

EDUCAÇÃO E PANDEMIA DE COVID-19: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN.

Education and the Covid-19 Pandemic: The Performance of the Rio Grande do Norte Prosecutor's Office.

Raquel Silveira

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.

Flávio Carneiro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 3.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

SILVEIRA, Raquel; CARNEIRO, Flávio. EDUCAÇÃO E PANDEMIA DE COVID-19: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 4, n. 3, p.55-72, set./dez., 2025.

Resumo

Durante a pandemia de Covid-19, o direito constitucional à educação foi atingido pela necessidade de distanciamento social, o que gerou mudanças nas dinâmicas de ensino-aprendizagem e no acesso à escola. Diante da insuficiência da Administração, atores do sistema de Justiça, especialmente os membros do Ministério Público, foram provocados a participar de debates para induzir a implementação ou fiscalização de políticas públicas, por intermédio de ferramentas judiciais e extrajudiciais. Esta investigação objetivou compreender a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte relacionada ao direito à educação durante a crise sanitária, valendo-se pesquisa exploratória-descritiva e análise documental. Destacou-se a extrajudicialidade como meio para fomentar a execução de políticas, preservando a autonomia decisória e estimulando diálogos interinstitucionais para contribuição de outros atores.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Extrajudicialidade. Diálogos interinstitucionais.

Abstract

During the Covid-19 pandemic, the constitutional right to education was affected by the need for social distancing, which led to changes in teaching and learning dynamics and access to schools. Faced with the inadequacy of the Administration, actors in the justice system, especially members of the Public Prosecutor's Office, were prompted to participate in debates to induce the implementation or enforcement of public policies through judicial and extrajudicial tools. This investigation aimed to understand the role of the Public Prosecutor's Office of Rio Grande do Norte in relation to the right to education during the health crisis, using exploratory-descriptive research and documentary analysis. Extrajudiciality stood out as a means of promoting the implementation of policies, preserving decision-making autonomy and stimulating interinstitutional dialogues for the contribution of other actors.

Keywords: Policies. Extrajudiciality. Interinstitutional dialogue.

1 INTRODUÇÃO

Anunciada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em março de 2020, casos de infecção pelo novo coronavírus já eram noticiados, no entanto, desde o final de 2019 a partir da China, reclamando a atenção de autoridades sanitárias mundiais. No Brasil, assim como nos demais países, não houve exceção à necessidade de implementação de medidas de distanciamento social e suspensão massiva dos serviços públicos, seguindo o caráter dinâmico e imprevisível de disseminação da Covid-19.

Ainda que sob ataque político e ideológico, tais ações foram amplamente difundidas em todo o território nacional por períodos de execução e abrangência variáveis de acordo com os dados epidemiológicos dessa pandemia que apresentavam realidades desiguais até mesmo em regiões do mesmo território.

Todavia, a busca prioritária pela segurança sanitária e preservação de vidas, principalmente da faixa da população vulnerável e acometida de comorbidades, trouxe impactos multidimensionais, não se excetuando, portanto, a ocorrência de prejuízos para a efetividade do direito à educação. Como direito fundamental, ele está estabelecido constitucionalmente como universal e para sua implementação devem concorrer o Estado e a família que, em razão de sua essencialidade, evitarão lapsos prestacionais e, igualmente, retrocessos. Contudo, a prestação dos serviços educacionais durante os tempos de pandemia da Covid-19 enfrentou diversos desafios a partir dos efeitos negativos verificados com o distanciamento social.

No final do primeiro ano de pandemia, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2021), mais de cinco milhões de crianças e adolescentes brasileiras, na faixa etária de seis a dezessete anos ficaram impossibilitadas de prosseguir regularmente o ensino formal. Dessa maneira, o fechamento das escolas e a posterior implementação, emergencialmente, de ensino remoto evidenciaria a desigualdade social ante a dificuldade para o acesso tanto à internet quanto aos equipamentos que viabilizassem o seu uso.

Nesse cenário inédito e complexo, gestores públicos foram desafiados a adotar medidas intersetoriais para garantir a continuidade da aprendizagem, ainda que remotamente. Também foi necessário adaptar serviços públicos e combater a evasão escolar, sobretudo entre famílias em situação de vulnerabilidade.

Muitas ações governamentais, contudo, mostraram-se ineficazes ou tardias. O início da pandemia impôs desafios à saúde e, igualmente, à educação. Em alguns casos, houve paralisação prolongada das atividades escolares; em outros, surgiram novas estratégias para assegurar o direito à educação.

