

# AS ESCOLAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO: AS RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS NO DISTRITO FEDERAL, ENTRE 2001 E 2007

**Denise Gisele de Britto Damasco**

Universidade de Brasília  
denise.damasco@gmail.com

**Resumo:** O objetivo desse artigo é compreender as Recomendações públicas expedidas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Observamos que houve diversas interpretações sobre o sentido das Recomendações pelos promotores de justiça. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa que será relatada nesse artigo foram: análise de conteúdo de sessenta e quatro recomendações públicas e entrevistas semi-estruturadas realizadas com quatorze promotores de justiça. Os resultados relatados confirmam que as Recomendações se referiram aos instrumentos e a operacionalização da ação do Estado, mesmo que tenham pretendido garantir o direito à educação no DF.

**Palavras-chave:** políticas públicas em educação; ministério público; recomendação pública

## INTRODUÇÃO

Esse artigo baseia-se nos resultados de uma pesquisa de mestrado<sup>1</sup> realizada entre 2006 e 2008, no programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica.

Apresentamos os resultados dessa pesquisa de cunho qualitativa, referente à análise documental e às entrevistas<sup>2</sup> realizadas com quatorze promotores de justiça do Ministério Público do DF e Territórios.

Esse artigo está dividido em três partes: na primeira tratamos do sentido de Recomendação, finalidades, o amparo legal, terminologia e o entendimento dos Promotores sobre as mesmas. A segunda parte desse artigo diz respeito ao processo de elaboração das Recomendações, seus autores, destinatários e resultados das mesmas. Na terceira parte apresentamos a análise documental de sessenta e quatro Recomendações públicas, expedidas entre 2001 e 2007. Destacamos que as Recomendações foram classificadas em quatro categorias de acordo com a atuação da Proeduc no sentido de garantir: a) o acesso à educação; b) a permanência do aluno com qualidade na escola; c) a participação na gestão escolar e finalmente; d) a natureza do espaço público da escola.

## A RECOMENDAÇÃO PÚBLICA: LEGISLAÇÃO, TERMINOLOGIA, LIMITES E POSSIBILIDADES

A Recomendação pública é um dos instrumentos de atuação do Ministério Público<sup>3</sup>. Segundo os Promotores entrevistados, a Recomendação “é um grande instrumento que nós temos” (E 03) e “a lei complementar coloca a Recomendação como um instrumento de atuação do Ministério Público” (E 10).

De acordo com a legislação vigente, o MP e suas Promotorias podem expedir Recomendações, a fim de visar à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, aos direitos e aos bens cuja defesa cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Para um Promotor entrevistado: “As Recomendações têm uma previsão legal. Não é uma mera invenção do Ministério Público. Ela é prevista na lei complementar do MP e está aqui no nosso código” (E 05).

A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público podem implicar a responsabilidade de quem lhe der causa, bem como as requisições do MP serão feitas, fixando-se prazo razoável para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada<sup>4</sup>.

O ato de expedir Recomendações não é recente. Em alguns textos de filósofos<sup>5</sup>, observamos que fazer listas de Recomendações era um hábito. Principalmente John Locke como educador expõe suas idéias em uma longa lista de Recomendações, repartida em sessenta e cinco sessões. Mais tarde, em 1685, Locke envia novamente outra lista à família de seu educando com oitenta e duas sessões de Recomendações. Em diversas ocasiões em que Locke atuou como preceptor em famílias abastadas ele redigiu Recomendações e observações a seus educandos mesmo após ter encerrado suas atividades de educador em tais famílias.

Entendemos que uma das dificuldades para compreensão sobre o conceito e finalidade de uma Recomendação é proveniente do próprio termo, oriundo do verbo “recomendar”. Percebemos que mesmo entre os próprios Promotores entrevistados há ambigüidades quanto à obrigação ou não de se cumprir uma Recomendação:

Eu já ouvi de pais, de educadores, quanto à terminologia. Quando acabava uma reunião, vinha um professor perguntando se a Recomendação tinha caráter obrigatório, caráter coercivo. E a gente respondia que tinha. Às vezes confunde porque está recomendando. (E 08)

É uma Recomendação como o próprio nome diz: então a obrigatoriedade do cumprimento é uma coisa questionável, mas assim você já alerta os agentes públicos que está havendo uma falha naquele serviço [...] (E 12)

Os Promotores de justiça que participaram dessa pesquisa definiram as Recomendações e sua importância e destacamos dois posicionamentos: a) primeiramente, as Recomendações são consideradas uma possibilidade de diálogo entre o Ministério Público e o Poder Executivo, no caso a Secretaria de Estado de Educação do DF; b) em segundo lugar, as Recomendações são uma ordem a ser cumprida, sendo inclusive uma forma de atuação unilateral do Ministério Público.

