

# O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança<sup>1</sup>

Rayane Vieira Rodrigues<sup>2</sup> 

Carolina Martins Marinho<sup>3</sup> 

DOI: 10.1590/0103-3352.2023.41.269949

## Introdução

A amplitude e o acúmulo de funções do Ministério Público (MP) já são uma questão bastante reconhecida pela literatura no tema. Constitucionalmente, o MP é responsável pela proteção dos interesses difusos e coletivos, o que tem despertado o interesse em estudos que visam identificar sua atuação em diversas áreas de políticas públicas e no cenário político em geral. No campo específico da educação, já foram identificadas várias possibilidades de atuação. Em alguns estados, há atuação exclusiva em educação; em outros, esse tema é tratado conjuntamente com questões da infância e da juventude, isto é, há enorme diversidade entre os Ministérios Públicos e na forma como eles atuam nessa política pública. Além disso, é notável a ocorrência de mudanças significativas

1 O presente trabalho é resultado de pesquisa realizada com apoio do CNPq, Chamada MCTI/CNPq nº 01/2016 - Universal, processo nº 432345/2016-7.

2 Doutoranda em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: vieira.rayane@gmail.com.

3 Professora Visitante do Programa de Graduação e Pós Graduação, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC, Santo Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: carolina.marinho@gmail.com.

em seus desenhos institucionais e, em alguns casos, como no exemplo abordado nesse artigo, foi observado um processo de desespecialização, ou seja, o tema perde a relevância anteriormente conquistada.

Ainda são poucos os trabalhos que buscam compreender quais temas são prioritários e como eles têm sido direcionados pelos Ministérios Públicos. Kerche e Viegas (2023) já apontaram a prioridade dada pelo Ministério Público Federal (MPF) no combate à corrupção em detrimento da defesa de direitos. Porém, pouco se sabe sobre os Ministérios Públicos estaduais, especialmente sua atuação em políticas públicas de educação e quais são os fatores que permitem um tema entrar ou não na agenda de prioridade do MP. Dessa forma, o que explica esse processo de mudança? Quais são os fatores importantes para compreender porque alguns temas são “especializados” e outros não? São essas questões de fundo que orientam nosso trabalho.

A partir de enfoques neoinstitucionais e organizacionais, propomos um modelo de análise sobre o processo de mudança no contexto do Ministério Público estadual. Para tanto, aplicamos o método de estudo a um caso específico: **o processo de especialização e desespecialização do Ministério Público de Goiás (MPGO) para atuar na proteção do direito à educação**. A partir de uma pesquisa mais ampla em que foram levantados dados dos MP dos 26 estados do Brasil (XIMENES et al., 2022), identificamos o MPGO como um caso interessante para a compreensão do processo de mudança organizacional, não apenas porque este MP possuía diversos órgãos especializados em educação em sua estrutura, mas também pelo fato de que a instituição apresentou, recentemente, movimentos de desespecialização em educação, deixando em aberto o porquê dessa alteração institucional.

Utilizamos um conceito de especialização temática que nos permitiu avaliar a especialização em educação nos estados brasileiros, em que pese a grande variação de estruturas em cada estado (XIMENES et al., 2022). Chamamos de órgão especializado aquele cuja atribuição específica em educação foi prevista de forma expressa em norma do próprio MP (em suas leis orgânicas, resoluções, atos ou portarias). O conceito de desespecialização temática, por sua vez, é a reversão deste processo, ou seja, o órgão perde, por meio de uma normativa produzida pelo próprio MP, o seu caráter de especializado, passando a acumular outras temáticas, além da educação, entre suas atribuições.

No caso de Goiás, a especialização na área da educação ocorreu a partir de 2010, acompanhando um movimento nacional liderado pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG).<sup>4</sup> Apesar das capacidades construídas e conquistas obtidas, o período mais recente indica um processo de desespecialização na área, o que suscita a seguinte pergunta de pesquisa: **quais fatores explicam a especialização e a desespecialização em educação?**

Partimos das hipóteses de que (1) estímulos externos vindos dos CNPG e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foram essenciais para promover a especialização em Educação no MPOG e (2) o Procurador Geral de Justiça (PGJ) exerce papel central de liderança na escolha pela especialização ou pela desespecialização da instituição dado as suas atribuições administrativas. Argumentamos ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP (BRASIL, 1993) deixam espaços de autonomia para que cada unidade estadual possa adotar desenhos institucionais específicos, de acordo com as preferências dos seus membros.

Dessa forma, a especialização ou não em determinado tema reflete a distribuição de recursos e a alocação de prioridades na instituição analisada. Essa distribuição é realizada, principalmente, a partir das preferências dos membros que ocupam a administração superior, especialmente o chefe do MP (o PGJ). Além disso, fatores culturais compartilhados pelos membros são essenciais na definição de prioridades. A mudança organizacional observada reflete um processo mais complexo de distribuição de poder dentro da organização e pressões externas vindas do CNPG e CNMP.

Desse modo, o artigo se propõe a compreender como se deu esse processo de mudança organizacional com a especialização no tema de educação, em um primeiro momento e, posteriormente, com a desespecialização no tema. Para tanto, utilizamos de métodos qualitativos, com análise de documentos, dos sites institucionais e de entrevistas, buscando traçar como o desenho institucional mudou no período analisado e o papel de seus membros nesse processo.

4 Associação privada e sem fins lucrativos dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União criada em 1981. No âmbito do CNPG, os Procuradores Gerais (ou os seus representantes) discutem formas de atuação, estratégias e interpretação normativa em determinada questão. De modo específico na temática educacional, há a Comissão Permanente de Educação (COPEPUC), instalada dentro do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) do CNPG, que faz circular cartas sugerindo orientação e/ou posicionamento em determinado tema para todos os MP estaduais e federais.

Selecionamos um recorte temporal que compreende o período de 1998 a 2020 (ano em que foi criada a figura de um Centro de Apoio Operacional (CAO) na estrutura do MPRO e, posteriormente, quando ocorreu a desespecialização) e a narrativa histórica dos eventos foi priorizada.

Constatamos que fatores exógenos (como a atuação do CNMP e CNPG) podem induzir a especialização, mas que, a longo prazo, as mudanças institucionais não permanecem se não forem incorporadas pelos membros da organização. Os fatores endógenos (como o perfil ou a trajetória do PGJ e dos atores em posição de poder) contribuem para a ocorrência de mudança de preferências em face das dinâmicas de estabelecimento de prioridades e alocação de recursos e, conseqüentemente, da estrutura organizacional. Nesse sentido, o caso em estudo nos ajuda a compreender como o ambiente institucional e a distribuição de poder, somados a fatores externos, contribuem para que determinados assuntos entrem para agenda de prioridades do MP, enquanto outros, mesmo que de grande impacto social, recebam menos atenção.

O presente artigo seguirá da seguinte forma: em um primeiro momento, apresentamos como esses espaços de autonomia permitem um processo de mudança no Ministério Públicos. Em seguida, apresentamos uma discussão acerca do processo de especialização, seguida da apresentação dos métodos. Logo após, os resultados são apresentados sobre o estudo de caso. Por fim, a discussão e considerações finais.

## **Autonomia e o processo de mudança**

### **Espaços de autonomia**

Tomamos o conceito de autonomia como (1) a habilidade de organizações públicas em determinar suas preferências e traduzi-las em ações de autoridade (BACH, 2014) e (2) autonomia do indivíduo em influenciar o comportamento de outros atores e na criação ou transformação de mudanças institucionais (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Buscamos compreender como a autonomia do Ministério Público, como organização, manifesta-se na definição de suas preferências, bem como a autonomia do Procurador-Geral de Justiça em promover mudanças institucionais.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP (BRASIL, 1993) definiu uma estrutura padrão para o MP brasileiro. No entanto, aspectos

importantes dessa estrutura foram deixados para as leis orgânicas estaduais e resoluções internas, como, por exemplo, a composição dos órgãos da administração superior e parte importante da definição da estrutura dos órgãos de execução e órgãos auxiliares. Isso quer dizer que todos os MP estaduais detêm semelhanças em seus desenhos institucionais (definidos pela LONMP), mas também especificidades. Assim, aos MP estaduais foram assegurados espaços de autonomia para definirem suas estruturas e, como argumentaremos, o PGJ exerce importante papel no sentido de definir os rumos e a estrutura da organização.

