

Análise dos Limites do Ministério Público e o Projeto MPEduc enquanto Ferramenta de Accountability

Autores: Luciana Maria da Silva Maximiliano e Giuliano Alves Borges e Silva

RESUMO

A educação é considerada um direito fundamental de prestação obrigatória, o processo de descentralização do ensino tornou-se o caminho para a concreta efetivação dos direitos. Entre os grandes desafios de uma configuração institucional autônoma e democrática, a necessidade de melhoria da fiscalização passa a se destacar. O presente estudo analisa a atuação do Ministério Público no projeto MPEduc na construção da legalidade e proteção aos preceitos constitucionais, com enfoque na *accountability*. O desenvolvimento deste estudo de natureza exploratória surgiu da necessidade de aprofundamento sobre o Projeto MPEduc enquanto ferramenta da *accountability*. A pesquisa alcançou alguns resultados, dentre eles foi possível demonstrar que o projeto atende aos interesses coletivo difuso de qualidade da educação, comprovando ser esta uma atribuição do Ministério Público ao oferecer controle social e atuar enquanto ferramenta de governança.

Palavras-chave: Accountability, Ministério Público, MPEduc.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. Dentre os direitos constitucionalmente garantidos, a educação é considerada um direito fundamental de prestação positiva. É dever do Estado e da família e podem ser observados nos artigos 205 ao 214 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Paralelamente aos dispositivos constitucionais, foram criados planos para alcançar tais objetivos, onde o processo de descentralização do ensino para estados e municípios tornou-se o caminho para a concreta efetivação dos direitos (ALENCAR, 2016). Surge então a necessidade de um diálogo entre as redes de educação numa gestão autônoma e democrática onde a fiscalização passa a ter destaque fundamental (CARVALHO, 2006).

Nesta seara, surge o projeto “MPEduc” com atuação ativista jurídica promovida pelo Ministério Público da União, Ministério Público dos Estados, idealizado pelo Grupo de Trabalho Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, cuja a atuação consiste em diagnosticar as carências existentes através de visitas às escolas, promovendo a informação, recomendações de melhorias e a *accountability*.

O objetivo do presente estudo é analisar a atuação do Ministério Público no projeto MPEduc e suas vantagens – ou desvantagens – para a construção da legalidade e proteção aos preceitos constitucionais, com enfoque na *accountability*.

Para atingir tal intento, objetiva-se especificamente:

- Estabelecer base teórica sobre o conceito de *accountability* através de pesquisas na literatura nacional e internacional;
- Criar critérios que possibilitem avaliar se o MPEduc pode ser considerado ferramenta de *accountability* sob a ótica do controle social, direitos humanos, governança e transparência;
- Identificar informações oficiais legislativas norteadoras e incentivadoras ao *accountability*. Entender os limites do Ministério Público e os pontos positivos e negativos na atuação em projetos, como o MPEduc.

1.1. JUSTIFICATIVA/ MOTIVAÇÃO

No âmbito privado é possível vivenciar esforços voltados às boas práticas e à transparência. Esta pesquisa decorre da tentativa de compreender se no âmbito público há preocupação quanto às práticas de gestão e adoção de instrumentos que permitirão, como no setor privado, obter resultados significativos por intermédio da *accountability*.

O termo *accountability* desperta interesse pela possibilidade de alcançar os efetivos resultados propostos. A integração deste conceito considerando o MPEduc um meio de apresentar resultados e prestar contas à população de maneira transparente quanto a utilização de recursos públicos.

Houve a necessidade de entender os limites do Ministério Público e possibilitou questionar a priorização do MPEduc. O resultado desta pesquisa pode esclarecer aos cidadãos o papel do Ministério Público e se suas práticas promoveriam *accountability*. Há possibilidade do modelo utilizado no MPEduc ser aplicado a outras áreas além da educação pública.

2. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ACCOUNTABILITY

O Ministério Público foi reformulado na Constituição Federal de 1988, promotores de justiça definiram sua unidade, indivisibilidade e independência funcional e como texto do artigo 127 “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (MACEDO JUNIOR, 2010, p.74).

Os princípios do MP são semelhantes aos do Poder Judiciário e propõem a criação e extinção de cargos ao Poder Legislativo e tais cargos serão providos através de concurso público. A Constituição de 1988 estendeu as áreas de atuação do Ministério Público com a adição dos direitos sociais – difusos, coletivos e individuais indisponíveis. As alterações textuais quanto as atribuições da instituição motivaram a reconstrução de identidade, além de ter os novos direitos a serem garantidos como prevê a constituição (CASTILHO, 2010).

“O Ministério Público brasileiro é dos únicos do mundo ao qual se conferiu poderes e atribuições para atuação importante e direta na defesa do consumidor. Seu papel é também fundamental em áreas como a proteção do meio ambiente, controle e defesa dos direitos constitucionais do cidadão e defesa da criança e adolescente, o que não encontra paralelo senão em alguns poucos ministérios públicos do mundo” (MACEDO JUNIOR, 2010, p.66).

Com a reformulação da CF/1988, o promotor de justiça passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como órgão agente em favor dos interesses sociais (MACEDO JUNIOR, 2010). E retirando o MP da alçada do Poder Executivo, concedendo autonomia administrativa, deixando a tarefa de “defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade” (ARANTES, 1999, p.84).

No panorama político, a *accountability* consiste num conjunto de processos e valores sujeitos a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se executa em regimes políticos democráticos, o que faz da *accountability* um princípio de legitimação (BARNARD, 2001).

Nos interesses sociais ou individuais indisponíveis, a interesses difusos ou coletivos, está a atuação do Ministério Público na defesa de importantes valores democráticos, possibilitando o acesso ao Judiciário ou operando como fator de equilíbrio entre as partes no processo (MAZZILLI, 1998).

Mesmo com a existência de leis que preveem a garantia de direitos, a população enquanto fiscalizadora das atividades não será suficiente se as informações não se mostrarem fidedignas e transparentes. Para essa demanda a *accountability* mostra-se difusora no meio privado e público a ideia do compromisso com a prestação de contas à sociedade.

O conceito de *accountability* ganhou expressão social no Brasil após a edição da Lei Complementar nº 101/ 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 1988). “Esse constitui um tema de relevante importância social e gerencial, que vem recebendo maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 9.755/98” (PLATT NETO, 2007, p.76).

A educação é dever do Estado e da família e podem ser observados nos artigos 205 ao 214 da CF/88 (BRASIL, 1988). A Constituição Federal de 1988 evoluiu ao garantir plenamente o Direito a Educação, mas os instrumentos jurídicos não são capazes de garantir a permanência e o sucesso da escola (OLIVEIRA, 1999).

No artigo 208 estão presentes os parágrafos que reforçam o acesso à educação pública, o § 1º afirma que: O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo (BRASIL, 1988). O artigo 208 apresenta a possibilidade de responsabilizar, pessoal e

diretamente a autoridade incumbida da oferta deste direito e não apenas o Poder Público em geral, requer a criação de instrumentos viabilizadores do Direito à Educação. Com isso, o Ministério Público deve proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (OLIVEIRA, 1999).

2.1 LIMITES, AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público passa a atuar na garantia de direitos fundamentais após a elaboração da Constituição de 1988, onde os constituintes criaram mecanismos que protegem consideravelmente o Ministério Público dos estados e da União contra ingerências dos governantes em particular e dos políticos de uma maneira geral (KERCHE, 2007). É discutível a diversificada atuação do MP no que tange aos temas transformados em questões judiciais, a existência ou não de *accountability*, especificamente na fiscalização dos atores eleitos:

“A conclusão é que o Ministério Público é singular porque combina elementos – autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições – que não são comuns em instituições com poucos mecanismos de *accountability*” (KERCHE, 2007, p. 260).

Em resposta sobre como aferir o interesse social que legitimaria a atuação do MP entende-se:

“O papel do Ministério Público está diretamente relacionado às novas características do Direito Social, à medida que o fundamento de intervenção do promotor de justiça no âmbito do Aparelho Judicial é o de defensor direto dos interesses sociais (sejam eles coletivos, difusos ou individuais homogêneos imbuídos de interesse social)” (MACEDO JUNIOR, 2010, p.85).

Dentre as atuações do Ministério Público, a autonomia e o poder discricionário que detém estão voltados a solucionar fora da esfera judicial problemas referentes ao direito do consumidor, à comunidade, ao meio ambiente:

“Na maior parte das vezes, resolvidos sem o recurso aos procedimentos judiciais que os levariam ao Poder Judiciário. Aliás, promotores e procuradores priorizam a solução a partir de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário” (SADEK, 2000, p.28).

O desvirtuamento das funções ministeriais e o desestímulo à participação direta da sociedade civil no processo, precisam ser analisados de forma crítica, já que o excesso de demandas onde não cabe o envolvimento do Ministério Público e o despreparo da instituição para tais demandas representa risco ao entregar exclusivamente à discricionariedade judicial a aferição da legitimidade, favorecendo a prévia definição de inferências legais, os quais só poderão ser desenvolvidas através da experiência judiciária (CAPELLETTI, 2007).

Nesse aspecto mesmo as normas constitucionais não serão suficientes sem a criação de instrumentos e mecanismos implementadores que impulsionem o pleno desenvolvimento, o contrário disso seria negar o próprio direito. É preciso admitir que considerar um direito como fundamental e sua consolidação no texto constitucional, por si só, não é o bastante para assegurar o seu reconhecimento na sociedade (ALMEIDA, 2007).

