

LUCIANO SOTERO SANTIAGO

**INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Belo Horizonte/MG

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF

2021

LUCIANO SOTERO SANTIAGO

**INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno Luciano Sotero Santiago como um dos requisitos para a conclusão do Curso de Pós-Graduação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Orientador: Prof.^a D.ra Vanessa Elias de Oliveira

Belo Horizonte/MG

2021

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF
PROJETO DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), intitulado **INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**, elaborado por Luciano Sotero Santiago, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista, para exame da banca constituída pelos seguintes professores.

Prof.^a D.ra Vanessa Elias de Oliveira

Avaliação

Prof.^a D.ra Adriana Dragone da Silveira.....

Avaliação

Prof.^a M.^a Rayane Vieira Rodrigues.....

Avaliação

Belo Horizonte
2021

Dedico este trabalho à minha filha Gabriela e ao meu filho Rafael.

À população da microrregião de Guanhães.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos: à minha filha Gabriela e ao meu filho Rafael, pelo carinho, amor e afeto. À Juliana, minha esposa, pela cobrança e incentivo para que eu voltasse a me dedicar à escrita. Aos meus pais e minha irmã, pelo incentivo ao estudo.

À Professora Vanessa Elias de Oliveira pela orientação e pelos ensinamentos. Às Professoras Adriana Dragone da Silveira e Rayane Vieira Rodrigues por comporem a banca examinadora. Aos Professores e Professoras do curso de pós-graduação pelos brilhantes conhecimentos transmitidos. Ao Professor Manoel pelas dicas e ensinamentos de metodologia científica. Ao Procurador de Justiça Edson Ribeiro Baeta por ter realizado o excelente curso de pós-graduação, pela amizade e pelos diálogos construtivos.

Aos colegas e às colegas de curso pelo compartilhamento de ideias, críticas, opiniões e saberes. À Giovanna Nucci, uma das mais dedicadas e brilhantes Promotoras de Justiça da área da saúde no Brasil, exemplo de pessoa. À colega Marina Brandão pela troca de ideias. À equipe do CEAF, nas pessoas de Fernanda e Amanda. À amiga Andréa, pela leitura crítica do texto, pelas dicas e pelo *Abstract*. Às amigas Luciana e Raquel pelo carinho. À minha querida sogra Maria, pelas várias acolhidas carinhosas em seu lar durante a realização do curso. Ao meu querido cunhado, Marco Paulo, exemplo de médico. À Eliane, Bernadete, Ana Paula e Kelly, equipe da Segunda Promotoria de Justiça de Guanhões, pelo suporte, dedicação e empenho na promoção de justiça. Aos excelentes profissionais da área da saúde – Alisson, Darlan, Leonardo e Tales –, pelas observações críticas ao trabalho e pelo apoio. Aos gestores públicos da microrregião sanitária de Guanhões por terem, durante a pandemia, priorizado a vida e a saúde da população. Ao Hospital Imaculada Conceição de Guanhões e seus profissionais por cuidarem tão bem da população. À Regina Zélia Purri pelo cuidado e profissionalismo na revisão do texto e das normas da ABNT. Ao Ministério Público de Minas Gerais por ter ofertado o curso de pós-graduação, visando qualificar seus membros e servidores.

“O Brasil está hoje precisando de maiores esclarecimentos sobre a atuação do Ministério Público, sua importância e sua utilidade para a cidadania. Trata-se de uma instituição que se integrou em lugar de destaque à arquitetura do Estado brasileiro. É respeitado e admirado, mas nem sempre se conhece tudo o que pode fazer. O Ministério Público precisa saber se apresentar para a sociedade, revelar para ela sua relevância institucional, legitimar-se sempre mais perante ela. Para que vá nesta direção, ganhos em termos de conhecimento crítico e de autoconhecimento são fundamentais.”

(NOGUEIRA, 2015, p. 297).*

* NOGUEIRA, M. A. Processos formativos permanentes: estratégia para a consolidação do Ministério Público de que se necessita. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. São Paulo, Escola Superior do Ministério Público (ESMP), v.8, p.297, jul./dez. 2015.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi examinar as inovações institucionais na atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas. Tema de importância teórica e prática que carece de maior análise, tanto no Direito como na Ciência Política. Poucos são os estudos que tratam de tal temática. O que há de bastante são análises sobre atuação judicial do Ministério no campo das políticas públicas, denominada como judicialização da política pública. O Ministério Público é uma das mais importantes instituições brasileiras. A Constituição da República de 1988, dentre as várias funções, incumbiu-lhe a defesa e promoção de interesses sociais, dentre os quais estão inseridos os direitos difusos e coletivos. É na tutela e promoção desses direitos que a atuação do Ministério Público mais se correlaciona com as políticas públicas, pois são elas que asseguram efetivação e concretização de direitos sociais constitucionalmente previstos. Daí a relevância científica e social deste trabalho. Além do desenvolvimento teórico do tema, foi feita a análise de estudo de caso em que se descreveu, detalhadamente, toda a atuação extrajudicial da Promotoria de Saúde de Guanhães/MG no ciclo da política pública, visando, com isso, demonstrar os meandros e dificuldades de atuação do membro do Ministério Público na política pública. O estudo de caso examinou como a Promotoria de Saúde de Guanhães/MG obteve, em três meses, no ano de 2020, com a participação e cooperação de outros atores institucionais, êxito na efetivação de uma política pública de instalação de 10 (dez) leitos de unidade de terapia intensiva e 42 (quarenta e dois) leitos clínicos exclusivos para pacientes do novo coronavírus, superando o vazio assistencial de décadas na microrregião de saúde de Guanhães/MG.

Palavras-chave: Ministério Público. Inovações Institucionais. Atuação Extrajudicial. Política Pública.

ABSTRACT

The purpose of this work was to examine the institutional innovations in the extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office in public policies. This is an important theoretical and practical issue that needs further analysis, both in Law and in Political Science. There are few studies that deal with this theme. What there are plenty of are analyses on the judicial actions of the Public Prosecutor's Office in the field of public policies, known as judicialization of public policy. The Public Prosecutor's Office is one of the most important Brazilian institutions. The Constitution of the Republic of 1988, among its various functions, entrusted it with the defense and promotion of social interests, among which are included the diffuse and collective rights. It is in the protection and promotion of these rights that the role of the Public Prosecutor's Office is most closely related to public policies, since they are the ones that ensure the effectiveness and fulfillment of constitutionally foreseen social rights. Hence the scientific and social relevance of this work. Besides the theoretical development of the theme, a case study analysis was carried out, describing in detail the whole extrajudicial action of the Health Prosecutor's Office of Guanhões/MG in the public policy cycle, aiming at demonstrating the difficulties and intricacies of the action of the member of the Public Prosecutor's Office in public policy. The case study examined how the Health Prosecutor of Guanhões/MG obtained, in three months, in the year 2020, with the participation and cooperation of other institutional actors, success in the effectiveness of a public policy of installation of 10 (ten) intensive care unit beds and 42 (forty-two) clinical beds exclusively for patients with the new coronavirus, overcoming the assistance gap of decades in the health micro-region of Guanhões.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Institutional Innovations. Extrajudicial Performance. Public Policy.

LISTA DE SIGLAS

ANPR	Associação Nacional de Procuradores da República
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais - UFMG
CAO-Saúde	Centro de Apoio Operacional de Saúde
CEAF	Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Coronavirus	(Covid-19)
FUNEMP	Fundo Especial do Ministério Público de Minas Gerais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAPP	Laboratório de Análise de Políticas Públicas
LD	Laboratório de Dados
LI	Laboratório de Inovação
GInova	Laboratório de Inovação do Governo Federal
NEPPP	Laboratório de Núcleo de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas
LOP	Laboratório de Orçamento Público
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCTIC	Ministério da Ciência e Tecnologia Inovações e Comunicações
ME	Ministério da Economia
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
NPRCPP	Núcleo de Prevenção e Resolução de Conflitos em Políticas Públicas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDR	Plano Diretor de Regionalização
PPA	Plano Plurianual
PNE	Planos Nacional de Educação
PAS	Programação Anual de Saúde

RAG	Relatório Anual de Gestão - RAG
SES-MG	Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais
SAMU REGIONAL	Serviço Atendimento Móvel de Urgência
SUS	Sistema Único de Saúde
SFF	Supremo Tribunal Federal
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
3 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
4 A EXPANSÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
5 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O MARCO REGULATÓRIO E NORMATIVO DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
6 ESTUDO DE CASO SOBRE ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE NA POLÍTICA PÚBLICA DE CRIAÇÃO DE LEITOS PARA TRATAMENTO DE COVID- 19 NA MICRORREGIÃO DE SAÚDE DE GUANHÃES/MG	48
6.1 Metodologia	48
6.2 Descrição da atuação da Promotoria de Saúde na política pública de criação de leitos Covid-19 na microrregião de saúde de Guanhões/MG.....	50
7 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE PROPICIARAM ÊXITO NA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE DE GUANHÃES.....	67
8 EFEITOS INTRAINSTITUCIONAIS E INTERINSTITUCIONAIS BENÉFICOS DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE DE GUANHÃES NA POLÍTICA PÚBLICA DA MICRORREGIÃO DE GUANHÃES	71
9 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	77
10 CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS.....	88

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público é uma das mais importantes instituições brasileiras. A Constituição da República de 1988, dentre as várias funções, incumbiu-lhe a defesa e a promoção de interesses sociais, dentre os quais estão inseridos os direitos difusos e coletivos. É na tutela e promoção desses direitos que a atuação do Ministério Público mais se correlaciona com as políticas públicas, pois são elas que asseguram a efetivação e a concretização de direitos sociais constitucionalmente previstos.

No âmbito das políticas públicas, a atuação do Ministério Público ocorre tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial. Se for judicial, será qualificada como demandista, ou seja, o Ministério Público levará a controvérsia jurídica ao Poder Judiciário, transferindo a este o protagonismo na resolução do problema social. Se for extrajudicial, será denominada resolutiva, a qual se caracteriza pela postura proativa e transformadora do Ministério Público que, como agente político, atuará de forma direta, independente do Poder Judiciário, na resolução de problema social.

No campo das políticas públicas, o modelo institucional resolutivo do Ministério Público tornou-se, com base na Constituição da República de 1988 e na Carta de Brasília de 2016¹, inovador e prioritário, porquanto, ao adotar uma atuação desburocratizada e voltada para a efetivação direta de direitos sociais, dá mais opções criativas para se buscar diálogos, interações e articulações com outros atores institucionais para resolução de problemas sociais, os quais, em regra, são complexos, de difícil solução e exigem ampla interlocução em busca de consensualidade.

A atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas e as inovações institucionais delas decorrentes, apesar da importância, carecem de maior análise, tanto no Direito como na Ciência Política. Poucos são os estudos que tratam de tal temática e os que o fazem priorizam abordagem teórica. O que há em

¹A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais, visando modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro (CNMP, 2016).

profusão são análises sobre a atuação judicial do Ministério Público no campo das políticas públicas, denominada como judicialização da política pública.

Daí a relevância científica e social deste trabalho, o qual examinou as inovações institucionais na atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas, e as repercussões – positivas e negativas – que essas inovações possam gerar para o Ministério Público, para os gestores públicos e para sociedade.

Além disso, foi feita, após o desenvolvimento teórico do tema, análise de estudo de caso de como a Promotoria de Saúde de Guanhães/MG obteve, em três meses, no ano de 2020, com a participação e cooperação de outros atores institucionais, êxito na efetivação de uma política pública de instalação de 10 leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e 42 leitos clínicos exclusivos para pacientes do novo coronavírus (Covid-19), superando o vazio assistencial de décadas na microrregião de saúde de Guanhães. Tal estratégia de atuação beneficiou uma população estimada em quase cem mil pessoas², possibilitando assistência médico-hospitalar pública e adequada que, em grande medida, evitou sequelas e óbitos decorrentes da Covid-19.

O trabalho foi dividido em nove capítulos. O primeiro capítulo cuidou da parte introdutória em que se fez considerações iniciais sobre o tema, justificando sua relevância científica e social. O segundo capítulo desenvolveu a relação entre Ministério Público e Políticas Públicas, em que se demonstrou a importância da atuação extrajudicial no âmbito das políticas públicas.

O terceiro capítulo examinou como o modelo resolutivo do Ministério Público no âmbito das políticas públicas propiciou que a atuação extrajudicial alcançasse todo processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas. O quarto capítulo analisou a expansão da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas, e os ganhos e perdas decorrentes dessa inovação institucional para o Ministério Público, para o gestor público e para a sociedade.

O quinto capítulo tratou da inovação institucional endógena que o Conselho Nacional do Ministério Público desempenhou, ao normatizar e regular a atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas. O sexto capítulo envolveu o estudo de caso sobre a atuação extrajudicial da Promotoria de Saúde de Guanhães-

² Dado da Secretaria Saúde do Estado de Minas Gerais (SES-MG), 2020.

MG na criação de leitos para tratamento da covid-19 para uma população estimada em quase cem mil pessoas. Descreveu-se, detalhadamente, toda a atuação extrajudicial da Promotoria de Saúde no ciclo da política pública, visando, com isso, demonstrar os meandros e dificuldades de atuação do membro do Ministério Público na política pública.

O sétimo capítulo examinou inovações institucionais que propiciaram êxito nas estratégias de atuação da Promotoria de Saúde, na criação de leitos Covid-19 na microrregião sanitária de Guanhães. O oitavo capítulo apontou os efeitos intrainstitucionais e interinstitucionais benéficos da atuação extrajudicial do Ministério Público na política pública da microrregião de Guanhães.

O capítulo nono investigou inovações institucionais que poderiam ser criadas no Ministério Público a fim de aperfeiçoar atuação extrajudicial em políticas públicas. Por fim, foram apresentadas as conclusões do trabalho.

2 MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público é uma das mais importantes instituições brasileiras (ARANTES, 2002). A Constituição da República de 1988³ consagrou-lhe como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais⁴ e individuais indisponíveis. Três áreas assumem destaque na atuação do Ministério Público: a) criminal; b) patrimônio público⁵; c) direitos difusos e coletivos.

É na tutela e promoção dos direitos difusos e coletivos que a atuação do Ministério Público mais se correlaciona com as políticas públicas⁶, pois são elas que asseguram efetivação e concretização⁷ de direitos sociais⁸ constitucionalmente previstos. A discussão sobre a possibilidade de atuação do Ministério Público nas políticas públicas está superada com as inovações institucionais exógenas, decorrentes da Constituição da República de 1988 e da legislação infraconstitucional, as quais geraram mudanças e efeitos no Ministério Público, provocando, por consequência, alterações⁹ e inovações institucionais endógenas na

³ Segundo Ribeiro (2020, p. 2), “a Constituição define a missão do MP de modo amplo e genérico, centrando-a na ideia da defesa da ordem jurídica por meio da garantia de observância das regras constitucionais e legais, ou seja, conferindo à Instituição um papel de *enforcement*. A missão de ‘tutela’ de direitos fundamentais se ampliou em paralelo à expansão do rol desses direitos, em um movimento que já vinha ocorrendo antes mesmo da Constituição – e continuou além dela.”

⁴ Dentre outras atribuições, ao Ministério Público cabe “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República).

⁵ O que “inclui combate à corrupção e a fiscalização da economicidade e custo-efetividade de programas e serviços públicos” (RIBEIRO, 2020, p. 3).

⁶ Para maior aprofundamento: ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. In. OLIVEIRA, V. E. de (Org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

⁷ “A concretização dos direitos sociais se dá por meio da ampliação da ação do Estado, através da implementação de políticas públicas” (SILVEIRA, 2010, p. 19); “Os direitos sociais têm por objeto as políticas públicas” (SILVEIRA, 2010, p. 56).

⁸ Com relação aos direitos sociais, a Constituição da República enuncia-os em capítulo próprio, abrangendo a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988, art. 6º).

⁹ Tradicionalmente, o Ministério Público organizou-se como órgão de atuação em juízo. Nesse sentido, a Lei Complementar n. 40/1981 (primeira lei orgânica do MP) estabelecia que a instituição era responsável, “perante o Judiciário”, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis (artigo 1º). Com a Lei n. 7.347/1985, que trata da ação, civil pública, o Ministério Público passou a ter disponíveis instrumentos de atuação extrajudicial, ou seja, que dispensam a apreciação das medidas pelo Poder Judiciário, como o inquérito civil (artigo 8º, parágrafo 1º) e o compromisso de ajustamento de conduta (artigo 5º, parágrafo 6º). Esses instrumentos de atuação extrajudicial foram aprimorados e ampliados após a

atividade ministerial na esfera de políticas públicas.

