

Tese

Área III: Direito Material e Processual Coletivo

Autora: Giselle Ribeiro de Oliveira (MAMP 2914)

ESTRATÉGIAS PARA ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS DOS NOVOS TEMPOS: A CONVENIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO E COMPOSIÇÃO DOS COMITÊS INTERSETORIAIS DE BUSCA ATIVA ESCOLAR

SÍNTESE DOGMÁTICA

A participação do Promotor de Justiça no fomento e na composição dos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar configura opção conveniente, estratégica e institucionalmente adequada, alinhada ao dever constitucional e legal do Ministério Público de atuar no enfrentamento da infrequência, do abandono e da evasão escolares. Tais comitês representam o locus privilegiado para o exercício da missão ministerial a montante — quando as soluções são construídas —, permitindo atuação preventiva, coletiva e estruturante, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A participação deve observar parâmetros que preservem a independência funcional da Instituição e afastem qualquer risco de subalternidade em relação ao Poder Executivo.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Contextualização: os fenômenos da infrequência, do abandono e da evasão escolar

A educação constitui direito público subjetivo, cuja garantia é dever compartilhado entre o Estado, a família e a sociedade, nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). A materialização desse direito, no entanto, enfrenta barreiras históricas e estruturais manifestadas nos fenômenos da infrequência, do abandono e da evasão escolar. Esses três fenômenos, embora distintos, compõem um espectro progressivo de exclusão: a infrequência é o estágio inicial, caracterizado por faltas reiteradas sem justificativa; o abandono ocorre quando o estudante deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo; e a evasão se configura quando o aluno não efetiva a matrícula no ano subsequente (MINAS GERAIS, 2023a).

A exclusão escolar acarreta consequências que vão muito além do campo pedagógico. A criança ou adolescente afastado do ambiente escolar perde o olhar protetivo dos profissionais de educação e fica exposta a outros riscos: dificuldades de acesso à saúde, trabalho infantil, maus-tratos, exploração sexual e negligência. Dados do UNICEF (2022) registraram, em novembro de 2020, mais de cinco milhões de crianças e adolescentes sem acesso a atividades escolares, cenário agravado pela pandemia de Covid-19 e que afeta desproporcionalmente populações vulneráveis — pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e moradores de áreas rurais.

A multicausalidade do fenômeno impõe que a resposta do Estado seja necessariamente intersetorial. As principais motivações para a evasão dividem-se entre a falta de interesse pela escola (40,3%), a necessidade de inserção no mercado de trabalho (27,1%) e fatores como violência doméstica, gravidez na adolescência, trabalho infantil e ausência de transporte escolar (NERI, 2009; UNICEF, 2022). Nenhum órgão isolado, nem mesmo a escola, consegue remover todas essas barreiras sem articulação com a rede de proteção.

2. O dever institucional do Ministério Público no combate à evasão escolar

O Ministério Público possui indubitável dever constitucional e legal de atuar no enfrentamento da infrequência, do abandono e da evasão escolares. Esse dever encontra fundamento primário no art. 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação, incumbindo ao Parquet, nos termos do art. 129, inciso II, da mesma Carta, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, incluída a tutela do direito à educação (BRASIL, 1988).

A lógica da atuação ministerial pode ser organizada em dois níveis: o individual e reativo — em que o Promotor atua após a comunicação pelo Conselho Tutelar, em resposta a casos concretos — e o coletivo e estruturante — em que o Promotor induz e fiscaliza as políticas públicas voltadas à prevenção (MPMG, 2026b).

No plano infraconstitucional, o art. 136, incisos III, alínea "b", e IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que o Conselho Tutelar, esgotadas suas possibilidades de intervenção sem que o estudante evadido seja reintegrado à escola, deve obrigatoriamente comunicar o fato ao Ministério Público ou à autoridade judiciária para as devidas providências protetivas e de responsabilização (BRASIL, 1990). O Parquet figura, portanto, como a última instância do Sistema de Garantia de Direitos no atendimento individual dos casos de evasão.