Assim, em primeiro lugar, apresentamos o entendimento de Recomendações como um diálogo, um movimento, um processo. O Ministério Público inicia o diálogo, alertando o Poder Executivo que o que está ocorrendo não está correto, no seu entender. O Poder Executivo recebe esse alerta e se posiciona. Verificamos que a Recomendação n. 02 de 19 de abril de 2001, questiona inclusive o leitor ao definir “interesse público” como se houvesse um diálogo efetivo:

E qual é o interesse público, no caso em questão? Interesse público é o interesse da coletividade, corresponde às aspirações almejadas licitamente por toda comunidade administrada. O interesse público não é personalizado, mas se dirige a benefícios que a coletividade pretende usufruir. (RECOMENDAÇÃO N.02, 2001)

Um dos entrevistados destaca que caso tivesse havido um primeiro contato e diálogo entre o Ministério Público e o Poder Executivo ao se detectar as falhas e os problemas, talvez nem se houvesse necessidade de se propor Recomendações. Tudo teria sido resolvido anteriormente. Dos quatorze entrevistados, cinco manifestaram sua compreensão de Recomendação como um diálogo. Destacamos dois desses depoimentos:

Eu acho que a Recomendação é uma forma que o MP tem de estabelecer um posicionamento, mas que muitas vezes a Recomendação não precisa ser o ponto final. Às vezes, **a Recomendação pode abrir o MP para um momento de diálogo** (grifo nosso). Serve mais como uma ponte de diálogo para dizer que estamos percebendo isto desta forma e a legislação diz isso e isso e nós recomendamos que fosse feito desta forma. (E 01)

Então a Recomendação tem essa grande virtude de ser um diálogo. [...] uma Recomendação cria esse caráter oficial e estabelece esse diálogo de uma forma mais formal. Então a Recomendação tem essa função: estabelecer **um diálogo oficial** (grifo nosso). (E 10)

Compreendemos, no entanto, que a Recomendação pública ao pretender ser o início de um diálogo entre as Proeduc e o Poder Executivo se torna um diálogo construído com coerção, tendo em vista que o destinatário da Recomendação é obrigado a responder à mesma. É um diálogo tensionado, pois se pode “cobrar do administrador” (E 10) uma resposta. Há uma intimidação subjacente, cuja finalidade é o ajuste de condutas. Entendemos que a Recomendação pode ser uma intimidação a uma das partes para que se corrija e mude de comportamento.

O Promotor entrevistado (E 10) afirma que o MP e o Promotor de justiça não tem conhecimento efetivo do que ocorre nas escolas. Um diálogo prévio, antes da expedição de Recomendações, poderia não apenas esclarecer determinada situação como evitar também constrangimentos para ambas as partes.

Em segundo lugar, apresentamos o entendimento de Recomendações como um uma ordem a ser cumprida. Cinco Promotores entrevistados compreendem e explicitaram em suas falas que a Recomendação é um instrumento eficaz porque ela deve ser obedecida. Existe uma obrigatoriedade em cumprir esse instrumento legal do MP. Isso porque a Recomendação significa a constatação de um direito à educação violado que deve ser imediatamente reparado, pois segundo o entrevistado (E 03) “a Recomendação tem de ser cumprida” e “deve ser observada” (E 14). E ainda

A Recomendação já por si só é a constatação de que o sistema não está funcionando. [...] Nós temos uma Recomendação como um sinal vermelho. [...] **A nossa parte é dizer que não se deve fazer apenas se quiser, são obrigados a fazer** (grifo nosso). (E 04)

Quando aquele direito é violado reiteradamente e aí nós procuramos fazer a Recomendação que **deve ser observada e obedecida** (grifo nosso). (E 06)

Quando há uma Recomendação **tem que ser cumprida** (grifo nosso). O pessoal fala que não vai cumprir, mas depois que baixar uma ordem, uma determinação acabou. (E 07)

Como vemos um dos maiores questionamentos quanto às Recomendações é a respeito de seu cumprimento ou não. Os entrevistados (E 03) e (E 01) apresentam a Recomendação como um alerta e caráter educativo. A Recomendação em si, ao não ser cumprida, não gera sanção. O entrevistado (E 03) também destaca que o não cumprimento da Recomendação, porque não há previsão de sanção na mesma, não impede que o gestor tenha que responder por meio de medidas judiciais.