No âmbito das políticas públicas, a atuação do Ministério Público ocorre tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial. Se for judicial, será qualificada como demandista, ou seja, o Ministério Público, na condição de agente processual e, de forma reativa - levará a controvérsia jurídica ao Poder Judiciário, transferindo a este o protagonismo na resolução do problema social de uma dada política pública. Assim: o Ministério Público transfere para o Poder Judiciário, via ação civil pública, “a solução de todas as questões que lhe são postas pela sociedade. Trata-se de um Ministério Público dependente do Judiciário” (GOULART, 1998, p. 120).

Se for extrajudicial, será denominada resolutiva¹⁰, a qual se caracteriza pela postura proativa e transformadora do Ministério Público, o qual, como agente político construtor de consensos emancipadores atuará, de forma direta, independente do Poder Judiciário, por meio de atividades sociomediadoras com gestores públicos, na resolução de problema social ligado a uma política pública (GOULART, 2017). Dessa forma, a atuação resolutiva do Ministério Público independe de ação, de processo e de ordem judicial para efetivar o direito na prática (OLIVEIRA; ANDRADE; OLIVEIRA MILAGRES, 2014).

Para Marcelo Goulart, o Ministério Público

não pode ficar na dependência das decisões judiciais. Deve ter como horizonte a solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos. Os procedimentos administrativos e inquéritos civis devem ser instrumentos aptos para tal fim. O Ministério Público deve esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (soluções negociadas), utilizando esses procedimentos com o objetivo de sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais (1998, p. 121).

Em razão de limitações formais, que reduzem o espaço para negociação e diálogo; das dificuldades materiais, que afetam a tramitação dos processos coletivos; da morosidade, que congela e retarda a solução de conflitos sociais; e da

promulgação da Constituição de 1988 e a entrada em vigor das diversas leis que disciplinam a atuação do MP, como a Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional) (OLIVEIRA; ANDRADE; OLIVEIRA MILAGRES, 2014).

¹⁰ O modelo resolutivo e demandista de atuação do Ministério Público se correlaciona com os conceitos de promotor de fatos e promotor de gabinete, propostos por Cátia Aída Silva. O promotor de fatos, tal qual o modelo Ministério Público resolutivo, liga-se à atuação de membros do Ministério Público para além da esfera estritamente jurídica e processual, os quais se convertem em articuladores políticos no exercício de suas atribuições. O promotor de gabinete, tal qual o modelo Ministério Público demandista, refere-se à atuação do membro do Ministério Público que prestigia o trabalho processual, perante o Poder Judiciário (SILVA, C. A., 2001, p. 127-144).

ausência de vocação do Poder Judiciário¹¹ para resolver, de forma dialógica, problemas sociais, o perfil demandista do Ministério Público de atuação na política pública vem, cada vez mais, perdendo espaço e importância para o resolutivo.

No campo das políticas públicas – aqui entendidas como “ações voltadas para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 38) visando solução para um problema social – a atuação resolutiva do Ministério Público tornou-se, com base na Constituição da República de 1988 e na Carta de Brasília de 2016¹², inovadora e prioritária porquanto, ao adotar uma atuação desburocratizada e voltada para efetivação direta de direitos sociais, dá mais opções criativas para se buscar diálogos¹³, interações e articulações com outros atores institucionais para resolução de problemas sociais, os quais, em regra, são complexos e de difícil solução e exigem ampla interlocução em busca de consensualidade.

Portanto, pela perspectiva de atuação resolutiva do Ministério Público, levar uma controvérsia sobre política pública ao Poder Judiciário deve ser a última opção¹⁴, constituindo, portanto, a exceção, e não a regra.

A atuação resolutiva do Ministério Público no âmbito da política pública evita o efeito indesejado de substituição do gestor público pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público – instituições sem controle eleitoral pelos cidadãos (*accountability* social) –, já que a tomada de decisões sobre política pública fica a cargo do gestor público.

¹¹ “A crítica travada ao Judiciário pelos membros do MP, em geral, sugere os seguintes aspectos: a) haveria juízes com receio de julgar ações coletivas; b) haveria tribunais relutantes em julgar ações coletivas de forma não-conservadora; c) haveria pouca sensibilidade à especificidade dos direitos sociais, tais como o direito à saúde” (ASENSI, 2010, p. 97).

¹² Para Ribeiro (2018, p. 5-6), “já aparecem alguns sinais de autocrítica e de percepção de que um realinhamento estratégico deve entrar na ordem do dia do MP. Um exemplo é a Carta de Brasília de 2016, consistindo em chamado por uma atuação mais proativa e ‘resolutiva’, com resultados aferíveis por novos critérios e mecanismos. Nesse sentido, a Carta menciona ser imprescindível ‘a implantação de sistemas que permitam a aferição de resultados e a definição de prioridades institucionais (...)’. A mudança que a Carta propõe se dá em paralelo à progressiva entrada no mundo jurídico da ideia do controle de políticas públicas. A nova ideia aparece como alternativa para superar o déficit de operacionalidade e o excesso de retórica da defesa de direitos fundamentais prestacionais. Nessa linha, a própria Carta de Brasília sugere que o MP passe a atuar no ‘acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas’ e que avalie se a ‘atuação individual não desestabilizará as políticas públicas sobre a matéria’.

¹³ Na lógica do Estado social é preciso diálogo entre os poderes para a efetivação dos direitos fundamentais (SILVEIRA, 2010, p. 205).

¹⁴ Para Ribeiro (2018, p. 8-9), “é preciso evitar ao máximo a judicialização de demandas. Ajuizar uma ação é celebrar um casamento de anos ou décadas com mais um processo que compete por tempo, com suas inúmeras petições, recursos e audiências. Uma promotoria comprometida com vários processos em andamento tem ainda menos tempo para dedicar às suas investigações em curso”.

O Ministério Público, ao atuar de forma resolutiva, apenas contribui, sem caráter vinculativo e coercitivo, com recomendações, orientações, sugestões e propostas para a resolução do problema social. Assim, não há deslocamento e desorganização do processo de seleção de prioridades e reserva de meios, cerne da construção de qualquer política pública, dos Poderes Executivo e Legislativo, onde se elabora o planejamento e se define o orçamento público, segundo uma ótica global, para o contexto isolado de cada demanda judicial, cuja perspectiva, mesmo nas ações coletivas, é do indivíduo ou grupo de indivíduos (BUCCI, 2006).

3 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação extrajudicial do Ministério Público, no processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, é um tema que carece de maior análise e aprofundamento teórico e empírico, tanto no Direito como na Ciência Política. Poucos são os estudos (ASENSI, 2010) que tratam de tal temática.¹⁵ O que há em profusão¹⁶ são análises sobre a atuação judicial do Ministério Público no campo das políticas públicas, denominada como judicialização da política pública.¹⁷

Os poucos artigos jurídicos sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público no ciclo da política pública adotam posições díspares. Para Oliveira (2013), é possível a atuação do Ministério Público mais no fim do ciclo da política pública, ou seja, na sua fase de implementação, como forma de efetivação de direitos fundamentais.

Já Coelho e Kozicki (2013) defendem a atuação do Ministério Público na fase inicial do ciclo de política pública, de identificação do problema e de entrada na agenda, não havendo qualquer possibilidade de entender de outra forma, sob pena de desvirtuar a atuação ministerial, excedendo os poderes outorgados pela Constituição e ferindo a democracia.

¹⁵ Rodrigues (2020, p. 1) ressalta que “a maioria dos trabalhos acadêmicos adota uma concepção centralizada no juiz, deixando de lado outras formas jurídicas e não-jurídicas de efetivação dos direitos. Contudo, o Ministério Público, como parte integrante do Sistema de Justiça, vem se mostrando como ator essencial na Judicialização das políticas públicas. Porém, esta instituição dotada de independência e definida como protetora dos interesses difusos e coletivos da sociedade tem como alternativa a atuação extrajudicial. As nossas leis habilitam o MP a atuar no campo das políticas públicas, mas não apenas isso. Arantes *apud* Oliveira (2019) identifica como possibilidades de atuação dessa instituição: o controle constitucional de leis e de atos normativos, forma e conteúdo das políticas públicas e controle dos agentes políticos e sua conduta.”

¹⁶ “No período pós-constituente, que cristalizou as mudanças institucionais pelas quais passou o MP no Brasil, observa-se um crescimento considerável de pesquisas que buscam analisar seu novo papel nesse contexto de judicialização. Dentre essas pesquisas, é possível destacar três publicações, já mencionadas, que possuem significativo valor no campo das ciências sociais e do direito. Primeiramente, a obra **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, de Werneck Vianna *et al.* (1999); após, a obra **Ministério Público e política no Brasil**, de Arantes (2002); e, por fim, a obra **Ministério Público e a Judicialização da Política**, de Casagrande (2008). As três obras buscam refletir, em ampla medida, sobre a atuação do MP nesse contexto de judicialização e as estratégias adotadas por essa instituição jurídica no cotidiano de suas práticas, o que reforça uma peculiaridade deste fenômeno no Brasil.” (ASENSI, 2010, p. 92).

¹⁷ Para maior aprofundamento, OLIVEIRA, V. E. de (Org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. Conferir também: TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. DADOS [online] – Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, 2007, p 229 a 257.

Pinto (2020) adota a posição de que

o Ministério Público deve exercer um papel de controle em todo ciclo de política pública, o qual não pode ser só repressivo, porque ele é capaz pedagogicamente de retroalimentar todo o ciclo, aprimorando os déficits de cobertura do planejamento e refutando os atos imotivados e abusivos da execução. Deve-se considerar política pública como o ciclo de identificação e, tanto quanto possível, de resolução dos problemas atinentes à vida em sociedade, cujo termômetro jurídico mais sensível é o déficit de efetividade dos direitos fundamentais. Política pública é planejar, executar e controlar para melhor corrigir, fundamentar e aprimorar a próxima etapa de planejamento, o que impõe soluções mais sistêmicas, as quais enfrentam as causas dos problemas que afligem os ciclos de política pública nas três grandes etapas do planejamento, execução e controle. Portanto, reduzir o controle à mera legalidade de algumas etapas é empobrecer a avaliação da complexa dinâmica das políticas públicas. É preciso também superar a encruzilhada interpretativa em relação à forma como se interpreta o controle jurídico de políticas públicas apenas do ponto de vista do direito individual de quem reclama a sua prestação individual em face do Estado. Para tanto, é preciso pautar a perspectiva das escolhas da sociedade já consignadas nas leis do ciclo orçamentário e do planejamento setorial. O controle institucional pedagógico, juntamente com a participação da sociedade, são as únicas vias capazes de induzir um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento da política pública.

Na Ciência Política, destaca-se artigo de Sampaio e Viegas (2019), em que se demonstra a expansão da atuação extrajudicial de membros do Ministério Público no domínio da avaliação e da intervenção em políticas públicas, indo além da fiscalização das atividades dos administradores públicos. Com isso, os autores descrevem que a atuação extrajudicial do Ministério Público, na prática, está ocorrendo em cada fase do ciclo de políticas públicas. O Ministério Público foi transformado “em uma ‘instituição estatal *sui generis*’, capaz de fiscalizar e cobrar políticas públicas dos órgãos governamentais nas mais diversas áreas” (ARANTES, 2002, p. 104).

Assim, além da fiscalização,

membros do Ministério Público passaram a atuar também em conselhos sociais e conselhos de políticas públicas, espaços destinados à participação da sociedade na formulação, implementação e controle de ações de programas governamentais. Sob o pretexto de aprimorar o funcionamento dos conselhos ou de suprir a supostamente ineficiente e inadequada participação da sociedade, o Ministério Público tem participação ativa nos mais variados conselhos (SAMPAIO; VIEGAS, 2019, p. 5-6).

Sampaio e Viegas (2019) descrevem que a inovação institucional de atuação do Ministério Público, em cada fase do ciclo da política pública, está apoiada na produção normativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual tem

servido para incentivar que os membros do Ministério Público tenham cada vez mais ingerência em políticas públicas, conforme apontam estudos que se dedicaram à atividade normativa deste órgão (KERCHE, 2018; VIEGAS, 2019). A constatação de que “o potencial de expansão institucional do Ministério Público não se esgotou continua válida”(ARANTES, 2002, p. 25).

Sampaio e Viegas (2019, p. 9) explicam que

amplitude de competências do Ministério Público na esfera extrajudicial, com uso do inquérito civil público e procedimento preparatório, dá à instituição atribuição para atuar em enorme gama de assuntos (saúde coletiva, educação pública, habitação e urbanismo, meio ambiente, improbidade administrativa etc.), o que por si só já impulsionaria a atuação do Ministério Público em políticas públicas. Os procedimentos administrativos, por sua vez, se prestam à intervenção extrema na atividade do Poder Executivo, pois se destinam a acompanhar o cumprimento de termos de ajustamento de conduta, a acompanhar e fiscalizar políticas públicas e instituições, a apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis e, finalmente, a embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil. O mesmo vale para os termos de ajustamento de condutas e para as recomendações. Se o termo de ajustamento de conduta ao menos demanda algum tipo de anuência do Poder Executivo – que precisa concordar com as cláusulas propostas – na recomendação os membros do Ministério Público buscam, unilateralmente, persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens tutelados. Não há, pois, atividade desempenhada pelo Poder Executivo, no âmbito das políticas públicas, que esteja a salvo da atuação dos membros do Ministério Público, embasados por regulamentação do próprio Conselho Nacional do Ministério Público.

A Resolução n. 174, do CNMP, que cuida de regulamentar o procedimento de acompanhamento e fiscalização de política pública, forneceu a base normativa para que o Ministério Público, extrajudicialmente, acompanhasse e fiscalizasse o ciclo das políticas públicas. A regulamentação veio normatizar uma prática já existente na atividade ministerial. Por sua vez, a Recomendação de Caráter Geral n. 02/2018, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, incentivou que os membros do Ministério Público priorizassem atuação extrajudicial em matéria de políticas públicas e promovessem transformação social.

Sampaio e Viegas (2019, p. 18) assinalam que

na Recomendação de Caráter Geral n. 02/2018, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, são valorizadas a inserção social e as estratégias de ação, incluindo certo *timing* de ação. Os membros do Ministério Público são incentivados a adotar práticas de aproximação com a sociedade, como participação em conselhos gestores, realização de audiências públicas, palestras e reuniões com órgãos externos competentes

em matéria de políticas públicas. Há valorização da mediação entre a administração pública e a sociedade civil por meio de projetos sociais elaborados e executados diretamente por membros do Ministério Público. Há até mesmo orientação para que atuação ministerial busque contemplar nos orçamentos dos entes federativos recursos específicos para políticas públicas que o Ministério Público identificar como prioritárias. Devem também acompanhar a implementação e a avaliação dos programas sociais que façam constar no orçamento, além de acompanhar a execução orçamentária em geral. A atuação em políticas públicas merece atenção especial. Os membros do Ministério Público devem acompanhar a execução de programas relacionados à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos, o que dá ensejo à necessidade de instauração de procedimentos extrajudiciais. Membros do Ministério Público devem atuar para garantir a qualidade dos programas para fins de averiguação do impacto das ações governamentais nesses temas.

Segundo Sampaio e Viegas (2019, p. 23), a estratégia expansionista do Ministério Público “não apenas garantiu que a instituição não sofresse derrotas ao longo dos anos, mas também abriu caminhos para que os seus membros tivessem um papel cada vez maior ao longo do ciclo de políticas públicas.”

Há tempos, o Ministério Público atua extrajudicialmente nas fases do ciclo de política pública.

Na **fase de reconhecimento ou identificação do problema (Entrada na Agenda)**, o Ministério Público se vale do inquérito civil público, da audiência pública, da escuta social, do atendimento individual ao público, das demandas oriundas da Ouvidoria, a fim de identificar, diagnosticar e apurar situações em que ou não havia política pública ou esta era falha ou inconsistente na efetivação de direitos difusos ou coletivos ligados a direitos sociais.

Assim, o Ministério Público dá visibilidade a um problema público e garante voz¹⁸ a setores da sociedade – principalmente as minorias – que não tinham ou não eram ouvidos, logrando, com isso, muitas vezes, que o problema público, em razão da força política e institucional do Ministério Público, ingresse na agenda política. Sem tal atuação, muitas minorias continuariam ignoradas e invisibilizadas e muitos problemas sociais permaneceriam desprezados pelos governos. As disputas entre setores mais organizados e mais estruturados econômica e politicamente e as

¹⁸ “A realização de Audiências Públicas para a organização das prioridades de atuação do MP (...) possibilita à sociedade a oportunidade de expressar e discutir as suas necessidades, não somente entre si, mas com uma instituição que foi definida na CF/88 para proteger seus direitos. Além do mais, a Audiência Pública serve como um espaço para a divulgação do trabalho e de legitimação do MP” (SILVEIRA, 2006, p. 221)

minorias, para ingressar pautas na agenda política, são desiguais e desequilibradas. A atuação ministerial contribui para a promoção de maior equilíbrio.