Diante dessas dificuldades, agentes do sistema de Justiça, como o Ministério Público (MP), foram acionados a fomentar a atuação estatal na manutenção dos serviços. Com atribuições constitucionais e legais ampliadas, cabe ao MP defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, fiscalizando a ação governamental, inclusive extrajudicialmente.

Essa atuação pode ser decisiva em contextos críticos, como o da pandemia, promovendo relações interinstitucionais que influenciam os rumos das políticas públicas. A depender do contexto, o MP pode assumir uma postura indutora ou impositiva.

A pesquisa permitiu responder aos seguintes questionamentos: como se caracterizou a atuação do MPRN, durante a pandemia da Covid-19, no que tange ao controle da política pública de educação? De que maneira esta atuação possibilitou a indução de caminhos para adoção de medidas pelo Executivo? Diante disso, esta investigação objetiva compreender a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) no que tange à efetivação do direito à educação no contexto da pandemia da Covid-19, de acordo com emprego de metodologia exploratória-descritiva e análise documental.

O presente artigo organiza-se, além desta introdução e das contribuições finais, em cinco partes. A primeira apresenta a legitimidade da atuação do sistema de Justiça nas hipóteses de falhas das ações governamentais. Na segunda parte, discute-se o significado da atuação sociopolítica do MP na defesa dos interesses coletivos, a exemplo do direito à educação, com base na postura resolutiva de agente transformador da realidade social. Na sequência, reflete-se sobre o desafio de implementação do direito à educação por parte da gestão pública durante a pandemia de Covid-19. A quarta parte aborda o panorama da pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Norte (RN) e a sua repercussão sobre o direito à educação no estado. Posteriormente, serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa realizada, possibilitando a análise da atuação do MPRN na defesa do direito à educação durante a crise sanitária.

2 A FALHA ADMINISTRATIVA COMO MOTIVAÇÃO PARA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Como indicado por Couto e Arantes (2006), a constitucionalização de políticas públicas na Constituição Federal de 1988 (CF88) habilitou a sociedade para o seu pleno desenvolvimento a ser perseguido por metas programáticas pelos gestores públicos para cumprimento dos direitos de cidadania, com repercussões de ordem política e institucional sobretudo quanto à sua dependência em relação ao jogo político e das forças em disputa. Assim, depreende-se que existem relações de confluência para a garantia do exercício de

direitos fundamentais entre as Políticas Públicas, Direito e Política, para impedir que aqueles direitos sejam negligenciados ou violados.

Essa elevação de políticas públicas à qualidade de norma constitucional é tematizada pela ciência política. Para aqueles autores, o catálogo de direitos e garantias fundamentais, quanto a seu *status* e eficácia, foi a expressão de que a CF88 tenha consagrado formalmente como norma constitucional “diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro” (Couto; Arantes, 2006, p. 43).

Em outras palavras, Arantes (2021, p. 301) acrescenta que esse perfil de Constituição *policy-oriented* “não apenas cumpre seu papel clássico de subordinar os atores políticos e institucionais às suas regras e princípios, mas se converte ela mesma em instrumento de governo em meio às relações entre poderes e no interior da Federação”.

Portanto, essas normas, ditas programática e dirigentes, preveem objetivos a serem alcançados por meio de políticas públicas e comandos na implementação de seus planos de governo que explicitam valores a serem perseguidos pelos agentes públicos de todos os poderes, sejam legisladores ordinários, gestores públicos ou membros do sistema de Justiça (juízes, defensores públicos, promotores de justiça).

Verifica-se que, em um momento de aparente erosão da cidadania e crescente aumento de desigualdades, o processo de redemocratização consubstanciou a expansão das atribuições dos integrantes do sistema de Justiça com base na CF88 por intermédio do alargamento de possibilidades de sua atuação para a tutela dos direitos fundamentais e defesa dos interesses da sociedade no paradigma constitucional.

Nesse contexto, os órgãos da Justiça passaram a atuar como importantes agentes políticos e interlocutores entre Estado e sociedade nas questões envolvendo políticas públicas sociais em meio às promessas políticas não cumpridas, com propósito de contribuir com enfrentamento de problemas públicos relacionados às suas atribuições jurisdicionais. Para isso, defende-se que a noção a respeito dessa esfera pública seja ampliada, abrangendo uma pluralidade de públicos, interesses e opiniões, bem como dimensões conflitivas e potenciais opressivos (Garcia *et al.*, 2018). Assim, restaria englobada a atuação dos atores do sistema de Justiça, especialmente dos membros do Ministério Público, na solução das angústias sociais.

