

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ESPECIALIZAÇÃO NA DEFESA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O MODELO INOVADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

*THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE
SPECIALIZATION IN THE DEFENSE OF THE SOCIAL
RIGHT TO EDUCATION: A STUDY ON THE INNOVATIVE
MODEL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF RIO
GRANDE DO SUL*

Daniel Naiff da Fonseca

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Membro do Ministério Público do Estado de Goiás. Integrante do Núcleo de Assessoramento Técnico em Educação (NAT/EDUCAÇÃO) do Ministério Público do Estado de Goiás.
E-mail: daniel.fonseca@mpgo.mp.br

Bernardo Kipnis

Pós-doutorado em Monash University – Austrália e University of California-Berkeley, USA, Ph.D em Comparative Education (University of London, Inglaterra). Professor Associado, Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília. Diretor do Centro de Educação a Distância (CEAD) da UnB, período 2003-2006. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação Modalidade Profissional da Universidade de Brasília (2025-2027). Coordenador de projetos para implantação da Escola Nacional de Socioeducação (ENS) e Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), período 2014 a 2026.
E-mail: kipnis@unb.br

Recebido em: 29/03/2025 | Aprovado em: 31/07/2025

Resumo: O estudo analisa a especialização do Ministério Público do RS na defesa da educação, destacando a criação das promotorias regionais. A pesquisa, qualitativa, revela a importância da colegialidade orgânica e da ação

orientada a resultados nesse processo, além da influência da liderança inicial. As promotorias, iniciadas como projeto-piloto, foram consolidadas como órgãos executivos, representando um compromisso institucional com a defesa do direito à educação, superando limitações tradicionais. A experiência gaúcha surge como um modelo inovador para outros MPs, pautado na colaboração e resultados tangíveis.

Palavras-chave: Ministério Público, direito à educação, especialização, colegialidade orgânica, ação orientada a resultados

Abstract: *This study examines the specialization process of the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul (MPRS) in the protection of the right to education, with particular emphasis on the establishment of regional specialized prosecutorial offices. Based on qualitative research, the analysis underscores the relevance of organic collegiality and results-oriented institutional action, as well as the significant role of initial leadership in shaping the specialization model. Initially implemented as a pilot initiative, the specialized offices were subsequently consolidated as permanent executive bodies, reflecting a strengthened institutional commitment to the enforcement of the fundamental right to education and to overcoming traditional structural constraints. The experience developed in Rio Grande do Sul constitutes an innovative reference model for other Public Prosecutor's Offices, grounded in inter-institutional collaboration and measurable outcomes.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; right to education; specialization; organic collegiality; results-oriented institutional action.*

Sumário: Introdução; 1. O Ministério Público e a defesa da educação: uma breve revisão de literatura; 2. Premissas teóricas para análise do processo de especialização da defesa da educação no Ministério Público do Rio Grande do Sul; 3. Metodologia; 4. Apresentação dos dados obtidos na pesquisa de campo e discussão; 5. Fortalecimento do modelo de defesa da educação e prognósticos; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história brasileira, o acesso à educação foi privilégio destinado às classes dominantes, ainda assim, mesmo que com parcas menções, a relevância do papel da educação foi reconhecida nas Constituições do Império Brasileiro (1824) e da Primeira República (1891). No entanto, é partir da Constituição de 1934 que a educação passa a ganhar considerável valor como marco civilizatório de importância à formação do estado.

Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), enquanto expressão de retomada democrática do estado de direito, que a educação é alçada à condição de direito social atribuível a todo cidadão brasileiro, bem como a todo residente no território nacional. Conquanto

essa mudança normativa tenha expressado um latente desejo de reforma da sociedade, sem desconsiderar os avanços na oferta dos serviços de educação especialmente após 1988¹, a promessa constitucional se colocou sem garantias de sua plena efetivação universal, perpetuando o acesso à educação de qualidade enquanto privilégio².

Na esteira do mesmo movimento constitucional, a *Constituição Cidadã* inovou a estrutura estatal ao reformular ou criar entidades destinadas à defesa dos valores contidos em seu texto. O Ministério Público, até então braço judicial do ente estatal e titular prioritário da ação penal, ganha novos contornos institucionais. Desvincula-se da representação judicial da pessoa jurídica de direito público, passando a contar como autonomia para o exercício de sua nova missão, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conferiu-se ao Ministério Público, ao lado da sociedade civil, importante papel na provocação do Estado brasileiro para promoção dos direitos inerentes à cidadania.

Tal mudança institucional trouxe o Ministério Público a um espaço anteriormente reservado aos agentes políticos de movimentação social. Ao ser legitimado à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, esse se habilita a patrocinar interesses constitucionais da coletividade e tendo à sua disposição repertório de instrumentos judicializantes e não judicializantes.

Nesse sentido, o percurso travado pelo Ministério Público, enquanto entidade independente e autônoma, na defesa dos interesses sociais não foi uniforme. No que toca à defesa do direito social da educação, relevante trazer como marco histórico de focalização do Ministério Público brasileiro a criação, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Grupo de Trabalho de Defesa do Direito à Educação³.

Vale destacar que esse não foi o primeiro movimento coletivo do Ministério Público na direção da melhor atuação na defesa e promoção

1 GOIS, Antônio. **O ponto a que chegamos:** duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

2 VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, maio/ago. 2007. p. 291-309.

3 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política**. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

do direito à educação, mas, dada a função do CNMP, pode-se afirmar que foi a primeira ação institucional de cunho nacional, por meio de órgão de controle externo, visando uniformizar a atuação do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação.

A despeito da relevância desse movimento nacional, a autonomia administrativa garantida a cada um de seus ramos conduziu a construção de diversos caminhos de modelagem institucional para defesa do direito à educação. Dentro dessa multiplicidade de modelos, emerge o adotado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), que adotou formato especializado de promotorias regionais de educação, fugindo do tradicional modelo de divisão de atribuições em razão de um território, bem como dando realce à atuação especializada na defesa coletiva do direito à educação.

Aliado ao formato do modelo adotado pelo MPRS, chama atenção a permanência e progressividade de expansão desse modelo, iniciado em 2012 e atualmente cobrindo todo território gaúcho, o que pode sugerir um comprometimento diferenciado em relação à defesa do direito à educação.

Cumpre entender quais os fatores decisivos para construção, expansão e permanência desse modelo de atuação especializada do Ministério Público na defesa da educação, que, diferentemente de outros, não sofreu processos de “desespecialização”⁴, assim como analisar em que consistiu efetivamente tal processo, se apenas de adoção um *design* organizacional, ou se representou mudanças sensíveis em sua atuação intervintiva.

A construção desta análise passará pela apresentação nas seguintes seções: *a) a revisão de literatura, na qual se pretenderá situar o desenvolvimento histórico do Ministério Público na defesa da educação, a fim de traçar um paralelo com aquele vivenciado pelo MPRS; b) referencial teórico, que buscará, na abordagem das teorias neoinstitucionalistas, os parâmetros de análise dos dados relativos para compreensão dos fatores críticos que impulsionaram a mudança institucional vivenciada; c) metodologia, no qual serão abordados aspectos relacionados à estratégia de pesquisa e coleta de dados; d) apresentação e discussão dos dados obtidos, e e) conclusão.*

⁴ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DA EDUCAÇÃO: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Desde o advento da CF/88, a legitimidade do Ministério Público brasileiro para defesa do direito à educação é inquestionável. No entanto, como bem remontado por Rodrigues e Marinho⁵, os movimentos do Ministério Público nacional com maior nível de coordenação na defesa da educação se iniciaram no ano de 2010, ainda no âmbito da articulação não oficial.

A modelagem da educação enquanto direito social, no entanto, traz uma relevante mudança de perspectiva quando se refere à garantia do direito. Nos tradicionais modelos do liberalismo clássico, a noção de garantia de um direito se concentrava numa postura omissiva do Estado em relação ao indivíduo.

