da gestão educacional do município em relação ao atendimento das demandas de inclusão, quando houver indícios de desorganização e desestruturação ou de fragilidade na oferta da educação especial, decorrente da inoperância ou inexistência de setor responsável por essa modalidade de educação básica na Secretaria Municipal de Educação⁹.

Para o biênio 2018/2019, o Plano Geral de Atuação Finalístico do MPMG na educação contempla ações que garantam o direito à educação da pessoa com deficiência, no bojo das quais é prevista a aplicação prática do Roteiro de Atuação pelas Promotorias de Justiça do estado, como um importante passo à garantia do direito à inclusão escolar.

⁹ Considerando que um setor responsável pela educação especial é essencial para o planejamento e execução dessa política e que a rede estadual de ensino já possui o Setor de Apoio à Inclusão na estrutura de cada Superintendência Regional de Ensino, as intervenções propostas se restringem às redes municipais que ainda não estruturaram esse setor ou àquelas cujos setores, apesar de existirem formalmente, não são eficientes no planejamento e na oferta dos serviços da educação especial.

A partir dos levantamentos iniciais e de sua divulgação institucional, espera-se que seja fomentada a aplicação do Roteiro de Atuação, a fim de melhorar o atual cenário e, juntamente com outras formas de apoio (como orientações técnicas para casos concretos de inclusão escolar), que o Ministério Público mineiro possa contribuir para a garantia do direito à educação da pessoa com deficiência, atuando tanto nas demandas individuais que chegam às Promotorias de Justiça, quanto nas intervenções de âmbito coletivo.

Conclusão

Confia-se que a construção de Roteiros de Atuação, como um dos instrumentos de apoio às Promotorias de Justiça, pode dinamizar a ação do Ministério Público.

Em relação ao enfrentamento da demanda sob a ótica da tutela coletiva, aposta-se no fortalecimento da atuação extrajudicial do Ministério Público, sem abrir mão da via judicial, como mecanismo que permite ao gestor da política pública, a partir das possibilidades que a ele se apresentam no caso concreto e dentro dos balizamentos legais, construir alternativas para os problemas identificados na garantia do direito à educação.