Tendo em vista a relação entre Política e Direito, entende-se o interesse público como o princípio capaz de conciliar justiça e legitimidade próximo à questão política com a qual não se pode fundamentar uma concepção de justiça política senão uma concepção política de justiça, conforme Filgueiras (2012). Assim, aquele princípio norteia as políticas públicas, revelando sua natureza política em sociedades plurais e complexas, mostra-se fundamental à consolidação de uma concepção republicana de democracia. Dessa maneira, “o interesse público reflete uma prática de cidadania, tendo em vista o marco constitucional e os processos deliberativos que ocorrem na dimensão da esfera pública” (Filgueiras, 2012, p. 343).

Como observado por Barroso (2005, 2013), já que ultrapassada a fase de inércia dos órgãos judiciais em relação às escolhas políticas antecedidas de planejamento administrativo, o sistema de Justiça experimenta um menor comedimento na prática do controle de políticas públicas para o enfrentamento de um histórico déficit de materialização de direitos no contexto pós-Constituição de 1988.

Isso porque o novo texto constitucional remeteu aos *players* do sistema de Justiça garantias funcionais e institucionais capazes de dotar o exercício de suas atribuições com um poder político suficiente para invalidar atos administrativos e legislativos (Santos; Marques; Pedroso, 1996) com base em sua linguagem, argumentação e racionalidade próprias, incidente sobre inúmeras matérias que antes eram deixadas exclusivamente para os processos político-administrativo ou legislativo ordinário, mas que foram, a partir de então, constitucionalizadas.

Essa transformação acompanha a crescente complexidade social e disso decorre, portanto, a participação do sistema de Justiça na política governamental. Sob pretexto de concretizar os valores e fins constitucionais, as instituições jurídicas lidam, então, com questões que deveriam ser tratadas pelas instâncias políticas tradicionais, repercutindo, portanto, em uma transferência de poder decisório e no desempenho de um papel ativo no panorama institucional brasileiro relacionado à eficácia, e efetividade dos direitos sociais (Arantes, 2021).

Dessa forma, essa iniciativa parece remodelar a clássica tripartição da estrutura do Estado pela qual as funções de administrar, legislar e julgar estariam vinculadas a órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Por esse dogma montesquiano, caberia exclusivamente ao Poder Executivo a função de orientar a burocracia pública com base em

sua discricionariedade e cujo mandato decorre da vontade popular, definindo “o que, quando e como fazer com relação às decisões e aos atos que são necessários nas políticas públicas” (Dias; Matos, 2019, p. 45).

Convém lembrar que as ações governamentais são orientadas para a satisfação de necessidades e direitos sociais instituídos com base no programático texto constitucional, observadas, portanto, regras de natureza legal-institucional-constitucional (Monteiro, 1991) a partir das condições materiais do Estado, sem desprezar, para isso, elementos sociais e políticos.

3 A AÇÃO POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR E FISCALIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Assim, quando verificada a omissão, insuficiência ou falha dos Poderes Executivo e Legislativo no cumprimento de seus deveres prestacional e legiferante, respectivamente, referentes à “realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2006, p. 38), recai sobre as instituições do sistema de Justiça, notadamente o MP, a vocação de induzir e fiscalizar a atuação do Executivo – o que não foi diferente durante a pandemia de Covid-19.

E isso operacionaliza-se via controle de políticas públicas na busca por garantir o cumprimento dos valores constitucionais, na qualidade de instância de integridade (Ackerman, 2009) ou como agência de *accountability* horizontal (Carvalho; Leitão, 2011; Kerche, 2009; O'Donnell, 1998) em relação às medidas implementadas pelo poder público. O MP assume, então, importante papel como agente político (Arantes, 2002), sendo também responsável pela transformação da realidade social e defesa de interesses públicos sob o viés coletivo.

Assim, a atuação do MP na defesa e promoção do reconhecimento dos direitos dos cidadãos lhe confere a condição de instituição de garantia (Souza, 2020). Dessa forma, a instituição associa a interpretação constitucional à realidade em uma prática hermenêutica da CF88 que reconhece a necessidade de corresponsabilização política quanto ao desempenho promocional de políticas públicas a cargo originariamente da administração pública (Santos; Marques; Pedroso, 1996). Nessa perspectiva, o MP vincula-se tanto à efetivação e aplicação da lei como à tutela de direitos, para a qual retira legitimação

diretamente do ordenamento jurídico-constitucional, catalizando aquilo que Spink (2013) entende como encontro entre as linguagens impositiva de direitos e a discursiva de ação.