A concepção do direito como esfera de liberdade individual, imune à intervenção estatal, transformou-se com o advento dos direitos sociais, que impuseram ao Estado o dever de atuar para sua efetivação. Essa mudança representou uma transição de um Estado abstencionista para um Estado proativo, responsável por garantir a oferta, a qualidade e a continuidade desses novos valores civilizatórios. Nesse contexto, Alexy⁶ propõe que a garantia de um direito social fundamental se configura quando a liberdade fática o exige de forma premente, e quando os princípios da separação de poderes, democrático e materiais colidentes são afetados em medida relativamente pequena pela garantia constitucional e pelas decisões do tribunal constitucional.

Tal perfil proativo passa a exigir desses serviços que dão corpo aos direitos sociais outras providências necessárias à oferta com qualidade. O planejamento sobre os recursos indispensáveis, a forma de implementação, a força de trabalho etc. deixam de ser temática específica do mero funcionamento da administração pública para ser instrumento de sua promoção.

A política pública, assim, enquanto categoria dos arranjos necessários à concretização dos valores da cidadania listados na CF/88, passa a ser

⁵ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3a Edição ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

objeto não apenas encarregado de sua execução, mas também daquelas instituições devotadas ao controle da administração pública.

Passa a dispor a política pública de papel instrumental para implementação dos direitos sociais. Cumpre àquela a tarefa de conferir efetividade a esses últimos, atingindo a finalidade para qual foram planejadas em função da demanda da sociedade, que deve receber os resultados das estratégias e ações decorrentes, não podendo se restringir a meras atividades estatais ordinárias, como uma máquina burocrática a representar um fim em si mesma⁷.

Ao se olhar exclusivamente para a educação, a política pública que a instrumentaliza demanda arranjos extremamente complexos e sofisticados, desde a organização de finanças e custeio até a execução dos serviços pelos entes federados, esta em regime de colaboração conforme mandamento constitucional. Em face do contorno jurídico dos direitos sociais, a exigir uma ação coordenada e dirigida do ente estatal à entrega de um serviço com qualidade, o desafio do Ministério Público é elevado a uma nova grandeza, passando a exigir outras formas de atuação, para além daquelas tradicionalmente adotadas.

Com existência prévia à CF/88, o Ministério Público, somente após o advento dessa, foi reconhecido como entidade autônoma, sendo-lhe designada a missão de promover a defesa da ordem jurídica e democrática, além dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No entanto, a mera previsão da missão constitucional não molda, por si só, o perfil da entidade, que, conquanto tenha tido muitos avanços desde sua remodelação, ainda não conseguiu fazer sua transição para a posição de um agente da vontade política transformadora, por ainda estar na busca da construção de um referencial ético-político a superar seu momento corporativo⁸.

Ao longo da evolução de sua atuação na defesa do direito à educação, o Ministério Público parte de uma postura demandista e individualizada, na

7 STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? In: STURZA, Janaína Machado (Org.). **Os direitos fundamentais na perspectiva das políticas públicas: redefinindo garantias para a efetivação de direitos.** Curitiba: Editora CRV, 2015. p. 13-23.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

qual há priorização da litigiosidade, com a provocação do Poder Judiciário para o resguardo do direito à educação de indivíduos particularizados, avançando, no momento seguinte, a uma atuação voltada à tutela do coletivo, ainda que predominando a postura demandista perante o Judiciário.

Como essa abordagem se mostrou de baixa eficácia⁹, passou-se à utilização prioritária de um repertório de atuação extrajudicial, centrando-se em ajustes consensuais com os gestores das redes de ensino, por meio de instrumentos como compromissos de ajustamento de conduta, recomendações e audiências públicas. No entanto, ainda assim, há prevalência de uma postura antagônica de controle, criando distensões entre o Ministério Público e os gestores públicos¹⁰.

Com o reconhecimento do caráter instrumental da política pública para a efetivação do direito à educação, o Ministério Público, no espaço antes reservado apenas aos gestores públicos, passa a atuar com ampla discricionariedade de seus membros na eleição das pautas e formas de intervenção, aliada a uma baixa *accountability* de suas ações, característica marcante da entidade¹¹.

No entanto, apesar da inegável atuação que o Ministério Público vem exercendo na defesa do direito à educação, inclusive por meio de intervenção no espaço da política pública educacional, é legítimo questionar se essa atuação representa uma mudança, num giro voltado à especialização dessa entidade no trato da política pública educacional, e quais características indicariam tal mudança.

Em pesquisa exploratória realizada com base em dados coletados dos 26 Ministérios Públicos de cada estado da federação, Ximenes *et al*¹² apresentaram quadro analítico organizacional em relação à especialização

9 HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting social justice**: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

10 FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 45, 2019. p. 1-20. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/hMjcWPM7RQ6nrQ3ZGqNf5H/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

11 GRANGEIA, Mário Luis; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

12 XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

na temática de educação tendo por principal elemento indicativo desse movimento o estabelecimento, por meio das respectivas normativas, de referência à defesa da educação, em caráter exclusivo ou não, como atribuição de órgãos executivos – incumbidos de promover as ações típicas do Ministério Público – e não executivos – que dispunham de função coordenativa, articulação etc.

A despeito do cenário apresentado, indicando um avanço no processo de especialização em educação, problematiza-se em que medida essa mudança é efetiva, especialmente quando tomados em consideração outros fatores indicativos de um processo de especialização, notadamente a ocorrência de uma ação coordenada entre os órgãos (executivos e não executivos), impondo uma nova perspectiva ao princípio da independência funcional de membros do Ministério Público; um formato de atuação que consiga preservar essa mesma independência de ingerências superiores, mas permitindo maior controle sobre o processo discricionário de construção das pautas, bem como a relativização do perfil do integrante desses órgãos, a fim de fomentar uma postura institucional na defesa da educação, e não apenas o reflexo de militância temática do integrante, sujeito, portanto, aos influxos de movimentação da carreira.

Partindo do constructo apresentado por Ximenes *et al*¹³, promovendo uma análise do processo de especialização e desespecialização na temática de educação pelo Ministério Público de Goiás, Rodrigues e Marinho¹⁴ remontam a trajetória da referida entidade entre 2005 e 2020, e com base em referenciais institucionalistas e organizacionais, e indicam como fatores externos e internos contribuíram para esse processo.

Externamente, identificam na criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, no ano de 2005, o marco inicial do processo de especialização em educação no Ministério Público de Goiás; enquanto que, em 2019, com a absorção, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, do Grupo de Trabalho em Educação

¹³ XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

¹⁴ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política**. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

pela Comissão da Infância, Juventude e Educação, tem-se o reflexo na instituição goiana com a desmobilização do Centro de Apoio Operacional em Educação, para ser absorvido por outro de finalidade mais ampla.

Já em âmbito interno, foi identificado o papel do líder da organização (o Procurador-Geral de Justiça) como fator relevante à manutenção ou não do processo de especialização, sem descuidar das relações entre os integrantes da carreira do Ministério Público de Goiás (3).

Interessante destacar que tal estudo parte de uma premissa conceitual de especialização em educação focada na atribuição designativa de órgãos e membros para defesa exclusiva ou não exclusiva¹⁵, da educação, não enfrentando, contudo, aspectos materiais de tal atuação para intervenção na política pública educacional.

Por outro lado, o estudo de Rodrigues e Marinho¹⁶ abre espaço a um olhar individualizado a cada Ministério Público da federação, seja para promover uma similar análise sobre os aspectos condicionantes dos processos de especialização em defesa da educação, seja para problematizar, tal como proposto por Ximenes *et al*¹⁷, a expectativa significante do que represente um processo de especialização na defesa da educação.

Nesse contexto, a experiência em defesa da educação adotada pelo MPRS tem como ponto de partida diferenciado sua progressiva expansão, com início no ano de 2012 por meio de Provimento da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, e consolidado por meio da Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, proporcionando, em caráter permanente, a cobertura completa de todo território pelas PREDUCs.

Ao se olhar para esse processo, busca-se compreender quais fatores conjunturais internos foram determinantes, dada a premissa de identidade

¹⁵ XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

¹⁶ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política**. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

¹⁷ XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.

dos externos com de outros estados¹⁸, bem como evidenciar se esse modelo consegue inovar numa ação especializada em política pública educacional, superando as limitações decorrentes da independência funcional e da falta de ação em unidade, que a prática cotidiana do Ministério Público ordinariamente impõe¹⁹.

