

Em busca da resolutividade perene ou da tradução prática da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017: Planejar democraticamente para racionalizar e priorizar – a busca da Unidade Institucional¹

CLÁUDIO DANIEL FONSECA DE ALMEIDA

DANIEL DOS SANTOS RODRIGUES

FÁBIO REIS DE NAZARETH

RAFAEL MORENO RODRIGUES SILVA MACHADO

Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA OU ENUNCIADO DA TESE:

1. Com o objetivo de garantir a democracia no planejamento estratégico ministerial, faz-se necessário que este seja do tipo “bottom-up” (de baixo para cima), com participação de diversos atores internos e externos;
2. A participação pode se dar, por exemplo, com o suporte de um Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e de Orçamento, oportunizando-se a participação periódica da sociedade civil e dos membros do MP, da base até a Administração Superior;
3. É recomendável a elaboração de planos regionais, definindo-se prioridades que não sejam contrárias ao Plano Geral, mas atendendo às peculiaridades da região;
4. O cumprimento das metas de cada plano poderá ensejar o recebimento de bonificação, tal como o reconhecimento de trabalho extraordinário.

FUNDAMENTAÇÃO

Atualmente o ciclo de planejamento estratégico² de todos os ramos do MP brasileiro é primordialmente do tipo *top-down* (de cima para baixo), mais por conta de praxes antigas diversas do que por prescrições normativas. Afinal, o art. 15 da Resolução CNMP nº 147/2016, que trata das diretrizes para o Planejamento Estratégico, contempla possibilidades de metodologias bem mais participativas e democráticas³.

1 A presente tese teve como referência o artigo ‘BARBOSA, Vanessa Goulart; BISOL, Jairo; RODRIGUES, Daniel dos Santos. Em busca de resultados: uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. Brasília: CNMP, 2019, p. 9-43. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12850-ministeriopublico-dialogos-institucionais-e-a-efetividade-das-politicas-publicas-de-saude>>. Acesso em 12 jun. 2024’.

2 Importante ressaltar a diferença entre plano estratégico e plano geral de atuação. Primordialmente, o plano estratégico é de médio e longo prazo, ao passo que o plano geral de atuação é de curto prazo.

3 “Art. 15 Ao definirem a metodologia, o cronograma, o custo e o procedimento a ser seguido para a elaboração e revisão do seu planejamento estratégico, o CNMP e as unidades e ramos do Ministério Público observarão as seguintes diretrizes:

Em suma, nada obstante contemplar, em tese, a participação de todas unidades e ramos do MP e consulta à sociedade, o atual modo de se realizar o Plano Estratégico ainda se ressentir de maior capilaridade e de capacidade de envolver os membros e servidores da ponta da instituição, quais sejam, aqueles que estão nas unidades territoriais mais distantes das capitais e muitas vezes sozinhos, responsáveis por uma ampla gama de atribuições. Ouvir esses agentes, bem como a comunidade respectiva, é imprescindível.

Faz-se necessário, portanto, inverter a lógica do planejamento estratégico. Para isso há que adotar um planejamento primordialmente do tipo *bottom-up* (de baixo para cima) e por regiões, por meio de audiências públicas com a participação da sociedade e de todos os membros e servidores do MP, começando por cada região de atuação (Unidades Regionais, como será visto na tese sobre regionalização), passando pelas atuais Promotorias Estaduais (em razão do foro na capital do Estado, conforme art. 93, II, CDC) até alcançar a administração superior.

E, não menos importante, as metas, processos, ações, projetos e iniciativas prioritários devem ser, de maneira geral, de **cumprimento facultativo**, porém não podem prescindir de recompensas por seu cumprimento, como já ressaltado na Tese 1. Como prescrito no art. 16, § 1º, da Resolução CNMP nº 147/2016, no entanto, podem algumas prioridades serem definidas como obrigatórias, a critério de cada unidade ou ramo do MP.