O descumprimento da Recomendação não gera por si só uma sanção. Este descumprimento vai gerar ao MP a necessidade de propor medidas que gerem sanção. [...]E daí dependendo do que tipo de violação, podemos entrar com **medidas judiciais** (grifo nosso) que tenham como foco a política pública em si, o Estado, o Distrito Federal e algumas vezes até a própria pessoa do administrador, do gestor. (E 01)

E justamente, antes de você entrar com uma Ação, é você não só alertar, mas dizer como é que deve funcionar em relação ao direito a educação. Não é porque o MP disse que deve que funcionar assim ou não. É o que a lei , a norma determina. (E 03)

O problema entre a norma, a lei vigente e o direito está presente no âmbito escolar. A gestão escolar definida por um Promotor entrevistado reflete que entre o direito e a lei há uma distância, pois os princípios de razoabilidade, legalidade e discricionariedade permeiam a gestão. Segundo o Promotor entrevistado:

Proporcionalidade e razoabilidade. A idéia de uma boa direção de escola, de uma boa equipe de direção de escola é resolver o máximo, porque dentro de uma norma, você tem algumas exceções a ela que você pode resolver, não será necessariamente ilegal. Você não pode é ir totalmente contra uma norma. [...] Existem situações dentro da administração pública que você tem como resolver. (E 06)

Como compreendemos que a Recomendação é um texto, esse texto pode ter várias interpretações. Para um Promotor entrevistado: “[...] tem muitas maneiras de você dizer uma coisa” (E 07). Tanto as Recomendações quanto as leis podem ter interpretações opostas inclusive,

[...] porque é perfeitamente possível em algumas questões de direito de terem posições diametralmente oposta. Um pensa A, outro pensa B, dentro da mesma norma. Pensamentos completamente opostos. A lei tem interpretações, mas o direito? Questões de lei podem não ser questões de direito”. (E 10)

Segundo Lyra Filho (1984) as normas são meios de expressão do direito, ou seja, as normas estão em constante progresso. Esse autor admite que em geral, o direito se apresenta por meio de uma norma, mas que isso é apenas a embalagem.

Reconhecemos que as Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 tentaram estabelecer, de certa maneira, uma comunicação entre tais instâncias de poder, as Proeduc e a

SEEDF. Contudo, constatamos que, quando o fizeram, geraram uma tensão também entre tais instituições. Essa tensão aconteceu pelo desconhecimento desse instrumento de atuação do MP por parte de muitos gestores escolares e também pelo sentido do termo “recomendar” como alguma coisa optativa e não obrigatória.

O Promotor entrevistado (E 05) aponta como limite de uma Recomendação o fato de a mesma não vincular, ou seja, não gerar juridicamente uma sanção: “A Recomendação em si não tem caráter vinculativo, mas as conseqüências de não-cumprimento da Recomendação sim. Não é obrigatório cumprir” (E 05).

Percebemos ao longo da experiência de gestão em uma escola pública que o não conhecimento desse instrumento faz com que o gestor cumpra uma Recomendação sem questionar as Proeduc sobre a mesma. Cumprir sem questionamento pode esbarrar no princípio da discricionariedade. Esse princípio significa que o Poder Executivo é responsável pela gestão e pela ação. Esse não é o papel do Ministério Público, que, no entanto, o assume ao exigir cumprimento da Recomendação. A própria palavra “discricionária” indica segundo Ferreira (1987) que é algo sem restrições e sem condições.