Elabora-se e implementa-se, então, ações de fiscalização e controle de políticas públicas em um sistema público que deixa de realizar espontaneamente a satisfatividade de direitos a que se obrigara transformando-se em centros de decisão (Secchi, 2010) e garantidores da cidadania (Santos, 2007), carregando um conteúdo promocional do direito à Justiça. Nessa perspectiva, é flagrante o diálogo interdisciplinar entre as Políticas Públicas, Direito e Política para o enfrentamento de problemas públicos multifacetados e que comportam quantidade ou qualidade considerável de atores imersos em uma multiplicidade de relações.

Isso os eleva à condição de constituintes de uma nova arena política para o exercício de cidadania e efetivação dos direitos fundamentais (Vianna, 1999, 2002), adentrando na esfera da justiça distributiva, ou seja, buscando a implementação de uma política pública em torno de objetivos de solidariedade social e de reconhecimento da universalidade dos direitos fundamentais positivados e que envolvem conflitos com conteúdo social, político e econômico (Noronha, 2010). De uma forma ou de outra, os referidos atores partem da existência de um problema público, podendo influenciar a sua inserção na agenda governamental.

Assim, aqueles órgãos do sistema de Justiça passam a empreender atividades para além da figura de intermediário no exercício de controle, como nos casos de judicialização de políticas públicas (Rodrigues, 2020). Nessa remodelação da teoria da separação dos poderes orientada para a satisfação de direitos constitucionalmente positivados, garante-se a efetividade dos direitos negligenciados pelos agentes políticos originários a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional, relacionando políticas públicas às leis.

Como apontado por Silveira *et al.* (2021), emergiu-se, assim, um Ministério Público como uma instituição de grande prestígio na sociedade brasileira e notabilizado na luta pelos direitos dos cidadãos, capaz de ocupar espaços antes vazios e carentes de atenção pública, diante da evolução da sociedade e de suas necessidades. Essa postura aproxima-se do sentido de “órgão tutelar” (Da Ros, 2009) não apenas se contentando o ordenamento jurídico que o *Parquet* venha a exercer uma função protetora da liberdade individual que busca, ao representar a sociedade civil, substituí-la, avocando-se único titular verdadeiramente capaz

de defender seus interesses e de agir em prol de um bem público que transcenda as motivações particulares, potencialmente presentes na atuação direta destes grupos.

Projeta-se, portanto, sob o prisma da filosofia política, a atuação que a instituição deve desempenhar como importante protagonista no âmbito da sociedade civil, como defendido por Machado e Goulart (1992), objetivando a tutela de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos ou individuais indisponíveis, em juízo ou fora dele, dotando-lhe de independência funcional, bem como autonomia administrativa e financeira capazes de salvaguardar valores democráticos, sobretudo para aplicação de recursos financeiros em políticas judiciárias para eficiência no cumprimento de suas atribuições.

Independente de respostas dos atores do Judiciário, o MP passa a operar em um novo horizonte, então, de modo mais eficiente para solução de complexos conflitos sociais por ferramentas extrajudiciais em busca de resolutividade, celeridade e segurança jurídica, com repercussão, inclusive, no acesso à justiça (Souza, 2020). Situa-se, portanto, “em uma posição metafísica ao abandonar critérios ontologizantes e reconhecer-se como uma criação social fundada e dinamicamente (re)interpretada à luz da Constituição” (Coura; Fonseca, 2018, p. 11).

Logo, mostra-se que, sob o viés de uma premissa política, jurídica e sociológica, o Judiciário não é único e tampouco o exclusivo espaço estatal de promoção da justiça. Com isso, a atuação extrajudicial do MP incorpora instrumentos como a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, adotando o diálogo como norteador dessa nova maneira de resolver conflitos, divergindo da tradicional, litigiosa e processual. A atuação judicial se torna pontual e excepcional, uma vez que essa atividade no plano extrajudicial resolutiva, proativa e independente incorpora um perfil voltado à negociação, e não à reação (Ziesemer; Zoponi, 2021).