Sob a coordenação da Comissão de Planejamento Estratégico, juntamente com os órgãos de Gestão Estratégica do MPMG⁴, as audiências públicas devem possuir necessariamente duas diretrizes: 1) participação social para conferir legitimidade e aproximar o cidadão do MP; e 2) evidências científicas para a orientação da participação, o estabelecimento de prioridades e para evitar o populismo judicial e penal.

O modelo aqui proposto é uma síntese de duas experiências: a primeira, no modelo de construção do Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo; a segunda, no modelo de planejamento por meio de conferências públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP), com as correções necessárias dos problemas já identificadas por pesquisas recentes (RIZZARDI, 2015).

O ex-Procurador Geral de Justiça do MPSP, Mario Luiz Sarrubbo, em interessante artigo, explica o modelo de construção do PGA do MPSP, de forma regionalizada, participativa e de acordo com diagnóstico técnico da realidade social:

Em linhas gerais, (...) o Plano Geral de Atuação, com metodologia desenvolvida no Projeto Estratégico MP Social, é construído de maneira regionalizada, participativa, observando-se análise situacional de problemas concretos que indiquem violações a direitos sociais e tem o objetivo, desde sua confecção, de definir prioridades regionais, engajando de maneira integrada as respectivas Promotorias de Justiça para atuação que, respeitadas as Diretrizes da Carta de Brasília, possam melhorar, de fato, as condições de vida e fruição de direitos da população. (2023: 310).

I. horizonte temporal da vigência será de, no mínimo, 5 (cinco) anos;

II. participação dos membros e servidores e consulta a sociedade;

III. necessidade de definição de todos os elementos constantes do art. 2º desta Resolução;

IV. observância do mesmo procedimento definido para a elaboração do planejamento estratégico na revisão da visão, da missão, de valores ou de objetivos estratégicos; e

V. possibilidade de definição de procedimento específico para revisão de indicadores, metas, processos, ações, projetos e iniciativas.

§ 1º A visão, a missão, os valores e os objetivos estratégicos deverão estar representados graficamente, de forma lógica e estruturada, em documento próprio elaborado conforme metodologia referida no caput, sem prejuízo da possibilidade de inclusão de outros elementos.

§ 2º O plano estratégico do CNMP, da unidade ou ramo do Ministério Público deverá considerar os objetivos estratégicos do PEN-MP.

§ 3º A cada objetivo estratégico corresponderá, no mínimo, um indicador e uma meta específica.

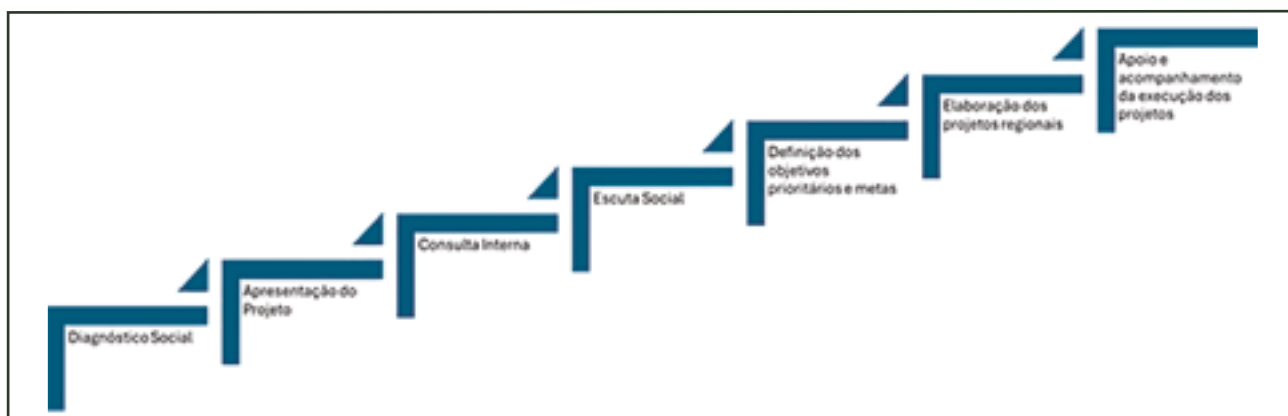
§ 4º As metas estratégicas serão definidas para o horizonte temporal mínimo de 1 (um) ano.

