

PERSPECTIVAS PARA UMA AVALIAÇÃO PELAS CORREGEDORIAS DAS ESCOLAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: UM OLHAR SOBRE A PESQUISA AVALIATIVA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EDUCACIONAL

[Perspectives for an Evaluation by the Public Persecution's Office of Professional Responsibility from the Institutional Schools of Brazilian Public Persecution's Office: a Look at The Evaluative Research on the Educational Training Policy]

[...] os discursos (entre eles o científico) possuem um enorme poder mágico para fazer com que coisas que não ocorreriam, se houvesse silêncio, ocorram em decorrência da fala.¹ (Rubem Alves)

Ana Teresa Silva de Freitas²

Resumo: Análise das possibilidades e contextos de uma avaliação das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro, a ser realizada por suas Corregedorias. Estabelece-se a complexidade dos sujeitos, avaliador e avaliado, dos critérios e modalidades de avaliação da política de formação educacional, de sua implementação e resultados. Expõem-se os desafios dessa avaliação e suas perspectivas.

Palavras-chave: Escolas Institucionais. Corregedorias. Ministério Público. Avaliação. Política de formação educacional.

Abstract: Analysis of the possibilities and contexts of an evaluation of the institutional school of Brazilian Public Persecution's Office to be carried out by its Public Persecution's Office of Professional Responsibility. It establishes the complexity of the subjects, the evaluator and the evaluated, the criteria and the modalities of evaluation of the educational training policy, its implementation and results. It exposes the challenges of this evaluation and its perspectives.

Keywords: Institutional Schools. Public Persecution's Office of Professional Responsibility. Public Persecution's Office. Evaluation. Educational training policy.

Sumário: 1. Introdução. 2. Escolas Institucionais e Corregedorias: conexões, racionalidades, projeções e possibilidades para a avaliação. 2.1 Os Avaliadores: as Corregedorias. 2.2 As Avaliadas:

¹ ALVES, Rubens. *Conversas com quem gosta de ensinar*: (+ qualidade total na educação). 14. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012. p. 62.

² Promotora de Justiça do Estado do Maranhão. Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Diretora da Escola Nacional do Ministério Público. Mestre e doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Integrante do Núcleo de Pesquisa de Direitos Humanos e Biodiversidade, NEDH-Bio, da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

as Escolas institucionais. 3. Critérios e formas de avaliação das Escolas Institucionais. 3.1 Avaliação Política. 3.2 Avaliação de Processo. 3.3 Avaliação de Impactos. 4. Complexidade da atividade correicional avaliativa para as escolas: desafios e perspectivas. 5. Conclusões. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O processo de formação da pessoa humana apresenta especial complexidade, que se acentua quando se projeta no processo de formação profissional, seja ele acadêmico ou desenvolvido em uma instituição na qual desempenha suas atividades.

As Escolas Institucionais inserem-se em uma esfera específica de formação, capacitação e treinamento³ de pessoas, que integram as instituições e que precisam desenvolver uma perspectiva, uma atuação voltada para as finalidades institucionais para as quais se direcionam. E não somente: precisam estar voltadas e sensibilizadas para o contexto social, político e econômico em que exercem suas atribuições.

Ressalta-se aqui a pessoa humana por uma razão essencial: toda formação, em qualquer modalidade ou por qualquer recurso pedagógico e didático que se realize, é construída por pessoas e para pessoas, diversas, plurais, com perspectivas e construções formativas também diferenciadas, em um universo social de realidades distintas.

Acredita-se ser o grande desafio de uma escola, de uma dinâmica educacional e formativa, atingir o seu público, os seus sujeitos, motivando-os, transformando-os, desenvolvendo as suas potencialidades, permitindo pensamentos questionadores, “críticos e práticas transformadoras”.⁴ E esse desafio é o que provoca e anima o processo pedagógico. Desafio que passa a ser enfrentado nestas linhas reflexivas, em uma abordagem dialética, na qual se confrontam os universos contraditórios e complexos de dois sujeitos institucionais relevantes, nas posturas de avaliador e avaliado: as Corregedorias e as Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro.

As rupturas paradigmáticas, que desafiam o universo jurídico e seus sistemas organizacionais, precisam ser enfrentadas institucionalmente, em superação e em renovação de posturas e práticas. Por essa razão exige-se um pensar dialógico e democrático do processo de formação das pessoas que integram o Ministério Público. Essa construção tem sido acompanhada pelas Corregedorias locais e pela nacional e é a complexidade dessa articulação que se esboça na construção deste texto, no tocante a sua avaliação.

Utiliza-se o olhar multidisciplinar, nas diversas conexões, para ultrapassar as linhas definidas, a favorecer o pensar relacional, na proposta da fundamentação

3 Enfatiza-se que os termos formação, capacitação e treinamento para este texto diferenciam-se na semântica, em graus de complexidade, do maior para o menor, especificamente.

4 Utilizam-se, emprestadas, as adjetivações do Seminário “Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras.” Seminário inicialmente concebido pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, em 2014, por seu diretor, à época, Dr. Marcelo Pedrosa Goulart, e que hoje designa a revista eletrônica da Escola Nacional do Ministério Público. O objetivo dessa adjetivação reside na postura crítica interna e na valorização do que o pensamento questionador transforma em atitudes institucionais, que precisam ser valorizadas.

metodológica de Bourdieu⁵, em suas categorias, como a “dúvida radical”, com o questionar constante, enfrentando os campos simbólicos, articulados e contraditórios, da complexidade da pesquisa avaliativa. Convida-se a refletir, desmistificando prenoções, questionando o saber douto, o senso comum douto, que se reproduz na práxis de seus agentes.

Pretende-se dialogar com as duas perspectivas dos sujeitos, avaliador e avaliado, sem deixar de advertir que esta leitura parte da autora, com suas concepções e olhares, que, por mais que as posturas metodológica e científica possam afastar, não se reveste de neutralidade e está no lugar do sujeito avaliado. Há uma postura científica, mas há o empirismo, a experiência, que não podem ser desprezados e que integram o processo de conhecimento, em todos os seus matizes.

Reconhece-se que essa visão crítica decorre de uma forma de sentir e de perceber as dificuldades e a complexidade da formação educacional, cujo desenvolvimento compete às Escolas Institucionais, aos designados “Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público Brasileiro” (Ceafs)⁶, e cujo processo e atuação pode ser avaliado pelas Corregedorias.

Define-se o objeto de pesquisa centrado na política de formação construída pelos Ceafs, em um projeto político-pedagógico, existente ou não, em sua implementação e em seus resultados. Nessa política concentram-se todos os eixos – ensino, pesquisa e extensão – bem como as estruturas para a sua implementação.

Tem-se por objetivos principais: estabelecer as possibilidades e as contribuições das Corregedorias no processo educacional, formativo do Ministério Público, desenvolvido pelas Escolas Institucionais; analisar os critérios e possibilidades de mensuração dessas atividades, em todos os seus eixos, no processo de formulação, implementação e na projeção de seus resultados e impactos; e apresentar a complexidade dessa avaliação, com seus desafios e horizontes.

Para enfrentar o tema, divide-se a exposição em três partes, iniciando-se com as conexões entre as Escolas Institucionais e as Corregedorias, na definição dos sujeitos do processo avaliativo e suas racionalidades, passando em seguida a problematizar os critérios de avaliação a serem utilizados e as diversas possibilidades de avaliação e seus objetivos. Finaliza-se com a abordagem dos desafios e complexidades que tornam diferenciada a avaliação de um processo pedagógico institucional. Neste último item, utiliza-se o paradigma proposto por Boaventura de Sousa Santos, com a interação do senso comum com o discurso científico.⁷

5 Pierre Bourdieu, sociólogo francês, contribuiu com categorias metodológicas para o campo das ciências sociais, com as representações simbólicas, o espaço social, o campo social, o *habitus* e o poder simbólico, que são utilizados na exposição desta pesquisa. Conferir em: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

6 Designação atribuída pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e que a diferencia das escolas associativas e fundacionais do Ministério Público. Os Ceafs são Escolas Institucionais, abrigados na estrutura interna do Ministério Público, definidos como órgãos auxiliares. Há outras designações utilizadas para o mesmo órgão auxiliar. Conferir em: BRASIL. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

7 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 92p.