2.2 ATRIBUIÇÕES DO MP

Quanto às principais atribuições do MP, seriam a clássica quando a atuação está voltada para propor ação penal pública para crimes comuns. As consideradas mais importantes seriam a fiscalização de políticos e burocratas e a fiscalização do cumprimento da lei pelos governos e por particulares (KERCHE, 2007).

A ação civil pública, criada pela Lei 7347, de 1985 em cumprimento a responsabilizar por possíveis prejuízos “causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (ARANTES, 1999, p. 85). Já a Lei da Ação Civil a partir da Constituição de 1988 expressa a iniciativa ministerial “na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, o

Ministério Público terá ação civil pública na defesa de interesse difuso ou coletivo e também na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis (MAZZILLI, 1998).

Segundo o art. 129: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. A Constituição mostrou que visava melhorias em dois aspectos pois a medida que expandiu os direitos coletivos e sociais, buscou aumentar a gama de interesses a serem preservados pelo Ministério Público através da ação civil pública (ARANTES, 1999).

O Ministério Público, por meio de inquérito civil visa coletar elementos necessários para propor ação civil que a ele são enviadas. A partir de então é possível “regular apuração de denúncias populares, assim como o ajuizamento de ações mais bem aparelhadas e instruídas” (MAZZILLI, 1998, p.10). Durante o inquérito civil é possível constatar a real necessidade de o inquérito ser elevado à esfera jurisdicional, caso não haja, a solução adequada será arquivá-lo.

“O direito de punir é exclusividade do Estado e o MP é o órgão estatal que detém a responsabilidade exclusiva de desenvolver a acusação no processo criminal” (ARANTES, 1999, p. 84). Deste modo se dá a atuação estratégica de grupos de promotores e procuradores do MP na defesa de direitos transindividuais ou também conhecidos por direitos difusos e coletivos.

O que a literatura nos apresenta é a consciência por parte dos integrantes do MP quanto a incapacidade de luta e mobilização da sociedade civil, aliados a esse fator consideram a ineficiência da Justiça uma grande culpada pelo desrespeito aos direitos expressamente garantidos na Constituição (ARANTES, 1999).

2.3 ACCOUNTABILITY E SUAS DIMENSÕES

2.3.1 *Accountability* promovendo a transparência

A transparência é parte central da *accountability*, de modo que a ideia de responsabilidade política estabelece qualquer projeto de democracia. É indispensável que as “instituições políticas sejam límpidas, informem e prestem contas ao cidadão comum,

e tenham a ideia de transparência como um valor instrumental para o exercício da *accountability*” (HEALD, 2006, p.75).

Esse constitui um tema de relevante importância social e gerencial, que vem recebendo maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 9.755/98 (PLATT NETO 2007, p. 76). A lei mencionada é um esforço legislativo que respeita o princípio Constitucional da Publicidade ao tornar pública a prestação das contas públicas.

A *accountability* tem sido observada como um instrumento que permitirá maior acesso aos dados e informações prestados no âmbito público. Ainda que permeadas pelo Princípio da Publicidade, tais informações hoje disponibilizadas, atendendo ao princípio se mostram questionáveis e permitem perceber a diferença entre o princípio da publicidade e a esperada transparência:

“A informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (PLATT NETO 2007, p. 77).

O significado conceitual da transparência, seria a diminuição das alteridades informacionais entre cidadãos e agentes estatais. O que também possibilitaria melhor controle de atos ilícitos praticados no setor público, “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública” (STIGLITZ, 1999, p.72).

Impulsionar a *accountability* está diretamente ligada a ampliação das informações prestadas a sociedade pelos agentes públicos relativas às suas ações, essa ideia pode explicar a popularidade que o conceito de transparência tem ganhado nas democracias contemporâneas (ETZIONI, 2010).

A política da transparência deduz que políticas públicas mais transparentes são mais eficientes. Onde há maior estabilidade do processo de escolhas públicas, a transparência potencializa a eficiência do investimento público (FEREJOHN, 1999). O problema encontrado no conceito de transparência é que um grande volume de informações não significa que tais informações são qualificadas (ETZIONI, 2010).

Portanto, para que na esfera pública se possa atuar considerando uma abordagem inclusiva, esta deve possibilitar agregar os novos públicos e outras formas de ação coletiva que não se restrinjam ao sistema preeminente de comunicação da sociedade (AVRITZER; COSTA, 2004). É possível concluir também que a disponibilidade de informações não garante *accountability*, mas sim aliada a política da publicidade os princípios de autoridade democrática obrigariam o Estado e seus agentes a se tornarem responsáveis diante dos cidadãos. A política da publicidade deve dar sentido normativo a *accountability*, demanda a justificação pública de políticas e decisões de Estado, “fomenta a autoridade da cidadania e aprofunda uma concepção normativa da *accountability*” (FILGUEIRAS, 2011, p.88).

2.3.2 *Accountability* enquanto ferramenta de governança

A transformação gerencial nas empresas e na condução do Estado trouxe mudanças significativas ao adequar-se a princípios como eficiência e otimização de custos e resultados e também embasada nos princípios da flexibilidade, foco no cliente, participação, *accountability* e controle social (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O ambiente de atuação dos administradores públicos sofre influências políticas e oferece desafios desde a apresentação de melhores resultados econômicos alinhados ao aspecto social à tomada de decisões morais, valorizando assim uma postura ética e transparente. Progressivamente, a sociedade vem se conscientizando e exigindo tal postura de seus atores eleitos, já que a confiabilidade dos governos vem sendo altamente questionada (TENÓRIO, 2007).

A governança pode ser observada sob diferentes aspectos, um deles é a governabilidade, onde o termo trata das relações entre os atores sociais através de normas e procedimentos institucionalizados, sendo assim reconhecidos e aceitos por todos (COPPEDGE, 1995).

No setor público há o entendimento de que as práticas de governança devem ser aplicadas pelos governos e instituições. O que reforça a aplicabilidade da governança é que independente das características entre o setor público e privado, ambos teriam funções em comum, como a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e

o controle na sua aplicação, a participação dos *stakeholders*, a concordância dos interesses internos e/ou externos, a transparência nas ações, a prestação de contas (*accountability*) e a equidade (MELLO, 2006).

“Os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo as companhias e seus *stakeholders*, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, dentre outros. A cobrança de tais valores deve igualmente ser feita por todos os agentes da sociedade civil” (CARVALHO DE BENEDICTO, 2013, p.288).

Transparência, equidade com os públicos estratégicos, prestação de contas (*accountability*) e cumprimento das legislações são os quatro princípios elencados e que podem ser considerados pilares na consolidação da governança tanto no setor público, quanto no setor privado (GONZALEZ, 2004). Para o alcance da performance organizacional mostra-se necessário um maior trabalho no sentido de apresentar as pessoas das entidades públicas os elementos e a finalidade da governança no setor público (BARRET, 2002).

E objetivando alcançar a eficiência é necessário que o Estado se torne acessível a quem possa interessar, já que existe uma crescente participação da sociedade seja através de parcerias com instituições públicas, privadas e até pela participação civil individual (GIDDENS, 1999). Esta é uma perspectiva importante da governança, a participação social nas funções de condução do Estado, ainda que limitadas, já que a elaboração de estratégias deve ser uma atividade específica realizada por pessoa bem qualificada e remunerada (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Deste modo percebe-se a conexão e dependência existente no conceito de governança em relação a *accountability*.

2.3.3 *Accountability* permite controle Social

A Constituição de 1988 estabeleceu atribuições as organizações civis que orientariam quanto a condução da “coisa pública”, sendo assim conhecida como “Constituição Cidadã” (CICONELLO, 2008). “Além dos princípios de igualdade e de

liberdade, o ideal democrático pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes sujeitos” (CICONELLO; MORONI, 2005, p. 31).

Fundamenta-se no princípio da publicidade o direito do povo a acompanhar e conhecer os atos praticados na administração pública, para o exercício do controle social paralelamente ao exercício do poder democrático (PLATT NETO, 2007).

O modelo democrático representativo já era considerado deficiente sob a condição de incentivar a participação social na tomada de decisões do setor público. Supõe ser uma retração da população causada pelo atual sistema, impedindo que os indivíduos se tornem atores políticos conscientes, aponta a necessidade de criação de um aparato institucional que inclua a sociedade civil nos processos de decisão (BENEVIDES, 1991).

Após a criação da Lei no 7347/ 85, esperava-se aumento significativo de associações civis que defenderiam os interesses difusos e coletivos, no entanto, o Ministério Público atua predominantemente na tramitação Judicial das ações civis públicas (ARANTES, 1999).

A ausência de incentivos públicos que estimulem a organização de grupos sociais e a não institucionalização de mecanismos voltados à prestação de contas para aperfeiçoar a *accountability* podem ser atribuídos à estrutura legislativa que submete as organizações a uma hermética burocracia prejudicando a participação de grupos sociais em espaços públicos representativos (CICONELLO, 2008).

“Os movimentos sociais populares perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importância as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômicos-monetários” (GOHN, 1997, p. 297).

Mais informação não significa a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos (ETZIONI, 2010). Há na literatura afirmações onde a luta por direitos se institucionalizou observando uma tendência à extinção dos movimentos sociais enfraquecido por um aparente desinteresse político que teria se instituído na sociedade brasileira (SADEK, 2009).

Tratando-se de medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social existe o argumento de que tais medidas são essencialmente técnicas e devem ser tomadas por especialistas (CICONELLO, 2008).

2.3.4 *Accountability* garante Direitos Humanos

A historicidade mostra a gradativa construção dos Direitos Humanos, estes “não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1988, p. 05).