2. PREMISSAS TEÓRICAS PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE ESPECIALIZAÇÃO DA DEFESA DA EDUCAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

Como reflexo de um movimento nacional de especialização do Ministério Público na defesa da educação, a estruturação das promotorias regionais de educação (PREDUCs) do MPRS não foi fruto de mero acaso, tendo diversas circunstâncias concorrido para o estabelecimento dessa arquitetura organizacional.

É no examinar dessas circunstâncias que os estudos consolidados acerca de como as estruturas institucionais afetam o agir das organizações serão extremamente relevantes para compreensão da formação das PREDUCs enquanto fenômeno, sem deixar de considerar as especificidades que uma organização com as características que detém o Ministério Público – autonomia administrativa, independência funcional de seus membros etc. – importam para essa análise.

Para tanto, o recurso às perspectivas neoinstitucionalistas, segundo suas três correntes principais (histórica, de escolha racional e sociológica), será imprescindível à compreensão de quais fatores são capazes de assumir a condição de conjunturas críticas para mudança institucional e como essa impacta no agir das organizações e de seus integrantes.

Conforme Hall e Taylor (11), as três versões do neoinstitucionalismo, apesar de visarem compreender e explicar as relações entre as instituições, enquanto conjunto normativo, e eventuais efeitos nas estruturas

18 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

19 GRANGEIA, Mário Luís; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

organizacionais, tiveram origens e caminhos autônomos, permitindo-se olhar para eventuais pontos de contato, com suas virtudes e vícios analíticos.

O institucionalismo de escolha racional parte de uma noção de voluntariedade, ou seja, de que as instituições são frutos de acordos daqueles agentes envolvidos no processo. Tal característica, por sua vez, guarda forte relação à compreensão de que os movimentos que orientam uma mudança ou resistência de mudança institucional são frutos de ajustes calculados desses atores, sempre baseado na noção de priorização de suas próprias preferências, não desconsiderando o comportamento provável de outros envolvidos²⁰. Nesse sentido, a construção desses arranjos, por hipótese, teria por principais agentes aqueles detentores de posições de relevância no processo de estruturação institucional.

Tendo a análise econômica como objeto de interesse, Kalmanovitz²¹ suscita que o institucionalismo sociológico toma como premissa que as regras formais e as normas sociais (ambas, instituições) são relevantes vetores comportamentais, a ponto de mitigar a noção de racionalidade individual. A essas características, pode-se acrescentar o elevado valor dado à análise dos fundamentos culturais, mesmo nas práticas mais burocratizadas, o que reforça o valor da legitimidade social das normas (formalmente instituídas ou não) sobre uma pretensa noção de melhor eficiência para consecução de objetivos estabelecidos²².

Em abrangente revisão de literatura, Miranda²³ destaca que, dirigindo sua atenção à relação entre os indivíduos e os símbolos, significados e modelos morais já dados (ou estabelecidos), o institucionalismo histórico tem por premissa que essa relação é que intermedia a interpretação da realidade pelos indivíduos, sem, contudo, deter-se no momento e, portanto, nos movimentos que permitam identificar a mudança institucional. Tal perspectiva histórica mais justifica o estabelecimento do *status quo* do que propriamente as mudanças institucionais que importem da mudança

²⁰ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

²¹ KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional**. Bogotá, v. 5, n. 9, 15 jun. 2003. p. 189-212.

²² HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

²³ MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação científica**. Macapá, v. 7, n. 2, maio/ago 2017. p. 59-75.

comportamental dos indivíduos, ainda que essa possibilidade se apresente no horizonte de eventos, por um conceito de equilíbrio intermitente.

Por outro lado, Mahlmeister²⁴ aponta que o impacto das políticas públicas na condição da atividade política é o argumento basilar na validade das premissas do institucionalismo histórico. Conforme sustenta, as preferências políticas não apenas moldam políticas públicas, mas por essa são moldadas também, num movimento de retroalimentação, fazendo com que seus destinatários passem a tê-las como parâmetro interpretativo sobre a condução política que eventualmente lhe tenha dado causa, criando-se um sistema de bloqueios à ação política que tenha por fim reverter políticas públicas anteriormente estabelecidas.

Nessa mediação entre o antigo e novo, emerge a noção do *policy-learning*, como elemento-chave para compreensão dos movimentos de mudança institucional na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico. É esse processo de aprendizagem que permite a ocorrência de mudanças institucionais, ainda que de forma contida, dada a vinculação com as políticas que a antecedem.

Para tanto, esse fator conjuntural de mudança deve contar com alguns elementos necessários, tais como a capacidade estatal e autonomia do corpo burocrático, a viabilizar que o ente estatal não seja apenas movido por demandas externas, mas possa estabelecer, por força de um corpo burocrático dotado de autonomia e com acesso à informação acerca das políticas e de suas consequências, ações que exijam adequações e modificações, cujo elemento de justificação jaz na noção de legado das políticas anteriores, que passam a dar sustentação ora à manutenção da atual, ora às novas perspectivas trazidas pelo ente estatal²⁵.

Tais filtros teóricos, no entanto, devem levar em consideração o cenário objeto de análise a fim de estabelecer conclusões adequadas com máximo de generalização possível. Assim, olhar para o Ministério Público como uma organização fora dos padrões regulares das organizações estatais é medida que se impõe.

24 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política**. São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

25 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política**. São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

Conquanto o Ministério Público brasileiro integre o grande plexo daquilo que podemos chamar de administração pública, deve-se reconhecer que sua organização institucional estabelecida pela CF/88 lhe conferiu contornos especiais; externamente, em relação à sociedade em geral, o Ministério Público, conquanto se pretenda agente político de ação transformadora²⁶, não se submete aos clássicos padrões da democracia representativa, haja vista que seus membros não são escolhidos por eleições abertas, mas sim por meio concurso público de provas e títulos (observadas algumas condições), de notória marca tecnocratizante.

Internamente, ao contrário do que a forma de seleção de seus membros poderia sugerir, as máximas hierarquizantes típicas da burocracia estatal são altamente contidas. A despeito de a chefia do Ministério Público dispor de poderes aglutinantes, esses devem observar limites estabelecidos na CF/88 e em outras leis, com vistas a preservar a funcionalidade da entidade, por sua missão político-transformadora. Princípios tais como a independência funcional de cada membro e do respeito ao promotor natural, limitam a intervenção das chefias, tanto no conteúdo da ação dos membros como no espaço de atuação desses.

Não se pretende aqui suscitar a inadequação desses princípios, reconhecidos como garantias constitucionais para o bom exercício da atividade do Ministério Público, mas apenas destacar especificidades dessa entidade, a permitir a melhor compreensão de movimentos de mudanças institucionais e de suas ações políticas voltadas ao cumprimento de seu dever constitucional.

A CF/88, em seu artigo 127, §2º, dispõe que é assegurado ao Ministério Público a autonomia, e nessa autonomia funcional e administrativa seu principal marco regulatório, cuja análise, para fins de estudo de mudanças de política institucional, não deve ser desprezada.

Dada sua peculiaridade institucional, as ações do Ministério Público são marcadas pela alta discricionariedade na eleição de suas pautas, mas que, ainda assim, não desconsideram o contexto de atuação, tendo em conta os fins pretendidos²⁷. No entanto, essa conexão não tem por base,

²⁶ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

²⁷ VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fábia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débor Dossiatti de. O espaço

necessariamente, os interesses sociais republicanos, haja vista que, apesar da mudança institucional trazida pela CF/88, o Ministério Público pouco avançou no sentido de dar concretude a essa mudança paradigmática²⁸.

Assim, à luz de suas relações externas, pode-se afirmar que o Ministério Público goza de plena autonomia, podendo se fazer refratárias as ingerências externas (inclusive aquelas decorrentes de um necessário controle democrático), em razão de frágeis instrumentos de *accountability*²⁹.

Ao se olhar, por outro lado, para os limites internos do Ministério Público, é visível que as relações entre o corpo burocrático e sua chefia guardam traços distintos daqueles observados nas demais entidades da administração pública, nas quais o princípio de hierarquia se apresenta de forma mais homogênea. Para melhor entender essa dinâmica, é fundamental fazer um desenho do corpo burocrático que integra o Ministério Público.