Os MP estaduais podem definir critérios específicos de sua organização por meio de resoluções (ou regimentos) da Procuradoria Geral, do Colégio de Procuradores, do Conselho Superior ou mesmo da Corregedoria Geral. Esses são órgãos da administração superior e são responsáveis por, por exemplo: opinar em questões que envolvem a autonomia e interesse institucional do MP, propor a criação de cargos e serviços e modificações na LONMP; decidir sobre questões de movimentação na carreira, examinar arquivamentos de inquérito civil e de outros procedimentos de investigação; e orientar e fiscalizar atividades e conduta dos membros. Abaixo é possível observar o organograma básico do desenho de um Ministério Público estadual com base na Lei 8.625 de 1993 (BRASIL, 1993), mas que pode variar de um MP Estadual para outro:

Imagem 1 – Organograma básico de um Ministério Público Estadual



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Brasil (1993).

As leis orgânicas específicas de cada Estado destinam-se, justamente, a definirem quais, quantos e como serão os cargos e funções dos órgãos de execução (o Procurador-Geral de Justiça; o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores e Promotores de Justiça) e dos órgãos auxiliares (os Centros de Apoio Operacional (CAO), a Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio técnico e administrativo, os estagiários, entre outros criados pela lei estadual).<sup>5</sup>

Diferentes desenhos institucionais e capacidade institucional podem gerar diferentes processos de especialização nas diferentes unidades estaduais. Esses espaços de autonomia dos MP permitem que os mesmos se ajustem de acordo com as necessidades locais e por meio de preferências perseguidas pelos seus próprios membros e grupos com interesses específicos (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021; VIEGAS, 2020; KERCHÉ, 2018).

Elementos importantes dos órgãos de execução também estão no âmbito da autonomia de cada MP estadual e sobre influência de interesses dos seus membros, tais como a organização das procuradorias e promotorias de justiça. Outros órgãos também podem ser adicionados à estrutura, como os grupos de atuação especial, os núcleos e coordenadorias. Neste estudo, focaremos a análise no Centro de Apoio Operacional (órgão auxiliar), nas promotorias de justiça especializadas (órgãos de execução) e no papel do Procurador-Geral de Justiça (órgão de execução). A especialização ocorre com a criação de Centros de Apoio e promotorias especializadas no tema, por outro lado, a desespecialização é o processo no qual o órgão passa a acumular responsabilidade em outras temáticas, além de educação.

Os Centros de Apoio podem exercer diferentes tipos de funções, a depender de cada Ministério Público, mas, em geral, propiciam função de apoio às promotorias de justiça, produzindo orientações, modelos de atuação, estudos específicos na sua área de atuação, levantamento de jurisprudência. Os coordenadores do CAO são membros escolhidos pelo Procurador Geral de Justiça e, em muitos casos, representam os PGJ em reuniões com poder público, participando de conselhos de políticas públicas ou mesmo em órgãos nacionais (como o Conselho Nacional do Ministério Público) ou associações (como o Conselho Nacional de Procuradores de Justiça).

5 Esse é um desenho básico dado pela LONMP, mas que pode variar de acordo com o Estado.

Sobre o papel do chefe do Ministério Público, é importante ressaltar que o PGJ acumula importantes funções dentro da organização (KERCHE, 2009). Apesar de não existir hierarquia funcional entre os membros, o PGJ desempenha funções administrativas, exercendo certo controle administrativo sobre o MP de seu estado. Dentre suas funções administrativas estão, por exemplo, a criação e transformação de cargos e serviços auxiliares, bem como a designação de membros para ocupar e coordenar tais cargos.

Ressalte-se que o processo de escolha do PGJ importa para se compreender a dinâmica da organização. No Estado de Goiás, uma lista tríplice é formada por meio de voto plurinominal e secreto de todos os membros em atividade na carreira para mandato de 2 (dois) anos sendo permitida uma recondução (GOIÁS, 1998). E, a partir da lista tríplice formada, o governador escolhe e nomeia o novo PGJ. Desse modo, os membros que desejarem alcançar o cargo de PGJ deverão contar com apoio não só da cúpula da organização, mas também da base, representando assim uma agenda e as preferências de um grupo majoritário na instituição.

Nesse entendimento, caso deseje se reeleger, o PGJ deverá conduzir a organização de forma que mantenha o apoio de seus congêneres a uma agenda de preferências que se reflete na escolha dos órgãos executivos e não executivos, moldando determinado perfil institucional do Ministério Público, uma vez que cabe ao Procurador Geral “elaborar e submeter ao Colégio de Procuradores de Justiça as propostas de criação e extinção de cargos da carreira, dos serviços auxiliares e de orçamento anual” (GOIÁS, 1998).

A criação ou a extinção de um órgão especializado, como um Centro Operacional de Educação<sup>6</sup>, e dos cargos que assessoraram esse órgão<sup>7</sup>, são decisões do PGJ que, por vezes, refletem não apenas a preferência individual do PGJ, mas de parte dos membros ou grupo específico que o elegeu e nele confiaram para assegurar propostas representativas demandadas pela classe. Portanto, dois aspectos são essenciais para entender mudanças nessas organizações públicas. Primeiro, esses são espaços de autonomia dos MP estaduais

6 “Os Centros de Apoio Operacional, órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, integram a Assessoria Especial do Procurador-Geral de Justiça. Parágrafo único: Os Centros de Apoio Operacional serão instituídos e organizados por ato do Procurador-Geral de Justiça” (GOIÁS, 1998, p. 29).

7 “ocupar cargo de confiança ou assessoramento junto aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, bem como para exercer as atribuições de Coordenador de Centro de Apoio Operacional e Diretor de Escola Superior do Ministério Público” (GOIÁS, 1998, p. 7).

em que mudanças organizacionais são mais comuns, já que não exigem grandes reformas legislativas. O segundo, está no papel de liderança exercido pelo PGJ e na sua autonomia para realizar mudanças institucionais. Desse modo, esses aspectos se configuram como objetos de mudança ao alcance do chefe/líder do MP estadual, que, por sua vez, detém os meios formais para realizar mudanças estruturais importantes em sua unidade.

### Processo de mudança institucional e organizacional e o Ministério Público

É possível compreender o processo de especialização e desespecialização do MPGO a partir da literatura que trata da mudança institucional e organizacional, na perspectiva das organizações e instituições públicas. Partirmos das visões institucionalistas e organizacionais, pois instituições e organizações estão em constante interação: as primeiras, determinam normativa e estruturalmente as oportunidades de ação; as segundas, usufruem dessas oportunidades e, conforme seu desenvolvimento, podem levar a alterações nas primeiras (NORTH, 1990).

Pelo viés do neoinstitucionalismo, é possível notar que é por meio desses espaços de autonomia que se dão as brechas que permitem diferentes interpretações das regras e, portanto, mudanças e variações entre instituições (MAHONEY; THELEN, 2009), o que explica a variedade entre os MP Estaduais dos 26 estados, ainda que a norma geral que os defina seja a mesma Constituição ou lei infraconstitucional (BRASIL, 1993). Ainda, na visão institucionalista e da teoria organizacional, é importante compreender a posição hierárquica que o ator ocupa e em que medida isso promove ou limita sua autonomia (LOTTA; SANTIAGO, 2017; CHRISTENSEN; LÆGREID; RØVIK, 2020; MAHONEY; THELEN, 2009) e, especialmente, o papel da liderança em promover mudanças organizacionais (CHRISTENSEN; LÆGREID; RØVIK, 2020). No caso em questão, trataremos da importância do papel de liderança exercido pelo PGJ.