Na **fase de formulação da política pública**, o Ministério Público – por meio de audiências públicas, mediações ou negociações em resolução de conflitos coletivos – dialoga com a sociedade, propõe, sugere e indica soluções¹⁹ que auxiliam nas tomadas de decisões do gestor público. Não há ingerência, muito menos usurpação de função pública, já que as escolhas políticas e as tomadas de decisões ficam a cargo do gestor público.

Na **fase de implementação da política pública**, o Ministério Público – pelos instrumentos de mediação, negociação, recomendação e notificação – provoca a execução da política pública, bem como, via inquérito civil público, investiga a execução supostamente irregular de uma política pública. Pode ainda acompanhar e fiscalizar, de forma procedimental, a execução de política pública.

Na **fase de avaliação da política pública**, o Ministério Público exerce o controle, perquirindo se os objetivos da política pública foram alcançados, e verificando se as escolhas de gestão do Executivo foram as que levaram à melhor relação custo-efetividade dos serviços e programas de governo. Para tanto, se examina a transparência, a motivação analítica das escolhas de governo (com base em evidências para as estimativas e acompanhamento de resultados) e pela análise de dados, que permitam o exame dos motivos invocados e dos efeitos da decisão (RIBEIRO, 2020).

¹⁹ “A grande demanda no atendimento da ‘Promotoria da Comunidade’ era a inclusão de pessoas nos programas compensatórios da Prefeitura: cesta básica, renda mínima, programa do leite e outros. E, de acordo com a Assistente Social do bairro que acompanha o trabalho, não era possível a inclusão de todos que apresentavam essas necessidades. Como a inclusão dessas pessoas constitui um direito, o Promotor de Justiça realizou uma reunião com a Secretaria da Cidadania e esta demonstrou por meio do orçamento a impossibilidade da inclusão de novas pessoas. Então, surgiu como alternativa para essas pessoas que estavam passando fome, a ideia de levantar os vazios urbanos do bairro e fazer hortas comunitárias para produzir alimentos por eles mesmos. Conseguiram o comodato de um quarteirão e fizeram a horta. A partir da horta, surgiu a ideia da cooperativa de produção, na linha da economia solidária” (SILVEIRA, 2006, p.153).

4 A EXPANSÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A expansão da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas decorre de uma atuação resolutiva, em que se busca a solução consensual, negociada e articulada, de problemas públicos ligados a direitos sociais. Esse tipo de atuação se dá no campo da cooperação institucional, e não da imposição. Prevalece a negociação em que se busca alcançar uma solução para um problema social aceitável para o gestor público e para a sociedade²⁰, a qual é representada pelo Ministério Público. A forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica.

É compreensível a preocupação dos estudiosos da Ciência Política com a expansão da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas, ainda mais para uma instituição que possui acentuada autonomia e discricionariedade e tem déficit de accountability.²¹ Porém, a forma tradicional de agir do Ministério Público nas políticas públicas, em que se priorizava a atuação judicial, gerou muito mais danos à sociedade e aos gestores públicos.

Em regra, a judicialização da política pública é pouco efetiva, eficaz e eficiente, já que o Poder Judiciário não está preparado para julgar tais matérias, não sendo o local adequado para busca de consensos. O tempo do Poder Judiciário é diverso ao da política pública.

A judicialização, às vezes, gera um controle disfuncional da política pública, o qual estimula condutas ou resultados indesejáveis na Administração Pública, com perda de eficiência. O risco e o medo do gestor público, com a atuação de controle repressivo do Ministério Público, tornam o processo de tomada de decisão muito rígido, exigindo o cumprimento de formalidades rigorosas decorrentes de excesso de regulação, impondo-se grande gasto de tempo e preocupação ao gestor público (SANTOS, 2021).

²⁰ “A investidura de um certo poder simbólico pela sociedade articulada à investidura de uma certa legitimidade social pelo MP tem possibilitado arranjos institucionais que ampliam a incorporação de caracteres sociais na construção de sentidos e efetivação de direitos. Estes arranjos reforçam, sobremaneira, a atuação de ambos os atores do ponto de vista político e institucional” (ASENSI, 2010, p. 78).

²¹ Para maior aprofundamento: OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S.; VASCONCELOS, N. P. de. (2020). Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 1, p. 181-195. Disponível em: <<https://doi.org/10.19092/reed.v7i1.425>> Acesso em: 18 abr. 2021.

A judicialização de políticas públicas provoca

um fenômeno, de difícil percepção e corriqueiro uso, denominado pela literatura especializada de *blame shifting*, o qual seria uma espécie de transferência de responsabilidade ou mais precisamente dos custos políticos advindos de uma determinada decisão. Essa 'delegação' geraria uma assimetria entre o crédito e a culpa com repercussão positiva para os políticos. Uma parte significativa das difíceis decisões políticas que causam impacto negativo e geram elevados custos políticos foram sendo ocupadas pelo Poder Judiciário. O vácuo decisório foi judicializado e as respostas dadas vieram de interpretações constitucionais, por vezes, abstrusas. A invariável repetição deste comportamento pode ser a chave explicativa para os exageros legislativos cometidos em certas decisões. Existe certa 'normalização' do ativismo judicial que não está presente apenas no Supremo Tribunal Federal, passa também a contaminar as engrenagens da justiça brasileira. A classe política enxergou esse movimento como positivo e adaptou aos seus interesses, resta saber o que o Judiciário tem a ganhar se imiscuindo em assuntos políticos (CARVALHO, 2020, p. 88-89).

A expansão da atuação extrajudicial²² do Ministério Público nas políticas públicas, em tese, traz mais benefícios do que malefícios para o gestor público e para sociedade, uma vez que a atuação resolutiva, por ser essencialmente preventiva e pautada no diálogo, na cooperação e confiança com o gestor público, permite buscar soluções consensuais para a resolução de conflitos coletivos decorrentes da ausência ou da ineficiência de dada política pública, evitando, assim, a judicialização e o controle repressivo e punitivo.

Tal expansão não pode ser creditada à ideia de busca de protagonismo pelo Ministério Público nas políticas públicas. Mas, sim, a necessidade de se aperfeiçoar a forma de atuação nas políticas públicas. O modelo tradicional demandista se mostrou ineficaz, ineficiente e inefetivo na tutela e promoção de direitos sociais a

²² “A principal estratégia de atuação do MP é a extrajudicialidade. Com isso, observa-se que as relações sociais podem sofrer muito mais uma judicialização (conflitos que não são levados ao Judiciário, mas que são discutidos sob o ponto de vista jurídico, principalmente em momentos pré-processuais pelo MP) do que uma judicialização (conflitos que são levados ao Judiciário na forma de ação civil pública ou algum outro instrumento processual). Como visto, no âmbito dessas novas esferas estatais, sobretudo na saúde, a judicialização desenvolvida pelo Ministério Público desempenha papel fundamental pelo menos em cinco dimensões: a) na ênfase da ideia de consenso pelo diálogo, ou seja, a valorização do processo de negociação, pactuação e concessão recíproca entre os diversos atores cujo resultado é construído consensualmente; b) a tentativa de estabelecer estratégias de execução proativa de políticas públicas, de modo a consolidar recursos, diretrizes e compromissos a serem implementados num dado tempo pactuado; c) a incorporação da sociedade civil como pressuposto para a formulação de consensos que sejam efetivamente plurais; d) a pluralidade de atores e instituições no processo de interpretação constitucional, que não se restringe somente à interpretação oficial, geral ou abstrata de um tribunal; e) a constituição de um cenário que busca, por princípio, considerar as especificidades dos contextos em que as demandas estão inseridas para estabelecer estratégias mais efetivas para a satisfação de tais demandas. Diante da configuração constitucional delineada no Brasil, o MP passou a atuar como um agente que também interfere na produção, fiscalização e execução das políticas públicas” (ASENSI, 2010, 136-137).

serem concretizados pelas políticas públicas. Portanto, para cumprir a atribuição constitucional de tutelar e promover os direitos sociais e assegurar a transformação social, foi necessário que o Ministério Público, em um cenário de crise do modelo do Estado Social e de difusão da agenda neoliberal de Estado Mínimo²³, inovasse institucionalmente na atuação em políticas públicas a fim de trazer mais eficiência, efetividade e resolutividade na viabilização de direitos sociais.

Por conseguinte, a atuação extrajudicial foi o caminho institucional que conduziu ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público nas políticas públicas, visando dar concretude aos fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como aos objetivos republicanos da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, inseridos, respectivamente, nos artigos 1º e 3º da Constituição da República. (CNMP, Recomendação n. 72/2020).

A mudança de perfil institucional na atuação das políticas públicas ocorreu dentro da moldura constitucional²⁴ e foi regulamentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O propósito foi o de buscar soluções consensuais, pautadas em diálogos interinstitucionais. Ressalte-se que o CNMP, em nenhuma de suas regulamentações, assegurou ao Ministério Público o papel de protagonista no ciclo das políticas públicas ou de substituto do gestor público na eleição ou decisão das políticas públicas. O que se atribuiu ao Ministério Público, como agente indutor, proativo e resolutivo, foi acompanhar e fiscalizar o ciclo da política pública e apresentar soluções para os problemas públicos, respeitadas²⁵ as tomadas de

²³ “A complexidade dos problemas sociais contemporâneos coloca novos desafios aos direitos sociais, surgimento de demandas inéditas por direitos, por uma efetividade das políticas públicas, implicando em custos elevados para a sua implantação. Porém, tais demandas surgem num contexto de contenção da capacidade econômico-financeira do Estado e de retração das políticas sociais. O processo se torna mais complexo na realidade brasileira, pois a CF/88 desencadeia a tentativa de construção de Estado de bem-estar, justamente no momento histórico marcado por uma crise mundial relativa a este modelo de Estado. Isto é, no contexto de difusão da agenda neoliberal, que defende o controle dos gastos públicos e a retração das estruturas do Estado” (SILVEIRA, 2010, p. 21).

²⁴ “O Supremo Tribunal Federal tem visto com bons olhos a atuação normativa do CNMP, entendendo que o Conselho tem exercido, na grande maioria dos casos, corretamente sua competência de editar atos normativos. Em praticamente todos os julgados, os Ministros de nossa Corte Suprema decidem por não invalidar as Resoluções do CNMP. O STF tem, assim, ratificado a regulação que o Conselho exerce sobre a atuação dos membros do MP, colocando-se contrariamente a essa posição apenas nos casos em que os atos normativos contrariam a Constituição – hipóteses de reserva legal – ou alguma disposição de Lei” (MITIDIERI, 2011, p. 52).

²⁵ “Um ponto importante a destacar que passou despercebido foi a edição pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP- da Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2, de 19 de junho de 2020.

decisões do gestor público.

Ribeiro (2020) ressalta que

o Ministério Público e o bom gestor têm o mesmo interesse na boa governança e na efetividade e eficiência das políticas públicas. Não há razão lógica para que o Ministério Público não esteja mais próximo do gestor público, compartilhando a difícil tarefa de desbravar novos caminhos regulatórios e de política pública, para a solução dos desafios e problemas públicos. A desconfiança entre o gestor e o controlador tende a diminuir na medida em que se fomenta colaboração, respeito e diálogo interinstitucional.²⁶

A inovação capaz de aprimorar o papel do Ministério Público no controle de políticas públicas

começa por perceber que o bom controlador deve ter o mesmo interesse do que o gestor bem intencionado (e vice-versa): programas de governo e serviços públicos que maximizem resultados e minimizem custos. Ou seja, que tenham a melhor relação possível de custo-efetividade. Muitas vezes não é a falta de dinheiro a principal causa de um serviço público ou programa de governo deficiente ou com pouca extensão. Não é raro que, com aprimoramentos de gestão e melhores intervenções, seja possível fazer mais e melhor com os mesmos recursos. Se é assim, pode ser transformador dar outra interpretação ao que na prática significa ‘zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados [na] Constituição’ – função atribuída ao MP, no art. 129, inciso II.²⁶

A expansão da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas se deve também a falhas dos gestores públicos que, por falta de qualificação técnica, não executam a contento suas funções ou, por estratégia, deixam de executar o que lhes cabe. Assim, criam um vazio de atuação na esfera

Portanto, em plena pandemia o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu recomendações sobre o controle de políticas públicas com impacto relevante na definição das atribuições de controle realizadas pelo Ministério Público. De uma forma geral, as motivações da emissão destas recomendações estão alinhadas com o avanço do protagonismo judicial, como efeito da pandemia tivemos o aumento de conflitos de atribuições entre os diversos ramos e unidades do Ministério Público, para sanar o ímpeto ativista do Parquet a normativa em tom de recomendação estabeleceu basicamente duas diretrizes: a) Estabelece que a função do MP é de controle e não de execução de políticas públicas, cabe aos gestores eleitos a missão de definir as políticas públicas e ao Parquet o controle destas políticas; b) Estabelece os limites federativos de atuação (Estadual e Federal). A recomendação expressa claramente desaprovação da cúpula do CNMP sobre a atuação de parte de seus membros que se arvoram na condição gestores na medida em que elegem políticas e abdicam do controle delas. Obviamente que os impactos desta recomendação estão sob os auspícios do livre arbítrio de cada membro do Ministério Público, não deixando de ser importante sua sinalização em termos de atuação do Parquet” (CARVALHO, 2020, p. 85).

²⁶ RIBEIRO, D. L. Por que o Ministério Público precisa de laboratórios de inovação? – Parte I. Jota. 04.06.2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/por-que-o-ministerio-publico-precisa-de-laboratorios-de-inovacao-parte-i-04062020>>. Acesso em: 13 abr. de 2021

das políticas públicas que permite a ocupação do espaço pelo Ministério Público.

A ausência de qualificação técnica do gestor público ocorre mais no âmbito da administração pública municipal. Dos muitos municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte, vários não possuem uma gestão pública qualificada e preparada para elaborar o ciclo de políticas públicas. Portanto, muitas vezes, as políticas públicas ou não são executadas ou são mal executadas.

Isso faz com que o Ministério Público, às vezes, por conta própria ou por provocação de terceiros, assuma um papel que, a princípio, caberia ao gestor público e passa a participar do ciclo de política pública, auxiliando o município na elaboração delas. No âmbito dos estados isso também ocorre, só que em número muito menor, em razão da melhor qualificação da gestão pública. Na União, muito menos, já que a gestão pública é bem mais qualificada.

A estratégia do gestor público de decidir não agir também faz com que o Ministério Público atue no ciclo das políticas públicas. Nesse caso, o gestor público possui qualificação, mas por opção política transfere o ônus do problema público para o Ministério Público, o qual assume uma tarefa que, a princípio, não lhe cabe. Muitas vezes, o gestor público usa o Ministério Público ou se esconde atrás dele para não assumir uma responsabilidade que lhe compete ou não suportar o ônus da decisão política, a qual poderá trazer prejuízos eleitorais.

Assim, se a política pública der certo o gestor público fica com o bônus; se der errado, o ônus recai sobre o Ministério Público. Ou seja, há uma espécie de transferência de responsabilidade ou, mais precisamente, dos custos políticos advindos de uma determinada decisão (CARVALHO, 2020). Fato recorrente no âmbito da judicialização da política pública e, agora também, na esfera de atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas.

A expansão da atuação extrajudicial do Ministério Público no ciclo das políticas públicas necessita de estudos empíricos para aferir as vantagens e desvantagens dessa inovação institucional endógena.

No campo da especulação, podem ser apontadas algumas vantagens:

- Maior efetivação das políticas públicas, na medida em que a atuação resolutiva propicia maior diálogo, articulação e convergência dos atores institucionais na solução consensual dos problemas públicos.
- Produção de ações institucionais coordenadas e cooperativas, assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas à elaboração de políticas públicas.