Salvo alguma exceção que foge ao conhecimento deste estudo, a estrutura burocrática no Ministério Público brasileiro é dividida, basicamente, em dois seguimentos: 1) membros e 2) servidores. Os primeiros são aqueles que, por força de acesso por concurso público de provas e títulos, passam a integrar a carreira do Ministério Público, passando, observadas as disposições legais e regimentais, a presentar a entidade, exercendo a independência funcional e gozando de garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, além de vedações expressas no artigo 128, §5º, inciso II, da CF/88.

De outro lado, colocam-se os servidores do Ministério Público, que podem ingressar na entidade por concurso público ou por meio de nomeações em cargos em comissão ou funções de confiança, tendo suas funções vinculadas à atividade-meio e não gozando das prerrogativas e garantias estabelecidas aos membros. A esse grupo, as relações de hierarquia típicas da administração pública são plenamente aplicáveis.

A chefia do Ministério Público, a seu turno, é exercida por membro da carreira, pelo processo de seleção estabelecido nas respectivas leis

formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 428-449.

28 RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 113, 2017. p. 51-82.

29 SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública**. Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

orgânicas (perante o Ministério Público Federal, por ato de livre nomeação do Presidente da República; nos estados, por meio de indicação do Chefe do Poder Executivo, entre aqueles escolhidos pelos membros da carreira para formação de lista tríplice).

Tais nuances da formação da burocracia do Ministério Público e de sua chefia são fatores primordiais para compreender os movimentos de mudança institucional, conferindo especial destaque às relações entre os membros da carreira e a chefia, que ainda são marcadas por conexões corporativas³⁰, mas também por valores caros à entidade e que reforçam a autonomia do corpo burocrático central, como a independência funcional dos membros, cuja expressão tradicionalmente afasta o controle hierárquico, em prol da preservação do dever de obediência exclusiva à sua própria consciência, e que, em certa medida, dificulta ações concertadas enquanto expressões de uma política institucional³¹.

3. METODOLOGIA

A presente construção fundou-se em pesquisa qualitativa de natureza empírica. Sendo assim, foram utilizadas estratégias para coleta de dados direcionadas a compreender o movimento que levou à construção do atual modelo de defesa da educação pelo MPRS.

Para tanto, a busca por esses dados foi realizada por pesquisas documentais em expedientes normativos, procedimentos internos do MPRS e outros documentos produzidos pela entidade. Paralelamente, a fim de buscar elementos não expressos desse movimento, adotou-se a realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes do MPRS, que passarão, ao longo deste escrito, a ser designados como *Integrante 1*, *Integrante 2*, *Integrante 3*, *Integrante 4* e *Integrante 5*, cuja referência será feita indistintamente por gênero masculino ou feminino, adotando-se, assim, estratégia capaz de proteger suas identidades, permitindo, dessa forma, a livre expressão acerca de suas impressões desse processo institucional.

³⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

³¹ SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião Pública**. Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

Pelos posicionamentos formais do MPRS revelados pela documentação obtida em pesquisa, mas permitindo que as impressões dos integrantes entrevistados tragam contornos não evidenciados naqueles registros, objetivou-se compreender os elementos conjunturais críticos que concorreram à estruturação especializada, permanente e progressiva da atuação do MPRS na defesa da educação.

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS NA PESQUISA DE CAMPO E DISCUSSÃO

O plano desta pesquisa surge ao aprofundar a temática da especialização do Ministério Público na defesa da educação, passando a olhar para o modelo adotado pelo MPRS, que, diferentemente de outras unidades, adotou a defesa do direito à educação por meio de promotorias de justiça regionais especializadas em educação, que, atuando por regiões de grupo de municípios, passaram a cobrir todo o território gaúcho.

A adoção desse modelo, sob o formato de promotorias de justiça, de plano suscita questões que envolvem princípios organizadores do Ministério Público, como a independência funcional e o respeito ao promotor natural, além de, evidentemente, suas consequências sobre efetividade de um processo de especialização do Ministério Público na defesa do direito à educação.

Para compreender como se deu o processo de formação das promotorias regionais de educação, como e se esse impactou na efetiva especialização na defesa da educação por meio de uma disposição organizacional por regiões do estado é que se buscou em dados, tanto documentais quanto aqueles fornecidos por integrantes do MPRS, por meio de entrevistas semiestruturadas.

A busca documental iniciou-se por meio de pesquisa no sítio eletrônico do MPRS, a fim de localizar os atos normativos responsáveis pelo estabelecimento de cada promotoria regional de educação. Dessa busca, foram localizados os Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015.

Os referidos atos normativos davam conta de todas as promotorias regionais de educação, com exceção daquelas situadas nos municípios de

Osório e Novo Hamburgo (apesar da indicação de suas existências no sítio eletrônico). Após investigações com integrantes da carreira, foi indicada a Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, a qual criou as promotorias regionais de educação de Osório e Novo Hamburgo, passando o modelo, assim, a cobrir todo o território gaúcho.

Em paralelo à referida busca, foi solicitado à Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul informações gerais acerca da criação e implementação das promotorias regionais de educação, tendo o referido órgão encaminhado material escrito consistente nos Provimentos já mencionados, além de relatório de práticas apresentado na 17ª edição do Prêmio Innovare³², no qual apresentava o modelo de promotorias regionais de educação como prática habilitada à premiação.

A leitura dos Provimentos nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015 indicou que esses foram motivados por procedimentos administrativos que tramitaram no Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do MPRS. Por meio de busca no sítio eletrônico da entidade, observou-se que esses procedimentos se tratavam de discussão de conflitos de atribuições envolvendo questão afeta a direito da criança e do adolescente, não tendo qualquer referência específica à defesa do direito à educação.

Como essas informações apenas são fornecidas por extratos, sem acesso à integralidade dos cadernos dos respectivos procedimentos administrativos, a fim de sanar qualquer dúvida acerca de eventual discussão sobre a estruturação de órgão especializado na defesa do direito à educação, foi solicitada a remessa dos autos integrais; no entanto, não houve resposta por parte do órgão solicitado.

Já em relação à Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023, o acesso a seu texto e aos motivos apresentados perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul foi obtido no sítio eletrônico dessa. Conquanto tenha resumo da tramitação, não há registro de discussões sobre a proposta legislativa (que culminou na Lei Complementar Estadual nº 16.066/2023), não se podendo afirmar acerca da ocorrência de intervenções, além

³² RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

daquelas do proposito (Procurador-Geral de Justiça) e do parecer do deputado relator.

Diante da suficiência dos elementos documentais acessados e disponibilizados, passou-se ao planejamento das entrevistas semiestruturadas. Como passo inicial, foi considerada a elaboração do grupo de amostra. Dada a natureza qualitativa da pesquisa, o grupo de amostra foi intencionalmente selecionado seguindo os seguintes parâmetros: 1) ser integrante (membro ou servidor) do MPRS; 2) ter envolvimento, direto ou indireto, no processo de criação do projeto da promotoria regional de educação; 3) ter atuado em promotorias regionais de educação ao longo de sua carreira. Após contatos prévios, foram eleitos seis alvos, dos quais apenas um não retornou ao pedido de entrevista, tendo os demais aceitado o convite.

Por se tratarem de entrevistas semiestruturadas, o roteiro de entrevista não contemplou perguntas diretas ou fechadas. Nesse sentido, o roteiro elegeu temáticas para suscitar o processo de retomada da memória e impressões dos entrevistados, sendo essas: 1) trajetória no MPRS; 2) surgimento do debate acerca da especialização na defesa da educação; 3) nível de participação do entrevistado nesse debate; 4) impressões sobre a receptividade dos membros em relação à proposta de especialização na defesa da educação por meio de promotorias regionais; 5) a atuação na Procuradoria-Geral de Justiça na implementação do modelo especializado e regionalizado de defesa do direito à educação; 6) avaliação do atual estado das promotorias regionais de educação e prognósticos.

Com a realização das entrevistas, juntamente à documentação obtida, foi utilizada a ferramenta Atlas.Ti para compilação dos dados obtidos em campo, seguindo-se com o estabelecimento de categorias relevantes à análise, as quais tiveram por referência as teorias neoinstitucionalistas, notadamente as abordagens adotadas em Rodrigues e Marinho³³ e Mahlmeister³⁴.