§ 5º A consulta à sociedade de que trata o inciso II será realizada por meio presencial ou eletrônico, tais como audiências públicas, reuniões e pesquisas de opinião, sem prejuízo de outras formas de participação popular e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)” (BRASI, 2016). [grifo nosso]

4 O Conselho de Gestão Estratégica, criado pela Resolução PGJ nº 71/2012, o qual, nada obstante ser presidido pelo PGJ e composto também pelos PGJs Adjuntos Administrativo, Institucional e Jurídico (art. 3º), para ser mais ágil, necessitaria ter um agente político com funções específicas gerenciais, um diretor executivo, encarregado de encaminhar e dar andamento às deliberações dos órgãos colegiados vinculados à PGJ e dialogar com os demais órgãos da administração superior (Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior e Corregedoria-Geral de Justiça).

Em resumo, a metodologia de construção do PGA do MPSP envolve 7 etapas, conforme a figura abaixo:

Figura 1. Etapas de elaboração do PGA do MPSP.



Fonte: próprios autores.

Da experiência do modelo acima destaca-se a compreensão do fenômeno do planejamento como uma espécie de tecnologia social, transformando a resolutividade em movimento, ou, conforme agora cunhamos, uma **‘resolutividade perene’** (não fugaz ou inconstante), que vai ao encontro de uma nova cultura resolutiva de inovação e experimentação constantes, conforme escrevemos na tese 1, e que é a única capaz de enfrentar a impermanência da sociedade atual. Nesse sentido, escreve Machado que,

A fim de dirimir a contradição existente entre os termos [atributo da permanência do MP e a impermanência da presente sociedade] deve o Ministério Público pós-moderno participar do processo decisório, sendo um dos construtores do constantemente mutável conceito de democracia. Ou seja, para continuar a ser permanente, o Ministério Público deve participar do processo de construção, desconstrução e reconstrução contínua da sociedade. (2019: 69).

Depois de Schumpeter, tornou-se lugar comum dizer que um dos principais motores do desenvolvimento econômico é a inovação (muito embora hoje muitos se esqueçam da importância fundamental da indústria nesse processo, conforme o modelo schumpeteriano), com sua “destruição criadora” promovida pelo empreendedor, que introduz e combina novos produtos, serviços, hábitos de consumo e fatores mais eficientes de produção. Ocorre que, quando se pensa no setor público, poucos conseguem perceber a possibilidade de transportar a ideia de inovação e de empreendedorismo das empresas para as instituições do Estado. Empreender é algo eminentemente relacionado ao mercado? Evidentemente que não, como a própria definição do verbo empreender nos ensina: “1. Pôr em prática; REALIZAR. 2. Decidir ou tentar realizar tarefa difícil, laboriosa, demorada etc. 3. Experimentar, procurar fazer, tomar iniciativa de ação, tarefa, realização etc.” (EMPREENDER, 2019).

É sabido que as Defensorias Públicas vêm conquistando, nos últimos anos, várias atribuições e prerrogativas que originariamente conferidas ao MP. Muito embora esse fenômeno seja criticável em alguma medida, é necessário compreender suas causas, que em parte e, provavelmente, deitam razão, especialmente, nos fenômenos que identificamos na tese 1, quais sejam, o ‘voluntarismo desestrutural’ e o ‘caoísmo’. Em síntese, conjugados, esses fenômenos fazem com que o membro acabe por priorizar tudo, que é o mesmo que priorizar coisa alguma, e distanciar-se de atribuições sensíveis (como o controle externo da atividade policial, importante para a consecução de políticas públicas de segurança mais eficientes). Afinal, como escreveu Henry David Thoreau, “O custo de uma coisa é a quantidade do que chamarei de vida que é necessária para ser trocada por ela, imediatamente ou a longo prazo” (1985: 25-26) (tradução livre) (grifo nosso), de modo que o Ministério Público não pode continuar com medo de escolher onde, como e quando deve atuar. Como não existe vácuo institucional, as Defensorias Públicas grassam onde estamos falhando. Entender e emular o sucesso delas pode ser uma estratégia eficiente.