Inobstante constituírem atribuições do *locus* ministerial, a atuação do MP, sob o ponto de vista social, recai sobre causas relevantes no exercício do seu poder de agenda, seletividade e racionalidade das atividades. Isso significa uma progressiva ampliação quantitativa e qualitativa do seu campo de trabalho. Dessa maneira, aquela atuação torna-se apropriada aos desafios sociais contemporâneos e ao paradigma do Estado democrático de direito, como explanado no item a seguir com base nas normas constitucionais e legais referentes ao direito à educação.

4 O AGRAVAMENTO DOS DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Limitados pelo panorama de crise sanitária, os agentes públicos empenharam-se para a continuidade do processo educacional. Direito de todos e dever do Estado e da família, o direito à educação deve ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho como previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988). Adicionalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação dispõe que o ensino será ministrado, dentre outros, pelo princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (Brasil, 1996).

Com essa configuração, o regime jurídico assegura a educação como política pública que, nessa qualidade, deve ser contínua e ininterrupta a fim de promover o desenvolvimento individual e a dignidade humana. Contudo, o histórico *déficit* educacional brasileiro já se mostrava elevado e a efetividade do direito à educação representa um desafio recorrente para a gestão pública.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua – PNAD, no módulo educação 2019 (IBGE, 2020), 51,2% dos adultos não concluíram o ensino médio e 20,2% das pessoas de 14 a 29 anos não completaram alguma das etapas da educação básica, seja por terem abandonado a escola, seja por nunca a terem frequentado. Evidencia-se, então, que o ingresso no sistema educacional por intermédio da matrícula não é suficiente para garantir o direito à educação. O acesso e a permanência na escola deverão ser viabilizados por políticas públicas ou programas de ação governamental que vincule a todos os poderes públicos e reconheça a prioridade do direito à educação (Duarte, 2007).

No Brasil, tal cenário, certamente, foi agravado por força da suspensão das aulas em razão da necessidade de distanciamento social e fechamento das escolas por mais de um ano em virtude da pandemia da Covid-19. O impacto das medidas de prevenção foi particularmente grave para crianças mais vulneráveis e marginalizadas, assim como para suas famílias, exacerbando disparidades já existentes tanto nos sistemas educacionais como em outros aspectos de suas vidas. Nesse rol, destaca-se interrupção da aprendizagem, má nutrição, lacunas nos cuidados às crianças, aumento das taxas de abandono escolar, maior exposição à violência e à exploração (UNESCO, 2020).

Como aponta Cordeiro (2021), diferentemente do que ocorre para políticas públicas setoriais de saúde e de assistência social, não existe um sistema nacional de educação, prevalecendo, portanto, a autonomia dos entes federados para organização dos respectivos sistemas de ensino, sob coordenação da União por intermédio da política nacional de educação. Sob ausência de uma arquitetura institucional mais organizada, cabe a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, ainda, à União. Esse desenho organizacional favoreceria, portanto, a oferta de respostas descoordenadas por parte das redes de ensino para o enfrentamento da crise sanitária com diminuto poder de influência e intervenção por parte do governo federal e de sua ideologia negacionista.

No item a seguir, será abordado o cenário institucional e político da efetivação do direito à educação no RN em contexto de pandemia, trazendo-se ao debate, principalmente, seus efeitos práticos e os contornos de atuação do MP.

5 A DINÂMICA DA PANDEMIA DE COVID-19 E O PROBLEMA PÚBLICO PARA MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO NORTE: COMPREENDENDO O CONTEXTO LOCAL

Em 13 de março de 2020, o Ministério da Saúde publicou a Nota Técnica n.º 9/2020-CGPROFI/DEPROS/SAPS/MS (Brasil, 2020) para veicular orientações de prevenção ao novo coronavírus no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE). Nesse instrumento, reconhece-se que as escolas são ambientes com a circulação de muitas pessoas e que as crianças são um grupo mais vulnerável para o desenvolvimento de doenças.

Em nível local, a partir da vigência do Decreto Estadual n.º 29.524, de 17 de março de 2020, (Rio Grande do Norte, 2020a), ficaram suspensas as atividades escolares presenciais nas unidades da rede pública e privada de ensino no Rio Grande do Norte, inicialmente, pelo período de 15 (quinze) dias. Estima-se que essa medida afetou diretamente cerca de 1,2 milhão de pessoas, entre alunos e funcionários. Isso representa o equivalente a um terço da sua população e pode ter sido ainda maior caso se considere os familiares que sofreram modificações em suas rotinas (Gomes, 2020).