No âmbito de Minas Gerais, a Lei Estadual 15455/05 prevê que o poder público estadual zelar pela permanência na escola dos alunos de 4 a 17 anos matriculados na educação básica, mediante o desenvolvimento de ações integradas entre estabelecimentos de ensino, órgãos estaduais de educação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Ministério Público Estadual, que adotarão, no âmbito de sua competência, as medidas necessárias à consecução dos objetivos estabelecidos na lei a Lei Estadual n.º 24.482/2023 estabelece em seu art. 1.º que a permanência do aluno na educação básica será zelada por meio de ações integradas envolvendo os órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, trabalho, cultura, assistência social e por outras políticas que possam contribuir para o êxito das ações de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolar, nos termos de regulamento. Complementarmente, a Resolução SEE/MG n.º 4.692/2021, em seus arts. 23 e 24, normatiza que o Ministério Público da comarca deve ser formalmente acionado pela escola e integrar os esforços de localização e mobilização da família quando a unidade de ensino não lograr êxito na reintegração do estudante (MINAS GERAIS, 2021; MINAS GERAIS, 2023b).

Lado outro, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) firmou o entendimento de que a exclusão escolar exige atuação sistêmica. A Recomendação CNMP n.º 94/2022 recomenda formalmente aos membros do Ministério Público a adoção de medidas para promover a busca ativa e a recomposição de aprendizagens, enfatizando a necessidade de criação e participação em comitês estaduais e municipais intersetoriais e a fiscalização do financiamento da política de educação (CNMP, 2022).

No mesmo sentido, o Enunciado n.º 01/2017 da COPEDUC/GNDH já orientava que o Ministério Público deve priorizar a atuação extrajudicial no âmbito coletivo, mediante a instauração de procedimentos administrativos por rede de ensino para identificar as causas da evasão e fomentar ações resolutivas junto aos gestores (GNDH, 2017). Essa diretriz foi aprofundada pelo Enunciado n.º 02/2021, que impõe ao Parquet o dever de primar pelo fomento à implementação intersetorial da estratégia "Busca Ativa Escolar" (GNDH, 2021).

O Ato CGMP n.º 2/2024 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais também determina que o órgão de execução adote medidas extrajudiciais ou processuais que assegurem a implementação de programas eficazes de combate à evasão escolar.

Essas diretrizes refletem o reconhecimento institucional de que a intervenção individual, conquanto necessária, é insuficiente para enfrentar um fenômeno de natureza sistêmica como a evasão escolar. As diretrizes do CNMP são inequívocas ao afirmar que o segundo nível é mais eficiente, efetivo e recomendado.

3. A estratégia de busca ativa em Minas Gerais e o papel dos comitês intersetoriais

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) estruturou a Política Estadual de Prevenção e Combate ao Abandono e à Evasão Escolar, detalhada no Plano de Enfrentamento ao Abandono e à Evasão Escolar (2023) e consolidada pelo Programa "Lugar de Estudante é na Escola" (2024). A estratégia opera por meio de um ciclo contínuo estruturado em cinco etapas: acolhimento preventivo, identificação de estudantes infrequentes por ferramentas tecnológicas (Diário Escolar Digital, SIMADE e sistema Monitora Busca Ativa), contato e mobilização pela escola, acionamento da rede de busca ativa e acolhimento de retorno com recomposição das aprendizagens (MINAS GERAIS, 2023a).

No topo dessa arquitetura institucional situa-se o Comitê Estadual Intersetorial Central de Busca Ativa Escolar "Lugar de Estudante é na Escola", instituído pela Resolução SEE n.º 5.133/2025. Esse comitê é composto por representantes de oito órgãos — SEE, Conselho Estadual de Educação (CEE), UNDIME, CAOEDUC (representando o Ministério Público), SEJUSP, PMMG, SEDESE e SES — e atua como a mais alta instância mobilizadora e articuladora política do Estado para o enfrentamento da exclusão escolar (MINAS GERAIS, 2025). A norma prevê expressamente a descentralização desta estrutura em Comitês Estaduais Intersetoriais Regionais, constituídos pelas Superintendências Regionais de Ensino (SREs), com autonomia para acionar outros órgãos regionais além dos listados para o comitê central.