A literatura neoinstitucionalista tem oferecido diferentes versões explicativas sobre o processo de mudança institucional. Enquanto o institucionalismo da teoria da escolha racional adota uma visão funcionalista sobre o processo de mudança institucional, isto é, as instituições surgem e se transformam



segundo as vantagens que oferecem (HALL; TAYLOR, 2003), na visão do institucionalismo histórico, as mudanças estariam relacionadas às dinâmicas e interações entre atores (STREECK; THELEN, 2005; THELEN, 2003; THELEN, 2004) e às conjunturas críticas (*critical junctures*). Estas se configuram como “períodos de tempo relativamente curtos durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse” (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 348, tradução nossa). Já segundo a visão sociológica, as formas e práticas adotadas por instituições estariam conectadas com o ambiente cultural e o ambiente organizacional que perpassam as instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

Ainda, é possível entender as causas de mudanças a partir de suas fontes, que podem ser endógenas ou exógenas (LIMA; MÖRSCHBÄCHER, 2016). As mudanças exógenas estariam relacionadas às conjunturas críticas, mencionadas anteriormente (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007), e as endógenas são aquelas relacionadas à agência dos atores (LIMA; MÖRSCHBÄCHER, 2016; MAHONEY; THELEN, 2009; NORTH, 1990; STREECK; THELEN, 2005).

Mahoney e Thelen (2009) desenvolveram, por outro lado, um modelo distinto para a compreensão da mudança institucional. Segundo os autores, são os espaços de interpretação que permitem que os atores implementem regras existentes de novas maneiras. O papel dos atores, que pode variar segundo a posição que ocupam na hierarquia institucional e o poder de veto de que dispõem (MAHONEY; THELEN, 2009), também são elementos relevantes. As mudanças são determinadas, ainda, pelas características do contexto político e da instituição. Dessa forma, a mudança depende de como as regras são tratadas e é fruto das diferentes formas em que as regras são interpretadas, isto é, se há remoção de regras antigas, negligência, alteração da promulgação e/ou introdução de novas regras. O modelo desenvolvido considera tanto as características do contexto político quanto as propriedades das instituições, ou seja, a interação entre fatores endógenos e exógenos.

As teorias neoinstitucionalistas apresentadas também são de grande valia para a compreensão do processo de mudança nas organizações. Christensen, Lægreid e Røvik (2020) desenvolvem a teoria organizacional no setor público a partir de duas perspectivas: instrumental e institucional. A instrumental toma as mudanças como ajustes racionais a novos objetivos e demandas externas.

A institucional percebe a mudança como um processo gradual e que pode se dar a partir da perspectiva cultural ou pela perspectiva do mito.

Para a perspectiva cultural, o conteúdo da mudança é considerado à luz da tradição, que também determinará os métodos de mudança. Não é à toa que essa visão privilegia a continuidade e a dependência de trajetória (*path dependence*). Já a perspectiva do mito entende a mudança como a adoção de métodos e soluções de reforma organizacional considerados aceitáveis pela sociedade; são como fórmulas preestabelecidas. Tanto em um quanto em outro caso, a liderança e direção são elementos essenciais para promoção de mudanças organizacionais, mesmo que nem sempre tenham esses objetivos, já que o papel do líder pode ser a manutenção do *status quo*.

Líderes utilizam-se de instrumentos formais para alcançar objetivos coletivos, em uma relação altamente hierárquica, na visão instrumental. Por outro lado, na visão cultural, a liderança é um processo que ocorre a partir de uma interação informal entre pessoas na estrutura organizacional, de modo que as decisões tomadas por lideranças estariam limitadas por aspectos culturais, sejam eles normas informais ou valores importantes para as organizações. Na perspectiva do mito, por fim, a liderança também é entendida como o exercício de aceitação de mitos e modos impostos às organizações pelo ambiente externo que, por sua vez, também restringe a ação instrumental dos líderes (CHRISTENSEN; LÆGREID; RØVIK, 2020).

Apesar do papel dos líderes e atores ser essencial para o processo de mudança, há ainda outros a serem considerados. Maes e Van Hootegem (2019) vão afirmar que o gatilho para mudança pode estar relacionado com eventos ou fatores no ambiente em que a organização está inserida ou por fatores internos a ela. Na visão do novo institucionalismo, esses são os fatores endógenos e exógenos. Pensando nisso, os autores desenvolveram modelo de sistemas de mudança organizacional que inclui quatro elementos: entrada/*input*; processos que realizam a mudança; efeitos/*outputs*; e o contexto. A entrada (ou *input*) perfaz objetos de mudanças que podem se dar em qualquer aspecto da organização, seja estratégico, estrutural ou cultural. Os efeitos podem estar diretamente relacionados com os objetivos das mudanças ou podem surgir efeitos colaterais não previstos. Ademais, os efeitos dependem do contexto em que a organização está inserida e de fatores relacionados a ela, sejam eles

internos ou externos, e podem ser observados nas organizações ou no contexto social de forma geral. Por fim, o contexto torna os efeitos da mudança ambíguos e diversos, mesmo em casos de estruturas organizacionais parecidas, já que são engendradas por interesses e grupos em competição (CHRISTENSEN; LÆGREID; RØVIK, 2020).

Resumindo, a análise da mudança pode ser realizada a partir de quatro elementos: contexto, objeto de mudança, fontes de mudança e efeitos da mudança, como descrito no Quadro 1. O contexto em que se dá a mudança pode incluir fatores internos, como a cultura organizacional, membros e estrutura, ou fatores externos, como o contexto político, social e econômico, e as instituições e organizações que interagem com a organização em análise. É importante notar que o contexto político é uma preocupação tanto do novo institucionalismo quanto da teoria das organizações. O objeto de mudança pode estar relacionado às estratégias de atuação, à estrutura/design, aos atores e/ou à cultura da organização. As fontes de mudança podem ser endógenas ou exógenas, tendo como origem atores, interpretação das regras, papel de liderança ou conjunturas críticas. Por fim, os efeitos da mudança podem ser individuais, coletivos, na própria organização ou na sociedade, e podem ser predefinidos ou acidentais.

Quadro 1 – Elementos do processo de mudança organizacional

<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatores Internos             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Cultura organizacional, membros da organização e estrutura.</li> </ul> </li> <li>• Fatores Externos             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Contexto político, social e econômico</li> <li>◦ Ambiente institucional e organizacional fora dos limites da organização objeto de análise</li> </ul> </li> </ul>
<b>Objeto de mudança/input</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de atuação             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Decisões tomadas por membros/atores para transformar/melhorar performance da organização</li> </ul> </li> <li>• Estrutura/design             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Arquitetura organizacional ou estrutura onde são realizados processos e sistemas</li> </ul> </li> <li>• Atores             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Mudança no comportamento, conhecimento e habilidades dos atores/membros da organização</li> </ul> </li> <li>• Cultura             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Valores, normas e padrões de ação</li> </ul> </li> </ul>

<b>Fonte da Mudança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endógenos <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Atores, interpretação das regras e Liderança/Direção</li> </ul> </li> <li>• Exógenos <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Conjuntura Crítica</li> </ul> </li> </ul>
<b>Efeitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual e coletivo</li> <li>• Efeitos na organização e sociais</li> <li>• Predeterminados ou acidentais</li> </ul>

Fonte: Adaptação dos autores a partir de Maes e Van Hootegem (2019).

Compreender a especialização e, também, o processo que decorre da desespecialização é, portanto, entender um processo de mudança. São alterações que podem ser percebidas nas estratégias de atuação, na estrutura e design institucional, nos atores e que podem ou não afetar a cultura organizacional e podem ocorrer dado os espaços de autonomia destinados ao MP. Além disso, essas mudanças se refletem também no desenho institucional, como na criação, reforma e extinção de órgãos.