Cabe mencionar que os Direitos Humanos podem ser considerados a composição da “nossa racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2003, p. 07). Ou seja, entende-se que a dificuldade encontrada pode ser atribuída ao conjunto de fortes valores do sentido ético e moral pertencente a determinada cultura. Poderia ser considerado positivo o ponto multicultural, já que possibilitaria um diálogo intercultural acerca das concepções de dignidade humana, construindo e legitimando universalmente os direitos humanos (BOAVENTURA, 1997).

Com o surgimento da Declaração Universal de 1948 é inserido o pensamento contemporâneo de direitos humanos:

“Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são”. (PIOVESAN, 2006, p. 08)

Assim o Estado que concorda em assumir e se compromete a atender os termos consagrados pelos Direitos humanos deve conseqüentemente aceitar os mecanismos internacionais de fiscalização e monitoramento dessas obrigações contraídas, a *international accountability*. (PIOVESAN, 2000).

Percebe-se o próprio objetivo de alcançar os plenos Direitos Humanos traz em si a necessidade de adotar mecanismos da *accountability*, visto que o grau de importância

do cumprimento das exigências requer fiscalização em escala internacional quanto a atuação dos países que concordaram em proteger os Direitos Humanos e, portanto, pressupõe interesse em prestar contas sobre suas atividades em prol desta causa.

3. METODOLOGIA

O desenvolvimento deste estudo de natureza exploratória pautou-se numa pesquisa qualitativa do tipo bibliográfica, documental e empírica. Documental pois textos de artigos legislativos presentes na Constituição Federal de 1988 foram utilizados para melhor entendimento e embasamento jurídico, além dos documentos e consultas em sites do MPEduc.

Através de um levantamento bibliográfico na literatura existente, notou-se a necessidade de aprofundamento sobre o Projeto MPEduc enquanto ferramenta da *accountability*, do ponto de vista prático empírico. A adoção de critérios com base no termo *accountability* foi desenvolvida para identificar se os objetivos do MPEduc são percebidos pontos comuns que podem ser considerados dimensões da *accountability*.

O presente estudo além de teórico, tem característica empírica pois considera informações de cunho oficial dos processos que compõe a atividade e o propósito do MPEduc, desde as reuniões entre Promotores do MP e os Conselhos, aos questionários respondidos pelas escolas e resultados avaliativos das necessidades de melhorias que são disponibilizados publicamente no portal online do MPEduc, mesmo que o estudo utilize exclusivamente de dados secundários de pesquisa.

A partir de então, foi identificada uma lacuna onde dúvidas sobre a necessidade de criação do projeto e proporcional priorização pelo Ministério Público.

3.1 PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

A proposta da pesquisa busca definir os limites do Ministério Público através de conteúdo jurídico encontrado na literatura e a partir deste, entender se o Projeto MPEduc

e sua forma de atuação seria uma atribuição do MP a partir dos critérios de *accountability* que devem ser confirmados em sua totalidade, parcialmente confirmados ou negados.

Quadro 1: Critérios para análise qualitativa

Proposição 1 – MPEduc promove a transparência	O projeto será considerado transparente se as informações disponibilizadas por ele forem confiáveis, atuais, com dados apresentados de maneira compreensível. As informações não devem apenas repetir o que outras instituições já disponibilizam.
Proposição 2 - MPEduc é ferramenta de governança	O projeto será considerado uma ferramenta de governança se permitir à sociedade o exercício do papel de fiscalizadora dos direitos e deveres e possibilitar o controle na atuação do Governo.
Proposição 3 - MPEduc permite o controle social	O projeto promoverá o controle social se as informações incentivarem a participação dos cidadãos em caráter educativo, informativo ou de orientação social. Entender as atribuições dos atores políticos e quando deverão ser responsabilizados de forma a puni-los ou recompensá-los.
Proposição 4- MPEduc garante direitos humanos	O projeto será garantidor dos Direitos Humanos se suas ações alcançarem plenamente o que prevê o texto Internacional de Direitos Humanos no que consiste em ofertar instrução acessível no nível fundamental.

Fonte: elaborado pelos autores

4. O PROJETO MPEDUC

4.1 PROPOSTA DE CRIAÇÃO

Neste trabalho será abordado apenas o sistema educacional das instituições públicas de ensino e a atuação ativista jurídica promovida pelo Ministério Público da

União, Ministério Público dos Estados através do projeto MPEduc idealizado pelo Grupo de Trabalho Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. O projeto do Ministério Público tem como objetivo principal estabelecer o direito à educação básica de qualidade aos brasileiros.

Através de um espaço deliberativo o MPEduc conta com o envolvimento de Procuradores da República, Promotores de Justiça, gestores públicos e a comunidade local onde são debatidos pontos de melhoria trazidos pela comunidade ou apresentados através das visitas dos membros do projeto. O projeto traz em sua essência a proposta de apresentar soluções fora do meio judicial, promovendo um ambiente deliberativo, permitindo aos conselhos, tanto de gestores quanto comunitários, dialogar sobre os problemas e soluções às escolas credenciadas no programa (MPEduc, site oficial).

O que tem sido realizado no presente é a resolução promovendo diálogo entre a comunidade e os procuradores que posteriormente são informados sobre as irregularidades e infrações, caso sejam novamente cometidas no local. O intuito do projeto é, a partir de sua existência destinar corretamente a verba federal recebida e aplicá-la no sistema de ensino ao qual se destina, o que demonstra mais uma vez que o conceito de *accountability* deve ser considerado um objetivo também no setor público.

4.2 ATUAÇÃO DO PROJETO

A atuação consiste em evidenciar todas as carências existentes através de visitas às escolas onde serão recomendadas melhorias, professores e funcionários serão treinados e qualificados para que a gestão e alocação dos recursos seja feita de forma eficiente garantindo o alcance do objetivo do projeto que é levar educação de qualidade aos cidadãos.

O projeto prevê etapas diagnósticas para posteriormente seguir com as orientações de melhoria para a instituição e estão descritas no site MPEduc:

1. “Reunião entre Procurador da República e Promotor de Justiça onde serão definidas as estratégias de execução do projeto e instauração de inquérito civil público;

2. Reunião com as secretarias de educação do estado, município e conselhos sociais com a finalidade de apresentar o projeto, explicar seus objetivos e funcionamento, solicitando apoio e auxílio na divulgação;
3. Requeridas as escolas, conselhos e gestores que respondam aos questionários elaborados, o que deverá ser feito online no site mpeduc.mp.br/questionarios;
4. Realização de audiência pública, com os principais objetivos: oferecer um espaço de debate para questões relacionadas ao sistema de ensino local, levar ao cidadão informações pertinentes à temática em foco e conscientizar a comunidade escolar sobre a importância e o dever da sua participação nas questões relacionadas à educação escolar;
5. Visitação das escolas tanto pelos Procuradores da República e Promotores de Justiça quanto por grupos de voluntários que poderão ser montados com pessoas da comunidade. As visitas terão a finalidade de realizar registros fotográficos das condições das escolas, envolver a comunidade nas questões escolares, bem como dar visibilidade ao Projeto;
6. Consolidação (eletrônica) das respostas dos questionários, que, somada às informações obtidas na audiência pública e nas visitas, permitirá identificar as demandas a serem trabalhadas no âmbito do Projeto;
7. Com base no diagnóstico obtido, elaborar as recomendações e as peças de atuação a serem encaminhadas aos gestores públicos a fim de que sejam tomadas as providências necessárias a sanar as irregularidades identificadas;
8. Após o término do prazo estipulado para o cumprimento das recomendações, realizar nova audiência pública para informar a sociedade sobre os trabalhos desenvolvidos, bem como sobre as providências adotadas e não adotadas pelos gestores (MPEduc, sem data/paginação) ”.