Os Comitês não são instâncias meramente operacionais. Suas funções incluem: a pactuação de fluxos intersetoriais de atendimento entre os órgãos da rede de proteção; o apoio técnico e operacional à utilização qualificada da Plataforma Busca Ativa Escolar do UNICEF; a gestão baseada em evidências, mediante análise de dados locais para subsidiar decisões regionais; e o fortalecimento de toda a rede de proteção integral à criança e ao adolescente (MINAS GERAIS, 2025). Trata-se, portanto, de instâncias de governança intersetorial — espaços em que se define como o Estado, em suas múltiplas dimensões, responderá ao fenômeno da evasão em determinada região.

Iniciativas de igual teor podem ser adotadas pelas redes municipais de educação, seja através da criação de comitês municipais, seja através da adesão ao sistema Busca Ativa da UNICEF.

4. A conveniência e a juridicidade da participação do(a) Promotor(a) de Justiça

No plano da legalidade, é certo que a Resolução SEE n.º 5.133/2025, editada pelo Poder Executivo estadual, não possui aptidão normativa para criar obrigações funcionais ao Ministério Público, instituição autônoma que não integra a estrutura do Poder Executivo e cuja organização e atribuições são disciplinadas por legislação específica de hierarquia constitucional e complementar. A previsão da participação do Ministério

Público em Comitês de Busca Ativa tem natureza de convite institucional qualificado — e não de imposição normativa. A participação é, portanto, facultativa.

Por outro lado, defende-se a conveniência da participação do Ministério Público, com assento em duas ordens de razões.

Primeira: a superioridade da atuação preventiva e estruturante sobre a intervenção individual a posteriori. A ausência do Ministério Público nos espaços de governança implicaria a perda de uma oportunidade estratégica de influenciar, em momento anterior à lesão do direito, a arquitetura das respostas institucionais à evasão escolar. Diferentemente da intervenção judicial ou extrajudicial individual — que ocorre sempre após a violação do direito à educação —, a participação nos comitês permite ao Ministério Público exercer sua função de fiscal da lei e indutor de políticas públicas no momento em que as soluções são construídas, e não apenas quando os danos já se consumaram.

Segunda: a racionalização da atuação ministerial como vetor de eficiência institucional. Quanto mais estruturada e eficiente for a rede de proteção — com fluxos intersetoriais bem definidos, dados analisados coletivamente e respostas articuladas entre os órgãos competentes —, menor será o número de casos individuais que chegará ao Ministério Público por esgotamento das instâncias anteriores do Sistema de Garantia de Direitos. Ao contribuir para o fortalecimento da rede no âmbito dos comitês, o Parquet reduz a pressão sobre sua atuação individual e judicial, canalizando seus recursos para as situações verdadeiramente residuais e para a indução de políticas públicas estruturantes.

5. Parâmetros para uma participação institucionalmente adequada

Reconhecida a conveniência da participação, impõe-se delimitar as condições em que ela deve ocorrer, a fim de preservar a independência funcional e afastar o risco de subalternidade a outras instituições:

(a) Participação como indutor e fiscalizador, não como gestor: o Ministério Público não é corresponsável pela execução das políticas públicas de educação — essa é atribuição do Poder Executivo. Sua presença nos comitês deve se dar na condição de indutor do cumprimento dos deveres constitucionais do Estado e fiscal da regularidade dos fluxos de proteção.