33 RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

34 MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. *Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política*. São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

Ainda, em razão do exauriente arrazoado apresentado em Rodrigues e Marinho³⁵, julgou-se ser desnecessário a referência a fatores exógenos de fomento à especialização/desespecialização em educação, sendo tomados como elementos dados no contexto, assim como no Ministério Público de Goiás (objeto da referida pesquisa), no seu equivalente gaúcho.

Observadas essas considerações, focando exclusivamente nos aspectos endógenos da mudança institucional, a discussão acerca dos dados obtidos seguirá a ordem das seguintes categorias: 1) práticas organizacionais consolidadas; 2) papel de liderança; e 3) mudança de cultura organizacional.

a. Práticas organizacionais consolidadas

Após a coleta dos dados, algumas práticas relacionadas às circunstâncias do desenvolvimento institucional do MPRS já se apresentavam consolidadas previamente à discussão e implementação do primeiro modelo de promotoria regional de educação.

Dos elementos documentais coletados, observaram-se todos os atos normativos que importaram na criação de promotorias regionais de educação, tiveram como referência a prévia existência e o formato adotado pelo Poder Judiciário gaúcho de Juizados Regionais da Infância e Juventude, denotando uma prévia experiência do Ministério Público em atuar de forma regionalizada. Essa experiência no atuar regionalizado é destacada no depoimento do Integrante 2: “E através das casas regionais para execução, nós começamos a entender a importância das promotorias regionais” (Integrante 2).

No entanto, apesar dessas referências, o Integrante 3 e o Integrante 5 declinaram outras impressões acerca da relação entre a atuação perante os Juizados Regionais da Infância e Juventude e o porvir das promotorias regionais de educação, indicando ser tal circunstância elemento de somenos importância no processo de especialização em educação. Ao ser indagado acerca de uma prática regionalizada, o Integrante 3 assim pontuou: “Não, apenas nos casos de adoções internacionais, algumas questões nesse sentido” (Integrante 3).

³⁵ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

O Integrante 5, por sua vez, ressaltou que, apesar de se tratarem de Juizados Regionais da Infância e Juventude, essa era uma mera organização espacial, não importando numa atuação do Ministério Público de articulação regional:

(...) até se utilizou como critério de organização das promotorias essa referência dos juizados regionais para demarcar os territórios, né. Hâ, mas porque era uma experiência solidificada, porque ela organizava especialmente a questão do ato infracional, né, das unidades de privação de liberdade, a sede das unidades de privação de liberdade era uma referência regional (...)

A despeito das impressões do Integrante 3 e do Integrante 5, é inegável que o fomento da atuação regionalizada, ainda que restrita a alguns temas do Direito da Criança e do Adolescente, serviu à base de cogitação de outros modelos regionalizados, no caso, de atuação na defesa da educação.

Outra prática consolidada que as entrevistas retornaram como fator de agregação relevante à temática do direito à educação foi a implementação da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI) no final dos anos 90, como ação estratégica de efetivação da regra prevista no artigo 56, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, por iniciativa do MPRS, cuja permanência se constata até os dias atuais, em caráter ampliado e aperfeiçoado³⁶.

O Integrante 1, fazendo referência à FICAI, destaca como sua utilização permitiu ao Ministério Público olhar para as causas efetivas da exclusão escolar:

(...) Só que nessa época que esse grupo começou a avaliar que, bom, nós não estávamos conseguindo fazer um enfrentamento das causas da exclusão escolar. A gente estava lá toda a rede, né, escola, conselho tutelar, Ministério público fazendo a mesma coisa para esse aluno voltar para a escola, mas sem atacar as causas efetivas, o que que levava a exclusão escolar (...)

Já o Integrante 3 ressaltou a permanência e solidez da FICAI, enquanto estratégia de efetivação do direito à educação, no âmbito do MPRS:

³⁶ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Manual do Usuário FICAI 4.0**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/infancia/paginas/5086/>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

(...) Porque é, em 27 anos, a sociedade mudou muito e a nossa atuação também, enquanto Ministério Público, né. As exigências da nossa atuação também, mas ela não se interrompeu por 1 mês sequer. Ministério público do estado do Rio Grande do Sul não ficou sem FICAI por um momento sequer.

Apesar da relevância da FICAI, emergiu da fala do Integrante 5 o processo de sua remodelagem, visando servir a uma atuação mais integrada do Ministério Público com os órgãos da rede de proteção:

E em 2011 havia um desgaste da ficha FICAI e uma percepção generalizada entre os atores que compartilhavam esse trabalho de que a ficha tinha limites importantes, que era preciso transpor, né, no sentido de que vinha se tornando um instrumento burocratizado, que era mais um instrumento para ser preenchido e com dificuldades de efetivação de um trabalho mais integrado com relação ao retorno isso, somado a outros problemas.

Não obstante tomar a FICAI enquanto elemento de agregação do MPRS ao redor do tema da educação, a provocação de sua rediscussão trouxe elementos cruciais para iniciar a possibilidade de um novo modelo de atuação:

(...) Bom, a gente chegou um redesenho da FICAI, uma repactuação dela nesse período aí de 2011. Depois, inclusive, ela veio a se tornar online em 2015. Enfim, toda uma trajetória específica, mas dos debates deste grupo veio então a compreensão de que era preciso avançar no atendimento especializado à matéria [educação] no Ministério público. E é aí que surge uma proposta de atuação em promotorias regionais.

Em relação aos movimentos de interação organizacional, foi destacado que a construção de espaços dialogais era um processo em continuidade, como se refere ao movimento de regionalização das promotorias de justiça da infância e juventude, que antecedeu aquele objeto desta pesquisa:

(...) e depois Porto Alegre também uma regional, de Infância da Juventude e aí nós começamos enquanto promotoras a nos reunirmos, a discutirmos assuntos institucionais e provocarmos internamente uma política e uma visão crítica sobre o sistema político nosso de de políticas públicas, vamos dizer (Integrante 2).

O mesma integrante, referindo-se a práticas dialogais prévias à institucionalização das promotorias regionais de educação, destaca a existência de conselho de gestão garantindo a participação dos membros da base (promotoras e promotores de justiça, excluídos servidoras e servidores do MPRS), no assessoramento em relação a questões da administração superior: “(...) então, também são 10 colegas de 10 regiões que entre eles se elegem conforme o interesse e eles formam um conselho que são ouvidas pela administração superior nas questões da gestão administrativa (...)” (Integrante 2).

Essas três situações consolidadas (a existência de juizados regionais da infância e juventude, o envolvimento na defesa da educação por meio da FICAI e a ocorrência de práticas dialogais, entre os promotores e promotoras de justiça da infância e juventude, como de todos através de um conselho de gestão), portanto, apresentam-se como constatadas no momento histórico que antecede à criação das promotorias regionais de educação, merecendo, assim, serem consideradas como facilitadores na análise desse processo de mudança institucional.

b. O papel da liderança

Primeiramente, impõe-se, para fins de análise, delimitar o significado da liderança, exercida pelo/pela Procurador/Procuradora-Geral de Justiça em qualquer processo de mudança institucional no Ministério Público.

A liderança não será tomada neste estudo como capacidade formal de tomar decisões – ainda que cruciais – relativas ao processo da mudança institucional, mas focar no móvel dessa decisão. Essa consideração é essencial, pois, no objeto desta pesquisa, é inegável que todos os Chefes do MPRS no período de 2012 a 2023 foram relevantes, em razão de suas atribuições, na expedição dos atos regulamentares ou das propostas legislativas relativas às promotorias regionais de educação, situação que emergiu no discurso de todos os sujeitos de entrevista, a maioria utilizando-se da expressão de que o “*Procurador-Geral [de Justiça] é quem tem a caneta*”.

Assim, para análise dessa contingência, os dados colhidos em documentos se apresentam pouco significativos, conferindo-se, portanto, maior relevância às impressões dos sujeitos de entrevista, na avaliação do

perfil e móvel do *Líder* para o processo de implementação das promotorias regionais de educação.

A fim de contextualizar essa análise, fundamental destacar que a ação especializada e regionalizada de defesa da educação pelo MPRS surgiu de projeto com designação de membros da carreira, que, sem prejuízo de suas atividades regulares, passariam à atuação norteados por essa orientação especializada em educação.