4.3 MPEDUC e a Transparência

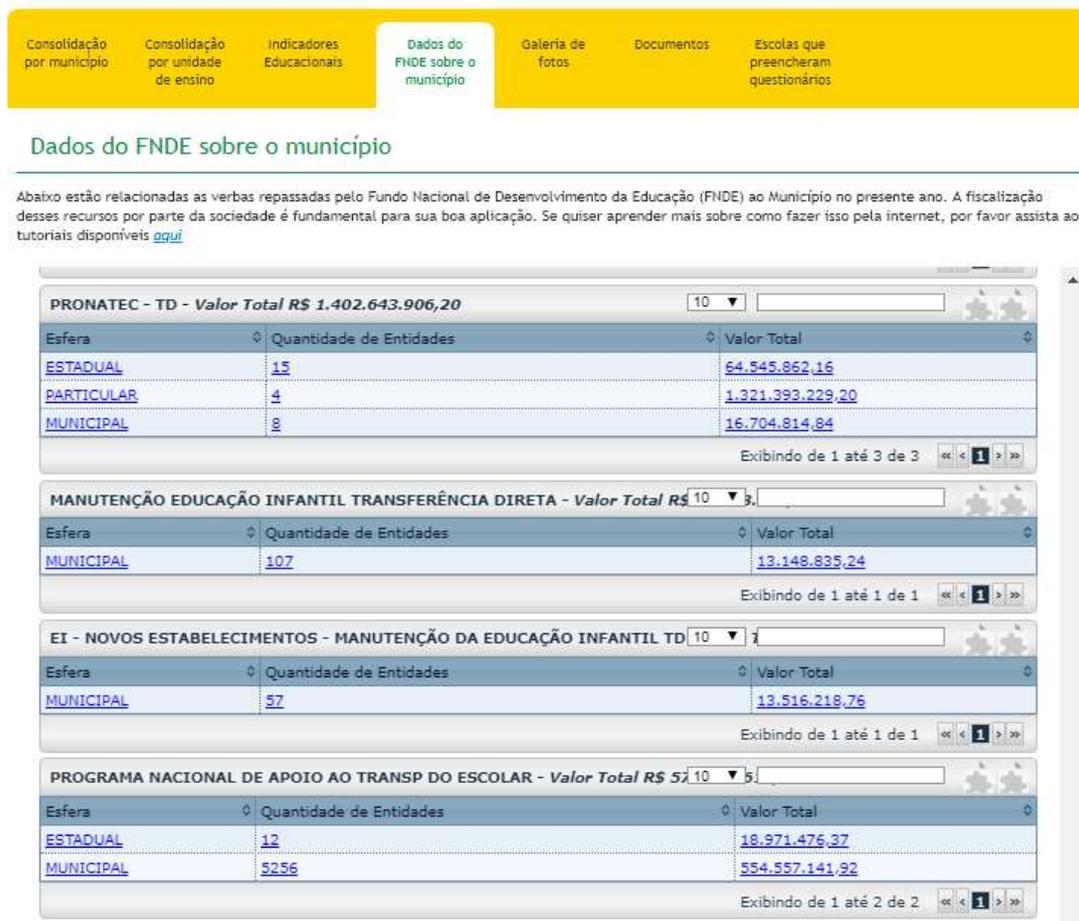
No portal do Projeto MPEduc há informações relacionadas ao monitoramento da estrutura educacional, análises comparativas e evolutivas anuais de todo o Brasil. Parte destes resultados não são gerados pelo MPEduc, mas obtidos através de outras instituições como o IDEB, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Pronatec entre outros programas de incentivo (Ver Figura 01).

O conteúdo contempla o preenchimento de um questionário que contém perguntas desde o nível de aprendizagem dos alunos, o fornecimento de alimentação, a situação da infraestrutura que cedia a escola às condições em que se encontram os recursos disponíveis de professores e funcionários. Todas as respostas são apresentadas pela diretoria da escola, enviadas ao Ministério Público para posterior Instauração de Inquérito Civil Público.

A constatação quanto a veracidade das informações será evidenciada através de inspeção realizada na escola pelos promotores, é coletado material fotográfico e disponibilizado no Portal. A maior parte dos dados são compreensíveis, no entanto, os financeiros podem dificultar o entendimento do cidadão (Ver Figura 01), já que este não especifica o valor repassado ao Município, mas apenas as esferas a qual foi destinada a verba. É importante mencionar que neste campo “Dados do FNDE sobre o Município” poderia incluir indicadores comparativos apresentando o custo baixo, médio e alto por aluno.

O MPEduc disponibiliza detalhamentos importantes fornecidos pela própria escola em parceria com os Conselhos Gestores e membros da comunidade, são documentadas as necessidades de melhorias e a verba destinada é detalhada por cada Programa de Incentivo. No entanto, o projeto pode encontrar alguns obstáculos, dentre estes, a dificuldade quanto a atualização das informações no Portal, podendo esta, ser atribuída à própria metodologia que traz etapas com alto risco de atrasos como observados casos com variações de 2012 a 2017.

Figura 1: Área no site onde são exibidos dados do FNDE



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

O Projeto mostra uma excelente fonte de informações conforme se observa indicadores nas figuras 2, 3, 4 e 5, mas carecem de maior divulgação através das mídias e entre as próprias escolas, Conselhos Gestores, acompanhamento dos Conselhos Municipais de Educação e pesquisadores acabam por não utilizar o Projeto como fonte de pesquisa, este resultado permite compreender que a proposição do Projeto MPEDuc em promover a transparência pode ser parcialmente confirmada, pois apesar da gama de informações existentes ainda depende de melhorias quanto a sua ampla divulgação.

Figura 2: Indicadores Educacionais do portal MPeduc



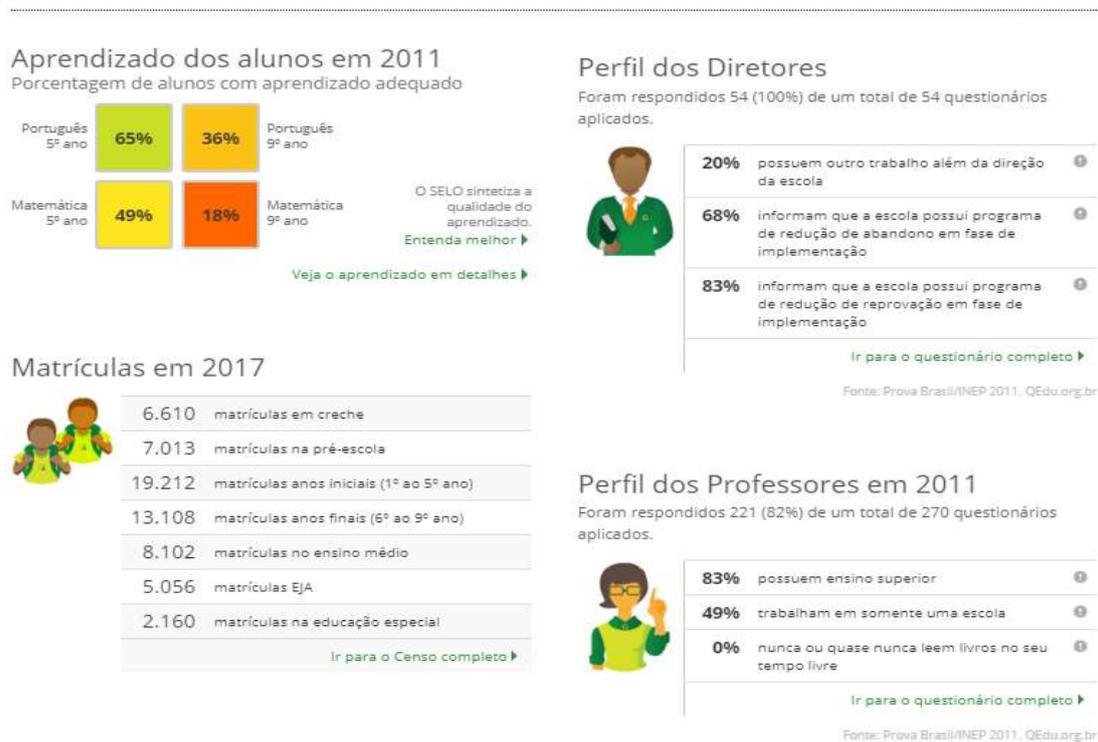
Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Figura 3: Indicadores Educacionais do portal MPeduc



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Figura 4: Indicadores Educacionais do portal MPeduc



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Figura 5: Indicadores Educacionais do portal MPeduc



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

4.4 MPEDUC enquanto ferramenta de Governança

Analisando o projeto MPeduc e as informações disponibilizadas no portal é possível conferir documentos oficiais que são emitidos pelo Ministério Público após a realização da inspeção nas escolas. O documento exemplificado no ANEXO I (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016) aponta para uma prática de Governança ao exigir que, de maneira urgente, a recomendação fosse atendida pela prefeitura “Ementa: necessidade urgente de manutenção e reforma da Escola Municipal Ancyra Gonçalves Pimentel” (Anexo I).

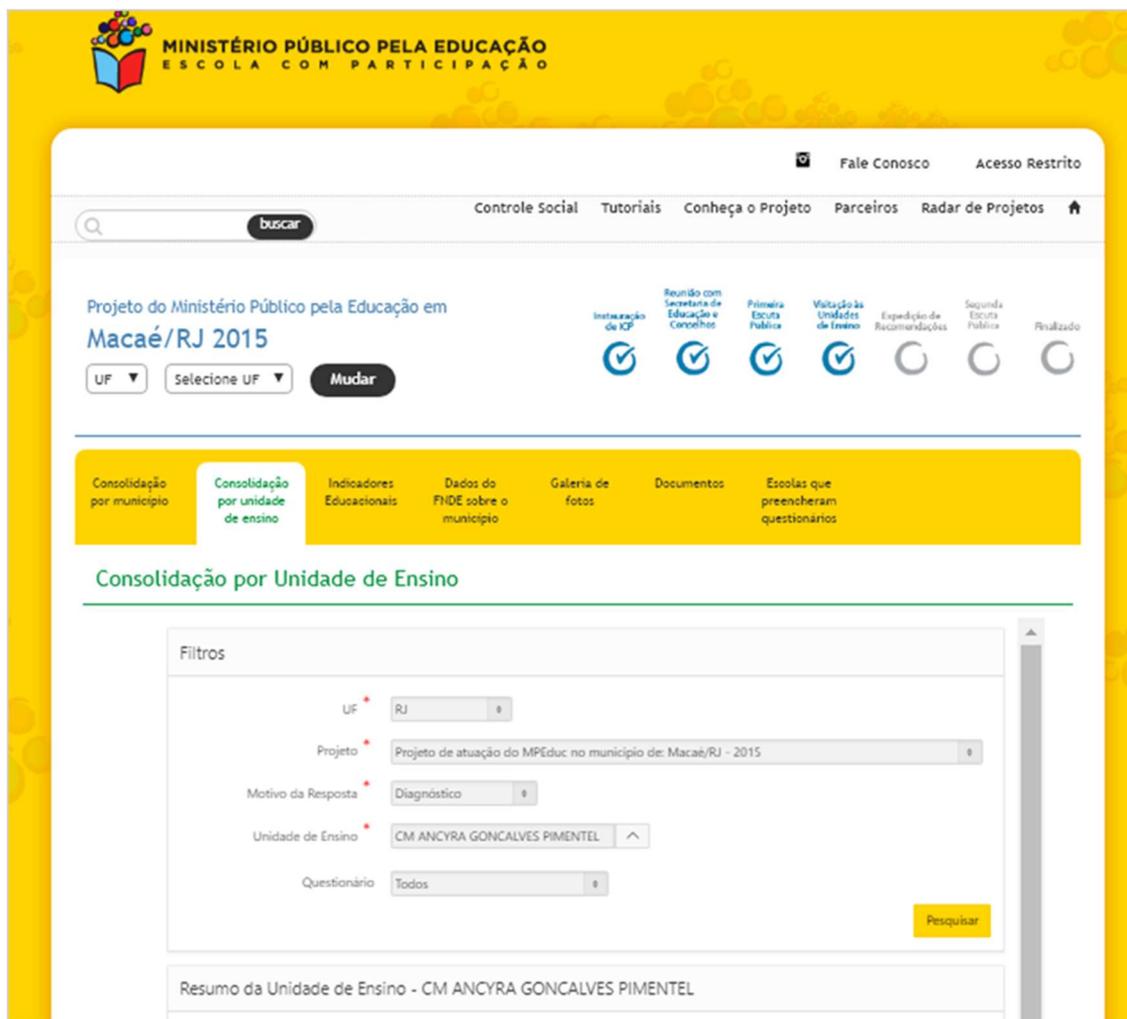
O conteúdo do documento mostra os pontos que necessitam de reformas devido ao grau de periculosidade, insalubridade que colocam em risco a saúde e bem-estar de alunos e funcionários. São estipulados prazos para o atendimento de cada recomendação e o não cumprimento acarretaria em sanções.