Sem confundir rigor com rigidez⁸ e sem a pretensão de esgotar o objeto, compartilha-se dessa instigante provocação, que busca descortinar, no referencial da pesquisa avaliativa, as articulações e posturas entre os sujeitos, avaliador e avaliado, seus limites e perspectivas, convidando-se a interagir com a proposta que se formula neste artigo. Ei-la: pensar de que forma as Corregedorias podem avaliar as Escolas Institucionais e de que forma ambas podem contribuir para um Ministério Público mais resolutivo⁹ e mais próximo de seu desenho constitucional. Com esse desafio partilhado, seguem-se as reflexões!

2. ESCOLAS INSTITUCIONAIS E CORREGEDORIAS: CONEXÕES, RACIONALIDADES, PROJEÇÕES E POSSIBILIDADES PARA A AVALIAÇÃO

As Escolas Institucionais justificam-se no reconhecimento de que aprender, renovar os conhecimentos, transformar-se, adaptar-se aos novos contextos e novas ingerências é uma necessidade, um processo contínuo, que não se encerra com o exercício de cargos e funções, em especial, para o presente objeto de estudo, com o ingresso e exercício das atribuições do Ministério Público. Não há lugar para estagnação. A realidade movimenta-se, transforma-se, sendo uma exigência preparar-se para outros contextos e para novos paradigmas.

De igual modo, a concepção das Corregedorias reside no aperfeiçoamento da atuação institucional, exercendo uma atuação fiscalizatória, para corrigir e conduzir a uma atuação mais concretizadora das funções constitucionais do Ministério Público. Uma função de realinhamento, de direcionamento de atuações institucionais, tendo por bússola a projeção do perfil constitucional e as ingerências latentes do contexto social, político e econômico.

Nessa projeção não se afastam, nem as escolas, nem as corregedorias, de seu contexto social contemporâneo e a ele devem dirigir-se, pois os impactos da atuação institucional centram-se na transformação social.

Não se pretende neste item resgatar o histórico das Escolas Institucionais do Ministério Público, nem das Corregedorias. O objetivo é delimitar suas atuações, suas racionalidades, e a partir delas compreender o processo de avaliação da política estabelecida e implementada pelas escolas.

Este primeiro momento reside no conhecimento dos sujeitos: quem avalia e quem é avaliado. Esse processo cognitivo está interligado com o objetivo traçado: a avaliação.

Não se tratam de sujeitos comuns; são sujeitos que desempenham atribuições distintas e essenciais para a efetividade das atribuições constitucionalmente definidas para o Ministério Público. A finalidade consiste em estabelecer: por que e para que avaliar? Essas respostas estão relacionadas às funções dos sujeitos e suas

8 BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 26.

9 Qualificativo usado na obra: GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. 288p.

racionalidades. Quem avalia e por que o faz? E para quê? Quem é avaliado? O que faz? Quais os sujeitos envolvidos na formulação, implementação e impactos dessa política? Questões que se inter-relacionam e que precisam ser respondidas para que se possa partir para as questões seguintes: como e o que se avalia? E mais: quais os sujeitos envolvidos na formulação, implementação e impactos dessa política? Parte-se dessas questões centrais para delimitar todas as demais técnicas e abordagens metodológicas.

Esclarece-se que a política e a atuação, desenhadas pelos sujeitos institucionais, apresentam racionalidades distintas. Por racionalidades compreende-se a construção lógica, a motivação e os significados, que permeiam a política, construída, desde sua formulação, engenharia, até a implementação e seus impactos.

Parte-se do pressuposto de que há uma política para o Ministério Público e que essa política desdobra-se em vários sujeitos, que também constroem suas políticas. Por política compreende-se a construção valorativa, as escolhas, a arquitetura sistêmica, as formas de intervenção, normatização e execução para a consecução de objetivos e finalidades e a interlocução entre vários sujeitos.¹⁰ Nesse delineamento, o Ministério Público possui e deve desenvolver uma política, que tem por marcos valorativos os princípios constitucionais que o identificam como função essencial à justiça, como instituição democrática e para a democracia.

Essa política institucional é pública, realizada por uma instituição pública e voltada para a transformação social. Não se exaure na esfera interna. Considera-se, nesse raciocínio, que o Ministério Público desenvolve uma política pública de intervenção na realidade social e que é potencialmente transformadora. Trata-se do Ministério Público resolutivo, cujos elementos teóricos foram elaborados por Marcelo Goulart.¹¹

Para o desenrolar dessa política, há a intervenção de múltiplos sujeitos: órgãos de gestão interna, agentes políticos, servidores, que se articulam em racionalidades distintas – os beneficiários da política projetada.

Na pesquisa avaliativa, destacam-se quatro racionalidades, assumidas pelos sujeitos, na construção e implementação de suas políticas: administrativa, política, legal e de resultados.¹² Traçando um paralelo, com as Corregedorias e com as Escolas, podem ajustar-se os conceitos e dimensões dessas racionalidades, incorporando suas escolhas e atribuições.

10 Conferir conceito de racionalidades e política pública em: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001, p 37-38.

11 Goulart, 2013.

12 Silva, 2001, p. 42-43.

A racionalidade administrativa “[...] orienta-se pelos valores da eficiência, entendida como a relação entre produtos e custos...”¹³ Orienta-se essa racionalidade na gestão, no processo de construção da política a ser implementada.

Na racionalidade política está a construção legislativa. Nessa formulação, os sujeitos que desenvolvem essa racionalidade voltam-se para a formulação da política e para a elaboração de seus marcos normativos, com os atributos valorativos da representatividade e da democracia.

Na racionalidade legal “Os valores se pautam na proteção e resposta igual aos demandatários do direito, portanto, os beneficiários são vistos como indivíduos portadores de direitos¹⁴”. Nessa racionalidade fixam-se as necessidades dos beneficiários, procurando atendê-los, em suas demandas.

Por fim, a racionalidade de resultados centra-se “[...] na busca da eficácia, que expressa o grau dos efeitos dos objetivos e metas na população beneficiária em determinado período de tempo”¹⁵. É a racionalidade de quem planeja, implementa a política e de seus avaliadores, que pretendem mensurar o grau de transformação e impactos da política.

Essas racionalidades podem ser identificadas nas funções dos sujeitos que se inter-relacionam. Os dois desenvolvem a política institucional comum do Ministério Público, observadas as distinções de estrutura, objetivos e as políticas próprias, que lhes são específicas.

Repisa-se: a política “é uma forma de intervenção, de escolhas, que articula vários sujeitos e racionalidades”¹⁶, o que se denota encontrar nas atuações dos dois sujeitos, centrando-se esta construção reflexiva na política das Escolas Institucionais, objeto da avaliação pelas Corregedorias.

2.1 Os Avaliadores: as Corregedorias

Inicia-se: quem avalia? Nessa projeção está-se tratando de uma avaliação interna, realizada pelo próprio Ministério Público. Ainda que seja realizada pela Corregedoria Nacional,¹⁷ continua sendo considerada uma avaliação interna, por encontrar-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual pertence, em uma interpretação sistemática, na mesma Seção que trata do Ministério Público brasileiro, na configuração estabelecida pela Carta de 1988.

13 SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. (Coord.) *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; São Luís: Gaepp, 2013, p. 29.