- Criação de uma cultura institucional voltada para a coordenação, cooperação, integração estratégica e de troca de informações, estabelecendo-se uma rede institucional, que viabiliza efetivação de políticas públicas e que possibilita e acelera a superação de problemas públicos, facilitando a tomada de decisões.
- Melhor acompanhamento e monitoramento do ciclo de política pública pelo Ministério Público, o que lhe permite atuar de forma preventiva na correção e aperfeiçoamento da política pública que está sendo implementada, evitando-se, assim, o transtorno do controle puramente repressivo e da insegurança jurídica.
- Criação e desenvolvimento de projetos transversais de fomento e fiscalização de políticas públicas, permitindo 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) e, também, entre os próprios agentes políticos [membros] e agentes administrativos [servidores] do Ministério Público, materializando uma mudança profunda do paradigma democrático: “de mera democratização do Estado para a democratização da sociedade.” (BARBOSA, BISOL, RODRIGUES, 2019, p. 9).
- Forma acordada de superação de conflitos sociais que consolida interesses e direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados e concretiza interesses e direitos emergentes (ainda não positivados) promotores do avanço substantivo do processo de democratização.
- Dá voz à sociedade²⁷, às minorais, possibilitando com que pautas sociais sejam encampadas pela agenda institucional do Ministério Público.²⁸
- Assegura visibilidade e voz aos burocratas, os quais, muitas vezes, não podem falar ou se posicionar, durante o ciclo das política pública, já que, às vezes, são pressionados pelos superiores a não adotarem uma posição mais técnica que eventualmente possa contrariar o interesse do governante de ocasião.²⁹

As desvantagens seriam as seguintes:

- Desvirtuamento da função de controle pelo Ministério Público. Se ao Ministério Público cabe exercer o controle externo sobre o ciclo das políticas públicas, como ele fará tal controle se foi ele quem elaborou ou participou do processo de formulação de políticas públicas. Quem controlará o controlador?

²⁷ “Essa abertura do MP para a sociedade (...) para ouvi-la e dar-lhe respostas positivas, aumenta a demanda por sua atuação: Se nós temos um Promotor que se fecha, que trata mal a comunidade, não sai do gabinete, não dá atenção para as Organizações Não-Governamentais, Associações de Bairros, Sindicatos, Movimento Estudantil, Movimento Sem Terra, ele se fecha, ele espanta a sociedade. E como a sociedade não é muito politizada, ela acaba não cobrando do promotor omisso” (SILVEIRA, 2006, 153).

²⁸ “É preciso considerar também que do ponto de vista da disputa política, obter a concordância do Ministério Público do modo a que este encampe em sua agenda uma determinada reivindicação significa poder contar com uma agência do Estado na defesa de seus interesses. Ou, em outras palavras, poder contar com o apoio do Ministério Público é um recurso de incremento de seu ‘poder de fogo’ (CASAGRANDE, 2008, p. 77).

²⁹ O Ministério Público tutela e promove os interesses da sociedade, não os do governante de ocasião. Uma instituição de destacada importância constitucional não pode ser capturada pela visão de curto prazo eleitoral.

- Fragilização do controle interno, já que o Ministério Público, ao se tornar o primeiro controlador sobre o ciclo da política pública, torna supérfluo o controle feito pela administração pública.
- Acomodação do gestor público no desenvolvimento e aperfeiçoamento da elaboração de políticas públicas, uma vez que conta com que o Ministério Público assumirá tal função.
- Excesso de influência no ciclo das políticas públicas, principalmente, nos municípios menores, o que pode levar o membro do Ministério Público a substituir o gestor público na condução das políticas públicas, gerando déficit democrático.
- Pouco controle do controlador, já que a atuação no campo das políticas tende à informalidade, o que dificulta o controle da atuação do membro do Ministério Público. Quando se formaliza, eventual arquivamento de procedimento de acompanhamento de políticas públicas não é submetido a controle, pois é arquivado pelo próprio membro, o qual apenas comunica ao Conselho Superior do Ministério Público.
- Maior autonomia e discricionariedade na atuação no campo das políticas reforça e amplia a independência funcional, porém aumenta o déficit de *accountability* da instituição.³⁰
- Insegurança jurídica para o gestor público, já que, por força da independência funcional, poderá, em tese, ser responsabilizado por outro membro do Ministério Público que discorde de sua gestão na elaboração da política pública que fora feita em negociação anterior com outro membro do Ministério Público.
- O Ministério Público não é institucionalizado para fazer política pública, faltam-lhe quadros, conhecimento, expertise, dados e informações.

Em síntese, como toda escolha institucional, haverá *trade off*, isto é, ganhos e perdas decorrentes da decisão do modelo institucional a ser adotado. Sem evidências empíricas, mas a partir de observação de experiências institucionais, vislumbra-se que a atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas gere mais ganhos do que perdas para a instituição, para os gestores públicos e, principalmente, para a sociedade.³¹

³⁰ Para maior aprofundamento ver KERCHÉ, F.; OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, Out. 2020.

³¹ “O cuidado em não ser visto como perseguidor ou como ilegítimo faz com que o Ministério Público procure atuar de forma conjunta ao demandante, seja ele individual ou coletivo. Essa atuação conjunta reforça o canal de diálogo que os membros do MP estabelecem com a sociedade civil e, simultaneamente, amplia as possibilidades de incorporação de suas demandas na resolução de conflitos” (ASENSI, 2010, p. 121).

5 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O MARCO REGULATÓRIO E NORMATIVO DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas ensejou uma atuação normativa³² e reguladora do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Dos primeiros atos normativos aos mais recentes, a regulação foi tratando dos principais aspectos da atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas e de seu ciclo. Orientações, recomendações, resoluções, notas técnicas, ao serem sistematizadas e compiladas, promovem transparência³³ e constituem diretivas e parâmetros que se tornam critérios, guias institucionais de atuação na política pública, gerando segurança jurídica para a atuação do membro do Ministério Público, para o gestor público e para a sociedade.

Institucionalizou-se³⁴, portanto, uma atuação que tendia a ser personalista, voluntarista e, às vezes, disfuncional, abusiva, arbitrária e ilegítima. Essa normatização, que se iniciou muito tempo antes da pandemia da Covid-19, foi reforçada e ampliada durante a pandemia³⁵ de forma a nortear atuação ministerial

³² Sobre o poder normativo do CNMP, confira: GARCIA, E. As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o seu necessário balizamento. Revista Eletrônica do CEAf. Porto Alegre-RS. Ministério Público do Estado do RS., v. 1, n. 1, out. 2011/jan. 2012. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art2.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

³³ Incremento sobre a publicidade, que impõe a disponibilização de informações relevantes aos cidadãos de maneira acessível e compreensível.

³⁴ “Essa prática de diálogo com a sociedade, para o Promotor de Justiça entrevistado, tem mais relação com o perfil de cada promotor e não com a política institucional” (SILVEIRA, 2006, p. 153). De 2006 para cá, as inovações institucionais do CNMP buscaram efetivar o diálogo com a sociedade como política institucional.

³⁵ “O Ministério Público se destaca como importante ator, agindo rápido e muitas vezes com pose de ‘gestor’, adotando medidas de extrema importância neste momento de crise. Sabe-se o quanto essa instituição vem se mostrando importante, não apenas controlando os Poderes, mas participando efetivamente em decisões e escolhas próprias da gestão de políticas públicas. Essa realidade pode ser observada atualmente no combate à pandemia (...). O que se observa, mesmo que ainda muito recente, é que os ministérios públicos estaduais estão seguindo as orientações do MPF e do CNMP. Os pedidos e recomendações aos estados e municípios são diversos e incluem: cancelamento de eventos, inclusive cultos religiosos; medidas que garantem o isolamento social, fechamento de estabelecimentos e restrição de aglomerações em espaços públicos; fiscalização de preços de insumos como álcool em gel e máscara; regularização de serviço e visitas em instituições de acolhimento de idosos; medidas e políticas adotadas para proteção da população em situação de rua; disponibilização de merendas, mesmo com as aulas canceladas; medidas de controle da doença nas prisões; entre outras (...). A crise que vivemos escancara o que é preciso ser feito: compreender de forma mais completa qual o efeito da atuação do Sistema de Justiça nas políticas públicas, incluindo a atuação extrajudicial do MP. Finalmente, não são apenas as medidas adotadas que chamam atenção – extremamente importantes para o momento que vivemos –, mas que elas apareçam, muitas vezes, antes de qualquer medida dos governos eleitos, de seus conteúdos que tratam sobre questões próprias da administração pública e que deveriam ser tomadas pelos gestores. Além disso,

nas políticas públicas.

O marco normativo e regulatório, na esfera das políticas públicas, constituiu importante inovação institucional incremental no âmbito do Ministério Público, pois incorporou fundamentos institucionais para atuação ministerial, incentivando a despersonalização. Tratou-se de avanço institucional que visou a unidade institucional e balizou parâmetros normativos de atuação, moldando, de forma qualificada, a independência funcional.³⁶

Para objetivo deste trabalho, foram identificados os seguintes atos normativos do Conselho Nacional do Ministério Público que integram os marcos normativo e regulatório de atuação extrajudicial nas políticas públicas:

Resolução n. 118, de 1º/12/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Foi criada com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação do Ministério Público, devendo ser implementados e adotados mecanismos de autocomposição, como negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais, bem como criar núcleos de composição coletiva de conflitos.

Resolução n.159, de 14/02/2017, que dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público.

Com o intuito de permitir ao membro do Ministério Público realizar um diagnóstico das demandas sociais, facilitando a identificação de problemas públicos e de prestar contas à sociedade, reforçando a *accountability* e a responsividade, o Conselho Nacional do Ministério Público regulou as audiências públicas.

existe uma atuação coordenada em todo o país, e a capacidade de influenciar, ou até mesmo determinar, políticas de combate ao vírus nos municípios. Essas medidas incluem destinação de recursos e levantam questões importantes sobre a atuação da instituição e seus efeitos nas políticas públicas: qual o limite da atuação integrada entre MP e do Poder Executivo na implementação de políticas públicas? Qual será o papel das lideranças políticas daqui para frente, quando observamos uma instituição composta por membros não-eleitos formando sua própria agenda e suas próprias preferências na gestão de políticas públicas?" (RODRIGUES, R. V., 2020).

³⁶ Para maior aprofundamento acerca de considerações críticas sobre a unidade e a independência do Ministério Público, veja-se: KERCHE, F; VIEGAS, R. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** 22/11/2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>; LEMBRUGUER *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC)**, Rio de Janeiro, julho/2016.

Resolução n. 174, de 04/07/2017, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da notícia de fato e do procedimento administrativo.

Instituiu o procedimento administrativo para acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas. Trata-se de importante inovação na esfera de atuação ministerial no campo das políticas públicas. Até então só havia inquérito civil público ou procedimento preparatório, ambos de natureza investigativa, como forma procedimental. Naqueles casos em que não se exigia investigação sobre ou da política pública, faltava um instrumento formal que permitisse o acompanhamento e a fiscalização da política pública e de seu ciclo.

Resolução n. 186, de 05/03/2018. Dispõe sobre a criação da Comissão Extraordinária de Aperfeiçoamento e Fomento da Atuação do Ministério Público na Área da Saúde.

Objetiva auxiliar nas ações do Ministério Público que visem a ampliação e a garantia da oferta de serviços de saúde a toda a população, e colaborar no desenvolvimento de metodologias para a fiscalização das políticas públicas na área de saúde.

Recomendação n. 30/2015, de 22/09/2015, dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à educação infantil.

Observados os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta inerentes à matéria, recomendou-se aos membros do Ministério Público acompanhar, fiscalizar e promover políticas públicas na área da educação, visando ampliação da oferta de vagas em creches, universalização da pré-escola, educação inclusiva e de qualidade para todos.

Recomendação n. 42/2016, de 23/08/2016, visa a otimização de combate à corrupção.

Tem como uma das diretrizes estimular a indução de políticas públicas que visem a promoção da boa governança nos setores público e privado, e a eficiência da transparência ativa e passiva.

Recomendação n. 44/2016, de 27/09/2016, dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo.

Considerando que o Ministério Público tem os deveres institucionais de defender a ordem jurídica e de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos à máxima eficácia do direito fundamental à educação, bem como pela garantia do seu financiamento estatal em patamares de gasto mínimo, recomendou-se aos membros do Ministério Público, com atribuições para atuação na Educação, na Infância e Juventude e no Patrimônio Público, a realização de ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à educação, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e a respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento setorial na educação (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação), dentre outros.

Recomendação n. 48/2016, de 13/12/2016, fixa parâmetros para atuação no controle do dever de gasto mínimo em saúde.

Recomenda aos membros do Ministério Público, com atribuições para atuação na Saúde e no Patrimônio Público, que realizem ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à saúde, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento na saúde (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Plano Nacional de Educação (PNE), Programação Anual de Saúde (PAS), Relatório Quadrimestral, o Relatório Anual de Gestão - RAG), dentre outros.

Recomendação n. 58/2017, de 05/07/2017, estabelece a política nacional de comunicação social do Ministério Público brasileiro.

Possui propósito de promover a transparência institucional e de garantir o direito coletivo à informação, visão que deve orientar as escolhas estratégicas e operacionais da instituição.

Recomendação n. 61/2017, de 25/07/2017, estabelece a realização de encontros com os movimentos sociais.

Possui como escopo a promoção de encontros com os movimentos sociais pelas unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro, com objetivo de aproximar os membros do Ministério Público das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente; identificar demandas e tendências na defesa dos direitos fundamentais; auxiliar os membros do Ministério Público a tomarem conhecimento de eventuais ameaças a direitos fundamentais; contribuir para o aprofundamento da democracia e da participação social; capacitação das lideranças dos movimentos sociais sobre os serviços prestados pelo Ministério Público na defesa dos direitos e sobre o modo de acessá-los; estabelecer as metas institucionais em temas de reconhecida relevância social, reunindo-se esforços orçamentários e estruturais, tais como comissões, grupos de trabalho, forças-tarefa e outros, a fim de garantir o alcance de resultado.

A Carta de Brasília de 22.09.2016: Acordo de Resultados firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das Unidades do Ministério Público.

A Carta de Brasília visa valorizar o modelo resolutivo de atuação do Ministério Público, em que se atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente a resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas. Revisitou-se atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar proatividade e resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada. Portanto, é imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva, principalmente, tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação (CNMP, 2018).

Trata-se de documento a nortear a atuação do Ministério Público no campo das políticas públicas. Apesar de não se constituir um ato normativo é constantemente citado pelos órgãos do Ministério Público, servindo como referência para atuação.

Um dos méritos da Carta de Brasília foi o de diagnosticar problemas que afetam a atuação resolutiva do Ministério Público, no campo das políticas públicas e dos conflitos sociais, dentre os quais, destacam-se os seguintes:

- as atuações de aspectos puramente formais das Corregedorias, em muitos casos, forçam o membro do Ministério Público a se enclausurar em seu gabinete, gerando, com isso, desilusão institucional, desestímulo e perda da criatividade.
- a necessidade de se conferir maior transparência à atuação institucional, de modo a facilitar o fomento ao controle social.
- é insuficiente a divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias.
- é necessária a implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, assim como para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais e sociais.
- a resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos (CNMP, 2016).

A Carta de Brasília, para propiciar maior efetividade na atuação resolutiva, declarou que os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos, dentre os quais, destacam-se: audiência pública, inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta, recomendações, medidas de inserção social, como palestras e reuniões, bem como projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais e parcerias institucionais. Assegurou-se, portanto, ao membro ministerial ampla liberdade de atuação, permitindo-lhe ser criativo e inovador na resolução de problemas sociais. Às vezes, a solução está fora dos modelos e mecanismos tradicionais de atuação. "Quem mantém sempre o mesmo curso e modo de atuar, torna-se obsoleto e pouco efetivo. Com o Ministério Público não é diferente" (RIBEIRO, 2020).

Recomendação de Caráter-Geral n. 02 da Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público, de 21/07/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.

A Recomendação de Caráter-Geral n. 02, da Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público, que constitui um dos mais importantes atos normativos de orientação e diretrizes gerais para atuação ministerial na política pública, consolida o que fora previsto na Carta de Brasília, ao definir critérios e parâmetros de atuação; instituir marcos, referências, sugestões de atuação; apontar caminhos e soluções; trazer inovações institucionais na forma de atuação; sugerir a criação de unidades institucionais e de

parcerias institucionais; estabelecer, entre os processos previstos para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral (CNMP, 2018).

O propósito é propiciar maior efetividade, eficiência e eficácia na atuação ministerial no campo das políticas públicas, gerando o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade para uma atuação responsável e socialmente efetiva. Para tanto, estabeleceram-se orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação, com a fixação de diretrizes às Unidades do Ministério Público brasileiro, principalmente às suas Corregedorias, respeitadas as particularidades e a autonomia de cada unidade e ramo do Ministério Público brasileiro (CNMP, 2018).

Nota Técnica n. 01/2020, Conselho Nacional do Ministério Público, Comissão de Saúde e da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão – Direitos sociais e fiscalização de atos administrativos em geral do Ministério Público Federal, de 26/02/2020, referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (Covid-19)

Em razão da pandemia da Covid-19, houve emissão da Nota Técnica 01/2020, referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de emergência de saúde pública de importância nacional para o coronavírus (Covid-19). O objetivo foi agilizar a atuação ministerial e fomentar o diálogo institucional, adotando postura proativa e preventiva. Assim, sugeriu-se aproximação aos gestores públicos da saúde visando acompanhar e tomar ciência dos planos de contingência.