É possível, portanto, propor um modelo para compreender o processo de mudança organizacional considerando diferentes visões e perspectivas desenvolvidas pela literatura. Assim sendo, analisaremos dois momentos distintos: o primeiro, em que ocorreu a especialização; e o segundo, em que houve um processo de desespecialização no tema da educação.

## O processo de especialização do Ministério Público

Dada a grande variação que as estruturas especializadas têm em cada estado, para avaliar a especialização temática nos MP dos estados, Ximenes et al. (2022) construiu empiricamente um conceito de especialização que exigia que a atribuição em educação estivesse prevista de forma expressa em norma específica do próprio MP (leis orgânicas, resoluções, atos, portarias), aplicável tanto a órgãos executivos como a não executivos, determinando atuação exclusiva em educação ou não exclusiva (cumulando educação com infância e juventude). Esse conceito mapeou também órgãos cíveis não especializados em educação, mas que possuíam atribuição expressa para atuar na matéria e não a acumulavam com a atribuição penal. É importante ressaltar que a atribuição em educação foi observada em documentos produzidos em instâncias

internas de gestão dos MP, como os conselhos superiores e as procuradorias-gerais, delineando uma escolha institucional do MP do Estado federativo observado (XIMENES et al., 2022).

Em um contexto mais amplo, a proposta de especialização institucional dos MP decorre de uma exigência internacional no sentido de modernizar, padronizar e racionalizar a prestação de serviços jurídicos do sistema de justiça, em especial do Poder Judiciário e do Ministério Público (HESS, 2011, p. 601). Como consequência, foram aprovadas emendas constitucionais que introduziram princípios de gestão e transparência nos tribunais, bem como ampliaram o controle administrativo e disciplinar de órgãos do sistema de justiça por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), introduzindo modificações na lógica de especialização dos Tribunais (BRASIL, 2004; HESS, 2011, p. 606).

A partir desses incentivos externos para o fortalecimento da especialização temática, o Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça (CNPJ), e o CNMP (órgão acima mencionado) passaram a fomentar a especialização dos Ministérios Públicos Estaduais na temática educacional (STUCHI et al., no prelo). Esse fomento se deu em primeiro lugar com a atuação no CNPJ e, posteriormente, do CNMP, como iremos demonstrar.

Assim, no âmbito da CNPJ foi criada uma comissão específica para discutir educação, a Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) dentro do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH). Nessa Comissão, houve fomento à criação de Centros de Apoio e Promotorias especializadas na área educacional, desde a década de 90, por meio de Cartas e Encontros (de Recife, em 1998; de Canela, de 2000), mas também por meio de termos de compromissos assumidos junto ao Ministério da Educação e à Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude, com a interveniência do Fundo de Fortalecimento da Escola, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Instituto Ayrton Senna (1999, em Gramado, Rio Grande do Sul). Em 2013, houve nova investida no fomento à especialização institucional por meio de recomendação feitas aos Procuradores Gerais de Estado e encaminhadas a todos os MP Estaduais e Federais do Brasil. Em

2014, por meio de um acordo de cooperação técnica<sup>8</sup>, a associação de procuradores gerais assumiu o compromisso de estimular a criação de Promotoria e Centros de Apoio especializados em educação nos diversos MP do país (MEC; CNPG, 2014; STUCHI et al., no prelo).

No âmbito do CNMP, também há um grupo específico para tratar da temática educacional: o Grupo de Trabalho de Defesa do Direito à Educação (GTDDE) (CNMP, 2012), que produziu diversas recomendações, sugerindo aos MP uma ação institucional especializada e focada em educação, como a que indica medidas de articulação para incentivar a priorização da temática da educação infantil no planejamento estratégico das unidades (CNMP, 2015); a que orienta a fiscalização do gasto mínimo em educação (CNMP, 2016) ou a que orienta sobre o que é a alimentação escolar adequada (CNMP, 2018). Até 2020, este grupo (GTDDE) se instalava no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. No entanto, contrariando o movimento de especialização institucional acima mencionado, em 2020, houve uma mudança de orientação no CNMP e o GTDDE fundiu-se com a Comissão da Infância e Juventude, que passou a ser denominada Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE) (CNMP, 2012; 2020a; 2020b). Desse modo, a matéria educacional deixou de ser abordada de forma exclusiva e passou a ser tratada conjuntamente com a infância e juventude, gerando um movimento que aqui chamamos de desespecialização.

Como se pode averiguar na pesquisa de Ximenes et al. (2022), em que se apresentam dados sobre a especialização em educação do Ministérios Públicos no Brasil, há certa consonância entre o pico de criação de estruturas especializadas nos Estados e as ações de fomentos das instâncias de diálogo nacionais dos Ministérios Públicos (CNMP e CNPG). Assim, em 2002, há um crescimento na estrutura de órgãos especializados no país (promotorias, centros operacionais, núcleos, grupos de atuação) e, posteriormente, em 2013, novo pico de criação de órgãos com atuação especializada, ainda que não exclusiva, na área da educação (alcançando 37 promotorias exclusivas em educação, em 11 diferentes Estados) (XIMENES et al., 2022). A pesquisa demonstra que

8 IV Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a COPEDEC/GNDH/CNPG e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia vinculada ao FNDE/MEC para o "estabelecimento de formas de colaboração que concorram para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social na fiscalização do cumprimento do disposto nos art. 205 a 214 da Constituição Federal, bem como para o intercâmbio de informações e outras ações conjuntas".

houve uma disseminação da atribuição em educação para promotorias de justiça em diversas comarcas, para além das capitais do Brasil, que passaram a ter a educação como uma área autônoma, especializada. Demonstra também que os MP passaram a criar instâncias temáticas para estudar iniciativas, ações e estratégias para contribuir com a formação de seus membros e orientar a conduta destes em casos concretos, produzindo atuações coordenadas em âmbitos regionais e estaduais, bem como modelos de atuação replicáveis aos demais membros da instituição, ampliando a atuação no direito à educação.

Por fim, é importante destacar que a coordenação dos órgãos especializados é uma função de confiança, exercida por aqueles que foram nomeados pelos procuradores-gerais dos estados. Em geral, esses coordenadores dos órgãos especializados são também designados para composição das instâncias nacionais de diálogo dos MP, cabendo-lhes participar da construção da agenda desta instância e disseminá-la localmente. Nesse sentido, a recente alteração do CNMP (que em 2020 se desespecializou) e seus possíveis reflexos nos MP chamam atenção, tal como já vem ocorrendo com o MPMGO.

## **Método**

Nesta pesquisa, a narrativa histórica dos fatos — comum nas análises institucionalistas históricas — foi mobilizada para a compreensão de causalidade (BROSCHKEK; PETERSOHN; TOUBEAU, 2018). Além do mais, a análise histórica empreendida permitiu investigar como se deu o processo de mudança organizacional em dois momentos, tanto do processo de especialização, como do processo de desespecialização. Ademais, foram utilizados dados primários para análise, como documentos e realização de entrevistas com atores importantes.

A pesquisa realiza um estudo de caso do processo de criação e extinção de estruturas institucionais especializadas em matéria educacional no MPMGO. A coleta de dados e informações sobre a especialização institucional do MPMGO ocorreu em duas fases. Na primeira, foi feita uma pesquisa mais ampla sobre a especialização institucional em educação em páginas eletrônicas e documentos normativos (como resoluções e leis estaduais) dos 26 Ministérios Públicos estaduais do Brasil, bem como foi realizada uma busca ativa no site institucional e portal da transparência, em vista de uma compreensão mais geral sobre

a estrutura organizacional e atividades empreendidas pelo MPGO no âmbito do tema da educação e das mudanças nas estruturas dos órgãos (XIMENES et al., 2022).