14 Ibid., p. 30.

15 Ibid., p. 30.

16 Silva, 2001, p 37-38.

17 O Conselho Nacional do Ministério Público, embora não esteja no rol do art. 128 da Constituição Federal, é tratado no art. 130-A, na mesma Seção I, que versa sobre o Ministério Público. Portanto, em uma interpretação sistemática e diante de suas atribuições, considera-se, para a pesquisa avaliativa, sua Corregedoria, como órgão interno, que busca o aprimoramento institucional, conforme § 3º, I a III, do mesmo dispositivo constitucional. Conferir em: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Resgatam-se, por preciosismo, os marcos legais fundamentais para a compreensão das atividades correicionais. Destacam-se os arts. 127, § 1º, da Constituição Federal¹⁸, a Lei Complementar nº 075, de 20 de maio de 1993, que estabeleceu a Lei Orgânica do Ministério Público da União¹⁹ e a Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público²⁰. Além desses marcos normativos, cada Ministério Público do Estado possui sua Lei Complementar, que cuida das Corregedorias e de suas atribuições.

Marcelo Goulart, que vem desenvolvendo pesquisas e correlacionando as Escolas Institucionais e as Corregedorias a novos paradigmas, em artigo científico, recentemente publicado, confronta as várias Leis Complementares Estaduais e, nesse detalhado e profundo trabalho, destaca que as atividades correicionais desenvolvem-se “a partir de uma relação-problema, qual seja aquela que se estabelece entre Corregedorias e agentes individualmente considerados, marcada, desde o início, pela desconfiança recíproca.”²¹ Isso porque voltam-se as atividades da Corregedoria a uma atuação “fiscalizatória e investigatória, disciplinar e repressora”²². Não há uma prevalência da avaliação, nos moldes demarcados cientificamente.

O referido autor, ao definir novo paradigma para a atuação correicional, que se adeque ao Ministério Público resolutivo, ressalta na dimensão estratégica que:

[...] o sentido e o papel de cada Corregedoria são determinados pelas relações que esta, como órgão institucional (parte de um todo), estabelece com os demais órgãos internos e pelo vínculo de subordinação que essas relações internas devem ter com as relações que a Instituição, compreendida no seu todo, estabelece com a sociedade na consecução dos objetivos da República.²³

A função avaliadora das Corregedorias, considerada essa dimensão estratégica, direciona-se para a estrutura interna e para a consecução dos objetivos configurados para a Instituição. Trata-se, portanto, de uma avaliação interna, com a articulação de dois órgãos que integram a mesma estrutura. Por ser uma avaliação interna, não deveria oferecer resistência. Há, no entanto, o conteúdo e o poder simbólico de um processo avaliativo, que tem por finalidade atribuir um valor, mensurar as ações, julgar o objeto avaliado, sendo a resistência um elemento que surge como desdobramento lógico, que o integra. E que também deriva dessas “desconfianças recíprocas”²⁴. Pode, com relação ao poder simbólico, exercido pelas Corregedorias, associar-se ao discurso de Maquiavel, que, em o Príncipe, afirma “[...] é muito mais

18 Ibid.

19 BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lep75.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

20 BRASIL. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

21 Conferir em: GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*, v. I, p. 230, 2016. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>> Acesso em: 9 fev. 2017.

22 Ibid., p. 230.

23 Ibid., p. 232.

24 Ibid., p. 230.

seguro ser temido do que amado”²⁵. Portanto, o medo, na feição de Maquiavel, deve ser uma escolha e uma preferência. Esse temor, a cultura do medo está inserida na atuação correicional, que até por designativo semântico já carrega um peso simbólico, que capitaliza um poder da disciplina, do corrigir.

Desmistificar essa perspectiva simbólica de atuação, que advém desde a denominação, transpassando uma construção linear normativa, exige também uma nova postura das Corregedorias priorizando o perfil constitucional do Ministério Público, democrático e resolutivo²⁶, e o contexto social contemporâneo.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público tem matriz no denominado controle externo do Ministério Público, mas volta-se para a instituição, seu aperfeiçoamento e para o cumprimento efetivo de suas atribuições. As Corregedorias-Gerais são caracterizadas como órgãos de controle interno da Administração Superior do Ministério Público.

Em uma projeção ampliada de suas atribuições, as Corregedorias, nessa perspectiva de concretização do perfil constitucional da instituição, devem: avaliar, orientar, acompanhar, fiscalizar e, quando necessário, exercer o poder disciplinar. Trata-se de um percurso, que pode ser iniciado pela avaliação, que precisa utilizar um plano de investigação, previamente estabelecido, com o domínio e a utilização de técnicas e procedimentos metodológicos, cientificamente definidos para isso.

As inspeções e correições, das quais resultam relatórios, que são julgamentos, por conferirem um juízo valorativo dos órgãos de execução, levam em consideração dados quantitativos e qualitativos, em um plano previamente estabelecido, mas que conservam o aspecto fiscalizatório e disciplinar, de cunho repressivo.

A proposta aqui desenhada é compreender que a avaliação é uma modalidade de pesquisa e que precisa, para oferecer o mínimo de confiabilidade de seus resultados, observar um percurso metodológico, com o conhecimento técnico e com a postura de uma pesquisa. E mais: que a avaliação pode contribuir, e muito, para um ganho efetivo, na atuação do Ministério Público.

Ressalta-se que, neste texto, a abordagem restringe-se à possibilidade e às dimensões da avaliação das Escolas Institucionais. Assim, não serão ultrapassados os muros que demarcam esse objeto. Projetam-se, entretanto, nos destaques formulados ao longo do texto, para uma avaliação, um desenho com muitos horizontes e que, decerto, pode contribuir para as avaliações das Corregedorias em todas as suas dimensões.

As atividades correicionais articulam racionalidades distintas, resgatando-se os conceitos já apresentados. A racionalidade administrativa encontra-se na gestão interna e da atuação dos agentes políticos. Na formulação de marcos regulatórios e de atuação reside a racionalidade política, com as escolhas definidas em normas (resoluções, recomendações, entre outros). A racionalidade legal desenvolve-se

25 MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 65.

26 Conferir em: Goulart, 2013.

com a preocupação voltada aos beneficiários da política, a sociedade, que aguarda a atuação do Ministério Público, que deve cumprir os ditames principiológicos e os deveres de seu múnus; e na atuação fiscalizatória, que monitora o exercício dos agentes políticos. E, por fim, a racionalidade de resultados, que reside na avaliação, nos impactos, o que resulta dessa atuação, que segue com o acompanhamento dos agentes políticos, em suas unidades de execução.

As racionalidades e suas lógicas encontram-se de forma específica para cada sujeito e com os sujeitos em que se articulam.

Caracterizado o sujeito avaliador, passa-se a delimitar o avaliado: as Escolas Institucionais, com seus vários designativos e múltiplas concepções.

2.2 As Avaliadas: as Escolas Institucionais

As Escolas Institucionais estão abrigadas em marcos normativos e têm seu fundamento na Constituição Federal, a qual trata dos princípios que norteiam a educação elencados no art. 206²⁷, dos quais se destacam: a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a gestão democrática.

No art. 214, a Carta Constitucional vai definir a instituição, por lei, do:

Plano Nacional de Educação, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, e definir diretrizes, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades²⁸.

Integram o Sistema Nacional de Educação as Escolas Institucionais e observam, por essa razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996²⁹. Estão as Escolas Institucionais inseridas na modalidade da educação profissional, disciplinada no Capítulo III do referido diploma legal.

Os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público (Ceafs) foram criados pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/1993, e definidos como órgãos auxiliares (art. 8º, III)³⁰. Estabelecida uma projeção designativa hierárquica, submetem-se à Administração Superior e, por conseguinte, às Corregedorias, gerais e nacional. Essa caracterização não lhes retira a necessária autonomia, que se vincula aos fundamentos do Ministério Público e aos princípios da educação, definidos pela Constituição.

Para compreensão dos Ceafs, merece resgate literal o rol de suas competências:

Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica:

27 BRASIL, Constituição (1988).

28 Ibid.

29 BRASIL. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

30 BRASIL. *Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (1993)*.

- I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns;
- II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade;
- III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções;
- IV - remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições;
- V - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.³¹

Genericamente e de forma aberta, foram atribuídas competências nas quais não se designa capacitação ou formação. Fala-se em intercâmbio e integração de atribuições e de informações entre órgãos de execução e entre órgãos externos de áreas afins. Reserva-se às Leis de cada estado e da União as especificidades de competências que melhor atendam ao que representam e dimensionam os Ceafs. As diferenças entre designações e marcos normativos, mesmo existentes, não os desfiguram como Escolas Institucionais, que pertencem a um projeto educacional, a uma política nacional de formação profissional e que se vincula ao projeto constitucional do Ministério Público brasileiro.