Nesse processo, foram ressaltados dois traços da liderança que se julgou determinante, a prévia atuação da Procuradora-Geral de Justiça à época como Promotora de Justiça da Infância e Juventude e sua inclinação para uma atuação em políticas públicas:

(...) um evento que foi promovido pela nossa procuradora geral na época, doutora Simone Mariano da Rocha, que ela era oriunda da área da infância e juventude. Então ela tinha um olhar assim muito especial para a área, e foi promovido um evento na Serra, que era um regime de imersão para o Ministério público, fez ao fomento das políticas públicas e o nosso grupo trouxe essa ideia da especialização na educação (Integrante 1).

O perfil da gestão que deu origem ao projeto das promotorias regionais de educação foi objeto de destaque entre os entrevistados: “a gente estava numa gestão aqui do MP bastante aberta aos direitos sociais” (Integrante 5).

Nota-se das falas dos entrevistados que dois aspectos foram relevantes para o exercício da liderança conduzir à formação das promotorias regionais de educação: primeiramente, o histórico da Procuradora-Geral de Justiça à época do projeto-piloto de especialização regionalizada, como promotora de justiça da infância e juventude, aliado à sua inclinação à atuação no controle de políticas públicas para implementação de direitos sociais, fugindo da tradicional postura de atuação reativa do Ministério Público.

Ainda que nenhum dos sujeitos de entrevista tenham descartado a relevância das chefias que se seguiram – e que, na prática, foram responsáveis pelos atos de implementação normativa, como órgãos de execução (não mais como projeto), das promotorias regionais de educação – postura essa que se julga como produto de uma deferência corporativa,

algumas falas sugerem uma certa resistência das chefias que se seguiram com o processo de regionalização especializada em educação:

(...) Aí ele veio, disse assim, não demanda tu sempre tem, né. Eu quero saber se nós podemos mostrar resultado, então eu digo, bom, ninguém tem que mostrar resultado no Ministério Público, tu não tem que mostrar que tu conseguiu condenar, tu não tem; mas a educação tem, é uma questão (Integrante 1).

c. Mudança de cultura organizacional

Seguindo-se à apresentação das categorias que emergiram da pesquisa como fatores relevantes à mudança institucional que culminou com o estabelecimento das promotorias regionais de educação no MPRS, duas são realçadas, tanto dos documentos quanto das falas dos sujeitos de entrevista, a ação orientada por resultados e aquilo que será nomeado por ora como colegialidade orgânica, tomada aqui como a adoção de procedimentos colegiados voluntariamente estabelecidos, mas de observância orgânica, pelos membros que passaram a figurar como responsáveis pelas promotorias regionais de educação.

Essas duas categorias, vale dizer, são reconhecidas como valores pelo MPRS, como indica o Relatório de Prática apresentado na 17ª Edição do Prêmio Innovare³⁷, que representa acervo documental obtido em pesquisa. Segundo o referido documento, ao lançar a instalação das promotorias regionais de educação como boa prática para defesa do direito fundamental à educação, enfoca a questão da obtenção de resultados decorrentes da implementação do modelo regionalizado e especializado: “Destaca-se o trabalho com projetos estratégicos, escolhidos em razão do impacto social e que permitem mensurar a efetividade das ações”.

Relevante destacar que o referido relatório de prática apresenta, graficamente, a evolução no atendimento de crianças pela educação infantil, como fruto da intervenção do MPRS, por meio das promotorias regionais de educação.

³⁷ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

Tal formato de atuação – orientada pelo resultado – é também trazido pelos sujeitos de entrevista que indicam o foco na obtenção de resultados mensuráveis da atuação do Ministério Público:

(...) O que que nós levantamos, assim nós pegamos um projeto específico da educação infantil porque o Ministério, o Rio Grande do Sul na época tá, tinha, o TCE, tinha feito um ranking a nível nacional dos atendimentos na educação infantil. Em 2008, o Rio Grande do sul ocupava a 26ª, que era a última posição no atendimento de pré-escola; isso pro brio gaúcho foi um negócio horroroso. Assim, se tu é conseguir imaginar, né. E nós conseguimos demonstrar com esse trabalho e que em 2017, nós fomos para o, para o nono em atendimento (Integrante 1).

Entretanto, o estabelecimento de parâmetros para dimensionamento desses resultados na área da educação ainda se apresenta como um grande desafio, problematizando-se ainda a questão de como essa busca pelo resultado não é objeto de dimensionamento das tradicionais atuações do Ministério Público (persecução penal, atuação como fiscal da lei em processos judiciais etc.), ao contrário do que é exigido quando da temática de direitos sociais, como a educação:

O que é resultado na educação? Porque, assim, o resultado judicial, a criminalidade diminuiu. Não, né? Mas assim eu fiz tantas audiências. Eu fiz tantos júris, eu tenho tantos processos e isso não se mede numa regional de educação. Então essa parametrização do resultado a justificar uma maior estrutura é que é um grande desafio e eu vou te dizer até agora insolúvel (Integrante 4).

Ainda assim, a experiência no atuar dos integrantes das PREDUCs revela que a construção da estratégia de intervenção em determinada questão envolveria a análise diagnóstica do cenário e, ultimando, seus dados de impacto no meio social:

(...) político, no sentido de ser um grupo que discute a sua estratégia, que que reúne com corregedoria, que reúne com conselho, que organiza dados do seu trabalho para mostrar onde é que tem impactado. Aí já entra nos dados, né? Onde é que tem impactado, como que tem feito (Integrante 5).

Ao lado da ação orientada por resultados, os elementos obtidos em pesquisa apontam que a instalação das promotorias regionais de alimentação foi fruto e elemento fortalecedor de uma prática de

colegialidade orgânica, na qual as ações de intervenção da defesa do direito à educação, em sua grande parte, é objeto de debates e deliberações conjuntas entre os titulares dos órgãos executivos, por vezes acompanhados de órgão de coordenação (Centro de Apoio Operacional), inclusive, na inexistência de consenso, por meio de votações, com a submissão dos vencidos à deliberação da maioria, como indicam trecho do relatório de prática, bem como do teor de algumas entrevistas.

O relatório de práticas destinado à participação da 17ª edição do Prêmio Innovare³⁸, ao descrever os fatores de sucesso da prática, coloca a colegialidade ora indicada como um de dois fatores:

E, o segundo eixo, de construção de um trabalho conjunto e articulado entre os Promotores de Justiça dessas Promotorias de Justiça, em reuniões mensais dos órgãos de execução, que resultam em planejamento e atuação uniforme em projetos estruturantes de defesa do direito à Educação, de forma a impactar nos índices da educação do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa colegialidade é também apontada pelos sujeitos de entrevista como um fator diferencial na atuação dos membros das promotorias regionais de educação:

A gente continua se reunindo uma vez por mês para programar ações. Então, minimamente, tu tem uma linha de atuação que é acordada institucionalmente, que todos reproduzem que normalmente ocorrem na forma de projetos, né. Isso faz com que esse grupo seja respeitado dentro da instituição (Integrante 1).

Tal prática, aqui denominada de colegialidade orgânica, apresenta-se bastante dissonante da cultura institucional do Ministério Público, na qual vigora uma aparente intangibilidade da independência funcional de seus membros.

A institucionalidade do consenso criada na atuação das PREDUCs, sem ofender a independência funcional dos membros, confere-lhe novas perspectivas de compreensão:

Eu acho que tem assim, ah, vamos, vou tentar colocar em palavras, né? O fato de cada um, de ter um consenso entre

³⁸ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

os 10 regionais é uma coisa que realmente, ela é, eu está me fugindo da palavra, ela é, não é distópica, mas, é ela quebra paradigmas, tá. Por conta disso, ai eu vou fazer o que eu quero e azar de vocês, não, isso não existe, dentro das regionais, isso não existe (Integrante 4).

