

INTRODUÇÃO: ATUAÇÃO RESOLUTIVA E ESTRUTURANTE EM SAÚDE

Daniel dos Santos Rodrigues

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
Mestre em Direitos Humanos pela UFG e Doutorando em Direito na UFMG.
Membro Auxiliar da Comissão Extraordinária de Saúde do CNMP.*

Jairo Bisol

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
Mestre em Direito pela UNB e Doutor em Direito pela UFPE.
Membro Auxiliar da Comissão Extraordinária de Saúde do CNMP.*

Não é segredo, agentes políticos (membros) e administrativos (servidores) do Ministério Público adoecem física e mentalmente com frequência cada vez maior. Os motivos são os mais diversos: demanda de trabalho sem fim; imposição e mensuração de inúmeras e inalcançáveis metas de esforço (número de ações e denúncias ajuizadas, arquivamentos promovidos, Termos de Ajustamento de Conduta assinados etc.); isolamento e falta de cooperação interna; cobrança excessiva de formalismos e diligências sem propósitos por parte de órgãos correccionais; percepção cada vez mais aguda de que “enxugam gelo”¹ etc. O sentimento generalizado é de frustração, da inutilidade de todo esforço que se faz, apesar do muito que se produz com recursos e tempo tão escassos.

O diagnóstico não se mostra tão complicado: somos deficientes no estabelecimento de prioridades e até mesmo temos medo de estabelecê-las. Afinal, cada escolha é uma renúncia. No entanto, se recursos e tempo são bens finitos e a escassez é a regra, devemos saber como aproveitá-

¹ Não obstante o Ministério Público não possuir pesquisas específicas sobre o assunto, os indícios de adoecimento de seus colaboradores podem ser deduzidos a partir de estudos semelhantes feitos em carreiras análogas às do MP. Por exemplo, pesquisa recente realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2017) identificou que os transtornos mentais se destacam como a 4ª causa de absenteísmo e, também, como causa relevante para a realização de exames periódicos de juízes e servidores, não sendo descartada a hipótese de que os transtornos mentais sejam também gatilhos para o surgimento de outras doenças (fatores psicossomáticos). Cf. tb. BALDAÇARA, 2015; FONSECA; CARLOTTO, 2011.

los melhor. Neste sentido, contratar mais colaboradores, por exemplo, além de inviável, é uma forma muito segura de disfarçar as nossas próprias mazelas². O que podemos fazer, mesmo em face dos parques incentivos institucionais para sermos resolutivos e inovadores?

Precisamos ousar, sermos disruptivos (para usar a palavra da moda).

Quer ver um exemplo? A liderança ousada do Ministério Público do Trabalho (MPT) na realização da Ação nº 3/2018 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que teve como objetivo elaborar diagnóstico e propor medidas visando a fortalecer a prevenção e o combate às fraudes nos contratos de gestão da saúde pública, experiências que também trazemos aqui neste material. Alguém poderia perguntar: o que o MPT teria a ver com prevenção e combate à corrupção? Mas pensemos de novo, agora com uma pergunta diferente, refletindo fora das “caixinhas” de atribuições e dos temas que usualmente usamos para conformar a complexidade da vida: por qual motivo o MPT não poderia contribuir com a prevenção e o combate às fraudes nos contratos de gestão da saúde pública, considerando sua *expertise* na avaliação das condições de trabalho?

Os professores Matt Andrews, Lant Pritchett, Salimah Samji e Michael Woolcock (2015), da Harvard Kennedy School, envolvidos em várias iniciativas de desenvolvimento ao redor do mundo, destacam algumas variáveis comuns a todos os projetos de sucesso: a realização de pequenas mudanças incrementais de baixo para cima; o desenvolvimento de capacidades de lideranças compartilhadas e locais; e o ganho de maior legitimidade e autorização com base nos resultados iniciais alcançados. Os autores nomeiam esse tipo de atuação como Adaptação Iterativa Orientada a Problemas (do inglês *Problem-Driven Iterative Adaptation* – PDIA), a qual

[...] requer que os agentes recebam autorização para fazer coisas que, em seu ecossistema atual, eles não estão autorizados a fazer. [...]

Como alguém pode ganhar e assegurar robusta autorização? Isso nos traz para o tópico da liderança, um tópico que é comumente subestimado no desenvolvimento ou abordado de maneira superficial. [...]