Define-se essa política educacional nos fundamentos constitucionais e em todo o desenho normativo já resgatado. Faz parte da arquitetura da política seus valores, sujeitos, objetivos e racionalidades.

Em pesquisa realizada pelo Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil (CDEMP), finalizada em 2015, obteve-se um diagnóstico que retrata as diferenças das Escolas Institucionais, em todas as dimensões: designação, gestão, estrutura organizacional, estrutura física, marcos normativos, projetos políticos-pedagógicos, em sua maioria semânticos ou ausentes. Enfim, diferenças que refletem o universo plúrimo de um país com dimensões continentais e com realidades muito distintas³² e de “Ministérios Públicos” diversos, unificados na configuração constitucional.

Essas distinções não desnaturam a unidade sistêmica das Escolas Institucionais do Ministério Público, nem as restringem.

Marcelo Goulart³³ define as escolas do Ministério Público em um grau de importância diferenciada:

³¹ Ibid.

³² CDEMP – Pesquisa não publicada, a que se teve acesso por integrar o referido Colegiado e por ter participado da pesquisa.

³³ GOULART, Marcelo Pedrosa. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*. No prelo. p. 14.

[...] as escolas de Ministério Público não se confundem com as unidades comuns de capacitação de pessoal. Delas se diferenciam em razão da maior complexidade de suas atividades, pois, além de promoverem a formação *stricto sensu* dos seus quadros, devem desenvolver, também, estudos, pesquisas e projetos voltados à melhoria institucional.³⁴

Destaca, ainda, o teórico, quanto ao público-alvo, duas categorias de beneficiários da política de formação e capacitação institucional, as quais delimita:

[...] as escolas institucionais têm como *público-alvo prioritário* os agentes políticos e administrativos dos quadros do Ministério Público brasileiro e como *público-alvo secundário* os agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas;³⁵

A partir desses destaques devem ser realizadas as racionalidades das Escolas Institucionais do Ministério Público. Na racionalidade administrativa encontra-se a sua gestão, quem a dirige, como o faz, por quanto tempo, se há órgãos colegiados, quais os requisitos para esses gestores, como são escolhidos e sua autonomia. Nessa racionalidade estão compreendidas todas as escolhas administrativas que devem se pautar na eficiência e nos valores da Administração Pública.

Na racionalidade política resgatam-se as escolhas estabelecidas em seus marcos normativos e quem as elabora. Aqui, além dos princípios e fundamentos constitucionais, inserem-se regimentos internos, legislações federais e estaduais e o projeto político-pedagógico, que orienta e demarca a atuação e o desenvolvimento das atividades da escola. Lembra-se que essa racionalidade se fixa nas escolhas políticas, representativas e democráticas, para o contorno normativo das escolas. Está inserida nos sujeitos que definem a política normativa.

Na racionalidade legal destacam-se os beneficiários da política, reforçando-se as duas linhas projetadas por Marcelo Goulart.³⁶ São beneficiários: o público interno e o público externo interessado, articulado com as atribuições do Ministério Público.

Na racionalidade de impactos e resultados reside a complexidade do processo pedagógico, educacional: avaliar de que forma as atividades educacionais são transformadoras, são apreendidas por seus beneficiários e de que forma as utilizam. Nessa racionalidade, de natureza técnica e que integra o processo educacional, encontram-se os sujeitos que desenvolvem as atividades e seus avaliadores: professores, pesquisadores, pedagogos e o público-alvo desse processo.

Compreendidas essas racionalidades para as Escolas Institucionais, deve ser delimitada a natureza de competências desse processo político-pedagógico, demarcando-se o que pode uma escola institucional desempenhar.

34 Ibid., p. 9.

35 Ibid., p. 10.

36 Ibid., p. 10.

No universo dessas racionalidades e integrada em uma política de formação educacional, de caráter institucional, em um projeto político-pedagógico, é possível um conjunto de atribuições, que se referem à produção do conhecimento, sua interlocução e sua difusão. Conhecimento esse voltado às diretrizes da Instituição. Nesse objetivo encontram-se os eixos que integram o processo de formação e de educação: ensino, pesquisa e extensão.

Não se limitam as Escolas Institucionais do Ministério Público à organização de eventos: congressos, seminários, cursos, entre outros. Devem ir muito além, ultrapassar as linhas demarcatórias de um processo expositivo de conhecimento para produzi-lo.

O Ministério Público, como instituição democrática, de articulação de políticas públicas, de transformação social, precisa pensar e repensar a sua atuação, as suas dimensões e possibilidades de intervenção. Deve e pode produzir conhecimento. O órgão que dimensiona essa produção é a escola institucional, que precisa de uma autonomia didático-pedagógica para a concretização desse objetivo.

Precisa ultrapassar o eixo do ensino, que é de fundamental importância, mas não é único, nem exclusivo em relação ao seu rol de competências. Nesse ensino, no qual se enquadra a modalidade a distância, deve estar contemplada uma formação ampla multidisciplinar, que não se exaure em conhecimento jurídico e em caixas fechadas de saberes. Precisa interagir e ampliar-se para permitir um conhecimento cada vez mais amplificado.

As escolas devem concretizar o eixo pesquisa, produzindo, por meio de pesquisa aplicada, direcionada a pensar e refletir sobre a atuação de seus órgãos de execução e administrativos. Para isso pode interagir e articular-se, em uma perspectiva inter e transdisciplinar, com variados sujeitos, notadamente as universidades, os espaços acadêmicos. Nessa expressão deve produzir e fomentar publicações, estimulando o seu público-alvo a sair de uma atuação somente prática, para fortalecer o conhecimento científico, metodológico, aperfeiçoando a compreensão da atuação institucional e permitindo uma postura crítica e transformadora da realidade social.

Na extensão centraliza-se a articulação com os beneficiários externos³⁷, que não integram a Instituição, mas que com ela dialogam. Representa um eixo essencial, transformador e difusor das atribuições institucionais. Nesse núcleo também estão contemplados o ensino e a pesquisa, articulados com os beneficiários externos, admitindo-se variadas possibilidades de interação. Quanto maior essa interação, maior o impacto, mais ampliativos e transformadores os resultados da política.

Com esse conjunto complexo de competências e racionalidades, resta definido, para a finalidade desenvolvida neste artigo, o sujeito avaliado: as Escolas Institucionais.

37 Incluem-se estudantes, profissionais de outras áreas, integrantes de movimentos sociais, enfim, todos que não integram a instituição, mas que com ela se articulam. Caracterizam o público-alvo secundário, designado por: Goulart, op. cit. No prelo, p. 9.

Vencidas as dimensões dos sujeitos, avaliador e avaliado, passa-se a analisar a avaliação e suas possibilidades.

3. CRITÉRIOS E FORMAS DE AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS INSTITUCIONAIS

Concebendo-se a avaliação realizada pelas Corregedorias, em um outro paradigma, que parte de uma formulação científica, observando uma metodologia para a modalidade a que se refere, inaugura-se este item com a abordagem da pesquisa avaliativa. Pretende-se apresentar os conceitos e as metodologias que podem ser utilizadas para essa avaliação.

Nessa concepção não se compreendem as Corregedorias em uma projeção antitética em relação às escolas, mas em uma atitude colaborativa, para que a política institucional, que se alinha na política de formação e capacitação, possa cumprir seus ditames, voltadas ao perfil constitucional do Ministério Público.

Avaliar é um julgamento, uma atribuição de valor. Não é um procedimento desinteressado, possui objetivos específicos e uma matriz teórica. Não se avalia empiricamente ou com uma base de dados e padrões que não passem por um crivo metodológico. Essencial a definição dos parâmetros científicos dessa avaliação para que a ela possa se conferir confiabilidade em relação aos seus resultados.