Entretanto, Cyrino (2000) alerta que um desafio para aqueles que compreendem o direito como um processo dinâmico, é quebrar a redoma da “discricionariedade administrativa”. Assim, alguns juízes sem qualquer fundamento ou reflexão não analisam certas questões alegando que é matéria imune ao Judiciário, e que qualquer ingerência pode ferir a legitimidade do governante. Assim, para o entrevistado (E 10):

Por mais que eu recomende ao diretor da escola: Faça A ou faça B. Quem tem a função profissional de dirigir escola é ele. Ele tem que decidir. Ele que faça o que ele achar o que deve fazer. É ele ali o diretor [...]. (E 10)

A decisão sobre o cumprimento da Recomendação é do gestor, segundo o Promotor (E 10) e não da comunidade escolar. Esse gestor segundo o entrevistado (E 10) tem todas as informações necessárias para determinar a conveniência<sup>6</sup> da Recomendação:

Então não vamos cumprir a Recomendação. E o que o Promotor vai poder falar disso nada? Nada. **Quem tem que gerir a coisa é o administrador** (grifo nosso). [...] Nós cobramos responsabilidade de todos os agentes públicos porque eles têm responsabilidade pela coisa pública. Nós somos órgãos fiscalizadores dessa questão. A ação não é nossa. (E 10)

O Promotor entrevistado esclarece que a ação não pertence ao MP e sim ao gestor que administra. O Ministério Público é um órgão fiscalizador. A responsabilização pode chegar ao gestor público caso se comprove omissão e o direito à educação continue violado:

Então eu recomendo que faça A, e o administrador faz o A, e o A dá errado. A Recomendação do Promotor era maluca e o gestor adotou, então é igualzinho cumprir ordem ilegal. **Se o gestor cumpre a Recomendação do Ministério Público cegamente e dá errado então a culpa é dele também** (grifo nosso). [...] Tanto o Promotor como gestor podem ser responsabilizados. (E 10)

O princípio da discricionariedade estabelece que o Poder Executivo tem legitimidade para atuar por ter sido eleito. A Recomendação define discricionariedade como:

Essa indicação, conforme determina a lei, obedece à discricionariedade. Vale lembrar o que ensina o professor HELY LOPES MEIRELLES, eminente administrativista brasileiro, sobre o poder discricionário (*in* Direito Administrativo Brasileiro, ed. Malheiros, 23ª edição, p.103):

“*Poder discricionário* (grifo do autor) é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.”

Esse poder discricionário não significa liberdade ilimitada do administrador em praticar o ato administrativo discricionário, porque estará sempre subordinado à lei, no que disser respeito à competência, forma e finalidade. Ou seja, o ato discricionário somente poderá ser praticado por autoridade competente, obedecendo à forma legal e atendendo ao interesse público, que é a finalidade legal de todo ato administrativo. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2001)

Assim, quando um gestor público atua e o MP o fiscaliza, propondo uma ação de correção, nem todo gestor público procura refletir quanto ao que lhe foi proposto. O gestor público, cidadão comum desconhece, muitas vezes, o peso e os limites de uma Recomendação. No bojo das Recomendações não há explicação a respeito do fato de o mesmo poder dialogar com o MP na resolução de um problema.

Temos os termos “cumpra-se” nas Recomendações. A Recomendação é, então, vista como um instrumento de força, constrangedor por ser uma ordem e até mesmo uma possível ingerência que fere a discricionariedade. Observamos que há um diálogo tensionado, pois o objetivo é o ajuste de conduta. Caso esse ajuste de conduta não aconteça, poderá ocorrer a judicialização de um conflito.

Cyrino (2000) destaca que a ausência de políticas públicas ou sua insuficiência devido à falta de formulação ou de execução é uma violação efetiva de direitos fundamentais podendo ser judicializáveis, ou seja, passíveis de serem entregues ao Poder Judiciário. Alerta que a atuação do Judiciário, em seu entendimento, não pode ser encarada como uma interferência entre Poderes. Se um Poder deveria agir e não agiu, é necessário ser corrigido. Esse controle de atos omissivos do Poder Executivo é intitulado controle de legalidade, pois a ausência ou insuficiência de políticas públicas impede o acesso à cidadania e dignidade. Esse autor destaca ainda que o papel do Estado é estar voltado para a finalidade pública, cabendo ao Judiciário compreender que não existe neutralidade e que “pela sentença justa, se modifica o mundo fático além do mundo jurídico” (*idem*, p. 175).