Particularmente em vista da complexidade do processo de audiências públicas e de planejamento estratégico, o ciclo de dois anos das conferências da DPSP se mostrou muito curto, de maneira que para o MP sugere-

-se um ciclo de 6 (seis) anos⁵, de preferência no primeiro semestre do último ano do mandato do PGJ, intercalado por dois ciclos a cada dois anos de acompanhamento e revisão, aos quais seriam incorporados os ciclos dos Planos Gerais de Atuação (PGAs). Aqui os ciclos dos PGAs poderiam continuar adotando a metodologia top-down e, em conjunto com a Ouvidoria, seriam os responsáveis pelas pesquisas de satisfação dos usuários (conjunto de indicadores 2 do Quadro 1 da Tese 1) ou adotar um modelo mais próximo ao do MPSP exposto acima.

Em resumo, o fluxo do procedimento teria dois níveis: audiências públicas regionais e reunião estadual.

Em nível regional, e com uma metodologia adequada, membros e servidores que fazem parte do mesmo núcleo regional (caso existam), organizarão, com o suporte da Ouvidoria do Ministério Público e do órgão de Gestão Estratégica, uma audiência pública com base nos relatórios técnicos elaborados pelo **Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento** (ou órgão equivalente)⁶, o qual conterà uma análise de indicadores socioeconômicos relevantes (levantados também por pesquisas de bem-estar mais sofisticadas) (ADLER, 2006) e sugerirá as abordagens na reunião com a comunidade, alinhado aos ODS e seus indicadores (ou outros a serem escolhidos).

A audiência, que será precedida de inscrição pelos participantes, registrará as prioridades regionais e os esboços de processos estruturais, os quais serão levados à reunião estadual, a ser realizada com a participação de um membro escolhido em cada regional e dos CAOs, tudo também com o suporte imprescindível do **Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e de Orçamento**.

Após finalizado o ciclo acima, os processos estruturais colhidos serão compilados pela Ouvidoria e pelo órgão de Gestão Estratégica, o qual elaborará o Plano Estratégico a ser submetido ao órgão da administração superior para aprovação (Câmara de Procuradores de Justiça, que já é responsável pela aprovação dos Planos Gerais de Atuação – art. 24, III, da Lei Complementar nº 34/1994), sendo que o Plano deverá contemplar poucos mais importantes processos prioritários por CAOs (no máximo 2) a serem depois executados pelas unidades regionais.

Aprovado o Plano Estratégico do MP Estadual, cada região escolherá, dentre os processos prioritários, apenas um que executará pelos próximos 6 anos. Abaixo temos um modo de visualizar esse fluxo:

Quadro 1. Etapas de elaboração do Plano Estratégico.

ETAPAS	PROCEDIMENTO	PRODUTO	FLUXO
1ª Etapa - Na Unidade Regional	Informações do Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento + Audiência Pública	Sugestões de Processos Estruturais	A Unidade Regional sugerirá 1 (um) processo estrutural regional para ser cumprido em 6 anos. O fato de se ter que sugerir apenas 1 (um) condicionará os membros a elaborarem um processo estrutural realmente transversal, que envolva várias atribuições.
2ª Etapa - Na Promotória Estadual juntamente com os CAOs	Informações do Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento + Reunião	Plano Coletivo Estadual	Dentre as sugestões enviadas pelas regionais, mais as colhidas na audiência pública estadual, será construído o Plano Estratégico do MP, contendo um portfólio de processos estruturais, sendo 2 por CAOs.
3ª – Retorno à Unidade Regional	Reunião	Plano Coletivo Regional	Os membros da regional escolherão, dentre os processos estruturais do portfólio, 1 (um) para ser executado (a participação de cada membro é facultativa, porém quem não participar não receberá a recompensa ao final com o seu devido cumprimento). Serão escolhidos também os membros que serão os gerentes do processo e seus substitutos, todos, de preferência, entre os membros da regional que possuem atuação coletiva.