De início, salutar permitir-se uma autoavaliação das Escolas Institucionais, para que sejam ouvidas em suas demandas, conferindo-se a projeção inaugural para o plano investigatório. Esse momento também reflete uma postura mais democrática e próxima das Corregedorias às questões enfrentadas pelas escolas, inaugurando-se um outro paradigma. É também um momento de conhecer o objeto, aproximar-se dele, fazendo a ruptura epistemológica e paradigmática que Bourdieu propõe. Parte-se a refutar o “fetichismo das evidências”, do que já se imagina existir, para inaugurar o diálogo democrático, abandonando-se a postura douta, de adesões inconscientes, próprias de quem desempenha atribuições e passa a olhar na mesma direção. É preciso o questionar constante, pondo em dúvida o que se imagina, o que se pensa e o que se espera.³⁸ Essa postura de rigor metodológico não se confunde com rigidez³⁹ e coordena categorias e posturas de avaliação. Não significa engessamento, imobilidade, mas posturas críticas, abertas a conhecer.

Adverte Maria Ozanira Silva que a pesquisa avaliativa, como pesquisa social aplicada, exige a “superação de posturas metodológicas rígidas, centradas num único sujeito, técnica ou procedimento”⁴⁰. Pode comportar o que se denomina triangulação de métodos, que dialoga com múltiplas possibilidades metodológicas e dinâmicas de investigação, para as abordagens quantitativas e qualitativas⁴¹.

38 Conferir as categorias metodológicas destacadas, como o fetichismo das evidências em: Bourdieu, 2007.

39 Ibid., p. 26.

40 Silva, op. cit., 2013. p. 92.

41 Ibid., p. 151.

Quando se trata de avaliação realizada pelas Corregedorias, esse rigor metodológico é indispensável, pois os resultados têm uma projeção institucional, com utilização direta, revertendo-se como novas possibilidades de atuação ou redirecionamento dessa atuação.

Para as Corregedorias, avaliar tem, portanto, uma função técnica:

[...] fornecendo subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação de um programa, indicando em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas.⁴²

Maria Ozanira Silva destaca princípios básicos que definem as escolhas de “como avaliar”:

Qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios.

A escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder.

Tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para a criação de uma imagem pública da instituição.

Qualquer tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto ao objeto e aos objetivos dela, devendo ainda ser considerados: a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores.⁴³

Antes do início de uma avaliação devem ser delimitadas as questões centrais, objeto e objetivos da avaliação, definindo-se um plano de trabalho e o tipo de avaliação que será realizada. Ressalta-se que avaliar é um processo complexo, que exige marcos, metodológicos e teóricos, bem definidos e que adota critérios específicos.

Recomendável partir da complexidade do conhecimento e do processo educacional. Edgar Morin trata da complexidade nas ciências, desbravando o paradoxo entre o uno e o múltiplo.⁴⁴ Pensar as Escolas Institucionais dos diversos Ministérios Públicos no Brasil, múltiplos e unos no desenho constitucional, impõe pensar a complexidade. Complexidade, que se desdobra em princípios fundamentais no pensamento de Edgar Morin, em treze princípios de inteligibilidade, para um paradigma da complexidade.⁴⁵

Para este texto, necessário traçar somente os três princípios, que norteiam o pensamento complexo: a) o dialógico, que permite a coexistência de antagonismos, de dualidades; b) o da recursão organizacional, “que rompe com a ideia linear de estrutura e superestrutura e de causa e efeito”⁴⁶, propondo a interação entre todas

42 Silva, 2013, p. 44.

43 Ibid., p. 47-48.

44 MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre, Sulina, 2015, p 13.

45 Id. *Ciência com consciência*. 16. ed. Tradução Maria D. Alexandre e Maria Alice Araripe de Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2014. p. 331-334.

46 Id, op. cit., 2015, p 74.

as matrizes dicotômicas, que se tornam consequência e causa de si mesmas, em um processo de retroação, autoconstitutivo; e c) o hologramático, que nasce do paradoxo do “conhecimento das partes pelo todo e do todo pelas partes, em um movimento produtor de conhecimentos”,⁴⁷ na compreensão de que impossível conhecer o todo sem as partes e as partes sem o todo. Pensar a complexidade do processo educacional e da avaliação é indispensável para que não se pretenda ver a realidade segmentada ou isolada em pontos ou aspectos, como caixas fechadas, que não interagem com o contexto em que estão inseridas.

Esse juízo de mérito avaliativo da política educacional das escolas objetiva realçar: 1) a sua eficiência, relação entre custos e resultados; 2) a sua eficácia, o cumprimento de metas e objetivos; e 3) a sua efetividade, nos resultados e impactos aos beneficiários da política.⁴⁸ Esses critérios precisam ser avaliados, considerando a complexidade do processo e gestão educacional.

Como avaliação interna, a desenvolvida pelas Corregedorias pode ser realizada em várias projeções e modalidades, as quais se destacam: 1) avaliação política, que se centraliza na formulação e engenharia da política; 2) avaliação de processo, que tem por objeto a implementação da política, o processo de sua efetivação; e 3) a avaliação de resultados, que focaliza seus impactos e resultados transformativos.⁴⁹ Há uma complexidade de técnicas para cada tipo de pesquisa avaliativa, que é uma modalidade de pesquisa aplicada, desenvolvida para resolver “problemas” e apontar soluções.

Os critérios e as modalidades de pesquisa articulam-se entre si. Conforme a modalidade escolhida, haverá a definição de critérios que a ela se relacionam.

Para cada modalidade de avaliação, deve ser realizado um plano de investigação, com a definição prévia de técnicas de pesquisa, que consistem em estratégias, em procedimentos para extrair os dados, quantitativos e qualitativos, para a avaliação pretendida.

Precisam ser definidas dimensões a serem avaliadas e os indicadores para essa avaliação. Esses indicadores são elementos destacados como instrumentos de aferição, nas dimensões escolhidas.

Não há como exaurir neste texto todas as formas de avaliação, técnicas de pesquisa e recursos metodológicos. Objetiva-se apresentar, em síntese, um panorama das modalidades mais utilizadas de avaliação, seus objetivos, e as que mais se adequam para as Corregedorias e para as Escolas Institucionais.

3.1 Avaliação Política

A avaliação política tem por objeto a formulação da política, sua arquitetura, escolhas, valores, fundamentos, objetivos, sujeitos envolvidos, recursos necessários

47 Ibid., p. 75.

48 Silva, 2013, p. 49.

49 Id., 2001, p. 80-86.

para a sua execução. Pode “[...] compreender duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita, e avaliação da engenharia utilizada na construção do programa”.⁵⁰ Focaliza-se nessa modalidade a coerência e adequação da política às demandas definidas pela agenda pública, que para as Escolas Institucionais decorre de consulta democrática, centrada em dois documentos: o projeto político-pedagógico e o planejamento estratégico institucional.

Tem-se como documento essencial, para essa modalidade de avaliação das escolas, o projeto político-pedagógico, que precisa realçar e legitimar as escolhas, definidas democraticamente pela Instituição. Nele estarão presentes não somente os eixos de ensino, pesquisa e extensão, mas estarão definidas a gestão administrativa, financeira, relacional e a matriz teórica e metodológica que o fundamenta.

A ausência desse projeto documental não inviabiliza a avaliação política, sendo um indicativo de uma escolha política ou de uma falha na estrutura organizacional ou técnica da escola. Não estabelecer, formalmente, uma política também é uma política. Essa omissão pode indicar várias possibilidades, entre as quais a ausência de diálogo democrático ou a falta de recursos técnicos ou estruturais para construí-lo.