Discutir e propor a judicialização dos conflitos faz com que, no senso comum dos cidadãos, o MP e o Poder Judiciário sejam a mesma coisa. Até a distinção entre uma Recomendação e uma Ação Civil Pública desaparece fazendo com que o leigo pense que tais instrumentos se assemelham. A Recomendação precede à Ação Civil Pública. A Recomendação é mais ágil e está na esfera extrajudicial. A Ação Civil Pública está na esfera judicial e é mais lenta. Nela o Poder Judiciário foi acionado e se pronuncia, julgando o conflito.

O ideal seria que a situação ou o conflito fosse resolvido sem que o Poder Judiciário fosse acionado. Assim, os entrevistados afirmaram que a Recomendação tem um caráter de orientação ao Poder Executivo, um caráter pedagógico, pois a judicialização é sempre pior.

O MP na atuação junto às políticas públicas tem muito caráter pedagógico, porque tem o caráter de orientação a respeito dos direitos, das violações, da legislação, o que tem de ser adequado. (E 01)

Com a Recomendação, a gente se dirige à autoridade que a gente entende estar operando de forma ilegal, errada e a gente aponta a forma correta para atuar. (E 10)

A Recomendação: ela é uma dos instrumentos que o Ministério Público tem para trabalhar. Ela visa à melhoria do serviço. **O embate é pior** (grifo nosso). Então quando a Recomendação chega, na verdade, muitas vezes você já tentou negociar por outras vias, em reuniões. (E 12)

A Recomendação na área de educação se mostrou eficaz, porque é uma maneira de você não judicializar as questões. (E 14)

Para evitar a judicialização dos conflitos Promotores de justiça das Proeduc lançaram mão reiteradamente do uso de Recomendações, já formuladas, pois existe a possibilidade de se reedição das Recomendações. Esse procedimento foi recorrente nas Proeduc:

Eu não cheguei a fazer nenhuma Recomendação. Eu cheguei a usar outra Recomendação. [...] Até demanda havia. Eu estava há cinco meses. A Recomendação serve como um aviso. **Mas é muito melhor um mau acordo do que uma boa briga. Não que o MP não queira brigar** (grifo nosso). Muitas vezes a escola ou qualquer outro órgão público não sabe com agir. A Recomendação vem para dar esse apoio. (E 05)

A judicialização não é a solução para outros Promotores entrevistados. O embate não é o melhor caminho a ser seguido. Para alguns Promotores o fato de reeditar a Recomendação evita uma judicialização do tema. Assim, a Recomendação seria um aviso, evitando o embate. Percebemos que a contradição reside no fato de os Promotores saberem que certos direitos à educação estão sendo violados ao longo dos anos e tomarem como atitude a reedição de Recomendações<sup>7</sup>. Ao reeditarem por diversas vezes uma Recomendação há subjacente a idéia de que esse direito à educação tem sido constantemente violado.

Constatamos nas falas dos Promotores uma prudência ao se levar um tema<sup>8</sup> ao Poder Judiciário, pois os mesmos têm consciência dos limites desse Poder “[...] porque o Judiciário já está abarrotado [...] e depois mesmo que uma Ação seja julgada favorável, executar contra o poder público é uma dificuldade muito grande” (E 14).

Inclusive, temas levados ao Poder Judiciário, como a contratação temporária de professores no Distrito Federal foram igualmente alvo de novas Recomendações, pois enquanto a Recomendação é rápida, o Poder Judiciário é moroso.

## ELABORAÇÃO DE RECOMENDAÇÃO PÚBLICA: ORIGEM, FUNDAMENTAÇÃO LEGAL, AUTORES, DESTINATÁRIOS E RESULTADOS

A decisão para elaboração de uma Recomendação surge a partir de atendimentos realizados nas Proeduc, intitulados procedimentos de investigação preliminar (PIP) ou até de denúncias feitas em jornais de circulação nacional e regional.