Recomendação Conjunta n. 02/2020, de 19/06/2020, que trata de critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

A Recomendação Conjunta n. 02/2020 estabeleceu critérios e parâmetros para atuação ministerial na pandemia Covid-19. Os motivos do ato normativo foram os seguintes:

- Os membros do Ministério Público ingressam na carreira por critérios técnicos e que a instituição não está submetida a ferramentas diretas de controle social sobre as suas ações no exercício das funções ministeriais.
- A efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle.
- A função ministerial é de controle e não de execução, e a decisão administrativa é parte fundamental da cadeia de execução da política pública.
- A decisão administrativa em geral, e na execução de políticas públicas em particular, é atribuição exclusiva do gestor.
- O controle do conteúdo da decisão administrativa que seja cometido por outro órgão que não de gestão transborda a análise objetiva de sua legalidade e enseja violação à tripartição das funções estatais por caracterizar exercício ilegal de competência administrativa alheia.
- Não incumbe ao Ministério Público a eleição de políticas públicas, mas

sim a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas.

- A necessidade de se compatibilizar a capacidade de iniciativa, a independência funcional dos membros do Ministério Público, a autonomia funcional e administrativa, a unidade do Ministério Público e a necessidade de uma atuação coordenada.

Dos atos normativos supracitados foram extraídas as seguintes diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público, para atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público nas políticas públicas:

- Identificar o problema social, fazendo diagnóstico e realizando pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para uma atuação qualificada.
- Identificar demandas e tendências na defesa dos direitos fundamentais e sociais.
- Induzir políticas públicas em áreas, como, por exemplo, preservação do meio ambiente, moradia, reforma agrária, defesa dos direitos de minorias, proteção do consumidor, proteção do trabalhador, acesso à justiça, combate à corrupção, fomento e qualificação da prestação de serviços públicos essenciais, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, atenção aos idosos, preservação da infância e juventude, combate ao racismo e à violência doméstica, tutelar e promover a educação e a saúde, entre outras.
- Acompanhar a execução das políticas públicas e promover a sua avaliação com a sociedade civil e as instituições de controle social, analisando a respectiva efetividade da política pública no plano dos direitos fundamentais.
- Atuar para que a política pública necessária para a efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis.
- Realizar, sempre que possível, audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de propor medidas extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas.
- Ao atuar na implementação de políticas públicas, indicar, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida.
- Dar preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada.
- Atuar para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais.
- Acompanhar e fiscalizar o efetivo cumprimento das obrigações e dos deveres impostos pelo acordo de implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, garantindo e fomentando a

participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados.

- Considerar, nos acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas.
- Diligenciar para obter, sempre que possível, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas extrajudicialmente.
- Priorizar, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais.
- Concentrar e abordar de forma sistêmica, sempre que for possível, em acordo coletivo, a discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados.
- Fiscalizar e acompanhar os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaques para as políticas públicas relacionadas ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos.
- Acompanhar e fiscalizar o orçamento público e sua execução.
- Defender a ordem jurídica e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos à máxima eficácia dos direitos fundamentais à saúde, bem como pela garantia do financiamento estatal em patamares de gasto mínimo.
- Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados devem empreender esforços administrativos e institucionais para dar apoio e fomentar a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do custeio constitucionalmente adequado do direito à saúde e à educação.
- Os membros do Ministério Público, com atribuições para atuação na Saúde e no Patrimônio Público, devem realizar ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à saúde, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento na saúde (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Plano de Saúde, Programação Anual de Saúde - PAS, Relatório Quadrimestral, o Relatório Anual de Gestão - RAG), dentre outros.
- Os membros do Ministério Público, com atribuições para atuação na Educação, na Infância e Juventude e no Patrimônio Público, a realização de ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à educação, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e a respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento setorial na educação (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação).
- Demandar motivação circunstanciada dos gestores que derem causa ao agravamento dos indicadores de gestão, de avaliação institucional e de resultados no âmbito de sua atuação governamental, para que se possa avaliar, diante das hipóteses de caso concreto, a necessidade de eventual responsabilização pela má ou ineficiente gestão dos recursos.
- Recomendar aos chefes do Executivo que, nos termos do art. 48, I, da

Lei de Responsabilidade Fiscal, promovam o incentivo à participação popular e realizem, com ampla divulgação prévia, de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

- Aproximar e dialogar com outros atores institucionais na busca de solução consensual de problemas e na construção da melhor decisão para a sociedade.
- Articular, sobretudo, no que tange à identificação dos campos conflituosos.
- Mediar demandas sociais, observando a força do melhor argumento na defesa da sociedade.
- Adotar todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.
- Sugerir ideias e propostas para as tomadas de decisões políticas do gestor público.
- Acompanhar e fiscalizar a política pública em todo o seu ciclo.
- Evitar atuações que impactem negativamente na política pública.
- Usar mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada política pública.
- Construir consenso emancipador que valorize os direitos fundamentais e sociais.
- Utilizar de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade.
- Atuar preventivamente, amparado no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção.
- Aproximar os membros do Ministério Público das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente.
- Auxiliar os membros do Ministério Público a tomar conhecimento de eventuais ameaças a direitos fundamentais e sociais.
- Contribuir para o aprofundamento da democracia e da participação social, capacitação das lideranças dos movimentos sociais sobre os serviços prestados pelo Ministério Público na defesa dos direitos e sobre o modo de acessá-los. Considera-se movimento social, toda manifestação coletiva e organizada da sociedade civil para fins lícitos, com o fito de obter visibilidade e conferir voz política a demandas objetivamente identificáveis, tais como preservação do meio ambiente, educação, saúde, moradia, reforma agrária, defesa dos direitos de minorias, proteção do consumidor, proteção do trabalhador, acesso à justiça, combate à corrupção, fomento e qualificação da prestação de serviços públicos essenciais, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, atenção aos idosos, preservação da infância e juventude, combate ao racismo e a violência doméstica.
- Os encontros com movimentos sociais promovidos pelas unidades do Ministério Público devem prezar pela laicidade do Estado, pelo direito à liberdade de crença religiosa, pelo tratamento igualitário às pessoas, independente do gênero, da orientação sexual, da convicção política ou opção partidária. Sempre que possível, a realização dos encontros com movimentos sociais deve ser precedida de orientação aos membros e servidores, sobre estratégias de comunicação que auxiliem a fomentar o debate aberto, transparente, colaborativo e livre de qualquer forma de

discriminação.

- A divulgação de informações ao cidadão será completa, precisa, acessível e de qualidade, respeitadas as especificidades dos diferentes públicos, os direitos fundamentais e as questões de acessibilidade para pessoas com deficiência, ressalvado o sigilo legal.
- Todos os instrumentos de comunicação criados no âmbito da instituição devem ter tratamento institucional, evitando o personalismo.
- Estabelecer as metas institucionais em temas de reconhecida relevância social, reunindo-se esforços orçamentários e estruturais, tais como comissões, grupos de trabalho, forças-tarefa e outros, a fim de garantir o alcance de resultados.
- Ter senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais e sociais.
- Utilizar, de forma racional, do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo-se analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso.
- Atuar, de maneira alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas Institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.
- Avaliar se a atuação individual não desestabilizará as políticas públicas sobre a matéria.
- A efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle.
- A função ministerial é de controle e não de execução, e que a decisão administrativa é parte fundamental da cadeia de execução da política pública.
- A decisão administrativa, em geral, e na execução de políticas públicas, em particular, é atribuição exclusiva do gestor.
- O controle do conteúdo da decisão administrativa que seja cometido por outro órgão que não de gestão transborda a análise objetiva de sua legalidade e enseja violação à tripartição das funções estatais por caracterizar exercício ilegal de competência administrativa alheia.
- Não incumbe ao Ministério Público a eleição de políticas públicas, mas, sim, a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas.
- É necessário compatibilizar a capacidade de iniciativa, a independência funcional dos membros do Ministério Público, a autonomia funcional e administrativa, a unidade do Ministério Público e a necessidade de uma atuação coordenada.
- Na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.
- Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

- Exigir a transparência e a probidade em relação aos atos de gestão.
- Fiscalizar a adequada alimentação dos sistemas informatizados que integram a política pública, com a finalidade de permitir que a execução e o controle dos atos de execução sejam baseados em dados fidedignos.
- Ampliar o diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações.
- Empreender esforços na promoção e defesa dos direitos sociais, por meio de projetos ou ações coordenadas, assegurada a formação de parcerias e de trabalhos em rede de cooperação com setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.
- Articulação e interação com os órgãos de investigação e controle para intercâmbio de informações e boas práticas por meio de uma rede de comunicação contínua.
- Estabelecimento de ações coordenadas entre os órgãos de execução.
- Abordagem multidisciplinar.
- Indução de políticas públicas que visem à promoção da boa governança nos setores público e privado.
- Promoção da eficiência da transparência ativa e passiva.
- Fortalecimento e ampliação de ações de controle social, a partir da experiência de entidades públicas e de movimentos sociais.
- Comunicar boas práticas e estratégias de atuação, já implementadas ou decorrentes do cumprimento destas, para a devida publicidade e compartilhamento com o Ministério Público brasileiro, em especial, por meio do Banco Nacional de Projetos do Conselho Nacional do Ministério Público.

A compilação e a sistematização dos principais aspectos da atuação extrajudicial do Ministério Público no campo da política pública e de seu ciclo, decorrentes de orientações, resoluções, recomendações, diretrizes e parâmetros elaborados pelo CNMP, geram importantes avanços institucionais e ganhos para a sociedade, pois servem de critérios guia para a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público. Propiciam uniformidade de atuação e, por consequência, segurança jurídica. Promovem transparência. Geram confiança legítima nos gestores públicos que terão parâmetros da atuação ministerial na esfera das políticas públicas. E asseguram ao membro ministerial parâmetros objetivos para atuação na esfera das políticas públicas, instituindo segurança jurídica institucional.

O campo das políticas públicas é sujeito a jogos de poder; interesses conflitantes; disputas políticas, sociais e econômicas; acirradas competições; pressões sociais, políticas, econômicas, institucionais; e repercussões políticas, sociais, econômicas e institucionais. Ao ali atuar, o membro do Ministério Público,

em regra, confronta-se com grupos de interesses diversos, o que faz, muitas vezes, ser ele alvo de representações³⁷ em órgão correcional, sob alegação ora de abuso, porquanto pretende substituir o gestor público no ciclo da política pública, ora de omissão, visto que nada faz para fiscalizar o ciclo da política pública.

O marco normativo e regulatório de atuação extrajudicial em políticas públicas do CNMP limita e delimita o poder disciplinar e punitivo do órgão correcional, reduzindo, portanto, o receio do membro do Ministério Público em ser processado disciplinarmente, evitando retração de sua atuação no campo das políticas públicas. Sem parâmetros objetivos, aumenta o risco de eventual perseguição ao membro pelo órgão correcional.

O referido marco também é um ganho para o gestor público, pois delimita a forma de atuação extrajudicial do membro do Ministério Público na política pública, podendo atenuar excessos daqueles membros que pretendem substituir o gestor público nas escolhas e decisões políticas. A função de controle externo exercida pelo Ministério Público não se confunde com a de administrar e gerir, que é própria do gestor público. Não se trata de conferir protagonismo ao gestor público, nem de lhe render deferência. Cuida-se, tão somente, de se respeitar marcos, competências e atribuições definidos na legislação constitucional e infraconstitucional.

A tomada de decisão sobre política pública cabe ao gestor público, visto que é ele que detém legitimidade política para tanto, já que passou pelo crivo da escolha popular via voto. O gestor público, ao decidir, atrai para si o ônus e o bônus das escolhas políticas, as quais, muitas vezes, são bastante difíceis e terão grande impacto e repercussão política, social e econômica. Sua atuação política sofre controle social, ou seja, há *accountability*³⁸ vertical do eleitorado sobre o gestor público.

Assim, a cada período eleitoral, é dada oportunidade para a população

³⁷ No ano de 2020 e 2021, por causa da atuação na pandemia da Covid-19, o titular da Promotoria de Saúde de Guanhães foi alvo de várias representações na Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais. Ora, se alegava omissão na fiscalização acerca da flexibilização das restrições sanitárias feitas pelo Poder executivo municipal ou estadual, ora se reclamava que havia incentivo ministerial às restrições sanitárias municipais ou estaduais. A Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais, com base na Recomendação Conjunta Presi-CN n. 02, 19/06/2020, do Conselho Nacional do Ministério Público, arquivou, depois de ouvido o membro, as notícias de fato disciplinares, com fundamento de que não cabe ao Ministério Público interferir nas escolhas do gestor público.

³⁸ Filgueiras (2018, p. 90) explica que a “accountability se realiza por meio de uma democracia eleitoral – em que eleitores possam atribuir responsabilidade aos políticos, destituir governos com desempenhos ruins e recompensar ou punir governos pelos resultados que produzem nas políticas públicas.”

exercer controle social sobre o gestor público e a administração que ele fez. Portanto, se as políticas públicas escolhidas e executadas estiverem em conformidade com o interesse da população, a tendência é que tal preferência se manifeste favoravelmente ao gestor público nas eleições.

A lógica institucional do Ministério Público é diversa da lógica institucional do gestor público. Enquanto este se guia para agradar ao eleitor, o Ministério Público atua para promover e concretizar direitos fundamentais e sociais, defender interesse de minorias (papel contramajoritário)³⁹ e lutar pela transformação social. Essas atribuições institucionais trazem, muitas vezes, descontentamentos de poderosos grupos sociais, políticos e econômicos.

Para evitar que o membro do Ministério Público tenha sua autonomia reduzida ou tolhida, e não seja alvo de retaliações e perseguições políticas que embaracem ou prejudiquem sua missão constitucional e institucional, foram estabelecidas as prerrogativas funcionais da inamovibilidade⁴⁰ e da independência.⁴¹ Mais do que

³⁹ Filgueiras (2012, p. 07-08) explana que “a síndrome de desconfiança que paira sobre as democracias contemporâneas em relação às instituições da representação política direta reforça a criação de instituições de vigilância e a presença de novos atores no processo democrático, os quais não derivam a sua autoridade da vontade popular, mas da sua capacidade de rebaixar o poder político e estabelecer controle sobre ele. A presença maciça de um discurso político alimentado por problemas como as injustiças sociais e a presença da corrupção fortalecem instituições sustentadas em processos de vigilância, denúncia e investigação, as quais se apresentam como representantes do interesse público, mas que não se legitimam pelos processos eleitorais. Instituições tais como o Ministério Público (...) apresentam-se como novos atores na cena política democrática, legitimando-se por um distanciamento em relação às instituições representativas e aos interesses políticos (...) a síndrome de desconfiança permite a emergência de instituições contrademocráticas, alimentadas não pelo exercício da soberania popular, mas pela desordem gradativa dos processos de justificação política do exercício do voto e dos processos de julgamento realizados pela opinião pública. As instituições da representação política direta, assentadas na sua legitimação pelo exercício da própria liberdade política, convivem com instituições de representação indireta, calcadas em processos crescentes de vigilância e controle em defesa do interesse público. As instituições da contra-democracia, nesse sentido, emergem para corrigir as falhas da representação e o desempenho das instituições da democracia direta. A desconfiança alimenta processos tais como a judicialização da política e a presença constante de instituições burocráticas no processo da representação. Estas instituições apresentam-se nas democracias contemporâneas como representantes do interesse público, alimentadas por uma opinião pública informada e carente de probidade. O resultado (...) é uma crescente despolitização das democracias, proporcionada por um processo de emergência das instituições contrademocráticas, desde a década de 1970. A desconfiança, portanto, promove processos de deslocamento da legitimidade, a qual, outrora balizada no exercício do voto, funda-se pela imparcialidade e distanciamento em relação aos interesses. Os processos de judicialização da política, por sua vez, é um sintoma da síndrome de desconfiança que paira nas democracias, alimentando estes deslocamentos e modificando o processo da legitimidade nas sociedades democráticas contemporâneas.”

⁴⁰ Prerrogativa constitucional assegurada aos membros do Ministério Público, salvo por promoção aceita, remoção a pedido, ou em virtude de decisão do tribunal competente, diante do interesse público. Por essa prerrogativa, membros não podem ser removidos a pedido ou por permuta, ou de ofício, mediante decisão do órgão colegiado competente.

⁴¹ Cada membro do Ministério Público, no exercício de suas funções, tem inteira autonomia. Não fica sujeito a ordens de quem quer que seja, nem a superiores hierárquicos. Se vários membros

resguardar o membro do Ministério Público, as prerrogativas institucionais protegem a sociedade, que terá uma instituição forte na defesa de seus interesses, sendo apta a combater e enfrentar poderosos interesses contrários.