A avaliação política deve ser focalizada em todos os diplomas normativos, compreendendo a estrutura organizacional, competências, formas de gestão, recursos de pessoal e técnicos disponíveis. Deve compreender o planejamento anual, o corpo docente e as definições curriculares, em todas as suas projeções: carga horária, conteúdo, público, objetivos, recursos didáticos. Deve incluir também o curso de ingresso e vitaliciamento, sendo essencial a sua reavaliação interna, com um conteúdo multidisciplinar e com uma sensibilização e contextualização da realidade em que está inserido. A dimensão da engenharia da política deve atender ao planejamento estratégico da instituição e com ele se alinhar.

Envolve a articulação projetada dos sujeitos que atuam na escola, como o fazem, como interagem organizacionalmente. Envolve a interlocução da escola com a Administração superior e seus reflexos na projeção e estruturação de suas atividades.

É uma avaliação fundamental para compreender a concepção da política, as escolhas pedagógicas e didáticas, o conteúdo, os projetos, os objetivos e a sua coerência e exequibilidade.

Essa avaliação pode envolver o diagnóstico da escola, considerando seus problemas e suas prioridades. Avalia a potencialidade da política para alcançar as suas metas, ou seja, se as escolhas e mecanismos institucionais são eficientes e podem ser eficazes.

Para essa pesquisa, o percurso metodológico envolve a escolha de técnicas de pesquisa. Destacam-se as principais: 1) revisão bibliográfica; 2) documental;

⁵⁰ Silva, 2001, p. 80.

3) questionários; 4) entrevistas, abertas, estruturadas e semiestruturadas; e 5) análise de conteúdo.⁵¹

A revisão bibliográfica consiste na consulta de obras de referência para fixar o marco teórico e os fundamentos metodológicos da avaliação.

A pesquisa documental decorre do levantamento e consulta de todos os documentos, ou dos principais, relativos à formulação da política, sua engenharia, sua implementação e os registros em que ela se fundamenta. Consideram-se documentos físicos e virtuais.

A aplicação de questionários observa uma formulação prévia de perguntas, com respostas objetivas e subjetivas, que não envolve, necessariamente, contato direto com quem avalia.

Já as entrevistas envolvem um contato entre entrevistador e entrevistado. Podem conter perguntas abertas, com possibilidade de respostas amplas ou não. Se estruturadas, acompanham um plano objetivamente estabelecido de perguntas e respostas. Se semiestruturadas, envolvem perguntas abertas e perguntas previamente estabelecidas; e se não estruturadas deixam o pesquisador e o entrevistado livres no diálogo, que é conduzido pela finalidade definida para a pesquisa.

A análise de conteúdo é posterior ao levantamento documental e a aplicação de questionários e realização de entrevistas. Consiste na verificação, sistemática e ordenada, e na interpretação das comunicações expressas nos documentos, questionários e entrevistas.

Todas essas técnicas podem ser conjuntamente aplicadas e também confrontam abordagens quantitativas e qualitativas do universo pesquisado. Como exemplo de coleta de dados quanti-qualitativos, menciona-se a estrutura organizacional e física da escola e o número de seus beneficiários; bem como os valores e fundamentos selecionados para a proposta de formação institucional.

Nessas abordagens técnicas, todos esses dados extraídos, quantitativos e qualitativos, devem ser valorizados, não devendo a pesquisa centrar-se exclusivamente em uma ou outra natureza de dados.

A avaliação da política pode ser realizada em qualquer momento: antes, durante ou depois de sua implementação. Esse momento vai ser definido, conforme a finalidade estabelecida para a avaliação e deve considerar a complexidade de sua elaboração e a interação ao contexto de sua formulação.

3.2 Avaliação de Processo

Essa modalidade de avaliação tem por objetivo aferir a implementação da política e de seus programas, mensurando a sua eficiência e eficácia. Trata-se do

⁵¹ Conf. técnicas em: MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247p.; e em: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

acompanhamento do processo de implementação da política e, sendo assim, precisa ocorrer durante a execução da política. Não pode ser antes, nem depois.

Nesse caso é necessário avaliar se a política formulada está sendo implementada nos moldes de sua elaboração. Parte-se do confronto dos objetivos e metas e o seu cumprimento. Ocorre durante a implementação do programa da escola e tem por objetivo principal corrigir os eventuais desvios ou descompassos em sua execução.

Para essa avaliação não é necessário selecionar todo o processo de implementação; podem ser avaliadas partes ou um ou vários processos de implementação, sem desconsiderar a complexidade do todo, da totalidade. É uma modalidade de avaliação dinâmica, cuja principal técnica é o monitoramento qualificado, que nada mais é do que a sistematização desse acompanhamento, com a definição de valores e méritos para a correção da política. Para a avaliação, o monitoramento vincula-se à finalidade avaliativa. O monitoramento isolado não é avaliação; ele precisa estar vinculado a uma finalidade e associado a outras técnicas de pesquisa.

Para avaliar um processo de implementação da política das escolas é preciso conhecer a formulação da política e sua engenharia. Não é preciso avaliar, previamente, a política, mas é indispensável dispor dos documentos e das informações que a expressam. A partir do conhecimento da política, pode ser avaliado o processo de sua implementação.

É uma forma de avaliação mais demorada, que pode ser delimitada em uma parte do tempo de execução da política educacional. Nessa modalidade, podem ser avaliados: o acesso da política aos beneficiários; a adequação dos meios e instrumentos selecionados; o local e os instrumentos pedagógicos e didáticos em que se organiza e se realiza.

Na avaliação de processo encontram-se elementos da pesquisa de campo, em que se extraem dados no ambiente em que se desenvolvem.

Comporta variadas técnicas de pesquisa, destacando-se para a avaliação das escolas, entre elas: a) a observação sistemática simples; b) a observação sistemática participante; c) o estudo de caso; e d) o grupo focal. Comporta ainda todas as demais técnicas já mencionadas para a avaliação política.

Por observação simples compreende-se o acompanhamento, externo, sistemático, com um roteiro prévio, para a coleta de informações, essencialmente qualitativas. Diferencia-se da observação participante porque o pesquisador não a integra; observa de fora. Na observação participante há interação entre avaliador e avaliado.

O estudo de caso confunde-se com uma modalidade de pesquisa dada a sua autonomia e importância. Realiza-se a partir da seleção de uma unidade, em seu contexto, coletando-se dados qualitativos, com a integração de variadas técnicas, com um roteiro e questões previamente estabelecidas, para aferir dimensões e indicadores também definidos. Pode-se efetuar o estudo de caso de uma determinada

escola, ou de um segmento dessa escola, em um de seus eixos educacionais de implementação.

O grupo focal é uma modalidade de entrevista coletiva, direcionada a obter determinadas informações, delimitadas no plano investigatório. O grupo focal é conduzido pelo pesquisador, que precisa de técnicas próprias de abordagem e de um roteiro definido. Nessa modalidade os integrantes do grupo interagem, influenciando-se reciprocamente. Para a avaliação das escolas, pode ser usado o grupo focal em uma categoria de beneficiários ou de implementadores da política.⁵²

3.3 Avaliação de Impactos

Essa forma de pesquisa é uma das mais importantes, pois vai aferir a efetividade da política: o que ela transforma, modifica no contexto social em que se implementou; o que mudou, o que foi transformado com a execução da política. É a modalidade de avaliação que comporta maior complexidade. Aferir o aproveitamento de um processo educacional ou o que ele modifica requer técnicas de pesquisa apropriadas e o domínio dessas técnicas.

Envolve essa avaliação variáveis que interferem na efetividade da política. Todos os programas e projetos podem ter sido implementados corretamente, mas quando se fala em processo educacional não há como prever o que ele produziu ou interferiu nos sujeitos que dele participaram. Considera-se a mais importante avaliação.

Quando se trata de processo educacional contínuo, há necessidade de avaliação do seu público-alvo. Essa simples avaliação já apresenta dificuldade, pois uma avaliação máxima nem sempre significa um aproveitamento e uma transformação social ou de práticas.