As Recomendações procuram ser minuciosas para esclarecer o direito à educação violado e como o mesmo deve ser corrigido. Para um dos Promotores entrevistados, as Recomendações surgem dos atendimentos que são feitos nas Proeduc ou “[...] muitas vezes a gente começa por uma matéria no jornal que tem alguma coisa e vamos apurar. Ou então são problemas pontuais que aparecem” (E 03). E ainda:

[...] quando há necessidade de fazer uma Recomendação é porque houve uma instauração de um procedimento de investigação e houve uma série de contatos, nenhuma Recomendação saiu assim como primeira notícia. Ela vem nascendo de uma demanda. (E 04)

Os Promotores entrevistados justificaram que na elaboração da Recomendação o fato de listarem a fundamentação legal acontece porque a mesma tem também um caráter de orientação:

[...] E esta orientação tem que ter a fundamentação para eu saber de onde vem: Por que eu tenho de agir diferente? Por que alguém está me dizendo que eu tenho de agir diferente? E o que eu estou fazendo de errado? Então era importante que a gente esclarecesse qual era o fundamento da Recomendação, até com este aspecto pedagógico. (E 01)

A identificação das Recomendações analisadas nesse estudo foi realizada por meio de uma pesquisa eletrônica no sítio da Proeduc e também foram requisitadas in loco. Todas as Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 tiveram como amparo legal a Constituição Federal de 1988. Outras tiveram também amparo legal do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Nacional de Diretrizes e Bases de 1996. Em alguns casos, temos normas infralegais citadas nas Recomendações públicas.

Outras Recomendações têm como amparo legal também a LDBN/96, como a Recomendação n. 03 de 13 de maio de 2002, que além de citar seus artigos e incisos, ainda explicita a necessidade de lisura no processo de escolhas dos membros dos Conselhos escolares e equivalente. Há Recomendações que não apresentam os artigos, nem incisos ao citar uma Lei. Para o entrevistado (E 08) é importante apresentar o embasamento legal nas Recomendações e concordamos com o mesmo quanto a essa necessidade:

**A nossa Recomendação só pode ser emitida e elaborada pautadas em lei e regulamentos e em atos normativos** (grifo nosso). Então toda a nossa fundamentação é o descumprimento de uma legislação. Então a gente vinha na hierarquia de norma: Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, depois o ato administrativo. (E 08)

Entretanto dois entrevistados contradizem a fala do entrevistado (E 08), pois para os mesmos não há necessidade de Recomendações porque há norma e leis a serem seguidas. Assim sendo as Recomendações são desnecessárias:

Agora, eu acho que muitas Recomendações seriam desnecessárias. Tem muita Recomendação que está na lei, que é **óbvio** (grifo nosso). [...] Várias pessoas que eu conto algumas Recomendações, perguntam: Por que recomendamos se é óbvio? [...] A Recomendação não pode criar uma norma, não criamos leis, obviamente. Muitas vezes, **a gente interpreta a lei e diz como deve ser feito** (grifo nosso). (E 03)

Nem sempre é fácil compreender o que é “óbvio”, principalmente no que se refere à legislação escolar infralegal. Toda norma e lei são textos e textos são passíveis de interpretações. Os Promotores percebem que em diversos momentos a orientação quanto à legislação é o melhor caminho para se atingir o pleno direito à educação.

Observamos que os autores das Recomendações podem ser os Promotores, os Promotores adjuntos ou ambos. Inclusive há Recomendações públicas de autoria de Promotores oriundos não somente da Proeduc, mas de diversas Promotorias do DF, realizando um trabalho inter-Promotorias<sup>9</sup>. Particularmente em 2001 houve Procuradores de Justiça que compartilharam a autoria de Recomendações públicas.

Para os entrevistados esse procedimento “é comum” (E 05) e mostra que as Proeduc trabalham em conjunto com outras Promotorias do MPDFT. É possível atrelarmos a preocupação do entrevistado (E 12) a respeito da “questão pessoal” ao fato de termos na construção do Estado brasileiro uma confusa e ambígua relação entre a coisa pública e a coisa privada. Segundo Mendonça “a forma de dominação política, no patrimonialismo, não estabelece divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada” (Mendonça, 2000, p. 55). Percebemos que para o entrevistado (E 12) a assinatura conjunta em Recomendações é relevante na medida em que significa que o Promotor “não está agindo de maneira pessoal”. Com as entrevistas realizadas nesse estudo constatamos que os destinatários de Recomendações podem ser quaisquer cidadãos pertencentes a um órgão público ou mesmo de entidade privada.

Dos quatorze Promotores entrevistados, sete manifestaram que há expectativa positiva quanto aos resultados das Recomendações expedidas. Salientam, entretanto que são cientes que nem todas deram resultado, mas que as Proeduc podem requisitar do destinatário de Recomendações suas ações, de acordo com o prazo estipulado na mesma.