Fonte: próprios autores.

⁵ Lembrando que o art. 15, I, da Resolução CNMP 147/2016, prescreve um horizonte mínimo para o Plano Estratégico de 5 anos.

⁶ O uso de sistemas de inteligência artificial é promissor nesse campo. No entanto, conforme relatório recente do CNMP, apenas o Ministério Público do Rio Grande do Norte parece estar investindo nesse caminho, por meio do desenvolvimento do PROJETO GENIUS. Cf. https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/MP_Digital/Publica%C3%A7%C3%B5es/Relat%C3%B3rio_IA_2023.pdf.

Como já exposto acima, a participação no planejamento e a execução dos processos estruturais são facultativas para os membros, porém aqueles que decidirem participar e executar receberão, ao final do prazo de 6 anos, cumpridas todas as etapas, um bônus em trabalho extraordinário. Por exemplo, pode-se pensar em um bônus de 60 dias. Participando do planejamento, haveria a recompensa de 20 dias. Cumpridas as etapas do processo estrutural escolhido, o membro receberia mais 30 dias. Cumprindo a meta do indicador respectivo (reduzir número de homicídios, por exemplo), seriam ganhos mais 10 dias.

O QUE GARANTIRÁ QUE OS PROJETOS/PROCESSOS NÃO SEJAM MUITOS SINGELOS, DE MODO QUE SEJAM FÁCEIS DE SEREM CUMPRIDOS PARA O ATINGIMENTO DAS METAS DE EXECUÇÃO?

O estabelecimento de incentivos diversos é um peso relativo razoável para o conjunto de indicadores de número 4 no Quadro 1 apresentado na Tese 1. Assim, de modo a serem sugeridos bons projetos, pode-se pensar em algumas recompensas adicionais para os melhores, como prêmios e um bônus em trabalho extraordinário. Daí a escolha dos agraciados deve ser prerrogativa de um órgão mais distante, como a Câmara de Procuradores, munidos de relatórios produzidos em conjunto pelo Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade (FPRS) e pelo Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento, e com regras para impedimentos, de modo a se mitigar favoritismos.

Havendo movimentação na carreira, serão aferidas todas as participações nos processos em diferentes regiões. Por exemplo: membro participou da construção do Plano na região X, depois movimentou para a região Y. Na região Y, se envolveu na execução do plano dessa regional. Por fim, mudou-se para a região Z, onde escolheu não se envolver na participação do plano. Receberá o membro por ter participado na construção do plano na região X, por ter participado da execução do plano na região Y (proporcionalmente às etapas realizadas), não receberá na região X (pois não participou), porém poderá receber a recompensa pelo atingimento da meta do indicador na região Y (onde participou).

REESTRUTURAÇÃO DA ATUAÇÃO EM SEGUNDO GRAU

Sobre a reestruturação do Ministério Público de Segundo Grau e das atribuições das Procuradorias de Justiça (MPs Estaduais) e das Procuradorias Regionais (MPF e MPT), fica fácil perceber a sua necessidade quando olhamos para a alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário (71,2%) (CNJ, 2019, p. 96), revelando a premissa do uso de métodos extrajudiciais de mediação de conflitos. Em outras palavras, o modelo atual do MP em Segundo Grau se mostra anacrônico e incompatível com o ideal de atuação orientada a resultados.