Na segunda fase, ocorreu uma investigação mais aprofundada do caso em estudo, incluindo a análise de documentos adicionais e entrevistas realizadas com membros e servidores. Essas atividades auxiliaram a esclarecer os objetivos da pesquisa, permitindo que os resultados da primeira etapa pudessem ser confirmados ou descartados e, ao mesmo tempo, fornecendo uma compreensão mais aprofundada do processo de especialização e desespecialização.

No contexto da primeira fase, após um vasto levantamento nos *sites* e normativas dos 26 estados (XIMENES et al., 2022), o MPGO foi um dos cinco MP selecionados pela pesquisa para aprofundarmos o estudo por meio de entrevistas. Dessa forma, a análise aqui apresentada é inédita: os dados fáticos foram utilizados sob uma nova perspectiva, não explorada na pesquisa de Ximenes et al. (2022), que apenas contribuiu para a seleção do caso e exemplificação de algumas situações que neste artigo desejamos abordar.

O MPGO, particularmente, foi o MP do estado do Centro-Oeste com maior número de órgãos especializados em educação, bem como apresentou tanto um movimento de especialização como de desespecialização em educação que nos chamou atenção e que, neste artigo, foi explorado sob a perspectiva de teorias neoinstitucionais e das organizações.

Com o objetivo de mapear as mudanças na especialização em educação, optou-se por um recorte temporal que engloba o período de 1998 (ano anterior à criação do primeiro Centro de Apoio da Infância e Juventude e ao processo de especialização) a 2020 (ano em que ocorreu a desespecialização na educação).

## Resultados

### Objeto da mudança: estrutura e design institucional

Para que se compreenda os movimentos de especialização e desespecialização, é preciso retratar a estrutura institucional atual do MPGO e compará-la à estrutura especializada que então existiu. Atualmente, o MPGO possui entre seus órgãos auxiliares a Coordenação da Infância, Juventude e Educação, que está integrada a um Centro de Apoio Operacional não especializado e a



uma unidade técnico-pericial em educação (UTEdu). Essa Coordenação da Infância, Juventude e Educação foi antecedida por um CAO especializado em Educação, com atuação exclusiva (de 2010 a 2019).

Em 2019, o CAO Educação foi extinto e deu lugar a uma nova figura não especializada, um CAO Único abrangendo coordenações nas seguintes áreas: criminal; meio ambiente e consumidor; saúde, patrimônio público e terceiro setor; infância, juventude e educação e, ainda, políticas públicas e direitos humanos. Trata-se, pois, de um movimento de desespecialização dos centros de apoio que também foi percebido em outros estados, como São Paulo e Paraná (XIMENES et al., 2022).

Nestes casos, o CAO atual foi precedido por um mais especializado e as justificativas para fusão das atribuições consideraram políticas de valorização dos direitos humanos e transversalidade, além da necessidade de padronização e otimização de rotinas (MPGO, 2019). Percebe-se que o CAO possui uma previsão clara da defesa temática, com a organização de outros órgãos dentro de sua estrutura, em que pese a acumulação com outras temáticas (inclusive de matéria penal), caracterizando-se como centro de apoio geral, com atribuições específicas.

Além disso, a UTEdu tem como funções “a participação e apoio a atividades institucionais; a realização de estudos para elaboração de pareceres, diagnósticos, avaliação e análise de instituições educacionais, associações e fundações educacionais, projetos de cunho educacional, além de vistorias em entidades de acolhimento institucional e unidades socioeducativas” (GOIÁS, 2015).

Ainda, entre os órgãos de execução, é possível destacar a presença dos seguintes órgãos temáticos: uma promotoria especializada de atuação exclusiva em educação; uma especializada não exclusiva e sete promotorias cíveis com atribuição em educação.<sup>9</sup>

Assim, a 42ª Promotoria de Justiça de Goiânia, a única promotoria exclusiva no estado, tem como competência: “tutelar os direitos difusos, coletivos, sociais e individuais indisponíveis relativos à educação, junto aos Sistemas Municipal (Goiânia) e Estadual de Ensino, neste caso restrito ao limite territorial da comarca de Goiânia ou quando tiver repercussão regional” (MPGO,

9 As promotorias cíveis com atribuição incluem entre suas tarefas a defesa da infância e juventude, educação, saúde, controle externo da atividade policial, meio ambiente e consumidor. Elas não são especializadas em educação, mas a normativa prevê uma atribuição específica para a área.

2007). Essa é uma promotoria de entrância final e com jurisdição na comarca que atua.<sup>10</sup>

Já a 6ª Promotoria de Justiça de Valparaíso de Goiás é especializada, mas não exclusiva, e tem como competência atuação judicial e extrajudicial em matéria de infância e juventude e defesa do direito à educação.

Quadro 2 – Órgãos com atuação Especializada em Educação do Ministério Público de Goiás

Tipo de Órgão	Órgão
Auxiliar	Coordenação da Infância, Juventude e Educação integrado ao Centro de Apoio
Auxiliar	Unidade técnico-pericial em educação (UTEdu)
Execução	42ª Promotoria de Justiça de Goiânia (atuação exclusiva)
Execução	6ª Promotoria de Justiça de Valparaíso de Goiás (atuação não exclusiva)

Fonte: Elaboração própria.

## O processo de mudança

O Centro de Apoio especializado em Educação foi criado em 2010 com o incentivo do coordenador da infância e juventude na época. Como relatam nas entrevistas, o coordenador não conseguia participar das reuniões e eventos promovidos pelo CNPG para discutir questões relacionadas à infância e juventude e educação e foi a partir desse contexto que surgiu a necessidade de criar o Centro de Apoio Operacional de Educação. O CNPG dentro do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) criou comissões temáticas, dentre elas educação e infância e juventude, que eram assuntos tratados em comissões distintas:

antes do CNMP, o CNPG, que é o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, começou o movimento antes, então foi através deste Conselho Nacional dos Procuradores Gerais que surgiu o GNDH, que é aquele grupo nacional dos direitos humanos,

10 Em breves linhas, para se entender o que é uma entrância, é preciso compreender o que é uma Vara e o que é uma Comarca. Vara é o local (a repartição) onde o juiz trabalha. Comarca é o território onde esse juiz vai exercer a sua "jurisdição", ou seja, onde ele tem competência para dizer o direito. Ela pode abranger um ou mais municípios. Dentro de uma comarca, é possível que haja uma ou mais varas e, elas podem se classificar em comarcas de primeira, segunda ou terceira entrância (ou entrância especial), o que vai variar de acordo com o porte populacional a que ela atende. Desse modo, em uma comarca pequena geralmente há apenas uma vara que atua em vários assuntos e estão situadas em cidades menores. Comarca de entrância final são as comarcas de entrância especial, em cidades maiores, geralmente localizadas nas capitais ou metrópoles e que possuem órgãos de atuação mais especializada em um determinado tema. Uma entrância não é subordinada a outra, não havendo hierarquia entre elas (CNPJ, 2016).

aí dentro do GNDH tinham essas várias áreas e aí a educação foi destacada da infância, dentro do GNDH, então ai lá, gente, tinha essas comissões e cada ministério público tinha que destacar um promotor para participar de uma comissão dessas e foi nessas que o Everaldo [coordenador do CAO na época] participando só da infância, aí criou a da educação, ele não conseguiu ficar nas duas, daí veio essa necessidade, olha gente a gente precisa de uma pessoa na área da educação... (ENTREVISTA 1, 2021).<sup>11</sup>

Apesar de já haver um processo nacional com recomendações para criação de promotorias exclusivas na área desde de 1998 (a Carta de Recife, do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais), apenas a partir de 2005, após a criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos (no âmbito do CNPG), que a temática educacional passou a ser observada no MPGO. Posteriormente, o movimento continuou tomando força, tendo sido criada a promotoria exclusiva, seguindo as recomendações do CNPG e do CNMP.