As Proeduc ao lançarem uma Recomendação criaram um movimento em relação a um direito à educação que poderia ser violado. Percebemos que para garantir esse direito, conforme afirma o entrevistado (E 14), outras instituições também se mobilizaram em prol da educação, como o Batalhão Escolar e à mídia, por exemplo.

#### ANÁLISE DOCUMENTAL DAS RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS ENTRE 2001 E 2007

Constatamos que 80% das sessenta e quatro Recomendações públicas no DF foram dirigidas majoritariamente à Secretaria de Estado de Educação do DF, representante do Poder

Executivo local. Em menor escala, tivemos 11% das Recomendações endereçadas à Rede Privada de Ensino. Em 9% dos casos, as Recomendações foram encaminhadas ao Sistema de Ensino do DF como um todo, ou seja, dirigidas à Rede Pública e à Privada. Concluímos que de 2001 a 2007, houve uma predominância de Recomendações públicas endereçadas à Rede Pública de Ensino do DF. Acreditamos que isso reflita o perfil do MP em desencadear um processo de responsabilização e de fiscalização do bem comum e público e os interesses individuais e coletivos, conforme a legislação vigente.

Das sessenta e quatro Recomendações expedidas entre 2001 e 2007, cinqüenta e sete foram referentes à Educação Básica tornando premente a necessidade de se ter políticas públicas mais eficientes para esse nível de ensino. Como características gerais das Recomendações destacamos em 2001 a existência de explicações teóricas quanto ao direito à educação nas Recomendações. Isso não aconteceu posteriormente. Acreditamos que as Recomendações de 2001 tenham características mais explicativas por ser o primeiro ano da criação dessa Promotoria especializada em Educação e a necessidade de se afirmar a presença da mesma.

Em 2002 temos como características gerais das Recomendações a parceria com a Promotoria do Consumidor, sobretudo em Recomendação referente ao tema ligado às carteirinhas escolares. As Recomendações de 2002 são mais objetivas, curtas e não identificam quem foram os reclamantes das mesmas. Há inclusive uma Recomendação dirigida ao SENAC sobre cursos técnicos, que não se relaciona à Educação Básica da Rede Pública do DF.

As Recomendações do ano de 2003 seguem o mesmo padrão das do ano anterior. Entretanto, observamos que em algumas Recomendações há um preâmbulo no início da Recomendação, a quem a mesma se dirigiu, no caso Subsecretário de Inspeção Pública e aos gestores escolares.

Em 2004 tivemos uma Recomendação sobre o cumprimento de calendário escolar que foi dirigida a seis segmentos escolares: Conselho Escolar, Secretaria Escolar, Direção, professores, pais e alunos. Em 2004 as Recomendações foram lançadas ao longo do ano praticamente mês a mês. Entretanto em 2005, observamos que houve um lapso no lançamento de Recomendações e de maio a outubro não constatamos Recomendações públicas expedidas. Nesse mesmo ano, constatamos ainda temas repetidos de Recomendações<sup>10</sup> de anos anteriores.

As dez Recomendações expedidas em 2006 surgiram apenas ao final do ano: de outubro a dezembro em 2006. Uma Recomendação com o mesmo tema foi expedida duas vezes: uma para Rede Pública e outra para Rede Privada. Destacamos como tema de Recomendação de 2006: a) a segurança escolar tanto na entrada quanto na saída das escolas; b) e a segurança escolar no transporte e nas dependências da escola.

Em 2007 o tema da segurança escolar foi recorrente, bem como a repetição do tema referente às prestações de contas das APM, a proibição de bebidas alcoólicas nas escolas ou no perímetro escolar. A Recomendação referente ao Plano de Carreira dos docentes da SEEDF, especificamente sobre a gratificação de dedicação exclusiva do Professor. Essa Recomendação

repercutiu no âmbito da própria SEEDF no final do ano de 2007, fazendo com que todos os professores dessa instituição reiterassem seu pedido de gratificação sob pena de ter o pagamento referente à mesma suspenso.

A partir dos temas abordados nas Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 no DF, constatamos que houve uma ampliação na demanda de direitos à educação pela comunidade em geral.

Ao detalharmos os temas mais abordados nas Recomendações, verificamos que a atuação das Proeduc na garantia do direito à educação no DF se relaciona à sua atuação pela garantia de acesso à educação, garantia de permanência do aluno na escola com qualidade de ensino, garantia de participação na gestão escolar e, finalmente, pela garantia do espaço público na escola pública.