A recomendação realizada através do documento oficial (Anexo I) determinando prazos a serem atendidos e destinada à Prefeitura e a Secretaria de Educação permite afirmar completamente que o Projeto MPEduc é uma ferramenta de Governança pois através de todas as ações determinadas pelo projeto são identificados os pontos que devem sofrer pelo Ministério Público, Conselhos Gestores, membros da escola e da sociedade é possível acionar os níveis superiores cobrando providências e exigindo mobilização em prol da instituição de ensino.

4.5 MPEDUC permite o controle social

Foi perceptível que a navegação no Portal MPEduc busca oferecer facilidade ao cidadão, disponibiliza tutoriais e evita termos técnicos desconhecidas. Na figura 7 existe o detalhamento do processo, as etapas cumpridas e a etapa atual. Para este estudo foi selecionada a Escola Municipal Ancyra Gonçalves Pimentel localizada no Município de Macaé – RJ para exemplificar através das evidências de imagens do portal e em que consiste o processo e a divulgação aos cidadãos.

Figura 6: Página de Busca e Etapas do Processo do MPEduc



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Há no site diferentes formas de busca, seja por município ou unidade de ensino, indicadores educacionais, dados do FNDE, galeria de fotos e o questionário respondido pelas escolas. Cada um desses espaços oferece opções para facilitar a localização das informações desejadas.

A Figura 08 apresenta detalhes referentes a quantidade de alunos, professores e servidores, em seguida o questionário respondido pela escola incluindo um comentário opcional. A versão deste questionário também é encontrada na versão original digitalizada onde são disponibilizados os documentos.

Figura 7: Parte da exibição do Questionário respondido pelas escolas

Resumo da Unidade de Ensino - CM ANCYRA GONCALVES PIMENTEL			
Data de Conclusão do Preenchimento	Total de Alunos	Total de Professores	Total de Servidores
04/03/2016 14:29:38	939	59	115

Consolidado por Unidade de Ensino - CM ANCYRA GONCALVES PIMENTEL				
Questionário	Nº da Pergunta	Pergunta	Resposta	Comentário
Aspectos Estruturais	1	A escola oferece condições de segurança para os alunos através do controle da circulação de pessoas nas dependências da unidade (ex: existência de portaria e muros)? Em caso de deficiência, especificar no campo "comentário".	SIM	NÃO HÁ PESSOAL SUFICIENTE.
Aspectos Estruturais	2	A escola possui quadra poliesportiva?	SIM	-
Aspectos Estruturais	3	A quadra encontra-se em boas condições de uso/manutenção?	NÃO	-
Aspectos Estruturais	4	A escola possui biblioteca?	SIM	-
Aspectos Estruturais	5	Há carência de equipamentos/material que comprometam as atividades escolares (ex: quadro, giz/pincel, etc.)? Em caso positivo, especificar o motivo no campo "comentário".	SIM	caneta de quadro branco e outros materiais.
Aspectos Estruturais	6	Existem computadores em número suficiente e em efetivo funcionamento para os alunos? Em caso negativo, apontar o motivo no campo "comentário".	NÃO	os computadores são reciclados e muitos não funcionam adequadamente.
Aspectos Estruturais	7	Há acesso à internet para os alunos?	SIM	deficiente.
Aspectos Estruturais	8	O mobiliário de sala de aula é suficiente e adequado às necessidades dos alunos? Em caso negativo, especificar a natureza das inadequações no campo "comentário".	NÃO	falta mesas e cadeiras para os alunos e professores. O tamanho da mobília dos alunos é inadequada.

Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Nas figuras 08 e 09 constam as fotografias feitas pelos Promotores no momento da Inspeção. A recomendação oficial (Anexo I) expedida pelo Ministério Público contendo as medidas necessárias para adequação da referida escola foi utilizada para a seleção das imagens entre as vinte fotos exibidas na “ Galeria de fotos” no site.

Os promotores consideraram o ambiente escolar insalubre e perigoso, um dos fatores que contribuíram para esta classificação deve-se aos riscos à saúde daqueles que consomem a água da cisterna e a incluíram como recomendação de melhoria (ANEXO I).

Figura 8: Galeria de fotos no Portal MPeduc

Projeto do Ministério Público pela Educação em
Macaé/RJ 2015

UF Seleccione UF **Mudar**

Instauração de ICP Reunião com Secretária de Educação e Conselhos Primeira Escrita Pública Votações Livres de Ensino Expedição de Recomendações Segunda Escrita Pública Finalizado

Consolidação por município | Consolidação por unidade de ensino | Indicadores Educacionais | Dados do FNDE sobre o município | **Galeria de fotos** | Documentos | Escolas que preencheram questionários

Galeria de Fotos

CM Ancyra Gonçalves Pimentel



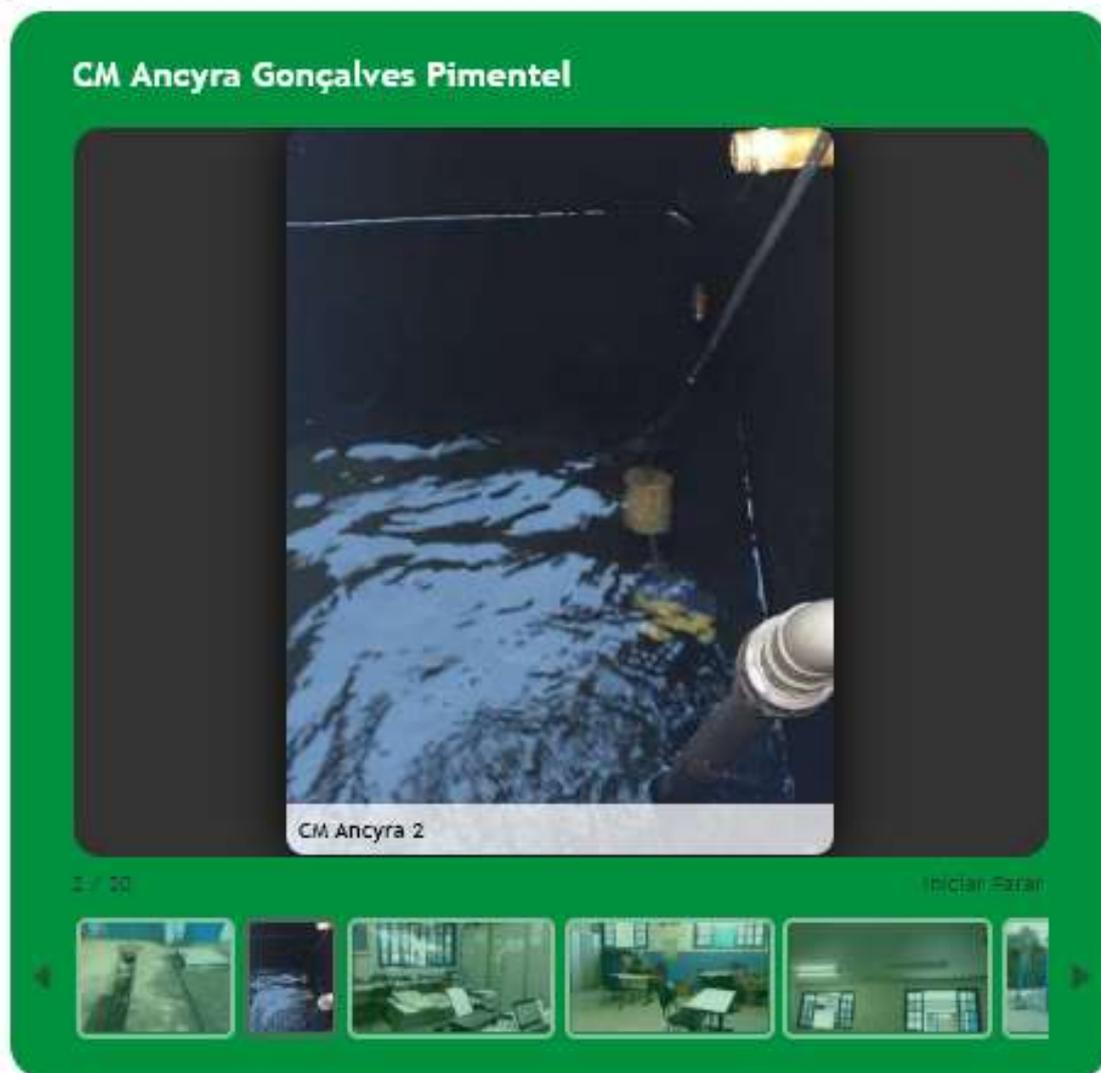
CM Ancyra 1

1 / 20 Iniciar Foto

Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Figura 9: Cisterna que fornece água e fica ao lado da caixa de gordura.