Esse novo *fazer* da independência funcional, colocando-a a serviço de uma estratégia coletivamente construída como é feito na prática das PREDUCs, vai, em grande medida, ao encontro conceitual de uma independência funcional estratégica³⁹, contribuindo com a implementação de uma política institucional da organização. Dimensão é destacada por um dos entrevistados:

E isso é um ponto alto da experiência. No meu ponto de vista, que é manter uma organicidade entre os membros que atuam na área do ponto de vista programático, do ponto de vista da estratégia institucional, do ponto de vista da estratégia para com a sociedade, né? Isso. Isso no meu modo de ver, veio possibilitando ao longo dos anos porque veja que é de 2011. Nós estamos em 2024, é uma experiência, que vem se mantendo, né? (Integrante 5).

5. FORTALECIMENTO DO MODELO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO E PROGNÓSTICOS

Como última categoria extraída dos dados de pesquisa, voltou-se o olhar para os caminhos organizacionais indicativos de um fortalecimento do modelo de defesa da educação eleito pelo MPRS, por meio das promotorias regionais de educação e os prognósticos dessa opção tendo em conta um incremento no processo de especialização na defesa da educação por parte do Ministério Público.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a atual arquitetura institucional indica uma consolidação do modelo de promotorias regionais de educação, haja vista que, iniciado com um projeto-piloto por meio de designações precárias por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, esse avançou com a criação de órgãos executivos (promotorias de justiça), submetidos aos regramentos que conferem a proteção constitucional para uma atuação independente do membro neles lotados (independência

³⁹ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

funcional e inamovibilidade), por meio das fórmulas legais de movimentação de carreira (promoção e remoção, por antiguidade e por merecimento).

Não obstante esse desenvolvimento institucional, que consolidou o modelo regionalizado e especializado de defesa do direito à educação no MPRS, possa expressar seu fortalecimento, e conquanto sua apresentação como boa prática, para fins de participação da 17ª Edição do Projeto Innovare⁴⁰, não se trate de uma posição institucional vinculante, é inegável que essa posição indica um claro compromisso organizacional não somente com a defesa do direito à educação, mas que essa seja instrumentalizada pela ação coordenada das promotorias regionais de educação.

Por outro lado, abordando os prognósticos em relação à manutenção e fortalecimento das promotorias regionais de educação, duas questões emergiram como instigativas à melhoria do modelo, a estruturação das unidades com corpo técnico especializado e o controle sobre o perfil e atuação do membro a ser lotado nessas unidades especializadas, a fim de garantir a melhor entrega do serviço.

Acerca da seleção e do adequado desenvolvimento das atividades pelo membro lotado em promotoria regional de educação, assim pontuou um dos entrevistados:

Considerando essa questão de qualquer um, pode pleitear. E aí talvez a gente devesse ter uma corregedoria mais atuante para dizer, olha, infelizmente tu não está dando conta, não é? Claro, não vamos chamar de perfil, mas assim tu não está fazendo o que tem que ser feito. E aí com isso a gente pressionar, talvez você talvez, se a coisa funcionasse como devesse a gente não precisaria ter indicação (Integrante 4).

O mesma integrante segue problematizando sobre o conteúdo de um compromisso organizacional do MPRS na defesa da educação, corporificado por meio das promotorias regionais de educação, dando enfoque a uma falta de estruturação dessas para o exercício adequado de suas funções, circunstância essa já apontada por Taporosky e Silveira⁴¹ como uma

40 RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

41 TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do ministério público para a atuação na política educacional. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES.268153>>. Acesso em: 28 abr. 2024.

constante nas experiências de especialização do Ministério Público na defesa da educação:

O que que é um compromisso institucional? Ele é, ele é ter criado as regionais de educação? Sim, mas ele ao longo do tempo, ele não deveria ter sido refeito, reformulado, como um casamento, que a gente vai casando todos os dias, né? Aquela coisa assim a gente casou, mas depois a gente vai renovando os votos, né? As pessoas vão mudando e tal, a sociedade, a nossa sociedade de 2010, ela não é a mesma de 2024, não é? Nós temos desafios muito maiores e, no entanto, a estrutura das regionais de educação é a mesma, né, com o seu assessor, né? (Integrante 4).

A organização das informações nas categorias apresentadas, permite, assim, uma análise do processo institucional de especialização em educação no MPRS, tendo por pontos de referência a perspectiva neoinstitucionalista de escolha racional trazida por Rodrigues e Marinho⁴², ao abordar o papel da liderança da chefia da organização no desencadear desse processo de especialização,

Porém, igualmente permite reconhecer, dadas as especificidades organizacionais do Ministério Público, entidade que dispõe de uma burocracia (membros) com autonomia fortalecida⁴³, um movimento de condicionamento em razão de práticas e culturas organizacionais historicamente estabelecidas, mas, ao mesmo tempo, de retroalimentação de novas práticas para uma nova modelagem desse ambiente organizacional, como destacado por Mahlmeister⁴⁴.

Como os dados coletados indicaram, o papel da liderança, com as ressalvas já apontadas quando da apresentação dessa categoria, é de inegável relevância, mas, dadas as contingências vivenciadas pelo MPRS, essa relevância foi potencializada pelo perfil da líder por ocasião do início do projeto, haja vista seu histórico de carreira (tendo vivenciado semelhantes experiências quando da atuação em promotoria regional da infância e juventude), e sua vinculação a uma nova possibilidade de

⁴² RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

⁴³ SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? *Opinião pública*. Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

⁴⁴ MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. *Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política*. São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

atuação do Ministério Público, fora daquelas que lhe são afetas, priorizando uma atuação mais enfática na defesa de direitos sociais (como a educação).

No entanto, como trouxeram os sujeitos de entrevista, essa mesma inclinação não foi vivenciada pelas Chefias que se seguiram, as quais passaram a exigir outros elementos de legitimação (resultados), ou dar o trabalho de especialização por encerrado (bastando a criação de promotorias regionais de educação em número suficiente para cobertura territorial do estado). A tomar pela experiência goiana⁴⁵, o MPRS vivenciou momentos de virada de priorização da defesa da educação que poderiam ter resultado na desmobilização do modelo de atuação regionalizada e especializada das promotorias regionais de educação. Mas isso não ocorreu, a sugerir que outros elementos fortaleceram a escolha organizacional que não apenas o móvel da liderança.

Se a liderança foi relevante para o início da mudança institucional, e sua desmobilização não foi determinante para retrocessos na implementação das promotorias regionais de educação, é certo afirmar que outros fatores colaboraram com essa solidificação.

Esses fatores trazem a preponderância de práticas organizacionais que historicamente eram dadas, mas, num processo de retroalimentação, permitiram o vivenciar de mudanças que fortaleceram o modelo de especialização representado pelas promotorias regionais de educação.

Como apurado, o MPRS já vivenciava experiência de atuação regionalizada nas questões relativas à infância e juventude, ainda que com espaços limitados de intervenção nessa dimensão. No entanto, esses espaços já permitiam um olhar macro não apenas para o dia a dia da práxis forense, mas para articulação das políticas públicas necessárias à preservação dos direitos ali envolvidos, criando, então, espaços de construção coletiva entre os membros.

O olhar mais específico para uma das dimensões do direito à educação (acesso e permanência na escola) pela implementação da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI) numa atuação protagonista do MPRS fomenta, quando das discussões do aprimoramento dessa

⁴⁵ RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. *Revista brasileira de ciência política*. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

ferramenta, um aprofundamento do debate em torno da especialização na defesa do direito à educação, antes apêndice da atuação nas questões relativas da infância e juventude, com um aprofundamento das práticas de construção coletivas que já vinham sendo pontualmente adotadas nas promotorias regionais da infância e juventude.

A janela de oportunidade proporcionada por uma liderança com histórico de atuação regionalizada, ainda no âmbito da infância e juventude, sensível à defesa de direitos sociais por meio de uma atuação do Ministério Público no espaço da política pública, viabiliza a implementação de projeto-piloto do modelo especializado e regionalizado representado pelas promotorias regionais de educação.

Convém destacar que a dialogicidade, fruto das práticas anteriores, serviu de método de atuação das primeiras promotorias regionais de educação, cujas deliberações das intervenções a serem realizadas era fruto dos consensos dos membros designados para essas unidades de execução.