No entanto, no período recente (2019 e 2020), o MPGO mais uma vez acompanhou um movimento nacional: a desespecialização do tema da educação e sua unificação com os temas de infância e juventude. No CNMP, o grupo de Educação deixou a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais e foi unificado com a Comissão Infância, Juventude e Educação. O mesmo aconteceu no MPGO, quando, ao criar o CAO Unificado, a coordenadoria de infância e juventude fundiu-se à da educação (GOIÁS, 2019). Nesse contexto, também foi instituída a promotoria especializada de Valparaíso de Goiás que, no entanto, caracteriza-se como uma promotoria não-exclusiva.

Somados aos fatores exógenos, há aqueles **endógenos** que também contribuem para mudanças institucionais e organizações importantes dentro do MP. O *design* institucional adotado reflete prioridades de agenda da administração superior, isto é, a depender do PGJ que ocupa a posição de liderança, os recursos humanos e orçamentários serão distribuídos de acordo com as suas prioridades, o que, como veremos, terão reflexo na agenda de trabalho e

11 Entrevistada com atuação no CAO após a especialização e atuação na área da educação antes do período de especialização.

na atuação da organização. Cada mudança importante observada deu-se num contexto de diferentes administrações, como é possível observar no Quadro 3.

**Quadro 3 – Linha do tempo das principais mudanças organizacionais no MPGO no tema da educação e sua relação com o contexto nacional**

Ano	Contexto Nacional (exógenos)	Contexto MPGO (endógenos)	PGJ Responsável
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carta de Recife em 1998: recomendações para a criação de Promotorias exclusivas na área da Educação</li> <li>Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Apoio Operacional de Infância e Juventude é criado</li> </ul>	Demóstenes Lázaro Xavier Torres
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) no âmbito do CNPG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Apoio Operacional de Infância e Juventude e Direito à Educação</li> </ul>	Saulo de Castro Bezerra
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação é tema da Comissão da Infância e Juventude no CNMP</li> <li>COPEDEC torna-se autônoma no GNDH do CNPG em 2011</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criado o Centro de Apoio Operacional de Educação (CAO especializado)</li> </ul>	Eduardo Abdon Moura
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encontro de Aracaju (CNPG): recomendações para a criação de Promotorias exclusivas na área da Educação</li> <li>Educação torna-se um grupo da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP</li> </ul>	-	Lauro Machado Nogueira
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enunciado nº 9/2014 (CNPG): dispõe sobre especialização temática dos órgãos de execução</li> </ul>	-	Lauro Machado Nogueira
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015 (CNMP): dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à educação infantil, com indicação de medidas executivas, de formação e de reorganização institucional</li> </ul>	-	Lauro Machado Nogueira
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016 (CNMP): dispõe sobre a atuação do MP no controle do dever de gasto mínimo em educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criada a Promotoria Especializada de Goiânia</li> </ul>	Lauro Machado Nogueira
2019/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Educação no CNMP deixa a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais e é unificado à Comissão Infância, Juventude e Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criado o CAO Unificado e coordenadoria de infância, juventude e educação</li> <li>Criada a Promotoria especializada não-exclusiva de Valparaíso</li> </ul>	Aylton Flávio Vechi

Fonte: Elaboração própria.

É possível identificar, portanto, que dois processos contribuem para a mudança organizacional observada no MPGO. O primeiro, tem a ver com um

contexto nacional em que estímulos **exógenos** tendem a influenciar as decisões de alocação de recursos e preferências internas à organização. Já um segundo, está relacionado com mudanças endógenas, como a troca do PGJ:

a gente teve que fazer um trabalho de conscientização, de conversa, levamos para os procuradores, para o colégio de procuradores as demandas e é sempre aquela coisa assim, ah, mas o volume é muito pequeno não precisa dessa promotoria, nós precisamos da promotoria do júri, da família, criminal, tudo menos educação, porque educação não é volume. Não é mesmo, a gente não tem dados de números, para eu apresentar esses dados [...] ah eu tenho tantos procedimentos administrativos, tantas ações judiciais tramitando sobre o tema, não vai impactar (ENTREVISTA 2, 2021).<sup>12</sup>

Melhor dizendo, fatores **endógenos** importam no processo de especialização dentro da organização, seja para promover mudanças ou para a manutenção da cultura organizacional. Com relação ao último ponto, para entender esse processo é preciso levar em conta que: a) a criação dos CAO é de responsabilidade do chefe do MP no Estado; e, b) o coordenador do CAO é designado pelo PGJ. A importância de ambos esses aspectos já foi considerada em trabalhos anteriores (ABRUCIO; VIEGAS; RODRIGUES, 2021; VIEGAS; 2020). Eles refletem as preferências seguidas e que terão consequências significativas na defesa de direitos e no controle de políticas públicas.

### Os efeitos da mudança na visão dos entrevistados

Tanto o processo de especialização quanto o de desespecialização refletem-se em mudanças organizacionais que geram consequências na atuação dos membros do MPMGO em termos de seus procedimentos e iniciativas na área, agendas de trabalho, interação institucional/controlado e construção de capacidades no tema:

<sup>12</sup> Entrevistada com atuação no CAO no período de especialização.

eu vejo que depois que o Centro de Apoio foi unificado, diminuíram as ações e a iniciativa dos promotores na área da educação, isso é nítido, a gente vê nas notícias, ela deixou de ter uma atuação de destaque na área (ENTREVISTA 3, 2021).<sup>13</sup>

A desespecialização gera, por consequência, um processo de diminuição de iniciativas na área da educação. Ainda que isso não seja tão perceptível em termos de número de procedimentos, já que o CAO não é um órgão de execução e sim auxiliador e coordenador dos órgãos de execução:

na medida do possível para não judicializar é muito complicado, são questões muito complexas, penso eu para você deixar na mão do juiz, claro que tem casos que no fundo, no fundo, a gente é órgão de controle e tem questões que vão resultar na judicialização, mas são muito poucas as questões na educação hoje, que redundam em judicialização (ENTREVISTA 4, 2021).<sup>14</sup>

Além disso, foi possível constatar que boa parte das ações informadas no site institucional foram realizadas pelo antigo CAO Educação. Os projetos incluem promoção de audiências públicas e criação de núcleos para solução compartilhada de problemas escolares, educação de valores e remição pela leitura. Aliás, a interação institucional tão cara para atuação do MP em políticas públicas vê-se prejudicada com a unificação dos CAOs. Um exemplo está na participação que o coordenador tem nos principais conselhos de políticas públicas que envolvem o tema da educação. Com a recente desespecialização, a participação fica prejudicada e, portanto, a própria atuação do MP no controle em nível estadual:

a maioria das organizações sociais têm esses grupos, com conselho, um plenário, alguma coisa que tem a cadeira do Ministério Público, sempre tem a cadeira do Ministério Público, então a gente fazia parte do conselho estadual de educação, conselho do FUNDEP, todos

13 Entrevistada com atuação no CAO no período de especialização, falando sobre a desespecialização.

14 Entrevistada com atuação no CAO no período de desespecialização.

esses conselhos o Ministério Público tem cadeira, quem ia para a cadeira era o coordenador, se ele não podia ir, ele manda o substituto, mas era o coordenador, ele estava no conselho, ele participava das deliberações do conselho e, com isso, essa interação fluía muito naturalmente, muito naturalmente, assim primeiro contato você já começa a conhecer e as demandas chegam até você, vai ter uma reunião, vai ter uma audiência pública, você vira uma referência na área, dentro da instituição (ENTREVISTA 5, 2021).<sup>15</sup>

Também surgem diferenças relacionadas com estratégias de atuação dos membros da organização. Há, também, consequências acidentais que não podem ser medidas, mas que devem refletir, inclusive, na atuação do promotor na ponta e, conseqüentemente, nas próprias políticas públicas:

eu percebo que essa administração atual para o Ministério Público ela é menos demandista, ela não quer levar a demanda para o promotor, porque quando você leva demanda demais para o promotor, tem uma certa, sabe, institucionalmente falando tem um certo desgaste (ENTREVISTA 6, 2021).<sup>16</sup>

é difícil você imprimir um ritmo constante de atuação na educação, então é mais complicado, não que a gente deixe de fazer, mas acho que a gente poderia ampliar a nossa educação e a atuação que eu falo do CAO enquanto, propor ação institucional mais fortalecida se fosse uma área de só e devidamente especializada (ENTREVISTA 7, 2021).<sup>17</sup>

Por fim, foi possível notar os efeitos do processo de mudança observados no MPGO. Os entrevistados identificaram efeitos sociais vinculados ao processo de especialização, ou seja, a especialização parece trazer efeitos sociais para atuação do MPGO em educação. No entanto, isso não foi verificado pela pesquisa. Ademais, isso não é consenso dentro da organização, pois a

15 Entrevistada com atuação no CAO no período de especialização.

16 Entrevistada com atuação no CAO no período de especialização.

17 Entrevistada com atuação no CAO no período de desespecialização.

especialização no tema também pode ser vista como desperdício de recursos que deveriam ser direcionados para áreas com maior necessidade, como aquelas relacionadas à atuação penal. Essa visão está focada nos efeitos para a organização e não, necessariamente, para a sociedade como um todo.