Contudo, haverá situações em que a atuação ministerial, ao defender interesses de minorias ou promover direitos fundamentais e sociais, poderá desagradar parcela da população. Ainda que ocorra eventual descontentamento, manifestações críticas, repúdios e até ataques à atuação do membro do Ministério Público, tais inconformismos, salvo em caso de abuso na atuação funcional, não geram nenhum efeito institucional prejudicial para ele, pois as garantias constitucionais da inamovibilidade e da independência funcional lhe resguardam.

Diverso do gestor público, o membro do Ministério não sofre influência com descontentamento e inconformismo da população, já que não há sobre a atuação dele um controle social, não existe *accountability* vertical. Ou seja, ele não será avaliado nas eleições pelas urnas. Daí porque é muito arriscado, do aspecto institucional e democrático, dentro do sistema de pesos e contrapesos e de divisão de poderes, admitir expansionismo institucional do Ministério Público que lhe permita substituir o gestor público nas tomadas de decisões em políticas públicas. Pois dará a um membro da instituição –, que não tem *accountability* vertical e não sofre controle social via voto –, imenso poder político,⁴² com a consequência gravíssima de ampliar o déficit democrático, já que os efeitos das decisões políticas que tomar em substituição ao gestor público não recairão sobre ele ou sobre a instituição, porquanto no Brasil não há eleições diretas para o cargo de membro do Ministério

atuam em um mesmo processo, cada um pode emitir sua convicção pessoal acerca do caso; não estão obrigados a adotar o mesmo entendimento do colega. Em decorrência desse princípio, a hierarquia no Ministério Público é considerada com relação a atos administrativos e de gestão. Ex.: somente o procurador-geral de justiça pode designar membros para atuarem numa força-tarefa. Após a designação, no entanto, o procurador-geral não tem nenhum poder de dizer quais medidas o membro deve adotar em seu trabalho.

⁴² Oliveira e Couto advertem que “se a baixa *accountability* dos membros do Executivo e do Legislativo é um grave problema para o funcionamento das democracias contemporâneas, a ação politicamente (senão partidariamente) orientada de atores do sistema de justiça é um risco talvez ainda mais severo, já que se trata de atores menos sujeitos a mecanismos de *accountability* dos que os submetidos ao escrutínio eleitoral. Desta forma, eventuais excessos ou abusos de promotores (...) costumam ficar restritos ao âmbito de sua discricionariedade funcional e, quando muito, são corrigidos por instâncias judiciais superiores ou colegiados das cortes, sem que os responsáveis pelos desvios sejam responsabilizados. Isto confere a (...) promotores grande liberdade para darem seguimento a agendas próprias, não necessariamente fundadas numa aplicação criteriosa dos preceitos legais. Produz-se, assim, um contexto institucional propício à politização da justiça, a qual ocorre por meio de seus próprios atores, ao passo que a judicialização da política frequentemente resulta da ação de atores externos ao sistema de justiça, que provocam o judiciário.” Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, n. 1, 2019, p. 143.

Público.

Há, portanto, necessidade de autocontenção e equilíbrio pelo Ministério Público e seus membros, sob pena de haver usurpação de função pública, avocação indevida de competências e atribuições e politização⁴³ de seu desempenho institucional.

A preocupação, sobre o desvirtuamento da atuação⁴⁴ do Ministério Público nas políticas públicas, durante a pandemia da Covid-19, deu causa à Recomendação Conjunta PRESI-CN 02/2020, do Conselho Nacional do Ministério Público. Após ter recebido várias reclamações de gestores públicos contra membros do Ministério Público Federal e Estadual que abusavam de suas atuações nas políticas públicas⁴⁵ de enfrentamento da pandemia da Covid-19, como, por exemplo, impunham adoção de política pública para fornecimento de medicamentos para o tratamento precoce da Covid-19, o CNMP recomendou, aos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.⁴⁶

⁴³ Oliveira e Couto assinalam que “o problemático desse modo de agir é que tais atores tornam-se competidores numa disputa desigual e exercendo um papel institucional que oblitera o caráter eminente político de suas ações. Promotores (...) intervêm em assuntos políticos como se estivessem, simplesmente, defendendo a lei. Contudo, é de mais do que a mera defesa da lei de que se trata: é da consecução de agendas particulares e, nesse sentido, partidárias, embora sem o respaldo que a implantação de plataformas partidárias requer em democracias – o eleitoral. Produz-se aí um triplo problema de legitimidade. Em primeiro lugar, pelos excessos legais que tais atitudes produzem, estiolando o Estado de Direito. Em segundo lugar, pela interferência numa dimensão da vida política democrática que não lhes compete – o da interferência sobre os resultados eleitorais e sobre a decisão das políticas públicas. E, em terceiro lugar, pela falta de controle que não apenas possibilita tal atitude pela burocracia judiciária, mas a reforça. Se mesmo a democracia eleitoral enfrenta problemas sérios de legitimidade e funcionamento, sucumbindo à oligarquização dos partidos cartel e da captura do Estado pelos políticos profissionais, algo ainda mais grave ocorre no caso de agentes que além de não serem controlados pelos que disputam a legitimação democrática do voto ou por quem quer que seja, controlam os atores políticos, interferem em suas disputas internas e determinam-lhes o que devem fazer. Ou seja, não apenas falta quem controle os controladores, mas estes além de controlarem outros, substituem-nos no que seriam suas tarefas privativas.” Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, n. 1, 2019, p. 159-160.

⁴⁴ Para aprofundamento crítico sobre atuação do Ministério Público nas políticas públicas de enfrentamento da pandemia da Covid-19, confira: RODRIGUES, R. V. O papel do Ministério Público no combate ao coronavírus. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-papel-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-combate-ao-coronav%C3%ADrus>>. Acesso em: 09 abr. 2021. RODRIGUES, R. V.; VIEGAS, R. R. Cadê o Ministério Público. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/cade-o-ministerio-publico/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁴⁵ Para maior aprofundamento ver KERCHE, F.; OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, Out. 2020.

⁴⁶ CNMP recomendou que, se não houver consenso científico sobre política a ser adotada, poder local pode escolher qual orientação seguir sem que procuradores acionem a Justiça. Uma recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão presidido pelo procurador-

Destacam-se duas orientações funcionais:⁴⁷ a) de que na execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material; b) diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Em resumo: o marco normativo e regulatório de políticas públicas, elaborado pelo CNMP, tendo como base a Carta de Brasília, proporciona um Ministério Público

geral da República, Augusto Aras, gerou um novo conflito entre a PGR e procuradores do MPF. A recomendação prevê que nas situações em que não há consenso sobre uma política pública específica a ser adotada no combate à Covid-19, os governos locais poderão escolher qual orientação seguir, e os procuradores não poderão contestar na Justiça. O texto foi questionado no Supremo Tribunal Federal (STF) por duas entidades representativas dos procuradores: a Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT). Para a ANPR e a ANPT, a recomendação interfere na atuação dos procuradores, violando a independência do Ministério Público. Além disso, argumentam as entidades, o CNMP tenta obrigar os procuradores a tomar atitudes incompatíveis com uma decisão já tomada pelo STF. O tribunal determinou que os atos de agentes públicos em relação à pandemia devem atender a critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias, reconhecidas em nível nacional e internacional. Nesta quinta, Aras fez ao STF uma defesa da recomendação. Ele argumentou que critérios técnicos e científicos continuam sendo obrigatórios e que o texto se refere apenas a situações em que ainda não há um consenso da ciência. Nesses casos, argumentou, a decisão do poder público deve ser respeitada. 'Onde couber o exercício da discricionariedade do gestor público, leia-se, diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, faz-se necessário o respeito ao mérito administrativo da escolha adotada, sujeitada essa, de toda forma, à análise de sua legalidade formal e material, a partir da atuação do Ministério Público', escreveu o procurador-geral." Portal Globo.com. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/09/coronavirus-aras-diz-ao-stf-que-recomendacao-a-procuradores-nao-fere-independencia-do-mp.ghml>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁴⁷ O ato normativo do CNMP sofreu grande reação das entidades de classe ligadas ao Ministério Público brasileiro, que viam na Recomendação Conjunta um ato de ingerência na independência funcional do membro do Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) apresentaram mandado de segurança com pedido de liminar, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contra a recomendação conjunta 2/2020, assinada pelo presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Augusto Aras, e pelo corregedor nacional do MP, Rinaldo Reis. A ação foi protocolada no início desta semana e distribuída, por sorteio, ao ministro Gilmar Mendes. A recomendação foi publicada em 26 de junho e, na prática, está acarretando consequências negativas para o trabalho do ministério público em razão da contestação dos atos desenvolvidos pelos membros em diversos estados. Isso se deve, especialmente, à ação de chefes dos Poderes Executivos locais e estaduais que têm se utilizado da recomendação para adotar medidas judiciais e extrajudiciais que vêm dificultando a atuação do MP, neste momento de pandemia, em missões importantíssimas como a cobrança de transparência dos gestores, a fiscalização dos recursos públicos utilizados e até mesmo o acompanhamento das medidas por eles adotadas para salvaguardar a saúde e a vida da população. O mandado de segurança também objetiva, em liminar, que seja vedada a instauração de procedimentos administrativos e suspensos os que estejam em tramitação, inclusive os de caráter disciplinar, com base nas limitações trazidas pela recomendação referida, já que, em razão do princípio da independência funcional, a atividade finalística desenvolvida e a compressão jurídica apresentada pelos membros do MP não podem ser sindicadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Em pesquisa no site do Supremo Tribunal Federal, na data de 27/04/2021, verificou-se que o pedido de liminar no mandado de segurança n. 37.232, impetrado no dia 01/07/2020, ainda não havia sido apreciado pelo relator Ministro Gilmar Mendes.

renovado, mais resolutivo e preventivo, com atuação aprimorada e socialmente efetiva que, segundo Ribeiro (2020):

- prestigia a atuação estruturante na Tutela Coletiva em vez de intervenções pontuais;
- evita uma atuação que desestabilize políticas públicas;
- atenta mais para a qualidade da atuação, ou a matéria de atuação – com especial destaque para o acompanhamento e fiscalização da implementação de políticas públicas – e não somente para a quantidade de procedimentos administrativos;
- estabelece planos, programas e projetos com metas claras e pautadas no compromisso de efetividade.
- elege prioridades pautadas na realização de diagnóstico prévio das carências e necessidade da sociedade.⁴⁸

⁴⁸ RIBEIRO, D. L. Por que o Ministério Público precisa de laboratórios de inovação? – Parte I. **Jota**. 04/06/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/por-que-o-ministerio-publico-precisa-de-laboratorios-de-inovacao-parte-i-04062020>> Acesso em: 13 abr. 2021.

6 ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE NA POLÍTICA PÚBLICA DE CRIAÇÃO DE LEITOS PARA TRATAMENTO DE COVID-19 NA MICRORREGIÃO DE SAÚDE DE GUANHÃES/MG

A pandemia da Covid-19, causada pelo novo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 12 (SARS-CoV-2), gerou grandes desafios no âmbito das políticas públicas sanitárias. Um desses foi o de superar o problema estrutural de falta de leitos de UTI e de suporte ventilatório, para tratamento da Covid-19, no Sistema Único de Saúde (SUS).

A emergência do tempo de resposta, para a resolução de um problema público complexo e estrutural, tornava o desafio ainda maior, pois seriam necessárias a formulação, a implementação e a efetivação de políticas públicas sanitárias que propiciassem solução rápida, eficiente, eficaz e efetiva na estruturação da rede assistencial médico-hospitalar do SUS. Se a criação de leitos de UTI e de suporte ventilatório pulmonar em regiões ricas e desenvolvidas já era um desafio, o que dizer naquelas mais pobres e de pouco desenvolvimento, as quais possuem problemas estruturais complexos na saúde pública?

Nesse cenário, torna-se interessante e relevante a análise de como a Promotoria de Saúde de Guanhães/MG obteve, em três meses, no ano de 2020, com a participação e cooperação de outros atores institucionais, êxito na efetivação de uma política pública de instalação de 10 leitos de UTI e 42 leitos clínicos exclusivos para pacientes do novo coronavírus, superando o vazio assistencial de décadas na microrregião de saúde de Guanhães. Tal estratégia de atuação beneficiou uma população estimada em quase cem mil pessoas⁴⁹, possibilitando assistência médico-hospitalar pública e adequada que, em grande medida, evitou sequelas e óbitos decorrentes da Covid-19.

Para se compreender os obstáculos que foram superados pela Promotoria de Saúde de Guanhães e os demais atores institucionais, para executar política pública de criação de leitos para tratamento da Covid/19, realizou-se contextualização da microrregião de saúde de Guanhães, diagnosticando seus problemas estruturais e as dificuldades que eles representavam no enfrentamento da pandemia da Covid/19.

Com a finalidade de facilitar o entendimento de como atuou a Promotoria de

⁴⁹ Dado da SES-MG, 2020.

Saúde de Guanhães na política pública de estruturação da rede hospitalar na microrregião de saúde de Guanhães/MG, para o enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19), explanou-se sobre atuação do Ministério Público no processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas.

A partir da análise do estudo de caso foram demonstradas inovações institucionais que propiciaram êxito nas estratégias de atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães, na articulação com os municípios da microrregião sanitária de Guanhães, com o Hospital Imaculada Conceição e com o Estado de Minas Gerais, para adoção de ações coordenadas e planejadas, as quais propiciaram, com base em dados e evidências, a formulação, implementação e avaliação da política pública de estruturação da assistência hospitalar na microrregião, para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

Por fim, com base no estudo de caso e da experiência retratada pela Promotoria de Saúde de Guanhães, foi formulado apontamento sobre as inovações institucionais que poderiam ser estabelecidas no Ministério Público, no âmbito de sua atuação em políticas públicas. Entre elas destacam-se: a criação de Laboratórios de Análise de Políticas Públicas (LAPP), de Orçamento Público (LOP), de Dados (LD), de Inovação (LI), de Núcleo de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas (NEPPP), de Núcleo de Prevenção e Resolução de Conflitos em Políticas Públicas (NPRCPP) e a formulação de um manual, com roteiro de atuação em políticas públicas, baseado em parâmetros e critérios que possam ser sistematizados e replicados, dentro de certos limites, em outros contextos e circunstâncias, pelo Ministério Público em sua atuação no campo das políticas públicas, servindo como modelo e protocolo institucional de atuação em políticas públicas.

6.1 Metodologia

Estudo de caso é um modelo referencial que serve de diretriz para novas situações. Cada caso possui particularidade e especificidade, mas as experiências de um caso concreto, com seus erros e acertos, auxiliam bastante quem está trilhando um caminho parecido, pois servem como um mapa a dar um norte na direção. No âmbito de análises e pesquisas de políticas públicas, a metodologia de

estudo de casos é usada, com sucesso, há tempos, pois possibilita formular, propor soluções e ajustes que contribuam para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando a eficiência e a efetividade (COUTINHO, 2017).

A escolha pela metodologia de estudo de caso – em que se analisa a atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães na política pública de estruturação da rede hospitalar na microrregião de saúde de Guanhães/MG, para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19 – se justifica, por cinco razões:

- permite divulgar e retratar uma experiência de atuação do Ministério Público de Minas Gerais, no campo de política pública, durante a pandemia;
- propicia demonstrar e divulgar a atuação ministerial e os seus meandros, o que é praticamente inacessível para quem está fora da instituição;
- possibilita apontar críticas que promovam aperfeiçoamento da atuação ministerial no campo das políticas públicas;
- propicia identificar e analisar efeitos e inovações institucionais no Ministério Público de Minas Gerais no âmbito de sua atuação em políticas públicas.
- permite criar estruturas e métodos de análise, com base em parâmetros e critérios, que possam ser sistematizados e replicados, dentro de certos limites, em outros contextos e circunstâncias pela instituição, servindo como modelo e protocolo institucional de atuação em políticas públicas, gerando, assim, um padrão de atuação, que afaste a personalização e promova a institucionalização, fomentando uma cultura institucional de atuação na política pública.⁵⁰

As informações divulgadas sobre a atuação da Promotoria de Saúde na política pública de estruturação da rede hospitalar na microrregião de saúde de Guanhães/MG, para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, têm como referencial e fonte direta, a atuação empírica do autor deste trabalho, o qual, na condição de Promotor de Justiça da Saúde em Guanhães, foi quem atuou

⁵⁰ Fala da professora Maria Paula Dallari Bucci, durante a palestra sobre fiscalização de políticas públicas no contexto da pandemia, no seminário Ministério Público e Políticas Públicas: desafios da força-tarefa. Evento realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no dia 02/12/2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E0hgpC5v9Ts>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

diretamente no caso a ser estudado. Trata-se de informação fundamental para quem terá acesso a este trabalho, pois saberá, desde o início, a posição ocupada pelo autor (lugar da fala), enquanto descreve, analisa, reflete, sugere e critica a atuação do Ministério Público na política pública.