Quanto a esse tema, Berclaz (2010) possui relevante estudo (O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te!) no qual demonstra que, com poucas, mas cirúrgicas modificações em atos normativos secundários, é possível liberar o capital humano extraordinário, presente na experiência e capacidade intelectual dos agentes políticos atuantes no segundo grau, que atualmente se encontra adormecido. Para o autor, o Ministério Público poderia realizar tal rearranjo por meio de duas diretrizes: com o exercício de atribuições extrajudiciais pelas Procuradorias de Justiça e pelas Procuradorias Regionais e com o fortalecimento da atuação judicial dos procuradores (como “órgãos agentes”). Para tal propósito três projetos se apresentam:

- 1) Engajamento e participação em processo de Regionalização vinculado e articulado com os membros do primeiro grau;
- 2) Fortalecimento e reforço dos Centros de Apoio Operacional enquanto órgãos auxiliares interligados e conectados com atribuições ministeriais em todos os níveis;

3) Empoderamento dos setores recursais, de controle de constitucionalidade, exercício de atribuições originárias e fortalecimento do controle das Administrações Públicas municipais e principalmente estaduais, dentre outras possibilidades coerentes com as funções institucionais e a programação de atuação democraticamente eleita.

Destacamos o ponto 1 acima, de maneira a propor a criação de cargos de Procuradores de Justiça regionais, os quais poderiam ser os coordenadores das unidades regionais. A rigor, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/98, em especial nos arts. 19 a 22 e 31, que tratam dos Procuradores de Justiça), não há nenhum óbice para a reestruturação administrativa acima proposta. Em verdade, refletindo sobre o Capítulo IV, Seção, I, da referida lei (arts. 25 a 27), a todos os órgãos de execução (sejam promotores ou procuradores de justiça) cabe uma infinidade de funções, associadas a inúmeros instrumentos de ação.

SABER OUVIR – POR UMA VERDADEIRA OUVIDORIA

As ouvidorias do MP brasileiro receberam assento constitucional em 2004, pela Emenda Constitucional 45, com competência, entre outras, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares.

Trata-se de importante canal de acesso e diálogo da instituição com a sociedade, visando à facilidade de acesso ao cidadão na apresentação de suas demandas ou denúncias e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.

Não obstante as várias missões reconhecidas às ouvidorias (emissão de relatórios e sugestões destinados, ambos, aos membros e à Administração Superior visando ao aprimoramento de suas atividades, exercício da atividade de *ombudsman*, *stricto sensu*, emitindo críticas indutoras do processo reflexivo interno), o modelo adotado para elas por boa parte dos MPs acabou por limitá-las a um mero canal de recebimento e encaminhamento de reclamações e notícias de crimes e ilícitos externos, isto é, não envolvendo a prática de qualquer conduta de órgãos internos do MP.

Por evidente, tal modelo não vem ajudando a corrigir o déficit de legitimidade do MP, de modo que, como instância mediadora entre a sociedade e a instituição, as Ouvidorias do MP podem e devem ser repensadas de modo a cumprir, com máxima efetividade, o papel que delas se espera, particularmente de *accountability* vertical social.

Assim, com uma estrutura que permita a participação de membros externos (sendo o modelo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo um bom referencial), equilibrada com a participação de membros internos e mediada por evidências científicas, podemos realizar um ideal de *accountability* vertical social sem os riscos de captura da instituição pelos populismos judicial e penal.

REFERÊNCIAS

ADLER, Matthew D. Welfare Polls, A Synthesis. *NYUL Rev.*, v. 81, 2006.

BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te! In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Editora Atlas, 2010. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/103/o-ministerio-publico-em-segundo-grau-diante-do-enigma-da-esfinge-e-da-constituicao-da-republica-decifra-me-ou-devoro-te>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2019. Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016**. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-147.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2024.

EMPREENDER. **Aulete Digital**: o dicionário da língua portuguesa na internet. Versão online. Lexikon. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/empreender/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI. Coleção Ministério Público resolutivo, v. 2. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

RIZZARDI, Maíra Martinelli. **Os Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Controle e Participação Social**. Orientador: Luciana Gross Cunha Dissertação (mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015. 117f.

SARRUBBO, Mario Luiz. O plano geral de atuação como instrumento de fortalecimento da legitimidade democrática, da unidade institucional e de resolutividade. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva**. Vol. 8, (dezembro de 2023), Brasília: CNMP, 2023, p. 307-328.

THOREAU, Henry David. Thoreau: A Week, Walden, The Maine Woods, Cape Cod. Library of America, 1985.