Se as pessoas certas necessárias para fazer uma reforma ter sucesso não estão juntas e inicialmente engajadas, como nós podemos conquistar autorização através dos vários domínios? Colaboradores potenciais devem vir de diferentes setores/níveis/agências dentro de um governo, eles devem ter diferentes capacidades, eles nem precisam já terem se conhecido antes.

[...] Você não precisa apenas manter sua autorização inicial, mas também expandir o número de atores que providenciam autorização, construindo assim impulso e aumentando a legitimidade do projeto ou da reforma. Nós chamamos isto de “construindo capacidades pela entrega de resultados. (ANDREWS; PRITCHETT; SAMJI; WOOLCOCK, 2015: 127-8). [tradução nossa]

A própria ENCCLA e a participação do Ministério Público (MP) em suas ações são iniciativas inovadoras e que caminham no sentido exposto, pois envolvem esforços interinstitucionais

2 Escrevem Berclaz e Moura que, “[n]essa ótica, dada a realidade das atuais despesas e os rígidos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, defende-se, para evitar o caos orçamentário, um padrão administrativo baseado, entre outras premissas, numa clara definição: reestruturar órgão auxiliares em vez de criar, assistematicamente, mais e mais cargos de novos membros” (2008: item IIc).

imensos, entre atores públicos (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e da sociedade civil, demonstrando que uma **Governança Aberta e Compartilhada** (a junção entre os ideais de ‘Governo Aberto’ e ‘Governança Compartilhada’) é possível. Aliás, para problemas complexos, que envolvem a compreensão holística do funcionamento das políticas públicas, a **Governança Aberta e Compartilhada** é a única possibilidade.

Em termos pragmáticos, faz-se imprescindível induzirmos, com tais iniciativas e de baixo para cima (*bottom up*), pressionando as instâncias superiores ministeriais, um novo modelo de gestão no MP que se inspire nos ideais de ‘Governo Aberto’ e de ‘Governança Compartilhada’, que são o fundamento do modelo do Novo Serviço Público (NSP). Mas o que são o Governo Aberto e a Governança Compartilhada e o modelo do Novo Serviço Público (NSP)? Para entendermos tais conceitos, melhor considerarmos a evolução histórica dos modelos de gestão pública.

Basicamente, o primeiro modelo histórico do Estado Liberal foi o burocrático, do tipo weberiano, centrado em procedimentos, formalidades e forte controle hierárquico. Posteriormente este modelo, na segunda parte do século XX, foi substituído pelo modelo *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NPM/NGP), focado no gestor e inspirado no mercado. Por fim, atualmente vem ganhando corpo o NSP, concentrado na sociedade e nas capacidades participativas e democráticas do cidadão, que se traduz no conceito de Governança Compartilhada. A literatura especializada resume assim essa trajetória:

Denhardt e Denhardt (2007) descreveram o NSP como uma alternativa à velha administração pública (modelo burocrático) e ao NGP. Para esses autores, o NGP, quando comparado com a antiga administração pública burocrática, vai ganhar sempre. Contudo, quando comparamos o NSP com o NGP, o NSP é claramente mais consistente com os fundamentos básicos da democracia, vislumbrando um serviço público totalmente integrado com o discurso do cidadão e o interesse público. No NSP, os cidadãos e os agentes públicos olham além do autointeresse e focam no interesse do público geral, adotando uma visão mais ampla e uma perspectiva de longo prazo. Isso requer um conhecimento de relações públicas, um sentimento de pertencer a uma comunidade, uma preocupação para com o todo, e um vínculo moral com a comunidade cujo destino está em jogo. (ANGELIS, 2015: 15)

Por sua vez, a iniciativa do ‘Governo Aberto’, não obstante no mesmo espírito da NSP, traz maior ênfase à transparência e ao acesso à informação. O Governo Aberto nasce em 2011, quando oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido)³ assinaram a Parceria para Governo Aberto ou *Open Government Partnership* (OGP), traduzindo-se em uma iniciativa global de “práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social” (BRASIL)⁴.