Há, sim, o risco de se perder a cientificidade e a neutralidade em algumas análises, reflexões, assertivas e críticas feitas ao longo do texto. Mas, talvez isso poderá ser relevado e compensado em razão do objetivo maior a que este trabalho se propõe, que é o de mostrar e divulgar quais são as limitações, percalços e dificuldades de um membro do Ministério Público ao atuar em políticas públicas.

O marco teórico tem apoio nas aulas do Curso de Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, para o qual se apresenta este trabalho de conclusão, bem como em documentos e estudos da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), além de textos e estudos da área do Direito e da Ciência Política sobre políticas públicas.

6.2 Descrição da atuação da Promotoria de Saúde na política pública de criação de leitos Covid-19 na microrregião de saúde de Guanhães/MG

A Promotoria de Saúde da Comarca de Guanhães/MG instaurou, no dia 09 de março de 2020, o procedimento de acompanhamento de políticas públicas n. 0280.20.000065-9, para acompanhar as medidas de prevenção e de assistência para pessoas infectadas pelo novo coronavírus (Covid-19). O objetivo era induzir o município de Guanhães a adotar, rapidamente, políticas públicas de prevenção ao novo coronavírus (Sars-Cov-2), o qual causava a Covid-19.

A primeira diligência foi requisitar à Secretária de Saúde de Guanhães, no prazo de cinco dias, informações sobre as ações promovidas para prevenção e assistência às pessoas infectadas com a Covid-19, fluxo de tratamento e unidade de referência para atendimento de casos suspeitos, e o plano local de contingência.

Com o agravamento da situação causada pela Covid-19, a OMS, no dia 11 de março de 2020, declarou a pandemia⁵¹ da Covid-19, doença causada pelo

⁵¹ O termo "pandemia" significa que a doença é disseminada em diversos continentes. Identificado, inicialmente, no final de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, o vírus se espalhou rapidamente para centenas de países, inclusive o Brasil.

coronavírus (Covid-19). Assim, em 12 de março de 2020, o Estado de Minas Gerais, pelo Decreto Estadual n. 113, declarou situação de emergência em saúde pública em razão de surto de doença respiratória - novo coronavírus (Covid-19).

Com a mudança, para pior, do cenário, a Promotoria de Saúde de Guanhães, no dia 16 de março de 2020, seguiu a orientação do CNMP, emitida na Nota Técnica 1/2020, de 26 de fevereiro de 2020, referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de emergência de saúde pública de importância nacional para a Covid-19, e aproximou-se dos gestores públicos da saúde visando acompanhar e tomar ciência dos planos de contingência.

Houve, então, uma reunião envolvendo os gestores da saúde do município de Guanhães, o Hospital Regional de Guanhães e a Promotoria de Saúde Guanhães, em que foram alinhadas as ações e serviços referentes à pandemia da Covid-19 e se formulou, conjuntamente, o plano de contingência.⁵² Várias foram as ações

⁵² “O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde de Guanhães, no Vale do Rio Doce, o município e o Hospital Regional de Guanhães implantaram, em ação conjunta, nesta segunda-feira, 16 de março, um plano de contingência, prevenção e resposta à doença pelo novo coronavírus. Entre as ações definidas para garantir a assistência à saúde e o direcionamento correto dos usuários na cidade, estão: 1) fortalecimento das ações de atenção primária com o objetivo de capacitar profissionais da rede na identificação, orientação, tratamento e encaminhamento dos casos suspeitos de infecção por coronavírus; 2) capacitação dos profissionais de todos os setores do município; 3) definição de Atenção Básica por meio de suas Unidades Básicas de Saúde, como porta de entrada para pacientes sintomáticos; 4) determinação de fluxo de referência e contra-referência dos casos suspeitos atendidos nas Unidades Básicas de Saúde, garantido assistência de qualidade; 5) estabelecimento de horário ininterrupto de funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, das 7h às 17h, com a presença de todos os profissionais, realizando-se revezamento de horário de almoço entre médicos e enfermeiros e entre os dois técnicos em enfermagem; 6) reforço das medidas de captação de casos de acordo com o Protocolo e suas possíveis alterações e medidas de proteção para profissionais e usuários; 7) suspensão dos procedimentos eletivos via programa de Tratamento Fora do Domicílio (consultas, cirurgias e exames) da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Regional; 8) manutenção dos serviços de média e alta complexidade que não poderão ser suspensos (hemodiálise, oncologia, transferências inter-hospitalares e de urgência e emergência); 9) paralisação das aulas na rede municipal em todos os níveis educacionais a partir de 17 de março, com tolerância máxima até 20 de março, podendo essa interrupção ser prorrogável a depender da avaliação da autoridade sanitária do município de Guanhães; 10) viabilização de reunião com autoridades da Microrregião de saúde com intuito de determinar o fluxo de referência e contra referência dos casos suspeitos; 11) avaliação imediata pelos órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas, privadas e do terceiro setor da possibilidade de realização de teletrabalho em todas as áreas com perfil administrativo, resguardando atendimento ao cidadão, e compartilhamento com todos os servidores/funcionários de informações relacionadas à prevenção e tratamento da COVID-19. Até essa segunda-feira, o município de Guanhães ainda não havia notificado nenhum caso suspeito de coronavírus. De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde, os treinamentos com os enfermeiros já foram iniciados. A reunião realizada nessa segunda-feira para a elaboração do plano de contingência contou com a presença do promotor de Justiça de Defesa da Saúde de Guanhães, Luciano Sotero, da coordenadora de Atenção Básica, Claudiana Maria de Azevedo, da coordenadora da Vigilância em Saúde, Elaine de Lourdes Carneiro, do diretor do Hospital Imaculada Conceição (HIC), Tales José de Carvalho, da enfermeira referência da Comissão de Controle de Infecção do HIC, Luma Campos, da gerente de Enfermagem do HIC, Priscila Gonçalves, e da gestora da Saúde do município, Rejane Ferreira Guimarães Martins.” Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/plano->

estipuladas, mas as que interessam a este estudo foram as seguintes: a) solicitar ao Estado de Minas Gerais deliberação quanto ao Serviço Atendimento Móvel de Urgência (SAMU REGIONAL); b) viabilizar reunião com as autoridades da microrregião de saúde de Guanhães com o intuito de determinar o fluxo de referência e contrarreferência dos casos suspeitos; c) discutir a prorrogação do termo de ajustamento de conduta por mais 90 (noventa) dias com os municípios da microrregião, os quais, em razão de necessidade de manutenção da assistência à saúde a ser feita pelo Hospital Imaculada Conceição, repassariam recursos públicos ao hospital.

Desse modo, a Promotoria de Saúde de Guanhães/MG abandonava o modelo tradicional de atuação, pautado na postura reativa, formal e burocrática de requisição de ofícios, e assumia padrão resolutivo, proativo e criativo, iniciando uma série de diálogos, cooperações, articulações, desenhos e arranjos institucionais com o objetivo de gerar maior celeridade e eficiência na atuação das instituições envolvidas no enfrentamento da Covid-19.

Na data de 17 de março de 2020 foi instituído o comitê municipal de Guanhães para enfrentamento à Covid-19, o qual contava com vários órgãos e instituições, dentre os quais, a Promotoria de Saúde de Guanhães.

No dia 18 de março de 2020, em atuação coordenada pelo Gabinete Integrado de Acompanhamento da Pandemia Covid-19, do CNMP e Centro de Apoio Operacional de Saúde (CAO-Saúde) do Ministério Público de Minas Gerais, foi enviada a Recomendação Administrativa n. 01/2020 ao município de Guanhães, para que fosse feito, de forma imediata, diagnóstico da quantidade de leitos de unidade de terapia intensiva, recursos humanos, ventiladores mecânicos e equipamentos de unidade de terapia intensiva.

O objetivo era induzir o município de Guanhães a mapear o cenário da infraestrutura médico/hospitalar da região para enfrentamento da Covid-19. Os estudos científicos apontavam a necessidade de uma resposta hospitalocêntrica para os casos mais graves da Covid-19. Segundo a OMS, 2,38% dos casos de infecção pela Covid-19 demandam ventilação mecânica e 2,62% podem ser atendidos em uma unidade de terapia intensiva. O agravamento dos casos exigiu uma estrutura de serviços mais complexa, com maior escala e melhor resolutividade,

o que requereu maior qualificação profissional ofertada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR, 2020).

No dia 20 de março de 2020, em resposta a um ofício da Promotoria de Saúde de Guanhães, de 19 de março de 2020, no qual se requisitava a apresentação do plano epidemiológico da microrregião⁵³ de Guanhães⁵⁴, principalmente em relação à situação assistencial, notadamente, o número de leitos de UTI disponíveis, assim como as possibilidades para incremento da oferta, a SES-MG, pela Gerência Regional de Saúde de Itabira, informou que todos os esforços estavam voltados para a contenção da doença no estado.

No dia 25 de março de 2020, a SES-MG, pela Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde, em resposta a ofício requisitório, informou à Promotoria de Saúde de Guanhães a existência de um déficit de setecentos e noventa e três leitos de UTI no Estado de Minas Gerais, sendo que desses, cento e oito leitos eram na macrorregião Centro⁵⁵, região à qual a microrregião de Guanhães está inserida.

⁵³ O Estado de Minas Gerais, para dar maior eficiência, efetividade e eficácia à política pública sanitária, se vale do Plano Diretor de Regionalização (PDR), o qual organiza a descentralização da oferta de serviços do Sistema Único de Saúde em Minas Gerais entre os 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios, a partir de uma carteira de serviços que estabelece o conjunto de procedimentos que devem ser ofertados no plano macrorregional, microrregional e municipal, a fim de construir uma base para estruturação e implementação dos serviços em redes. Enquanto a atenção primária deve estar organizada no nível municipal, os serviços de média e alta complexidade devem ser organizados no nível de microrregião e macrorregião respectivamente. Segundo definição do PDR de 2020, a microrregião constitui a base territorial de planejamento da atenção secundária à saúde, com capacidade de oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares de média complexidade e, excepcionalmente, de alguns serviços de alta complexidade, caso da terapia renal substitutiva (hemodiálise). A prestação de serviços de média complexidade inclui, por exemplo, ultrassonografia, mamografia, tomografia, internações clínicas e cirúrgicas para tratamento do aparelho genito-urinário, gineco-obstetra, urológica e ortopédica, litotripsia (procedimento e técnica médica cirúrgica usada para o tratamento de cálculos biliares, renais e vesiculares) e unidades de terapia intensiva adulta e pediátrica mista (0 a 18 anos de idade em um mesmo ambiente). A microrregião deve ser constituída por um conjunto de municípios, preferencialmente, contíguos, com população de cerca de 100.000 habitantes que estão adscritos a um município de maior porte (município polo) com oferta mais ampla do elenco proposto para o nível municipal. Portanto, a microrregião acumula os elencos da atenção básica e a especializada (SES-MG, 2020)

⁵⁴ Pelo Plano Diretor de Regionalização do Estado de Minas Gerais (PDR) de 2020, a microrregião de saúde de Guanhães é composta por nove municípios: Carmésia, Dom Joaquim, Dorcas de Guanhães, Guanhães, Materlândia, Rio Vermelho, Sabinópolis, Senhora do Porto e Virginópolis. Segundo a SES-MG, possui uma população estimada de noventa e três mil e trezentos e sessenta nove pessoas e dispõe de cinco instituições hospitalares, sendo (quatro) de pequeno porte e uma de porte médio.

⁵⁵ Segundo definição do Plano Diretor de Regionalização de Minas Gerais (PDR) de 2020, macrorregião é a base territorial de planejamento da atenção terciária à saúde, com população em torno de setecentos mil habitantes, que engloba microrregiões de saúde, e que oferta à sua população serviços de saúde hospitalares de maior densidade tecnológica, os quais abrangem maior diversidade de procedimentos de maior custo, já que requerem equipamentos caros e recursos humanos altamente especializados, em alguns casos escassos no mercado. Por exemplo, serviços de ressonância magnética, quimioterapia, radioterapia, oncologia, medicina nuclear, cirurgia cardíaca, transplante, traumatismo-ortopédica de alta complexidade. Em síntese, a macrorregião acumula os três

Foi esclarecido também que o plano de contingência para a microrregião ainda estava em elaboração. Por fim, foi destacada a possibilidade de os membros do Ministério Público participarem das reuniões, preferencialmente virtuais, dos Comitês Regionais de Saúde, a fim de tratarem sobre o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Com o agravamento da situação da pandemia na microrregião de Guanhães, foi realizada, no dia 02 de abril de 2020, reunião com a SES-MG, pela Gerência Regional de Saúde de Itabira, estando presentes os secretários de saúde dos nove municípios da microrregião de saúde de Guanhães, os gestores dos hospitais da microrregião de Guanhães e a Promotoria de Saúde de Guanhães. Durante a reunião ficou evidente que a Gerência Regional de Saúde de Itabira ainda não tinha plano de contingência e estratégia para tratar da pandemia da Covid-19 na microrregião.

Ante o silêncio dos gestores públicos municipais à inércia do Estado de Minas Gerais, foi necessária a intervenção da Promotoria de Saúde de Guanhães, durante a reunião, para questionar os gestores públicos estaduais sobre quais providências o Estado de Minas Gerais adotaria para a microrregional de Guanhães, especificamente, transporte e remoção de pacientes para UTI, repasse de recursos financeiros, fornecimento de insumos, criação de unidades de terapia intensiva para a população da microrregião e elaboração de plano de contingência a para microrregião de Guanhães.

Como respostas aos questionamentos, a Gerência Regional de Saúde de Itabira informou que: a) não haveria transporte de pacientes por parte de ambulâncias do estado; b) não existia previsão de repasse de recursos financeiros e de insumos; c) não haveria leitos de unidade de terapia intensiva para a microrregião de Guanhães; caso houvesse necessidade de acesso a leitos de UTI, os pacientes da microrregião seriam transferidos para Belo Horizonte, via central de regulação; d) o plano de contingência da microrregião de Guanhães ainda estava em elaboração.

Tais respostas da SES-MG, pela Gerência Regional de Saúde de Itabira, demonstravam a inércia e o despreparo do Estado de Minas Gerais para lidar com os problemas causados pela pandemia da Covid-19 na microrregião de Guanhães.

níveis atenção: terciária, secundária e a básica (SES-MG, 2020). Pelo Plano Diretor de Regionalização do Estado de Minas Gerais de 2020, a microrregião de saúde de Guanhães está inserida na macrorregião centro, a qual é composta por 10 microrregiões, tendo Belo Horizonte como cidade polo da macrorregião.

Ao mesmo tempo, a situação se agravava na microrregião, pois era evidente a desassistência médico-hospitalar, o que colocava em risco a saúde e a vida da população.

Portanto, ante o vazio da gestão estadual na elaboração de políticas públicas para microrregião, a Promotoria de Saúde de Guanhães assumiu o papel de mediação com os nove municípios da microrregião e com Hospital Imaculada Conceição de Guanhães, para juntos buscarem soluções para os problemas públicos decorrentes do enfrentamento da pandemia Covid-19 na microrregião. Sem articulação, cooperação, união e diálogo entre os atores institucionais, as políticas públicas sanitárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 não evoluíram a tempo e modo.

Aconteceu, então, uma série de reuniões, encontros e diálogos, em que, ao final, ficou definido que a microrregião de Guanhães, por meio dos gestores municipais, do Hospital Imaculada Conceição e da Promotoria de Saúde de Guanhães, buscaria o protagonismo para a resolução de seus problemas públicos e formularia políticas públicas para solucionar ou mitigar tais problemas.

Iniciou-se, então, a fase de identificação ou reconhecimento dos problemas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 na microrregião de Guanhães.

A Promotoria de Saúde de Guanhães buscou estudos científicos que, baseados em dados e evidências, possibilitassem auxiliar na fase de diagnósticos dos problemas públicos da microrregião de Guanhães. A ausência de um laboratório⁵⁶ ou de um núcleo de estudo e pesquisas em políticas públicas, no Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), dificultava, mas não impedia o acesso a tais informações, as quais estavam acessíveis em sites especializados.

A partir de um importante estudo científico, feito pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais - UFMG (CEDEPLAR)⁵⁷, a Promotoria de Saúde de Guanhães obteve importantes

⁵⁶ A importância de laboratório ou núcleo de políticas públicas está em facilitar o acesso a informações aos membros do Ministério Público sobre dados técnicos e evidências sobre políticas públicas. O cotidiano de uma promotoria de justiça, com inúmeras demandas judiciais e extrajudiciais, dificulta e praticamente impede o acesso a tais dados. Ademais, em regra, o membro do Ministério Público não possui familiaridade com tais pesquisas. Daí a relevância de se criar um laboratório ou núcleo os quais compilariam tais informações ou realizariam tais pesquisas a partir de solicitação do membro que precisasse atuar em políticas públicas.