Os efeitos tanto do processo de especialização quanto do de desespecialização não são totalmente controlados ou predeterminados pelos membros que tomam a decisão por especializar ou desespecializar, já que existe um componente desse processo que diz respeito às escolhas dos membros que atuam na ponta e que são altamente influenciados pelo contexto e ambiente no qual estão inseridos, mas também detêm certo nível de independência funcional.

## Discussão

Os resultados apresentados podem ser compreendidos à luz da teoria apresentada anteriormente. A partir da análise das mudanças ocorridas no MPMGO, especialização e desespecialização em educação, foi possível compreender como o **contexto externo de mudança**, a criação do FUNDEF e a assinatura da Carta de Recife no mesmo ano, foram essenciais para as mudanças que ocorreram. Enquanto o primeiro foi responsável por dar início ao processo de municipalização da educação e garantir maiores transferências para essa pasta, o segundo, também fruto desse processo, buscou fortalecer a atuação do Ministério Público no tema. Esses elementos contribuíram para que em um primeiro momento houvesse a especialização no MPMGO em educação.

Por outro lado, **fatores internos** à organização fortaleceram o processo contrário, a desespecialização. Não é preferência do MP, enquanto organização, atuar em casos de direitos sociais e em políticas públicas (KERCHE; VIEGAS, 2023). Essas preferências podem ser perseguidas pela organização conforme os interesses dos membros que ocupam a administração superior e, especialmente, o PGJ. Essa é uma realidade dada pela Constituição Federal e pelas Leis Orgânicas do MP. Ademais, já foi demonstrado por Viegas (2022) como membros da organização podem controlar mecanismos institucionais com intuito de implementar agendas específicas.

Quando analisado o **objeto da mudança** é possível verificar que ambos os processos analisados giram em torno de estratégias de atuação da organização em educação. A especialização é a escolha por direcionar recursos para



melhorar a *performance* da organização. Por outro lado, desespecializar não significa que seja uma estratégia para “piorar” a *performance*, mas uma escolha por priorizar outras áreas, o que tem a ver com cultura/valores e normas compartilhadas pelos tomadores de decisão, como dito anteriormente. Essas estratégias se refletem na estrutura ou no **design institucional**, já que tanto a especialização quanto a desespecialização são observadas na estrutura que define o CAO, na organização das promotorias, onde estão os membros que atuam na ponta e apresentam distribuições territoriais distintas.

Essas estruturas são essenciais para influenciar ou direcionar a atuação dos membros em um sentido que seja prioritário para organização. Os dois momentos observados levam membros do MPMGO a atuarem mais ou menos nas questões que envolvem educação. Isso pôde ser observado principalmente no âmbito do Centro de Apoio, em que o processo de desespecialização tornou a atuação do MP menos concentrada no tema e a especialização levou a estratégias e projetos distintos. Além disso, especializar ou não especializar também é resultado de valores e prioridades definidas e compartilhadas pelos atores mais relevantes no processo de definição institucional. Importante notar que esses valores estão em constante disputa, o que é característico de toda organização, mas que vão variar em estilos e intensidade.

Sobre as **fontes de mudanças exógenas**, dois momentos críticos podem ser observados: a criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) no âmbito do CNPG; e a fusão do Grupo de Educação no CNMP com a Comissão Infância, Juventude e Educação. O primeiro, diz respeito à conjuntura crítica que levou à especialização e, o segundo, ao momento crítico da desespecialização. Cabe ressaltar a importância de uma organização como o CNPG, associação privada e sem fins lucrativos, na definição de preferência e agenda dos MP. Sobre a atuação e a importância desse tipo de associação, Viegas (2020) já demonstrou como a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) exerceu influência importante na escolha e formação da lista tríplice dos Procuradores Gerais da República, o que levanta a necessidade de se questionar se esse mesmo procedimento ocorre no âmbito dos estados.

Em relação às **fontes endógenas**, é preciso compreender que apesar da conjuntura crítica ser essencial para que a mudança ocorra, ela não é suficiente. É preciso que a fatores internos às organizações estejam associados

aos **fatores exógenos**, de forma interdependente. No caso em questão, a mudança do PGJ aparece como elemento essencial para que mudanças de estratégia ocorram. Isso diz respeito ao importante **papel do líder** na condução de transformações organizacionais. Como observado, isso também tem a ver com a visão do membro que passa a ocupar o espaço de chefe do MP.

Além disso, como descrito anteriormente, ao se eleger, o PGJ representará preferências e interesses de grupos envolvendo a base e a cúpula da instituição, o que pode representar também um reordenamento de preferências e de cargos ocupados, já que a definição dos Centros de Apoio e de seus membros está dentro dos espaços de autonomia sob comando do chefe do MP. Ao considerar os efeitos decorrentes dos dois momentos de mudança observados, é possível classificá-los em duas categorias: controlados e acidentais. No que tange aos efeitos controlados, ocorreu uma diminuição planejada da atuação especializada a ser executada pelo Centro de Apoio. No entanto, na categoria dos efeitos acidentais, existe a possibilidade variável de ocorrer ou não uma diminuição ou alteração no modo de atuação na política de educação por parte dos promotores que operam no âmbito local. Além disso, é importante também considerar o potencial impacto na participação dos membros nos conselhos e nos fóruns de discussão relativos à política pública, visto que essa participação comprometida pode desencadear efeitos imprevisíveis tanto na sociedade quanto no âmbito das políticas públicas.

### **Considerações finais**

Este artigo buscou compreender os fatores que explicam a especialização e a desespecialização em educação do MPMGO. Para isso, utilizou-se da literatura de mudança institucional e organizacional e foi proposto um modelo para análise de mudança em organizações públicas. Ressaltamos como os espaços de autonomia destinados aos Ministérios Públicos estaduais, o papel de liderança do Procurador-Geral de Justiça e valores compartilhados pelos seus membros são elementos essenciais para que a mudança ocorra, especialmente quando acompanhados de fatores externos e estímulos advindos do CNMP e CNPG. Compreender os processos de mudanças no caso é importante, pois eles auxiliam no conhecimento geral sobre o funcionamento do Ministério Público.

Dessa forma, este trabalho traz algumas contribuições. A primeira, é um modelo para analisar o processo de mudança em instituições públicas, que combina elementos do neoinstitucionalismo e da teoria das organizações públicas. Esse modelo busca compreender como ocorre um processo de mudança por meio da análise do contexto em que o estudo se insere, do objeto da mudança, da fonte da mudança e de seus efeitos. Este pode ser aplicado para análise de outros casos. Instituições e organizações estão intrinsecamente relacionadas e precisam ser analisadas a partir da sua interação. Tanto a literatura da ciência política quanto a de organizações públicas podem se beneficiar de uma discussão que considere a interação entre instituições e organizações e como elas refletem em mudanças ao longo do tempo. Ademais, é possível que novos estudos sobre o Ministério Público adotem o modelo, realizando pesquisas comparativas e com maior poder de explicação sobre como se dá o processo de especialização.