A avaliação de impactos, extraindo-se elementos conceituais de Maria Ozanira Silva, tem por objeto a mudança quantitativa e qualitativa promovida com a política implementada, considerando os efeitos sociais e institucionais da política educacional, aqui tratada. Adverte a autora que há variáveis intervenientes que interferem na efetividade da política,⁵³ e que podem, portanto, alterar os resultados esperados.⁵⁴

Essa modalidade pode ser realizada durante ou depois da implementação da política.

Um dos métodos para aferir impactos é o experimental, que passa pela escolha de beneficiários da política, estabelecendo-se o acompanhamento e o controle,

52 Conf. técnicas e modalidades de pesquisa em: MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247p.; e em: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

53 Silva, 2001. p. 85.

54 Ibid. p. 85-86.

para verificar como atuavam antes e depois da formação recebida. Deve constatar em que medida o processo educacional interferiu na execução de suas atribuições.

Há também métodos não experimentais que apenas vão aferir o momento posterior ao processo educacional do qual participaram os beneficiários. Nesses não há uma avaliação anterior do público-alvo, inexistindo comparação ou correlação. A proposta é somente aferir a atuação após a participação no processo formativo educacional.⁵⁵

Podem ser utilizadas ainda, para essa modalidade avaliativa, todas as demais técnicas de pesquisa.

Ressalta-se que em uma política de educação institucional os impactos precisam existir positivamente, a transformar quem delas participa. Por isso as escolhas didático-pedagógicas precisam estar em interlocução com os beneficiários, para que possa comprometê-los no processo formativo. Essa efetividade é o objetivo central da política educacional.

Com a articulação e a descrição das possibilidades de avaliação para as Escolas Institucionais, expondo-se o conteúdo metodológico e técnico da pesquisa, passa-se a enfrentar os desafios e as perspectivas dessa avaliação.

4. COMPLEXIDADE DA ATIVIDADE CORREICIONAL AVALIATIVA PARA AS ESCOLAS INSTITUCIONAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Para este tópico, parte-se do paradigma do conhecimento empírico, de quem vivencia o processo de formação institucional, ao que Boaventura de Sousa Santos propõe como salto epistemológico da ciência pós-moderna, que parte do conhecimento científico para o senso comum.⁵⁶ Inverte-se a ordem e ainda dialogando com as categorias metodológicas de Bourdieu, soltam-se as amarras metodológicas para integrar o discurso comprometido e observador de um olhar sobre as Escolas Institucionais.

Resgata-se o pensamento complexo de Edgard Morin “[...] que, ao mesmo tempo, separe e associe, que conceba os níveis de emergência da realidade, sem os reduzir às unidades elementares e às leis gerais”⁵⁷. E que possa pensar o Ministério Público, suas Corregedorias e suas Escolas Institucionais, em interação, integrando um contexto social, político e econômico, que não pode ser desconsiderado.

Neste item fluirão as angústias, os problemas identificados, que decorrem de uma interlocução com os gestores das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro, ao longo de três anos. Fluirão também os resgates sensíveis de quem tem um compromisso e que é apaixonado pelo processo de formação educacional e que acredita nele como motor transformativo, como revolução para o Ministério Público.

55 Ibid., p. 86-87.

56 Santos, 2010. p. 90.

57 Morin, 2014, p. 138.

Assinala-se, inicialmente, que as Escolas Institucionais, embora estejam abrigadas em um fundamento constitucional de autonomia, na realidade fática não a possuem, em nenhuma dimensão: nem didática, nem pedagógica, nem financeira e, por conseguinte, nem de gestão. Estão adstritas à política da Administração superior e podem ser engessadas por ela. Por essa razão, por mais asas que a gestão da escola possua, para projetos e programas educacionais, pode permanecer acorrentada no emaranhado de obstáculos para a execução desses voos a novos horizontes.

A autonomia formal de nada serve se ela é impossível de ser implementada; se ela existe somente como enunciado normativo.

A gestão educacional deve e precisa ser participativa, princípio constitucional, mas precisa ser criativa, ousada, correlacionar conhecimentos, saberes, ações. Não pode ficar encarcerada a visões administrativas e de uma política interna. Se a Administração superior é sensível à política de formação, ela se realiza; se não é, fica no designativo simbólico e retórico. Essa é uma dificuldade da avaliação que deve identificar a política de formação e suas omissões.

A escola também não pode ser confundida com o seu gestor. A administração da escola, do Ceaf, precisa ser impessoal. Os Ceafs são órgãos auxiliares; o Ceaf não é o seu diretor. Por essa razão, diferente do que ocorre com a avaliação dos órgãos de execução, o que deve ser avaliado, volta-se a frisar, é a política desenvolvida, que relaciona os sujeitos, as decisões, as estruturas normativas e organizacionais, em todas as racionalidades.

A incerteza também sobre o tempo de gestão, inexistindo mandato na maioria dos Ceafs para a sua direção, demarca a completa vinculação da escola institucional à Administração superior. Se não há apoio da Administração superior, inclusive das Corregedorias, restam beneficiários simbólicos, impossibilitados de usufruir da política de formação. O mesmo se dá em relação aos servidores: se não há apoio administrativo, não há participação, não há comprometimento.

Com essa ausência de autonomia na gestão, a política formulada pode ser interrompida a qualquer tempo. Por essa razão, importante a sua vinculação ao planejamento estratégico institucional e ao projeto político-pedagógico, que precisam ser construídos com as fundamentações teóricas e metodológicas necessárias e com a participação democrática na identificação das demandas, para legitimá-los.

Outra dificuldade revela-se nas distorções e diferenças entre os Ceafs do Ministério Público brasileiro. Os universos são muito distintos, em todos os aspectos, notadamente os organizacionais. Há dificuldade em estabelecer critérios únicos e uniformes de avaliação. As demandas e necessidades também são diferentes. A unidade sistêmica deve ser mantida para garantir o perfil constitucional do Ministério Público e a autonomia dos Ceafs. Há um delineamento a seguir, fundamentado no perfil constitucional do Ministério Público. Há também vinculações a cumprir, derivadas do planejamento estratégico institucional e do projeto político-pedagógico,

que com ele se conforma. Mas existem muitas diferenças e elas devem ser consideradas no processo avaliativo.

O conteúdo projetado para o processo educacional, bem como a produção de conhecimento não podem ficar restritos ao pragmatismo e às respostas superficiais e imediatistas, às demandas emergentes da sociedade e das questões corporativas institucionais. Esse processo não pode ser improvisado. Precisa integrar um projeto, democrática e fundamentadamente, construído.

Romper as fronteiras de um conhecimento fechado, no viés jurídico estrito, abrir-se ao pluralismo de ideias e de conhecimento é uma ingerência urgente. O conhecimento é e deve ser multi, inter e transdisciplinar, cada vez mais ampliativo. Não se concebe integrantes do Ministério Público enclausurados em projeções somente jurídicas. Esse conhecimento segmentado não é mais suficiente para a atuação institucional. Mas a resistência impera. A acomodação intelectual é uma realidade e decorre de variados fatores, que não cabe a esta reflexão enfrentar. Não há ousadia, não há motivação e por essa razão os resultados da política enfrentam a “variável” do desinteresse.

Há que se considerar, nessa desmotivação, o conjunto cada vez mais complexo de atribuições e de demandas sociais, que conduzem a instituição e seus sujeitos a um mergulho pragmático e massificado de cumprimento de deveres e exigências, por vezes quantitativas, que os afastam de qualquer possibilidade de reflexões mais profundas, da produção do conhecimento. Acabam por ser máquinas de uma reprodução de ações, de práticas, para reafirmar, numericamente, o cumprimento do dever funcional.

O desafio: enfrentar a produção massificada de práticas, já distantes das exigências contemporâneas do Ministério Público resolutivo, democrático, que deve transformar a sociedade em que se insere, a partir de sua reavaliação interna. Indispensável, para isso, a ruptura com as fronteiras sedimentadas de conhecimentos fechados, que não interagem.

Necessário que haja expansão da atividade educacional, para que ela possa abarcar todos os seus eixos: ensino, pesquisa e extensão. Não deve ficar restrita à reprodução de conhecimento, mas deve produzi-lo. Em uma avaliação, poucas serão as Escolas Institucionais a dispor de uma estrutura organizacional a desenvolver pesquisa.