Galeria de Fotos

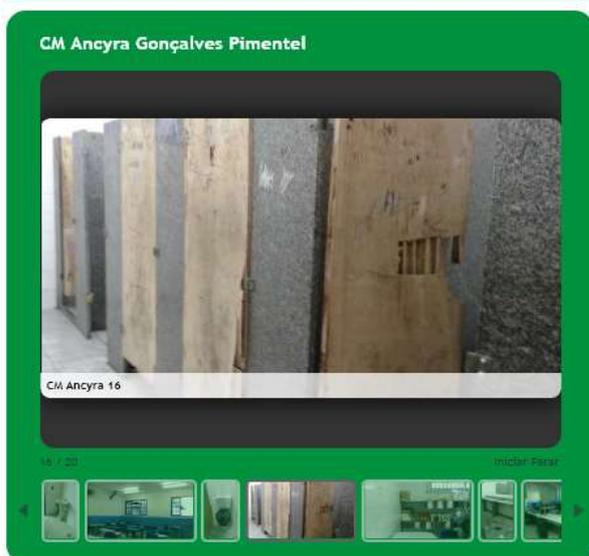


Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

As figuras 13 e 14 mostram os banheiros da escola, a interdição do sanitário apresentado no documento oficial (Anexo I) onde são exigidas adequações em relação a condição em que estes se encontram no momento.

Figura 13: Situação precária de um dos banheiros

Galeria de Fotos



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Figura 14: Vaso sanitário interditado

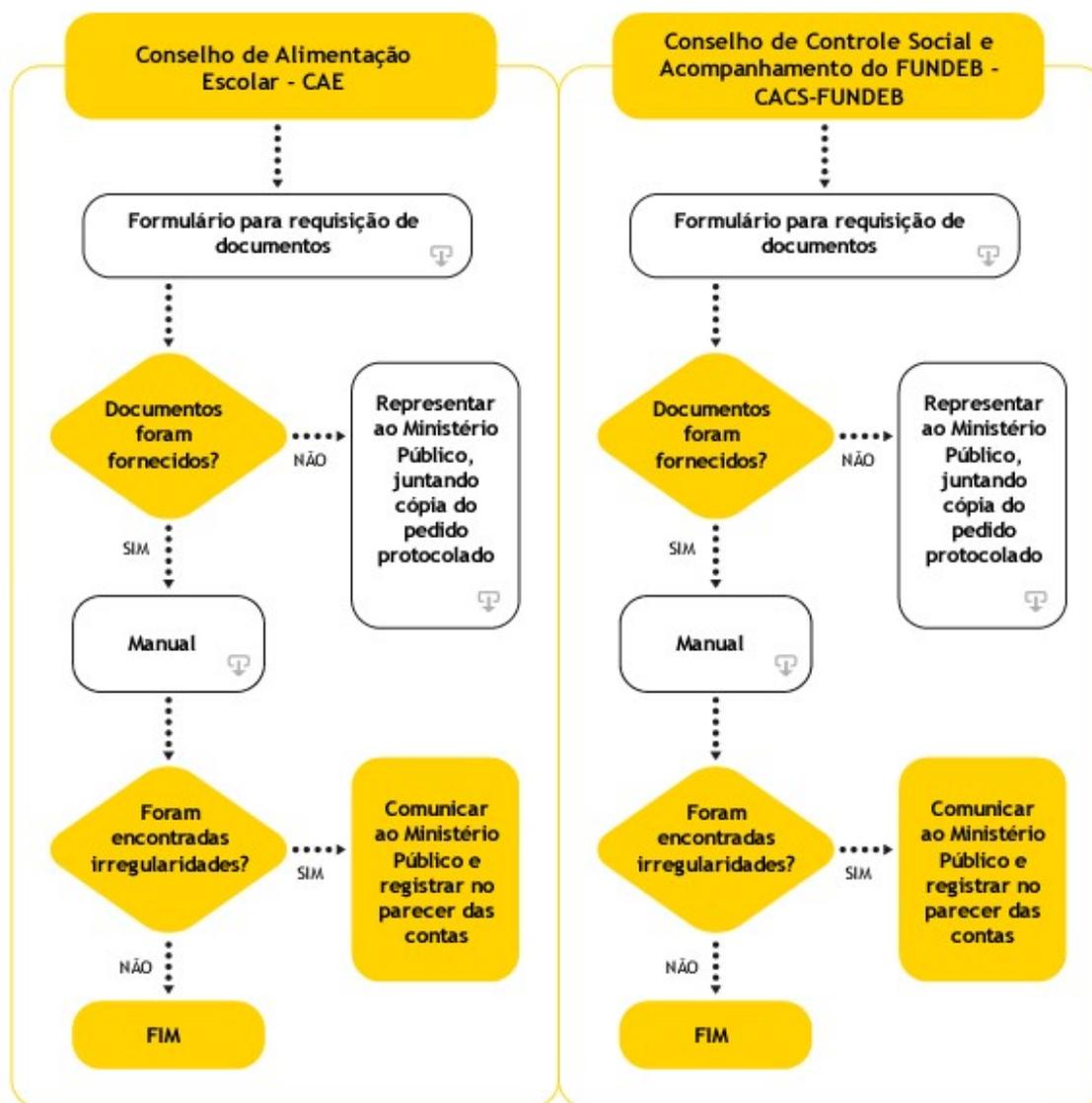
Galeria de Fotos



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/projetos/mostra_projeto#

Na figura 15 há um fluxograma destinado ao Controle Social que detalha ao cidadão a proposta do MPEduc e os formulários disponíveis para *download*.

Figura 15: Espaço do site destinado ao incentivo do Controle Social



Fonte: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/controle_social/controle_social_modelo

Compreende-se como o MPEduc é um instrumento em que se pode afirmar integralmente permitir o controle social, uma vez que as informações estão disponíveis 24h e as evidências são reais. Conta-se com a contribuição dos próprios funcionários, membros de conselhos com a pretensão de melhorar a infraestrutura de um espaço que é do Poder Público e conta com o engajamento de toda a sociedade.

As informações compreensíveis e acessíveis disponibilizadas pela própria escola, a parceria dos funcionários e o fluxograma do projeto MPEduc elaborado justamente para facilitar o entendimento dos cidadãos quanto ao seu papel ativo no controle social fazem desta uma proposição completamente confirmada.

4.6 MPEDUC e os Direitos Humanos

É perceptível na atuação do Projeto MPEduc, a intenção de fiscalizar e oferecer condições adequadas e dignas como preveem os direitos Humanos. O documento oficial (Anexo I) descreve as recomendações que devem ser acatadas pela Prefeitura e Secretaria de Educação justificando:

“Considerando por fim, a necessidade de garantia de infraestrutura mínima para crianças e adolescentes matriculados nos estabelecimentos de ensino em questão, de forma a não expor a risco a sua integridade física ou comprometer o processo de aprendizagem, o que exige a adoção de medidas céleres por parte do Município de Macaé, a fim de assegurar padrões mínimos e dignos de funcionamento às unidades da rede pública de ensino” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016)

Nota-se o esforço empregado pelo Ministério Público averiguando se além da qualidade do ensino, as condições oferecidas pelo Poder Público não ferem a dignidade da pessoa humana. Os critérios adotados e o resultado das inspeções que classificaram uma escola pública como um ambiente insalubre e inseguro representa a existência do caminho rumo ao alcance das determinações dos Direitos Humanos.

Ainda que exista a iniciativa para atender as determinações dos Direitos Humanos, o MPEduc alcança parcialmente a oferta desses Direitos, dada existência de diferentes fatores de uma rede maior e complexa envolvendo a qualidade da educação, alcance de indicadores que comprovariam a eficiência do ensino público e que isto se deve a qualidade da educação aliada à boa gestão dos recursos disponibilizados às escolas.

4.7 ANÁLISE GERAL

A abertura dada à comunidade e a iniciativa de documentar as atividades do MPEduc publicadas no site, tornando disponível 24 horas por dia aos cidadãos é uma iniciativa que busca o *accountability*. O problema, contudo, seria a atuação do Ministério Público nem sempre estar voltada para grupos organizados, mas muitas vezes para indivíduos isolados entre si ou grupos dispersos (KERCHE, 2007).

As ações do projeto também estão voltadas para a fiscalização da gestão de recursos. São examinados os instrumentos políticos para punir eventuais desvios: “além de imperfeitos, praticamente não deixam margem para punições, dificultando, portanto, o *accountability*” (KERCHE, 2007, p.269).