Com efeito, o fechamento das escolas trouxe prejuízos não apenas pedagógicos, mas também emocionais, sociais e econômicos, revelando, ainda, sua potencialidade de

aprofundar o histórico abismo entre o setor público e privado após sucessivas prorrogações. Isso porque enquanto a rede privada no RN teve seu retorno concluído em outubro de 2021, após um processo gradual e facultativo iniciado ainda em julho, a rede pública somente retomou as aulas em fevereiro de 2022 em meio a dissensos entre sindicato de profissionais da educação, a classe política e a sociedade.

A retomada das atividades escolares se deu, primeiramente, em escolas privadas na modalidade remota. Contudo, esta solução não apresentava as mesmas garantias de sucesso de implementação para a rede pública, tendo em vista a larga desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica enfrentada pelas famílias dos alunos matriculadas nas escolas municipais e estaduais. A suspensão das atividades representava mais do que a ausência de aulas, tendo em vista que o distanciamento impôs, por exemplo, a ausência da merenda escolar e da socialização, elementos indispensáveis às famílias usuárias da rede pública de ensino. Assim, esse foi o primeiro desafio da educação.

Em um segundo momento, já com o arrefecimento do contágio e após o início da campanha de vacinação, como solução pretendida, a retomada das aulas presenciais na rede pública de ensino encontrou obstáculos na máquina burocrática estatal, diferentemente dos estabelecimentos privados. Isso porque condicionava-se o retorno presencial à imprescindibilidade de cumprimento de protocolos de biossegurança escolares, envolvendo o fornecimento de insumos e equipamentos de proteção individual em uma infraestrutura que ainda necessitava ser adaptada ao distanciamento entre alunos e professores.

Ademais, a volta às aulas, em geral, implicaria pressão sobre o sistema de transporte público, o que aumentaria a exposição da população à contaminação e, com isso, projetava-se aumento do número de infectados e óbitos, potencializando o risco de sobrecarga no sistema de saúde, como evidenciado nas recomendações do Comitê Consultivo de Especialistas para enfrentamento da Covid-19 do governo estadual em 30 de abril de 2020 (Rio Grande do Norte, 2020b).

Nesse panorama, os efeitos provocados pelas medidas de prevenção à disseminação do novo coronavírus configuraram-se como problemas públicos complexos e multidimensionais, afetados mais ainda pela imprevisibilidade e incerteza do cenário pandêmico. Na busca por garantir a prevenção à doença e a prestação de serviços essenciais diante da dinâmica de transmissibilidade do vírus, gestores públicos foram pressionados, portanto, a apresentar soluções eficazes, eficientes e no tempo adequado seja para conciliar

os interesses da esfera pública com os da classe empresarial e da sociedade civil, bem como para implementar políticas públicas e garantir efetividade aos direitos fundamentais, dentre eles, o direito social à educação.

6 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE PARA PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Considerando essa discussão teórica e da contextualização apresentadas, foram considerados os dados relativos ao cenário local, conforme será a seguir analisado. Foram identificadas atuações relativas ao aspecto pedagógico, a exemplo da recomendação de que não fossem aplicadas avaliações de aprendizagem durante o isolamento social.

Deve-se destacar que a medida se destinava a escolas particulares do município de Natal e estava alinhada à diretriz estadual presente em Instrução Normativa publicada em 5 de abril de 2020 pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) e Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC), sendo, portanto, um reforço aos direcionamentos já adotados pelo poder público.

Também foi emitida recomendação acerca da manutenção de serviço e da cobrança de mensalidades por escolas particulares, indicando forma de flexibilização das sanções contratuais.

Em fevereiro de 2021, uma recomendação conjunta do MPRN indica a necessidade de suspensão de atividades diversas, incluindo aulas presenciais, tendo em vista novo pico de transmissão no estado. Dentre as notícias analisadas, consta também o acompanhamento de eleições do conselho escolar em maio de 2021.

Em sua maior parte, o conteúdo das notícias veiculadas pelo órgão evidenciou um direcionamento da atuação para o acompanhamento e fiscalização da política, dentro dos limites das competências constitucionalmente atribuídas. Como exemplo, podem ser citadas as seguintes notícias “MPRN acompanha retomada das aulas presenciais em Serra Negra do Norte” e “MPRN inicia série de reuniões com prefeitos e secretários de Educação para tratar retomada das aulas presenciais”.