O processo de conscientização é longo, como o é qualquer processo educacional, mas precisa ser enfrentado e pode partir de uma autoavaliação, inclusive dos interesses do público-alvo da política. Educar exige participação, dedicação e comprometimento. Por mais que exista obrigatoriedade, nunca pode ser realizado impositivamente. É preciso motivar, envolver, apaixonar!

Deve haver uma política de valorização das Escolas Institucionais e nesse aspecto muito pode contribuir o processo avaliativo, em especial para demonstrar o quanto uma efetiva política de formação institucional é transformadora e pode

resultar em adesões sociais. A força institucional das Corregedorias pode auxiliar nessa valorização, com as ponderações necessárias de reconhecimento das realidades distintas e da complexa situação social, política e econômica, que atinge também o Ministério Público.

Registra-se, em finalização, que somente se compreende a avaliação das escolas pelas Corregedorias, em uma atitude de colaboração, de compreensão e de valorização da política de formação institucional e é nessa projeção que se acredita em sua possibilidade construtora e transformadora.

5. CONCLUSÕES

As inquietações são propulsoras de intervenções na realidade, de transformações. Produzir conhecimento implica projetar-se ao novo, às descobertas, a outros horizontes... “Aprender e ensinar” desbrava, enobrece, constrói, desconstrói, ilumina, encanta... Quem se permite conhecer, pesquisar, descobre caminhos, alternativas, transforma-se e transforma sua realidade. Não há limites ao processo educacional, valorativo, formativo, democrático, contextualizado socialmente.

Nessa perspectiva, a trajetória construída neste texto, ao antever uma avaliação das Escolas Institucionais do Ministério Público pelas Corregedorias, como pesquisa avaliativa, revela-se como perturbadora, instigadora de outras ações e propostas, que, ao desmistificar, permite construir, criar, transformar.

Nenhum processo de pesquisa é isolado. Ele afeta, interage com pesquisador e pesquisado. Por essa razão não há como sair ileso, sem transformação. A interlocução entre Corregedorias e Escolas pode e deve ser reciprocamente transformadora.

Com os contornos dos sujeitos, avaliador e avaliado, e suas racionalidades, demonstra-se que os dois órgãos têm uma finalidade comum: o aperfeiçoamento e a efetividade do Ministério Público brasileiro. Não são antagônicos, como o designativo semântico e simbólico parece enunciar. Mas para que atuem em colaboração, necessária a mudança paradigmática e a adoção de novas posturas, inclusive de abordagem metodológica.

Para isso deve haver uma ruptura da resistência, que vem se produzindo e reproduzindo, sistematicamente.

A autocrítica, o autoquestionamento, a autoavaliação devem ser práticas institucionais em todas as dimensões. Devem ser exercícios propulsores de novas atuações de maior efetividade. E devem ocorrer tanto nas corregedorias quanto nas escolas. Integram o processo de conhecimento e com ele o processo de superação de práticas, de estruturas e *habitus*⁵⁸, que já não correspondem às exigências institucionais e sociais contemporâneas.

58 Categoria metodológica de: Bourdieu, 2007, p. 59-64. Trata-se de um modo de agir, que envolve conhecimentos adquiridos, práticos e posturas incorporadas.

Como instituição democrática, o Ministério Público deve projetar-se em pluralismo também de conhecimento, permitindo rever suas estruturas, sua política e suas formas de implementá-la e racionalizá-la.

Não há como não reconhecer a existência de uma política do Ministério Público e de uma política educacional formativa, implementada pelas escolas. Políticas desenhadas a partir dos fundamentos constitucionais. Políticas que registram valores, escolhas, ações, intervenções, omissões, racionalidades e sujeitos.

A partir desse reconhecimento, desenha-se uma proposta de pesquisa avaliativa, com metodologias e técnicas específicas para cada modalidade apresentada: política, de processo e de resultados. Como pesquisa deve seguir um plano de avaliação, um plano investigatório, com questões centrais a responder e com objetivos definidos. Exige um domínio teórico e técnico, mas como avaliação interna desafia as Corregedorias a buscar esse conhecimento metodológico, superando o empirismo e as respostas antecipadas por concepções prévias.

As dificuldades e desafios são muitos. Há vários Ministérios Públicos em um só: o brasileiro. E com esse universo plural há o universo plural das Escolas Institucionais avaliadas, com suas diferenças valorativas, estruturais e organizacionais.

Há ainda a desmotivação crescente e o consumismo imediatista do processo de conhecimento, que se acentua pelas dificuldades de uma rotina massificada de demandas, sempre urgentes. Cada vez mais busca-se conhecer em menos tempo, com menor grau de dificuldade, com menor grau de complexidade, com menor envolvimento produtivo e cognitivo.

A ausência de autonomia das Escolas Institucionais revela-se como um dos maiores problemas para a formulação e implementação de uma política educacional, a interferir diretamente na avaliação. Ainda que possa haver uma autonomia formal, ela acaba se inviabilizando pela inserção das escolas em uma estrutura organizacional dependente da Administração superior em todos os aspectos.

Como avaliar e indicar mudanças de um órgão que não tem poder efetivo? Como exigir autonomia de um órgão que de fato foi gestado como auxiliar e secundário para a instituição? Talvez porque a educação, apesar de seu *status* constitucional, ainda seja vista como direito de menor importância, a ser desconsiderada, a ser relativizada, em detrimento de outros que para o sistema, inclusive para o Ministério Público, considerem-se mais relevantes.

Essas questões precisam ser enfrentadas internamente e talvez a melhor alternativa seja a avaliação, que comporta o diagnóstico e as propostas transformadoras, valorizadoras das Escolas Institucionais, dos Ceafs.

Parafraseando Gaston Bachelard⁵⁹, é necessário que a pesquisa avaliativa das Escolas Institucionais permita ultrapassar o excesso de precisão da quantidade

59 BACHELARD, Gaston. *A Formação do espírito científico*: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 261.

para atingir o reino da qualidade, que exige uma visão democrática e crítica do conhecimento.

A proposta que aqui se enuncia é pensar a avaliação correicional como instrumento de aperfeiçoamento e de diálogo institucional, e não como mais uma corrente impositiva a restringir a autonomia, o processo democrático, aberto e plural da formação educacional do e para o Ministério Público.

É preciso, apropriando-se das palavras e ideias de Boaventura de Sousa Santos, despedir-se, com alguma dor, de lugares seguros, de uma estabilidade que imobilizou a instituição, para descobrir uma racionalidade mais plural e onde a atuação institucional seja uma aventura encantada e desbravadora⁶⁰.

Com a esperança na transformação, que a pesquisa avaliativa, o conhecimento e a educação podem realizar, permanece-se acreditando, idealizando, projetando... para outros paradigmas que edifiquem o Ministério Público que a sociedade espera e urgentemente clama.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. *Conversas com quem gosta de ensinar: (+ qualidade total na educação)*. 14. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2012. 128p.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 316p.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. Tradução Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 86p.

_____. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 311p.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *O ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 328 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

60 Santos, 2010, p. 58.

_____. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso: 10.fev.2017.

_____. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

CALEFFE, Luiz Gonzaga; MOREIRA, Herivelto. *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. 244 p.

CARNEIRO, Maria Francisca. *Pesquisa jurídica na complexidade e transdisciplinaridade*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2015. 115p.

GOULART. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. 310p.

_____. Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*, v. I, p. 217-237, 2016.

_____. Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*. No prelo.

GOULART, Marcelo Pedroso et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, Ano 4, n. 7, p. 45-58, jan./jun. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

_____. *Fundamentos da metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 295 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 65-68.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247 p.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 16. ed. Tradução Maria D. Alexandre e Maria Alice Araripe de Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2014. 350p.

_____. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre, Sulina, 2015. 120p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 92p.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 304p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva et al (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva et al. (Coord.). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; São Luís: Gaep, 2013. p. 19-107.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 339 p.