(b) Preservação da independência funcional: a participação não pode vincular o Promotor de Justiça a decisões colegiadas que contradigam suas convicções jurídicas ou limitem sua atuação extrajudicial e judicial. O membro do Ministério Público deve participar sem renunciar à prerrogativa de instaurar procedimentos administrativos ou propor ações civis públicas sempre que identificar omissões ou irregularidades na política pública.

(c) Clareza quanto à natureza não vinculante das deliberações do comitê: o Ministério Público deve deixar registrado, quando de sua adesão, que as deliberações colegiadas do órgão não possuem caráter vinculante para a Instituição, a qual permanece livre para adotar as medidas que julgar necessárias no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais.

Observadas essas condições, a participação do Ministério Público nos Comitês de Busca Ativa Intersetorial configura uma escolha institucionalmente responsável e alinhada com as melhores práticas recomendadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público para o enfrentamento da evasão escolar (CNMP, 2022).

CONCLUSÃO OBJETIVA

Com fundamento nas razões expostas, propõe-se a aprovação da seguinte conclusão:

I — A participação do Promotor de Justiça no fomento e na composição dos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar não é obrigação jurídica imposta por normativa do Poder Executivo, dada a autonomia constitucional do Ministério Público e a hierarquia superior das normas que disciplinam sua organização e atribuições — notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 8.625/1993 e a Lei Complementar Estadual n.º 34/1994.

II — O Ministério Público possui dever constitucional e legal inequívoco de atuar no combate à infrequência, ao abandono e à evasão escolares, decorrente dos arts. 227 e 129, II, da Constituição Federal e do art. 136 do ECA, reforçados pela Lei Estadual n.º 24.482/2023 e da Resolução SEE/MG n.º 4.692/2021.

III — É conveniente e recomendável a participação do Promotor de Justiça com atribuição na defesa da infância, da juventude e da educação nos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar, dado o papel estratégico dessas instâncias para a prevenção da evasão, a racionalização da atuação ministerial e a efetividade da tutela dos direitos de crianças e adolescentes, em consonância com a Recomendação CNMP n.º 94/2022 e os Enunciados n.º 01/2017 e n.º 02/2021 da COPEDUC/GNDH.

IV — A participação deve ser coadunada com a preservação da independência funcional e da posição institucional do Ministério Público como fiscal e indutor das políticas públicas, sendo os comitês a plataforma privilegiada para o exercício de uma missão que é, ao mesmo tempo, preventiva, coletiva e estruturante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n.º 94, de 11 de outubro de 2022. Brasília: CNMP, 2022.

GNDH. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Enunciado n.º 01/2017. Comissão Permanente de Educação (COPEDEC). Brasília: CNMP, 2017.

GNDH. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Enunciado n.º 02/2021. Comissão Permanente de Educação (COPEDEC). Brasília: CNMP, 2021.

MINAS GERAIS. Lei n.º 24.482, de 4 de outubro de 2023. Institui a política estadual de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolar nos estabelecimentos de educação básica da rede pública estadual. Belo Horizonte: ALMG, 2023a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Plano de Enfrentamento ao Abandono e à Evasão Escolar nas Instituições Estaduais de Ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, jun. 2023b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE/MG n.º 4.692, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas Escolas Estaduais de Educação Básica de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE n.º 5.133, de 11 de março de 2025. Institui o Comitê Estadual Intersetorial Central de Busca Ativa Escolar "Lugar de Estudante é na Escola" no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, 2025.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CAOEDUC. Informação Técnico-Jurídica: Enfrentamento da Infrequência, do Abandono e da Evasão Escolares. Belo Horizonte: MPMG, jan. 2026a.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CAOEDUC. Nota Jurídica CAOEDUC n.º 07/2026: participação de membro do Ministério Público no Comitê Regional de Busca Ativa Intersetorial. Belo Horizonte: MPMG, abr. 2026b.

NERI, Marcelo (Coord.). Motivos da Evasão Escolar. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

UNICEF. Busca Ativa Escolar: contexto geral da busca ativa no Brasil. 2. ed. Brasília: UNICEF, 2022.