Quando confrontamos os princípios norteadores que apresentam o MP como órgão com autonomia funcional e as atribuições recebidas, é possível entender o propósito ao adotar mecanismos que buscam *accountability* na execução do projeto. A autonomia em relação aos poderes de Estado, entretanto, não precisaria significar a independência de qualquer tipo de *accountability* político (KERCHE, 2007).

A atuação do MPEduc demonstra que o Ministério Público está elevando a *accountability* ao trazer uma proposta de gestão e prestação de contas do Poder Público à sociedade. O projeto atende aos interesses coletivo difuso de qualidade da educação, comprovando ser esta uma atribuição do Ministério Público ao oferecer controle social e atuar enquanto ferramenta de governança.

Quadro 02: Resultado da avaliação das proposições

<p>Proposição 1</p> <p>MPEduc promove a transparência</p>	<p>O projeto será considerado transparente se as informações disponibilizadas por ele forem confiáveis, atuais, com dados apresentados de maneira compreensível. As informações não devem apenas repetir o que outras instituições já disponibilizam.</p>	<p>Parcialmente atendido –</p> <p>O resultado obtido se deve a percepção de alguma demora na atualização das informações e a carência de divulgação do projeto nas mídias;</p>
<p>Proposição 2</p> <p>MPEduc é ferramenta de governança</p>	<p>O projeto será considerado uma ferramenta de governança se permitir à sociedade o exercício do papel de fiscalizadora dos direitos e deveres e possibilitar o controle na atuação do Governo.</p>	<p>Completamente atendido -</p> <p>A pesquisa mostrou que o projeto tanto permite a atuação da sociedade como fiscalizadora quanto mobiliza a atuação do Governo diante das necessidades identificadas pelos membros do projeto.</p>

<p>Proposição 3</p> <p>MPEduc permite o controle social</p>	<p>O projeto promoverá o controle social se as informações incentivarem a participação dos cidadãos em caráter educativo, informativo ou de orientação social. Entender as atribuições dos atores políticos e quando deverão ser responsabilizados de forma a puni-los ou recompensá-los.</p>	<p>Completamente atendido -</p> <p>O projeto busca apresentar de forma compreensível as necessidades de melhoria das escolas, evidencia, mostra a etapa em que o processo se encontra e a quem as recomendações são destinadas.</p>
<p>Proposição 4</p> <p>MPEduc garante direitos humanos</p>	<p>O projeto será garantidor dos Direitos Humanos se suas ações alcançarem plenamente o que prevê o texto Internacional de Direitos Humanos no que consiste em ofertar instrução acessível no nível fundamental.</p>	<p>Parcialmente atendido -</p> <p>A garantia dos Direitos Humanos mostrou necessitar de uma rede muito maior do que a oferecida pelo MPEduc.</p>

Fonte: elaborado pelos autores

As proposições parcialmente atendidas mostram que existe um caminho a ser percorrido, atender ao que está previsto no Direito Internacional dos Direitos Humanos depende de outras instituições e uma rede complexa que ultrapassa o limite do Ministério Público. Quanto à proposição da transparência, mesmo com a existência da Lei de Transparência e Acesso à Informação, o projeto precisa potencializar a divulgação para alcançar completamente este quesito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No objetivo do presente estudo, foi inicialmente estabelecida base teórica sobre o conceito de *accountability*, a pesquisa na literatura nacional e internacional apresentou conteúdo que permitiu explorar o conceito e definir a estratégia a ser consolidada.

Para introduzir o conceito foram traçados critérios que possibilitassem qualificar o projeto MPEduc segundo as diferentes proposições apresentadas do *accountability*

oferecendo transparência, sendo uma ferramenta de governança, oferecendo controle social e garantindo os Direitos Humanos, estas seriam afirmadas parcialmente, completamente ou negadas.

A existência do aparato legal exigiu abordar o tema sob as informações oficiais legislativas tanto no que diz respeito a garantia de acesso à educação e aos direitos coletivos e difusos quanto aos limites legais do Ministério Público e sua atuação na garantia desses direitos. E ainda que esses direitos sejam constitucionalmente garantidos, a literatura mostrou a necessidade da aplicação de instrumentos e mecanismos de *accountability* pois as leis por si só não seriam suficientes para permitir sua implementação e pleno desenvolvimento (ALMEIDA, 2007).

Mesmo utilizando dados secundários, foi possível realizar uma análise empírica, o propósito do portal MPEduc ao disponibilizar integralmente as informações documentais e fotográficas possibilitou evidenciar o modo como o projeto é desenvolvido. A metodologia também se mostrou a correta já que a pesquisa documental foi suficiente para construir as proposições teóricas.

A importância de hoje se contar com um projeto como o MPEduc demonstra avanço na prestação das contas públicas, é a oportunidade da sociedade acompanhar e fiscalizar a atuação do serviço público e a gestão dos recursos, além de contribuir de maneira ativa junto aos Conselhos Gestores em espaços deliberativos exercitando assim o Controle Social, completamente confirmado nesta pesquisa. A aplicação da Governança no setor público mostrou ser esta, uma das formas mais eficazes para exigir mudanças e melhorias no setor público.

Os resultados parcialmente afirmados apontaram melhorias para o Projeto MPEduc, a proposta do projeto oferecer transparência de maneira parcial mostra a necessidade de ampliar a divulgação deste trabalho, já que a transparência deve estar alinhada ao princípio constitucional da publicidade (FILGUEIRAS, 2011). Quanto a garantia dos Direitos Humanos, também parcialmente afirmada, foi observada a mobilização do Ministério Público ao exigir mudanças em condições insalubres e inseguras da escola estudada, mas existe trabalho a ser feito que envolve outras instituições e uma forte parceria de uma rede participativa muito maior que excede o escopo deste trabalho.

Portanto, a pesquisa evidenciou que o Projeto MPEduc – Ministério Público Pela Educação é uma atribuição do Ministério Público prevista constitucionalmente, é uma prática que precisa ser incentivada e aprimorada para implementar mudanças na gestão de recursos, conservação dos bens públicos, alcançar melhores resultados em desempenho educacional e quem sabe ser utilizado em outros setores além da educação pública.

6. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **A legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos do consumidor: Um caminho para a eficácia social da norma dentro de um modelo garantista.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1397, 29 abr. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9818>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v.14, n.39, p. 83-102, Feb. 1999. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 Oct. 2018.

AVRITZER, L.; COSTA, S. 2004. “**Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**”. Dados, v. 47, n. 4, pp. 703-728.

BARNARD, F. M. 2001. **Democratic legitimacy: plural values and political power.** Montreal: McGill-Queen’s University Press.

BEDJAQUI, Mohammed, **The Right to Development**, in M. Bedjaoui ed., International Law: Achievements and Prospects, 1991, p. 1182.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto, **Era dos Direitos**, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

BOHMAN, J. 1999. “**Citizenship and norms of publicity: wide public reason in cosmopolitan societies**”. Political Theory, v. 27, n. 2, pp. 176-202.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER-PEREIRA, **O modelo estrutural de gerência pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p.391-410, mar./abr. 2008.

CARVALHO DE BENEDICTO, Samuel, de Souza Guimarães Júnior, Ernani, Pereira, José Roberto, Nogueira de Andrade, Gustavo Henrique, **GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DOS SEUS CONCEITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Organizações Rurais & Agroindustriais [online] 2013, 15 [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018] Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>> ISSN 1517-3879.

CARVALHO, Mariza Borges Wall Barbosa de. **Política de educação especial: o acesso à escola e a responsabilidade do poder público**. In: NETO, Antônio Cabral., NASCIMENTO, Ilma Vieira do., LIMA, Rosângela Novaes (org.). Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006

CASTILHO, EWV., and SADEK, MT. **O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, 40 p. ISBN 978-85-7982- 037-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ETZIONI, A. 2010. **“Is transparency the best disinfectant?”** **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 3, pp. 389-404.

FEREJOHN, J. 1999. **“Accountability and authority”**. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.). Democracy, accountability, and representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Filgueiras, Fernando, **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova [en linea] 2011, (Sin mes):[Fecha de consulta: 12 de octubre de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67321101004>> ISSN 0102-6445

FLORES, Joaquim Herrera, **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência**, mimeo, 2003. p.7.

GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**, São Paulo, Loyola, 1997.

HEALD, D. 2006. “**Transparency as an instrumental value**”. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.

Kerche, Fábio. (2003). **Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 259 a 279.

MACEDO JÚNIOR, RP. **A evolução institucional do ministério público brasileiro**. SADEK, MT., org. In *Uma introdução ao estudo da justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

Mazzilli, Hugo Nigro. **O acesso à Justiça e o Ministério Público**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MPEDuc. Site Oficial do MPEduc: <<http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/index> - Acesso em 13/09/2018 22:23>

OLIVEIRA, Romualdo de, (1999). **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça**. A educação na nova Constituição: mudar para permanecer. Revista da Faculdade de Educação, 15(1), p. 16-27. São Paulo: FEUSP.

PIOVESAN, Fátia. **Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil**. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 8, V. 15, p. 93 – 110, jan./jun. 2000

Platt Neto, Orion Augusto, Cruz, Flávio da, Rolim Ensslin, Sandra, Ensslin, Leonardo, **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Revista [en linea] 2007, 18 (Enero-Marzo): [Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2018]

ROSAS, Allan. **The Right to Development**, In: AsbjornEide, Catarina Krause e Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, MartinusNijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255.

SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al.* **Justiça e cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. 224 p. ISBN 978-85-7982-017-5. AvailablefromSciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

SHAPIRO, Martin. (1997), “**The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union**”. Journal of European Public Policy, vol. 4, no 2, pp. 276-277.

STIGLITZ, J. 1999. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures. **Os conceitos de justiça distributiva e justiça corretiva são de origem aristotélica (Ver Ética à Nicômaco, Ed.**

UnB, tradução de Mário da Gama Kury, especialmente livro V) e são reatualizados no âmbito do Direito social moderno.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007

COPPEDGE, M. **Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina**. Madrid: Síntesis, 1995.

VINCENT, R.J. **Humanrightsand international relations**, Oxford, 1986, p. 37-38.

7. ANEXO I

Documento Oficial emitido pelo Ministério Público Federal como
Recomendação N°001/ 2016:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé

269
[assinatura]

Recebido em
29/07/2016
[assinatura]

RECOMENDAÇÃO N° 001/2016 - MPEDUC

*Ementa: necessidade urgente de
manutenção e reformas na estrutura
física da Escola Municipal Ancyra
Gonçalves Pimentel.*

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos autos do Inquérito Civil Público nº 012/2015, pelo Procurador da República e Promotor de Justiça infra-assinados, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República, e nos artigos 1º, 2º, 5º, I, h, e III, da Lei Complementar n. 75/93, e nos artigos 1º, 25, IV, a, e 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/93,

CONSIDERANDO que o MINISTÉRIO PÚBLICO é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, conforme preceitua o art. 127, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129, inciso II da Constituição da República, é função institucional do MINISTÉRIO PÚBLICO zelar pelo efetivo respeito dos

[assinatura] 1 [assinatura]

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé

ZFO
AS

Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** compete, nos termos do artigo 129, III, da Constituição da República, do artigo 6º, inciso VII, alínea "c", da Lei Complementar n. 75/93, e do artigo 25, IV, a, da Lei n. 8.625/93, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** compete, nos termos do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93, do artigo 27, parágrafo único, IV, Lei n. 8.625/93, e artigo 15, da Resolução n. 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, na forma do artigo 205, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que o artigo 206 da CRFB/88 garante que o ensino será ministrado com a observância de princípios, constitucionalmente assegurados, do qual se destaca o *princípio da garantia do padrão de qualidade*, firmado no inciso VII;

CONSIDERANDO que, inclusive, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade

2

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé



competente, conforme preconiza o artigo 208, § 2º, da CRFB/88;

CONSIDERANDO que a efetiva garantia do direito à educação pressupõe que seja assegurada igualdade de condições de acesso e permanência do educando na escola, consoante o disposto no artigo 206, I da CRFB/88, o que exige que os estabelecimentos da rede pública de ensino ofereçam à comunidade escolar infraestrutura segura e adequada às necessidades educacionais de crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO o tempo em que o aluno permanece diariamente em sala de aula, sendo, portanto, de grande importância que as construções escolares sejam pensadas nesses termos, proporcionando aos seus alunos boas condições de aprendizagem;

CONSIDERANDO também: a) a relevância do espaço escolar no desenvolvimento da aprendizagem; b) a necessidade de adequação do tipo de atividade ao local em que foi instalada, bem como do conforto ambiental oferecido; e c) a importância da função social da escola;

CONSIDERANDO a necessidade de garantir aos alunos o acesso ao serviço de educação de forma digna, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para assegurar melhores condições à escola;

CONSIDERANDO igualmente, que tão importante quanto construir escolas adequadas é manter as suas dependências e equipamentos em boas condições de uso, conservação e limpeza;

CONSIDERANDO a exposição dos alunos da E.M. Ancyra Gonçalves Pimentel



3



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé

272
[Handwritten signature]

ao risco de contaminação e de acidentes, em razão dos graves problemas de manutenção, higiene e conservação na unidade escolar identificados pela Equipe de Visitação do Projeto MPEDUC no dia 08 de julho de 2016, cujo relatório descritivo segue anexo à presente;

CONSIDERANDO que por ocasião da mencionada visita constatou-se um ambiente escolar insalubre e perigoso para os alunos, devido à aparente contaminação da água fornecida para consumo e para o preparo da alimentação escolar, bem como ao excessivo acúmulo de entulho, mobiliário inutilizável e lixo em grande parte das dependências da E. M. Ancyra Gonçalves Pimentel;

CONSIDERANDO que na visita constatou-se que a caixa de gordura, localizada ao lado da cisterna que armazena a água utilizada na unidade escolar, encontra-se quebrada e segundo informações dos funcionários nos dias de chuva transborda para a referida cisterna;

CONSIDERANDO que a Equipe de Visitação do Projeto MPEDUC observou uma grande quantidade de insetos (mais especificamente baratas) dentro da cisterna, a qual armazena a água oferecida para o consumo de alunos e para o preparo da alimentação escolar;

CONSIDERANDO que a tubulação instalada na cisterna, para possibilitar seu abastecimento por carro pipa, encontra-se sem qualquer proteção para impedir o acesso de vetores como ratos;

CONSIDERANDO que a Equipe de Visitação do Projeto MPEDUC constatou, ainda, que o sanitário do banheiro masculino do ANEXO I da E. M. Ancyra Gonçalves Pimentel encontra-se interditado devido ao entupimento severo da rede de esgoto que produz o retorno dos dejetos depositados na referida rede, bem como a interdição de um dos vasos sanitários de outro banheiro;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé

27
2019

CONSIDERANO que por ocasião da mencionada visita a Equipe do Projeto MPEDUC constatou que a quase totalidade das salas de aula encontram-se com lâmpadas queimadas, com a pintura das paredes desgastada e suja, com grande parte do mobiliário em estado precário, com quantidade de mobiliário insuficiente para a demanda de alunos e com fios expostos;

CONSIDERANDO que a sala de Recursos Multifuncionais – Libras não dispõe de ventilação adequada devido a retirada de um de seus ventiladores, bem como não oferece recursos pedagógicos mínimos para atender ao público em referência;

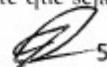
CONSIDERANDO que os corredores da mencionada unidade escolar estão extramente escuros em razão da falta de lâmpadas em funcionamento;

CONSIDERANDO que o laboratório de informática da unidade escolar dispõe de uma quantidade insuficiente de computadores e possui uma climatização improvisada e insuficiente em relação ao tamanho da sala;

CONSIDERANDO por fim, a necessidade de garantia de infraestrutura mínima para as crianças e adolescentes matriculados nos estabelecimentos de ensino em questão, de forma a não expor a risco a sua integridade física ou comprometer o processo de aprendizagem, o que exige a adoção de medidas céleres por parte do Município de Macaé, a fim de assegurar padrões mínimos e dignos de funcionamento às unidades da rede pública de ensino,

RECOMENDAM ao Sr. Prefeito Municipal e à Srª. Secretária de Educação do Município de Macaé que:

1. Providenciem, **no prazo de 5 (cinco) dias**, o fornecimento de água mineral para o consumo dos alunos e preparo da alimentação escolar, até que seja




MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé



realizada a análise da qualidade água para consumo, observando-se a necessidade de se ofertar quantidade suficiente para o quantitativo de alunos e funcionários;

2. Providenciem, **no prazo de 5 (cinco) dias**, o desligamento de todos os bebedouros que estiverem ligados à rede de abastecimento que utilize a água armazenada na cisterna da unidade escolar, no intuito de se impedir o consumo pelos alunos, até que seja realizada a análise da qualidade água para consumo **sob pena de imediata propositura de ação judicial para a interdição da unidade de ensino**;

3. Promovam **no prazo de 10 (dez) dias**:
 - a) A retirada de todos os entulhos, mobiliário inutilizável, lixo e telhas de alumínio que se encontram espalhados por toda a unidade escola;
 - b) A substituição de todas as lâmpadas que não estejam funcionando nas

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município
de Macaé

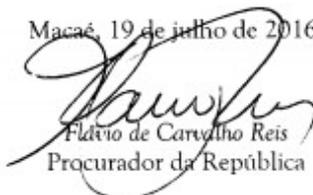
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
1ª Promotoria de Justiça da Infância e da
Juventude da Comarca de Macaé

25
2016

- f) O fornecimento de Equipamento de Proteção Individual para os auxiliares de serviços escolares;
- g) A substituição de todas as grades das valetas de escoamento de água pluvial que estão quebradas, apresentando risco de queda aos alunos e aos funcionários.
- h) A substituição de todo mobiliário danificado e inadequado que atualmente é utilizado pelos alunos e a ampliação da quantidade oferecida, de forma a atender ao quantitativo de alunos, bem como à faixa etária das turmas;
- i) A pintura das paredes das dependências da unidade escolar;
- j) A disponibilização de todo o mobiliário necessário para o desempenho das atividades escolares na sala de Recursos Multifuncionais-Libra;
- k) A substituição de todos os ventiladores que estiverem danificados ou tenham sido removidos das salas de aula;
- l) A reforma da quadra de esportes, de forma que a mesma apresente condições mínimas para o uso sem risco de acidentes pelos alunos;
- m) A substituição das portas dos sanitários que estão danificadas;
- n) A disponibilização de TV para utilização nas atividades escolares oferecidas na Sala de Recursos Multifuncionais – Libras.

Adverte-se que o não cumprimento das providências acima recomendadas nos prazos estabelecidos, poderá ensejar a tomada das medidas cabíveis, com as sanções de praxe.

Macaé, 19 de julho de 2016.


Flávio de Carvalho Reis
Procurador da República


Regiane Cristina Dias Pinto
Promotora de Justiça da Infância e da Juventude