Esse agir dialogal e coletivo, a despeito da institucionalização das promotorias regionais de educação pelos Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça nº 44/2012, 94/2013, 97/2013, 72/2014 e 08/2015, e Lei Complementar Estadual n.º 16.066/2023, seguiu-se como prática orgânica, sendo balizador de suas ações estratégicas, mesmo diante da inexistência de normas formais que impusessem essa prática, ou ainda, de recurso à noção clássica da independência funcional garantida aos membros do Ministério Público brasileiro, o que autorizaria a qualquer dos titulares a não compor esse ambiente coletivo.

Como reconhecido por diversos entrevistados, a organicidade dessa colegialidade, formada no nascedouro da prática especializada e replicada pelos que se seguiram, é fator de relevante unidade desse grupo e, assim, fortalecimento do modelo das promotorias regionais de educação, apesar das mudanças de gestões – inclusive nas prioridades dessas – que se seguiram.

Vale ressaltar que esse novo modo de agir permite problematizar, como sugerido por Ximenes *et al.*⁴⁶, o que seja efetivamente especialização

⁴⁶ XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p.

em educação, pois abre possibilidades para discussão de um modelo de especialização que não foque, necessariamente, numa capacitação especial do membro acerca das nuances do direito à educação, ou na divisão institucional de unidades de execução ou coordenação voltadas normativamente à temática de educação, mas sim no forma de agir, coordenada, planejada e coletivamente construída entre os membros do Ministério Público, haja vista a complexidade da política educacional.

Esse modelo em voga no MPRS pode sugerir, então, uma nova perspectiva da finalidade da independência funcional de seus membros, voltada à atuação de articulação e controle nas políticas públicas de implementação de direitos sociais fundamentais, como o é a educação.

Ao lado dessa colegialidade orgânica, detém protagonismo um agir diferenciado do Ministério Público quando da defesa da educação. Enquanto as práticas tradicionais do Ministério Público, voltadas à persecução penal, ou mesmo nas atuações em processos judiciais nos quais há o predomínio do exercício da função de fiscal da lei, o dimensionamento dessas atividades, em regra, refere-se à quantidade dos atos executados, sem fazer (tradicionalmente) qualquer referência do impacto dessas atividades na vida social.

O trajeto histórico de implementação das promotorias regionais de educação, ao contrário, passou a exigir não somente o olhar, portanto, da demanda existente para atuação na temática, mas também para os resultados dessa atuação. Tal mudança de enfoque traz ao Ministério Público um papel de relevância social, especialmente porque a atuação orientada por resultados visa atingir, efetivamente, o cidadão, titular do direito (à educação, no caso).

Essa mudança integra, assim, um processo de retroalimentação da política institucional, a fim de recolocar a defesa da educação, por meio das promotorias regionais de educação, num espaço de consolidação institucional de difícil desmobilização.

A despeito de esses dois elementos – a colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados – passarem a integrar a prática organizacional historicamente instituída, o modelo de promotoria regional de educação

enfrenta desafios para sua ampliação qualitativa, como a necessidade de estruturação, a fim de permitir um atuar mais rico, multidisciplinar e transversal, exigindo, assim, a estruturação de serviços auxiliares especializado.

Da mesma forma, restou problematizado o controle interno sobre os membros que venham a exercer a titularidade dessas unidades de execução. Nesse sentido, a inamovibilidade, enquanto garantia dos membros do Ministério Público de não serem removidos de suas unidades sem consentimento, por juízos discricionários da administração superior, não pode servir à manutenção daqueles cujo atuar não vá ao encontro das práticas estabelecidas no exercício das promotorias regionais de educação, exigindo-se, assim, um aprimoramento do órgão correccional para essa identificação.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa desvendou o processo de institucionalização das promotorias regionais de educação (PREDUCs) no MPRS, revelando a força da colegialidade orgânica e da ação orientada a resultados como elementos centrais nesse processo.

A investigação, realizada por pesquisa qualitativa, com análise de documentos e entrevistas semiestruturadas, demonstrou como esses fatores, em sinergia com a experiência histórica do MPRS e com o perfil de liderança da época, propiciaram a criação e consolidação desse modelo especializado na defesa do direito à educação.

A colegialidade orgânica, caracterizada por uma prática de diálogo, planejamento e ação conjunta entre os membros das PREDUCs, foi um diferencial crucial na construção da especialização. Essa prática, que transcende as normas formais e a autonomia funcional individual, fortaleceu-se por uma cultura de trabalho em rede, impulsionada pela experiência anterior com a Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI) e pelas reuniões das promotorias regionais da infância e juventude. A atuação conjunta e a busca por consenso entre os membros, mesmo diante da possibilidade de divergências, resultaram em ações coordenadas, alinhadas a uma visão estratégica e com maior impacto social.

A ação orientada a resultados, por sua vez, redefiniu a forma de atuação do MPRS na área da educação. Em contraponto ao tradicional foco em processos judiciais e na quantidade de ações, a especialização demandou a mensuração da efetividade das ações, buscando impacto real na vida dos cidadãos. Essa mudança de paradigma, impulsionada pelo desejo de alcançar resultados concretos na educação, contribuiu para a consolidação do modelo, conferindo-lhe maior legitimidade interna e externa.

Embora o modelo das PREDUCs tenha se consolidado, a pesquisa revelou alguns desafios para sua ampliação qualitativa. A necessidade de estruturar as unidades com corpo técnico especializado e de implementar mecanismos de controle sobre o perfil e a atuação dos membros lotados, visando garantir a expertise e o compromisso com as práticas estabelecidas, são pontos cruciais a serem superados.

Em suma, a pesquisa demonstra que a especialização em educação no MPRS, representada pelas PREDUCs, não se trata apenas de um *design* institucional, mas sim de uma transformação profunda no modo de agir da instituição.

A colegialidade orgânica e a ação orientada a resultados, em conjunto com a experiência histórica do MPRS e com a liderança visionária da época, transformaram a defesa do direito à educação em um compromisso da entidade, superando, em grande medida, as limitações da independência funcional e da fragmentação da atuação tradicional. A experiência gaúcha, portanto, apresenta-se como um modelo materialmente inovador, capaz de inspirar outros órgãos do Ministério Público brasileiro a construir um futuro em que a defesa dos direitos sociais, em especial da educação, seja pautada pela colaboração, pelo impacto social e pela busca constante por resultados tangíveis.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3a Edição ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 45, 2019. p. 1 - 20. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/hMJcWPM7RQQ6nrQ3ZGqNf5H/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GOIS, Antônio. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2019.

GRANGEIA, Mário Luis; CARVALHAES, Flávio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan/abr 2021. p. 289-317.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, 2003. p. 193-223.

HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

KALMANOVITZ, Salomón. El neoinstitucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional**. Bogotá, v. 5, n. 9, 15 jun. 2003. p. 189-212.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação científica**. Macapá, v. 7, n. 2, maio/ago 2017. p. 59-75.

MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política**. São Carlos, v. 30, n. 1, 2021. p. 70-90.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 113, 2017. p. 51-82.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Procedimento de Gestão Administrativa no 00001.000.364/2024**, Solicitação de cópia de procedimento(s) / documento(s) - Promotorias Regionais de Educação, 25 de março de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público Estadual. **Manual do Usuário FICAI 4.0**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/infancia/paginas/5086/>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

RODRIGUES, Rayane Vieira; MARINHO, Carolina Martins. O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança. **Revista brasileira de ciência política**. Brasília, n. 41, 2023. p. 1-33.

SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião pública**. Campinas, v. 28, n. 1, jan/abr 2022. p. 200-236.

STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. A conquista dos direitos humanos e fundamentais: podem as políticas públicas sociais evocar a efetividade? In: STURZA, Janaína Machado (Org.). **Os direitos fundamentais na perspectiva das políticas públicas: redefinindo garantias para a efetivação de direitos**. Curitiba: Editora CRV, 2015. p. 13-23.

TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do ministério público para a atuação na política educacional. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES.268153>>. Acesso em: 28 abr. 2024

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fábia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débor Dossiatti de. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 428-449.

VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto.

Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, maio/ago. 2007. p. 291-309.

XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MARINHO, Carolina Martins; TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; JURKSTAS, André Barreto. Especialização do Ministério Público nos estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Revista Direito Público.** Brasília, v. 19, n. 101, jan/mar 2022. p. 396-427.