Ao separarmos por categorias as Recomendações, encontramos: a) dez Recomendações referentes ao direito de acesso à educação; b) quarenta Recomendações públicas sobre a permanência do aluno com qualidade de ensino na escola; c) oito Recomendações públicas a respeito do direito à participação na gestão escolar e, finalmente, d) seis Recomendações públicas referentes às privatizações ou concessões do espaço público das escolas para entidades privadas, ou seja, a garantia do espaço público na escola pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo objetivou compreender a atuação das Proeduc e de suas Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007. Destacamos que a pesquisa registrou as Recomendações desenvolvidas pelas Proeduc em período limitado de tempo.

As Proeduc, ao expedirem suas Recomendações entre 2001 e 2007, pretenderam garantir o direito à educação no DF, muitas vezes de maneira pontual, rápida e precisa. Constatamos que algumas Recomendações se referiram às políticas públicas de forma mais ampla, porém a maioria referiu-se aos instrumentos e a operacionalização da ação do Estado.

Houve interpretações díspares do sentido de Recomendações públicas. Alguns entrevistados afirmaram que a Recomendação é um processo, diálogo e outros acreditam que essa é uma ordem a ser obedecida, uma atitude unilateral, inclusive uma obviedade. As Recomendações ao longo desse período tiveram características diferentes, evidenciando os diferentes entendimentos sobre esse instrumento. Percebemos que a Recomendação pública, pôde servir em alguns momentos de mediação entre o MP e o Poder Executivo e em outros momentos, serviu de instrumento de força e constrangimento.

Compreendemos as Recomendações como uma atividade extrajudicial do MP que em tese poderia ser mediadora entre o direito/ o cidadão/ o Estado. Houve um movimento em relação à defesa do direito à educação com a criação das duas Proeduc, entretanto, acreditamos ser precipitado afirmar que as Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc têm corrigido políticas públicas de Estado, no sentido de garantir acesso, permanência com qualidade, participação e o espaço público da escola pública.

## NOTAS

### (Endnotes)

- 1 Dissertação defendida em 2008 e intitulada: “O direito à educação e a atuação das Promotorias de Justiça e Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007, sob orientação de Erasto Fortes de Mendonça.
- 2 Iremos nos referir aos promotores entrevistados com o código [E].
- 3 Lei 75/93, art. 6º, inciso XX.
- 4 Lei 75/93, art. 8º: expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.
- 5 Em obras de alguns filósofos, como em Kant (2004) e em Locke (2007) encontramos o termo “recomendar” no sentido de orientar, instruir.
- 6 Segundo Cyrino (2000) o ato administrativo deve ser praticado de acordo com a oportunidade e conveniência, verificando se o mesmo é adequado, compatível, proporcional e eficiente para atender a finalidade pública.
- 7 Como exemplo de Recomendação reeditada encontramos aquelas referentes ao uso de bebidas alcoólicas nas escolas ou no perímetro escolar e bem como as Recomendações sobre transporte escolar.
- 8 Constatamos como um dos temas levados ao Poder Judiciário, como a contratação temporária de professores no Distrito Federal foram igualmente alvo de novas Recomendações, pois enquanto a Recomendação é rápida, o Poder Judiciário é moroso.
- 9 Isso ocorreu com a Recomendação pública sobre as carteiras de estudantes em que a Promotoria de Defesa do Consumidor aliou-se à Proeduc, em 2002.
- 10 Em nossa pesquisa, tratamos dessa repetição utilizando o termo “reedição” de Recomendação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério Público da União. Define as atribuições das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e dá outras Providências. Portaria nº 500, de 25 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_, Ministério Público da União. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

CYRINO, Públio Caio Bessa. Sistema de Garantias da Infância e Juventude: o papel articulador dos Conselhos de Direito e dos Conselhos de Educação. In: **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília, 2000; págs. 144-181.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. O direito à educação e a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. (Mestrado). Universidade de Brasília, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nacional. 11ª ed. 13ª impr. 1987.

KANT, Emmanuel. **Réflexions sur l'éducation**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 8ème édition, 2004.

LOCKE, John. **Quelques pensées sur l'éducation**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 2007.