Outro conjunto de medidas, por sua vez, evidenciou um perfil orientativo, já referido em Silveira *et al.* (2023), como notado em “MPRN promove *webinário* para debater retomada de aulas presenciais na rede pública de ensino com gestores” a atividade, realizada em julho

de 2021, era destinada aos secretários municipais de Educação e ao secretário Estadual de Educação, sendo disponibilizado em vídeo no canal da instituição no *YouTube*.

De acordo com a instituição, o objetivo da medida foi disseminar o conhecimento acerca de ações a serem realizadas visando a retomada das atividades presenciais nas unidades escolares. O conteúdo relacionava-se ao cenário epidemiológico na faixa etária pediátrica; orientações para o retorno seguro das atividades escolares presenciais e trazia diretrizes quanto à gestão de ações voltadas à retomada das atividades. As palestras foram ministradas por profissionais, a exemplo de gestores, convidados pela instituição.

Deve ser frisada também a existência de medidas colaborativas, a exemplo de acordo firmado entre o MPRN e a Cruz Vermelha para a desinfecção de escolas da rede pública de ensino em Mossoró, a título de indenização por dano moral coletivo ao consumidor.

Cite-se o caso das medidas voltadas ao retorno das atividades presenciais em escolas. Após a atuação recomendativa que prevaleceu até a metade do ano de 2021, em outubro do mesmo ano foram identificadas medidas judiciais sobre o tema, a exemplo do ajuizamento de ação para que Prefeitura de Mossoró retomasse aulas presenciais.

Com isso é possível captar a ideia de que o MPRN, atuou não somente no controle de legalidade, mas participou diretamente nas decisões políticas com base na influência nas etapas do ciclo de políticas públicas, principalmente, referente à implementação de medidas. Dessa forma, a instituição influenciou na afirmação da democracia e até mesmo na garantia de cidadania, uma vez que ambas se relacionam à efetividade dos direitos reconhecidos no texto constitucional. Essa efetiva agregação social e promoção da cidadania a partir não só de fundamentos jurídicos, mas, igualmente, de elementos sociais reconhece que meramente a previsão normativa de direitos sociais não é capaz de produzir uma reordenação na atividade administrativa tampouco a sua concretização governamental.

7 CONCLUSÕES

Os desafios enfrentados pela educação brasileira não surgiram com a crise sanitária. Os cortes progressivos de orçamento sofridos nesse setor e, por conseguinte, a impossibilidade de concretização e manutenção de políticas públicas educacionais contribuem para um cenário de *déficit* de aprendizagem e cada vez maior de evasão escolar, inclusive no Rio Grande do Norte.

Ressalta-se, então, que não compete exclusivamente ao Ministério Público a contribuição para a melhoria da situação educacional, mas à uma articulação entre família, sociedade e Estado, assim como dispõe a CF88.

Da análise procedida foi possível constatar que, durante a pandemia de Covid-19, o MPRN atuou para garantia à educação preferencialmente pelas vias extrajudiciais, utilizando-se de recomendações aos poderes públicos e criando espaços para diálogos interinstitucionais. Com isso, observa-se a preocupação de preservar a autonomia decisória do administrador, atuando como indutor da ação estatal.

E, frente a esse contexto, o MPRN dispôs de ferramentas baseadas em perfil de atuação resolutiva e dialogal, capazes de sensibilizar e mobilizar a atuação de variados setores da sociedade em prol da efetivação do direito à educação. Futuras pesquisas poderão ampliar essa análise comparando a ação de Ministério Público de outros estados brasileiros, a fim de verificar como variações institucionais e socioeconômicas influenciaram o grau e o impacto do controle das políticas educacionais durante a pandemia de Covid-19. Tal comparação permitiria identificar diferenças e semelhanças na atuação dos Ministérios Públicos estaduais frente à educação durante a pandemia, revelando padrões ou divergências institucionais.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, B. **A nova separação de poderes**. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ, Sumaré, Fapesp, 2002.

ARANTES, R. B.. STF e Constituição *policy-oriented*. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 1, p.299-342, jan./jun., 2021.

BARROSO, L. R.. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de direito administrativo**, n. 240, abr./jun., 2005.

BARROSO, L. R.. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 864-939, set./dez. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. *Nota Técnica n.º 9, de 12 de março de 2020*. Orientações de prevenção ao novo Coronavírus no âmbito do Programa Saúde na Escola, 2020. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=14148:pnae-covid19> . Acesso em: 18 fev. 2022.