Feitas essas explicações, vê-se que o ideal que aqui chamamos de Governança Aberta e Compartilhada tem como característica a indução do desenvolvimento sustentável e a mobilização,

3 Hoje a iniciativa já conta com a assinatura de 75 países.

4 Cf. <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>.

estudo e planejamento em cooperação com a própria sociedade⁵. Além disso, esse novo modelo de gestão se **orienta a projetos transversais de fomento e fiscalização de políticas públicas**, permitindo não só um debate contínuo e permanente entre o Ministério Público, a sociedade e o poder público (*dando-lhe suporte para planejar políticas públicas e assim prevenir a judicialização*), mas entre os próprios agentes políticos e agentes administrativos do MP, materializando uma mudança profunda do paradigma democrático: de mera democratização do Estado para a democratização da sociedade (BOBBIO, 1986: 55) e de uma mera democracia dos seres humanos para uma democracia também estendida às coisas (LATOURET, 1994).

Com efeito, esse novo modelo de governança institucional deve também ser flexível, inovador, com alto custo-eficiência e voltado primordialmente para o FUTURO, de modo que o Ministério Público olhe primordialmente para o horizonte e não apenas “pelo retrovisor, para um passado onde os crimes já ocorreram e as violências aos direitos humanos e sociais já foram praticadas” (SANTIAGO, 2018: 50).

Não há que dizer que tais iniciativas são fáceis ou não enfrentam resistências, considerando que essas últimas geralmente estão calcadas em um modelo demandista, cartorário, burocrático e com forte fetiche pelos instrumentos processuais (particularmente os penais) (RODRIGUES, 2018: 230). Porém, cabe lembrar que nessa quadra histórica não cabe mais ao membro de Ministério Público querer tutelar a sociedade e os “hipossuficientes”,

mas sim fomentar a autonomia política, atuando como um articulador no sentido de congregar e instigar os agentes sociais (lideranças comunitárias, movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais etc.) para que eles próprios construam políticas públicas aptas a realizarem os direitos humanos, protegendo-se o fazer político e as instituições democráticas (RODRIGUES, 2018: 227).

Daí que os temas de inovação, atuação compartilhada e de desenvolvimento de capacidades de liderança são fundamentais e podem ser iniciados com pequenos passos, como já vêm admitindo as Corregedorias e o Conselho Nacional do Ministério Público, incorporando cada vez mais as diretrizes do paradigma Resolutivo em documentos e atos normativos (Carta de Brasília, Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, Recomendação CNMP nº 54/2017). Agora o resto depende de nossa vontade e criatividade!

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; SAMJI, Salimah; WOOLCOOCK, Michael. **Building capability by delivering results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) principles into practice**. A Governance Practitioner’s Notebook: Alternative Ideas and Approaches. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2015. Disponível em: <<https://bsc.cid.harvard.edu/publications/building-capability-delivering-results-putting-problem-driven-iterative-adaptation>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

5 Pois, naturalmente, as questões e problemas sociais são todos interconectados, sendo que um projeto de policiamento comunitário, por exemplo, trará benefícios não apenas para a segurança pública, mas também para a infância e juventude, para o idoso, para a saúde, para a área cível envolvendo conflitos familiares etc.; em suma, no mundo real não há divisões por ‘disciplinas’ ou ‘atribuições’.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, 45(2). 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/583/368>>.

BALDAÇARA, Leonardo Rodrigo; MAIA, Maria Zoreide Brito; OLIVEIRA, Luanne Alves. Afastamentos por transtornos mentais entre servidores públicos federais no Tocantins. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, 40 (132), 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbso/v40n132/0303-7657-rbso-40-132-156.pdf>>.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. **Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, nº 1771, 7 maio 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11240>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. **Coleção Pensamento Crítico**, Vol. 63, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Governo Aberto. O que é a iniciativa. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Saúde de magistrados e servidores**: Resolução CNJ nº 207/2015 / Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/b69b2e5851acc6bf76b025d36ee79236.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

FONSECA, Rosália Maria Costa; CARLOTTO, Mary Sandra. Saúde Mental e Afastamento do Trabalho em Servidores do Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. **Psicologia em Pesquisa**, Juiz de Fora, v. 5, nº 2, p. 117-125, dez. 2011. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472011000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: por uma nova espacialidade. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público e práticas transformadoras**. 2ª tiragem, Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos. Ensaio de Antropologia Simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

RODRIGUES, Daniel dos Santos. O que falta ao Ministério Público para ser um Agente do Desenvolvimento (Sustentável)? – Elementos e Proposições Críticas para um Aprofundamento do Ideal de MP Resolutivo? In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro – Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018.

SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Ministério Público eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público e práticas transformadoras**. 2ª tiragem, Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.