A segunda contribuição tem a ver com elementos novos que ajudam a compreender o Ministério Público à luz das teorias da organização e do neoinstitucionalismo. Além disso, ajudam-nos a explicar como e por que alguns temas são “especializados” e outros não. **Esses elementos levam em consideração a interação entre fatores endógenos e exógenos, a importância do papel de liderança do PGJ e de fatores culturais e valores compartilhados pelos membros do MP.** Ressaltamos, portanto, que fatores externos vindos do CNPG e do CNMP, quando alinhados com valores e preferências internas, são capazes de promover importantes mudanças. O PGJ representa não apenas preferências pessoais, mas grupos específicos e seus eleitores (formados pela base e pela cúpula), isso se deve ao fato de que o próprio processo de formação da lista tríplice, a especialização e o desenho institucional são influenciados por esses fatores. Questões que envolvem distribuição de cargos de confiança também serão considerados pelo líder.

Sobre agendas futuras de pesquisa, ressaltamos a importância de compreender com maior profundidade a importância de organizações nacionais do MP na agenda de atuação dos MP Estaduais. Ressalta-se, principalmente, a atuação do CNPG e do CNMP. Vale ressaltar como uma organização privada pode e exerce influência sobre organizações estatais e como se dá a relação de seus membros com essa organização. Também identificamos a importância

de futuras pesquisas realizarem análises comparativas, a fim de verificar se as constatações aqui realizadas também são observadas em outros estados. É importante compreender como diferentes desenhos institucionais influenciam as características organizacionais e, como consequência, a atuação finalística do Ministério Público.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. *In: SciELO Preprints*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- BACH, Tobias. The autonomy of government agencies in Germany and Norway: explaining variation in management autonomy across countries and agencies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 80, n. 2, p. 341-361, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852313514527>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.
- BROSCHKE, Jörg; PETERSOHN, Bettina; TOUBEAU, Simon. Territorial politics and institutional change: a comparative-historical analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 48, n. 1, p. 1-25, 2018.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RØVIK, Kjell Arne. **Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth**. New York: Routledge, 2020.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). CNJ Serviço: Saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância, 20 maio 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia/> Acesso em: 28 abr. 2023.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Portaria CNMP-PRESI Nº 122, de 21 de julho de 2020. 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/07/2020&jornal=515&pagina=107>. Acesso em: 17 set. 2021.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Emenda Regimental nº 28, de 15 de julho de 2020. 2020b. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIARIO:14632>. Acesso em: 19 set. 2021.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Recomendação nº 67, de 13 de novembro de 2018. Dispõe sobre a necessidade de conferir prioridade para ações de prevenção e combate da obesidade infantil e promoção da alimentação saudável e do aleitamento materno. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-67.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo com educação. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO\\_44\\_2016.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-030.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Emenda Regimental CNMP nº 6, de 27 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Arquivos/>

- Emenda\_Regimental\_n%C2%BA\_6\_de\_2012\_CDDE.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.
- GOIÁS (Estado). Ato PGJ nº 18, de 6 junho de 2019. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2019/06/07/13\\_44\\_16\\_191\\_Ato\\_18de2019.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2019/06/07/13_44_16_191_Ato_18de2019.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.
- GOIÁS (Estado). Ato PGJ nº 7, de 6 de março de 2015. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/04/05/14\\_15\\_23\\_177\\_Ato\\_7\\_De\\_2015.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/04/05/14_15_23_177_Ato_7_De_2015.pdf) Acesso em: 25 abr. 2021.
- GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 25, de 06 de julho de 1998. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ\\_-\\_LO\\_MPs/MPGO.\\_Lei\\_complementar\\_25.1998.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ_-_LO_MPs/MPGO._Lei_complementar_25.1998.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HESS, Heliana. Reformas, políticas públicas e a gestão do Conselho Nacional de Justiça. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 589-625, 2011.
- KERCHE, Fabio. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.
- KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 105, p. 255-286, set. 2018.
- KERCHE, F.; VIEGAS, R. R. The Brazilian Federal Public Prosecutor's Office: from defender of rights to anticorruption fighter (1988-2018). *In: SciELO Preprints*, 2023. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5690>. Acesso em: 21 jul. 2023.
- LIMA, Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira; MÖRSCHBÄCHER, Melina. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 81, p. 103-122, 2016.
- LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB - Revista Brasileira**

- de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- MAES, Guido; VAN HOOTEGEM, Geert Van. A systems model of organizational change. **Journal of Organizational Change Management**, v. 32, n. 7, p. 725-738, 2019.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press. 2009. p. XV-XVI. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- MEC (Ministério da Educação); CNPG (Conselho Nacional do Ministério Público). IV Acordo de Cooperação Técnica, 2014. Disponível em: [http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco\\_publicacoes/2017\\_12/ff8c5e3fab26ce1abebee1ee579b4249165ec286.pdf](http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2017_12/ff8c5e3fab26ce1abebee1ee579b4249165ec286.pdf). Acesso em: 19 set. 2021
- MPGO (Ministério Público do Estado de Goiás). RESOLUÇÃO n. 014/2007 – CPJ. Fixa as atribuições das Promotorias de Justiça da Comarca de entrância final de Goiânia/GO. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/08/15/14\\_28\\_15\\_852\\_Resolu%C3%A7%C3%A3oGoiania2007.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/08/15/14_28_15_852_Resolu%C3%A7%C3%A3oGoiania2007.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.
- NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- STUCHI, Carolina Gabas et al. Quem coordena a atuação educacional no Ministério Público Brasileiro: um olhar sobre a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça. No prelo.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, K Kathleen. (eds.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- THELEN, Kathleen. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

THELEN, Kathleen. **How institutions evolve**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 39, p. 1-32, 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 33, p. 1-51, 2020.

XIMENES, Salomão Barros et al. Especialização do Ministério Público nos Estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional. **Direito Público**, v. 19, n. 101, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5791>. Acesso em: 20 jan. 2023.

## **O processo de especialização e desespecialização em educação do Ministério Público de Goiás: uma análise da mudança**

**Resumo:** A partir de leituras neoinstitucionais e organizacionais, o texto propõe um modelo de análise sobre o processo de mudança no Ministério Público, destacando que os valores dos sujeitos que integram a organização devem ser reconhecidos no processo de formação da agenda. O modelo de estudo foi aplicado ao Ministério Público de Goiás (MPGO) e se propôs a compreender como se deu esse processo de mudança organizacional, retirando o tema da educação da agenda, apesar da sua importância. Constatamos que fatores exógenos podem induzir a especialização, mas as mudanças institucionais só permanecem se forem incorporadas pelos membros da organização. Fatores endógenos contribuem para, a partir de um rearranjo de forças, levar a mudança de preferências e da estrutura organizacional.

**Palavras-Chave:** especialização em educação, Ministério Público, educação, políticas públicas, mudança organizacional, mudança institucional.

## **The process of specialization and despecialization in education of the Public Prosecution Service of Goiás: an analysis of change**

**Abstract:** Based on neo-institutional and organizational perspectives, this article proposes a model for analyzing the process of change in the Public



Prosecutor's Office, showing that the values of organization members are central to the agenda formation process. The research model applied to the Public Ministry of the State of Goiás (MPGO) aimed to understand the process of organizational change through which the issue of education was removed from the organization's agenda. We found that exogenous factors can induce specialization, but that institutional changes only remain if they are adopted by organization members. Through rearrangements in the balance of power, endogenous factors contribute to changes in preferences and organizational structure.

**Keywords:** specialization in education, public prosecution service, education, public policy, organizational change, institutional change.

Submetido em 18 de novembro de 2022

Aprovado em 14 de julho de 2023