BUCCI, M. P. D.. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, E; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, ano 6, n. 2, p. 399-422, jul./dez. 2010.

COURA, A. de C.; FONSECA, B. G. B. da. Ministério Público Democrático e Resolutivo: pressupostos de uma inexorável e necessária reinvenção. In: SILVA, R. M. da. **O Ministério Público e a Constituição Federal**: 30 anos de vigência do novo pacto de direitos fundamentais – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CORDEIRO, F. G.. A garantia do direito fundamental à educação e a pandemia da Covid-19: accountability do Ministério Público. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**, ano 1, edição 1, jan./jun., 2021.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B.. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 6, 2006.

DA ROS, L. Ministério público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 1, 2009.

DIAS, R.; M., FERNANDA. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos-1 ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

DROR, Y.. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma – São Paulo : Fundap, 1999.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, n.100, 2007.

FILGUEIRAS, F. Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, jan./abr. 2012.

FIOCRUZ. **Boletim Especial**: Balanço de dois anos da pandemia Covid-19 (janeiro de 2020 a janeiro de 2022), 2022.

GARCIA, A. S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 16, núm. 2, pp. 163-185, 2018.

GOMES, L. H. Suspensão de aulas atinge 1,2 milhão. **Tribuna do Norte**. Natal, 18 de março de 2020. Seção Natal, 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domícilios Contínua – PNAD**, módulo educação, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KERCHE, F. **Virtude e Limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Biblioteca Edusp de Direito, 2009.

UNESCO. **Consequências adversas do fechamento das escolas**, 2020.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação, 2021.

GOULART, M. P. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. São Paulo: Led Editora de Direito, 1998.

MACHADO, A. A.; GOULART, M. P.. **Ministério Público e direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

MONTEIRO, J. V. **Legislatura e políticas públicas**. Instituto Nacional de Administração. Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação, nº 2, dez., 1991.

NORONHA, R. Políticas públicas judiciais: dentro do Tribunal, fora do processo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. [S. l.], n. 15, 16, 17, 18 (2007) (2008) (2009), 2011.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-53, 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual n.º 29.524, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre medidas temporárias para o enfrentamento da Situação de Emergência em Saúde Pública provocada pelo novo Coronavírus (COVID-19), 2020a. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200318&id_doc=677489 . Acesso em: 18 fev. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. *Considerações técnico-científicas sobre a influência do fechamento de estabelecimentos de ensino para controle da pandemia de Covid-19 no estado do Rio Grande do Norte*, 2020b. Disponível em: https://portalcovid19.saude.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/30_04-Recomenda%C3%A7%C3%B5es-quanto-a-fechamento-de-escolas.pdf . Acesso em: 18 fev. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Epidemiologia da covid-19 no RN: Tendência de casos e óbitos, 2022. Disponível em:

<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/sesap/DOC/DOC000000000296788.PDF> . Acesso em: 18 fev. 2023.

RODRIGUES, R. V.. Controle e proposição de políticas públicas de saúde pelo Ministério Público. In: VII Encontro Brasileiro de Administração Pública da Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020, Brasília. Anais [...]. Brasília/DF, 2020.

SANTOS, B.de S; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, p. 29-62, 1996.

SANTOS, B. de S.. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHMIDT, F. **A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Congage Learning, 2010.

SILVA, C. A. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.16, n.45, p. 127-144, fev. 2001.

SILVEIRA, R. M. da C. *et al.* Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n.3, 2021.

SPINK, P. K. Psicologia social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P.de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo : Editora Unesp, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SOUZA, A. A. de. **O Ministério Público como instituição de garantia**: as funções essenciais do parquet nas modernas democracias – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

VIANNA, L. W.. **A judicialização das políticas e das relações sociais no Brasil**. São Paulo: Revan, 1999.

VIANNA, L. W.. **A democracia e os três poderes no Brasil** .Belo Horizonte: Editora da UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ZIESEMER, H. da R.; ZOPONI, V. S. **Ministério Público**: desafios e diálogos interinstitucionais. 2 ed. – Leme, São Paulo: Mizuno, 2021.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Raquel Silveira

Docente do Instituto de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNIRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal/UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e coordena o grupo Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

Flávio Carneiro

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Inovação em Saúde na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPgGIS/UFRN). Pós-graduado em Gestão Pública (IFRN). Graduado em Direito (UnP) e em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Membro da Rede de Pesquisa em Direito e Políticas Públicas (REDE DPP) e da Comissão de Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).