⁵⁷ Noronha *et al.* Análise de demanda e oferta de leitos e equipamentos de ventilação assistida em Minas Gerais em função da Covid-19 considerando os diferenciais de estrutura etária. Nota Técnica n. 03, CEDEPLAR/UFMG: Belo Horizonte, 2020. Nota técnica denominada “Pandemia pela Covid-19 em Minas Gerais, Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos e equipamentos de ventilação

informações, dados e evidências científicas que permitiram realizar um diagnóstico mais apurado da situação da pandemia da Covid-19 na microrregião de Guanhões, o que ajudou bastante na identificação e reconhecimento dos problemas públicos e na tomada de decisões pelos atores institucionais.

Da nota técnica n. 03, as seguintes informações foram relevantes: a) devido à rapidez da evolução da doença para os casos graves no contexto da pandemia da Covid-19, o atendimento teria que ser realizado em tempo hábil. Portanto, seria necessário analisar a distância percorrida entre o município de residência do paciente acometido pela Covid-19 e o município mais próximo que tivesse oferta de hospital com leitos de UTI; b) no cenário de pandemia da Covid-19 seriam necessárias medidas para que o sistema pudesse atender prontamente os casos de agravamento da doença. Isso dependeria da capacidade dos gestores públicos em transportar o paciente para os hospitais do município polo da macrorregião. Essa capacidade estaria condicionada à existência de ambulâncias adequadamente equipadas para a realização desse traslado.

As duas informações demonstraram que a situação da microrregião de Guanhões, para enfrentamento da pandemia da Covid-19, era bem preocupante. A distância entre Guanhões e Belo Horizonte, cidade polo e referência da macrocentro para microrregião de Guanhões, é de 247 quilômetros, viagem que demora, em média, até 5:00h.

Nos casos de evolução grave da doença, o tempo de viagem para Belo Horizonte colocaria em risco a saúde e a vida do paciente, pois os estudos técnicos do CEDEPLAR indicavam como adequados o tempo máximo de duas horas e a distância máxima de 120 quilômetros. A cidade mais próxima na macrocentro, com leitos de UTI, era Itabira, que fica a 140 quilômetros e a 3:00h de distância, a qual já informara que, por limitações estruturais de sua rede hospitalar, não teria condições de receber os pacientes da microrregião de Guanhões.

Por sua vez, a ausência de transporte público de ambulância de suporte avançado de urgência e emergência dificultava o traslado de pacientes, já que o custo médio por viagem, na contratação de serviço privado, era de R\$5.000,00 (cinco mil) reais.

O estudo técnico, feito pelo professor do curso de Geografia do Instituto

Federal de Minas Gerais de Ouro Preto, Dr. Jairo Rodrigues Silva, especialista em sensoriamento remoto, cartografia e geoprocessamento, divulgado no Portal G1 Minas⁵⁸, também foi importante na identificação e reconhecimento do problema público da microrregião de Guanhães.

Por meio de representações cartográficas, dados de 2019 do CNES disponibilizados pelo Ministério da Saúde, do PDR da SES-MG, da OMS e do IBGE – o estudo retratou como se dava a distribuição de leitos de UTI por município em todo o Estado de Minas Gerais, incluindo macro e microrregiões. A pesquisa revelou que aproximadamente 90% das cidades mineiras não possuíam leitos de UTI (o mínimo recomendado pela OMS é de um a três leitos para cada dez mil habitantes).⁵⁹

Segundo a conclusão do estudo, as situações mais graves encontradas na macrocentro foram nas microrregiões de saúde de Guanhães e de Vespasiano, que totalizam 16 municípios e não possuíam nenhum leito de UTI.

A relevância deste estudo foi que, sua ampla divulgação nas redes sociais e nos grandes veículos de comunicação social de Minas Gerais, colocou o problema público da falta de leitos na microrregião de Guanhães na agenda sistêmica ou não-governamental, fazendo com que tal problema chamasse a atenção da sociedade.

A Promotoria de Saúde de Guanhães, ao coletar dados e informações técnicas com o Hospital Imaculada Conceição, a SES-MG e os municípios da microrregião de Guanhães, obteve o seguinte diagnóstico:

- A microrregião de Guanhães possuía apenas dois leitos de isolamento

⁵⁸ “Quase 92% dos municípios de Minas Gerais não têm leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), que podem ser essenciais para tratamento de casos graves de coronavírus. A constatação é de um levantamento feito professor do curso de Geografia do Instituto Federal de Minas Gerais de Ouro Preto, Jairo Rodrigues. Especialista em sensoriamento remoto, cartografia e geoprocessamento, Jairo fez o levantamento no final de março e início de abril, com base nos dados do Cadastro Nacional de estabelecimento de saúde vinculado ao Ministério da Saúde. Foram considerados leitos de UTI adulto, pediátrica, coronariana e para queimados. Foram desconsiderados, apenas, os de neonatal. A análise dos números ainda levou em consideração o Plano diretor de Regionalização da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais, que divide o estado em microrregiões de saúde. E também levou em conta informações da Organização Mundial de Saúde (OMS), que preconiza um número mínimo de um a três leitos de UTI para cada 10 mil habitantes. De todos os 853 municípios do estado, 782 não possuem UTI. A situação mais grave encontrada pelo pesquisador são as microrregiões de saúde de Guanhães e de Vespasiano, que totalizam 16 municípios e não têm nenhum leito de UTI.” Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/04/07/quase-92percent-dos-municipios-mineiros-nao-tem-leitos-de-uti-diz-pesquisa.ghtml>>. Publicado: 07/04/2020. Acesso em: 11 abr. 2021.

⁵⁹ SILVA, J. R. **Análise espacial da distribuição dos leitos de UTI nas microrregiões e macrorregiões do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <<https://www.ifmg.edu.br/ouropreto/noticias/estudo-de-professor-do-campus-revela-que-90-das-cidades-mineiras-nao-tem-leitos-de-uti>>. Publicado em 24/04/2020. Acesso em: 14 de abr. 2021.

para Covid-19 e, se suprida a falta de recursos humanos, poderiam ser criados seis leitos semi-intensivos.

- A microrregião de Guanhães, com população aproximada de cem mil habitantes, necessitaria, para enfrentamento da pandemia Covid-19, de 14 leitos de unidade de terapia intensiva e de 42 leitos de enfermaria, os quais deveriam ser isolados.
- O único hospital da microrregião de Guanhães que teria estrutura e capacidade para tanto seria o Hospital Imaculada Conceição de Guanhães, porém, apresentava leitos insuficientes, infraestrutura inadequada, falta de equipamentos, recursos humanos insuficientes e ausência de recursos financeiros.
- Ausência de ação coordenada e articulação entre os nove municípios da microrregião.
- Reduzida visibilidade, importância e influência perante a Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais.
- Inexistência de plano de contingência para a microrregião, para enfrentamento da pandemia Covid-19.
- Falta de apoio financeiro e de suporte técnico e gerencial do Estado de Minas Gerais, impedindo a elaboração de políticas públicas sanitárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 na microrregião de Guanhães.
- Desorganização nas ações do Estado de Minas Gerais no enfrentamento da pandemia Covid-19 para a microrregião de Guanhães.
- Dados e informações não confiáveis fornecidos pelo Estado de Minas Gerais.
- Falta de gestão coordenada e de protocolos definidos por parte do Estado de Minas Gerais.
- Estado de Minas Gerais sem recursos financeiros para investir na melhoria da infraestrutura médico/hospitalar na microrregião.
- Atraso frequente do Estado de Minas Gerais nos repasses de recursos aos municípios e ao Hospital Imaculada Conceição.
- Inexistência de ambulâncias públicas de suporte avançado de urgência e emergência na microrregião, para fazer o transporte de pacientes entre os hospitais da microrregião e para os hospitais de Belo Horizonte.
- Ausência na microrregião de Guanhães de unidade de resgate e de transporte de urgência e emergência, seja do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), seja do Corpo de Bombeiros.

Esse cenário impunha nova tentativa de diálogo com o Estado de Minas Gerais, pela Gerência Regional de Saúde Itabira, pois parte da solução dos problemas públicos da microrregião de Guanhães passava pelo Estado de Minas Gerais. Para que tal diálogo avançasse, os gestores municipais, o Hospital Imaculada Conceição e a Promotora de Saúde de Guanhães já tinham elaborado uma série de possíveis soluções para os problemas públicos.

Portanto, no dia 27 de abril de 2020, foi realizada uma nova reunião em Guanhães, com a Gerência Regional de Saúde de Itabira, a Promotora de Saúde de

Guanhães, o Hospital Imaculada Conceição e nove municípios da microrregião de Guanahães. A fim de dar maior transparência aos diálogos institucionais, prestar contas à sociedade e gerar repercussão política, a imprensa foi convidada a participar.

Como o Estado de Minas Gerais informou que ainda não havia formulado plano de contingência para a microrregião e que não existia previsão de leitos de UTI, a Promotoria de Saúde de Guanahães, o Hospital Imaculada Conceição e os municípios da microrregião, a partir desse diagnóstico, apresentaram à Gerência Regional de Saúde de Itabira um plano de contingência⁶⁰ para a microrregião, com propostas de solução para os problemas públicos no enfrentamento da pandemia Covid-19, o qual previu o seguinte:

- O Hospital Regional Imaculada Conceição continuaria sendo referência da microrregião para os atendimentos de urgência e emergência, de maternidade, de ortopedia, de pediatria e de cirurgia, e disponibilizaria 42 leitos Covid-19 para a microrregião.
- Os outros três hospitais da microrregião (localizados nos municípios de Virginópolis, de Sabinópolis e de Rio Vermelho) seriam retaguarda de leitos para pacientes não Covid-19 ou Covid-19, caso não houvesse capacidade de atendimento no Hospital Imaculada Conceição, referência para a microrregião.
- O Estado de Minas Gerais habilitaria 10 leitos de unidade de terapia intensiva para a microrregião de Guanahães, os quais seriam instalados no Hospital Imaculada Conceição.
- Seriam solicitados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e ao Estado de Minas Gerais repasse de recursos financeiros ao Hospital Imaculada Conceição, a fim de viabilizar a criação de 10 leitos de unidade de terapia intensiva.
- O financiamento dos 42 leitos de enfermagem Covid-19 seria feito pelos municípios da microrregião de Guanahães.
- A necessidade do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência para atendimento à microrregião de Guanahães.

A articulação dos municípios da microrregião de Guanahães, da Promotoria de Saúde de Guanahães e do Hospital Imaculada Conceição foi exitosa, já que incluiu os

⁶⁰ O plano de contingência de um órgão público é “um planejamento de caráter preventivo e alternativo. Ele tem a finalidade de atender determinado evento inesperado, como, por exemplo, o estado de calamidade pública. Identifica as ações necessárias para que o evento impacte o mínimo possível a oferta dos serviços à população. O plano de contingência vai apontar, de maneira clara e concisa, as ações e também as responsabilidades para o enfrentamento do evento. Assim, esse documento deve orientar, organizar e dar as respostas necessárias para intervir, controlar e combater as consequências e impactos de determinado evento.” (LUCHESE, M. **Plano de contingência: o que é e como fazer?** Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/plano-de-contingencia/>>. Acesso em: 21 abr. 2021).

problemas públicos da micro na agenda institucional ou governamental do Estado de Minas Gerais. Após a reunião com a Gerência Regional de Saúde de Itabira, a SES-MG convidou os atores institucionais para uma reunião, no dia 06 de maio de 2020, na sede administrativa em Belo Horizonte.

O objetivo era discutir o plano de contingência da microrregião formulado pelos municípios, pelo Hospital Imaculada Conceição e pela Promotora de Saúde de Guanhães. E isso somente foi possível porque o conteúdo daquele plano contrariava o que fora formulado pelo Estado de Minas Gerais, o qual não previa, para microrregião de Guanhães, transporte de urgência e emergência, nenhum leito de UTI e apenas 18 leitos de enfermaria para a Covid-19.

Até a data da reunião, a Promotora de Saúde de Guanhães formulou, com os demais atores institucionais, estratégia⁶¹ de atuação para incluir a instalação de 10 leitos de UTI e 42 leitos de enfermaria na agenda decisória da SES-MG. Já se sabia da dificuldade de criação e habilitação de leitos de UTI, pois o Estado de Minas Gerais tinha poucos recursos financeiros para investir na criação de leitos; além do mais, a falta de ventiladores respiratórios impedia abertura de novos leitos.

Portanto, até aquele momento, a regra era o Estado de Minas Gerais negar os pedidos de criação e habilitação de leitos. Além disso, havia elevada competição com outras microrregiões para incluir os leitos de unidade de terapia intensiva na agenda governamental. Desse modo, a estratégia⁶² política articulada era ir para reunião com as propostas de solução já prontas e com a política pública já desenhada e elaborada.

No desenho da política pública definiu-se que:

- O Hospital Imaculada Conceição, com os recursos financeiros obtidos por emendas parlamentares e os que foram repassados pelo Ministério Público do Trabalho, decorrentes de acordo com a mineradora Samarco, investiria na infraestrutura, na aquisição de insumos, medicamentos e equipamentos, na contratação de recursos humanos para criação e implantação dos leitos de Covid-19.
- Os municípios ficariam responsáveis pelos recursos financeiros para

⁶¹ "A forma como um problema "é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de formação de agenda" (CAPELLA, 2017, p. 90).

⁶² É difícil produzir política pública de saúde "sem que antes se obtenha assimilação mínima dos múltiplos interesses envolvidos." Isso implica compreender as relações de poder que se "estabelecem em torno da política pública de saúde e o seu ciclo e que afetam o processo decisório que define os planos, programas, estratégias e os processos de alocação de recursos" (FLEURY; OUVÉNEY. In: GIOVANELLA *et al.*, 2012, p. 45).

custear a criação de 42 (quarenta e dois) leitos de enfermaria.

- A Promotoria de Saúde de Guanhães solicitaria ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, com apoio do Estado de Minas Gerais, o repasse de recursos financeiros provenientes das condenações e multas pecuniárias para reestruturação da rede de gases de oxigênio do Hospital Imaculada Conceição, a fim de dar conta da demanda de oxigênio que se projetava para o tratamento de Covid-19.

Durante a reunião na SES-MG, os prefeitos municipais de Guanhães e de Dolores de Guanhães cuidariam do aspecto político, o diretor do Hospital Imaculada Conceição e o secretário de saúde de Sabinópolis da parte técnica e a Promotoria de Saúde de Guanhães explanaria sobre o plano de contingência e a política pública, persuadindo ou suavizando o caminho das propostas, operando a convergência dos fluxos político, de problemas e de soluções, a fim de se criar a janela de oportunidades, que daria ascensão à política pública da microrregião à agenda decisória do Estado de Minas Gerais.

No dia da reunião, os gestores públicos da SES-MG solicitaram a exposição do plano de contingência e da política pública da microrregião de Guanhães, para estruturação da rede hospitalar ao enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, formulados pelos municípios, pelo Hospital Imaculada Conceição e pela Promotoria de Justiça de Saúde.

Antes da tomada de decisão, queriam verificar a viabilidade de implementação das propostas de solução de problemas. A direção do Hospital Imaculada Conceição foi questionada sobre os recursos humanos e infraestrutura e, principalmente, se possuía os ventiladores respiratórios, sem os quais não haveria como instalar os leitos de UTI. O diretor do hospital demonstrou a viabilidade técnica e econômica da criação de leitos de UTI e ampliação de 42 leitos de enfermaria para a Covid-19, já que possuía 14 ventiladores respiratórios, recursos financeiros na ordem de três milhões de reais, assegurados para compra de insumos e equipamentos, e contratação de recursos humanos.

Os dois representantes dos municípios da microrregião de Guanhães informaram que o repasse de recursos públicos municipais já estavam assegurados para criação de 42 leitos de enfermaria para a Covid-19, e contavam com o apoio político do Estado de Minas Gerais para atender à demanda de uma população estimada em cem mil pessoas. O representante dos secretários municipais de saúde

da microrregião apontou os problemas que o vazio assistencial⁶³ de leitos geravam para população.

Já a Promotoria de Saúde de Guanhães demonstrou que a desassistência médico/hospitalar da microrregião de Guanhães, no enfrentamento da pandemia da Covid-19, era um problema público gravíssimo para o Estado de Minas Gerais, o que foi, inclusive, destacado em veículos de comunicação social e em estudos científicos de centros especializados. A carência de leitos de UTI na microrregião de Guanhães submeteria os pacientes, em estado crítico, à transferência para instituições hospitalares localizadas em Belo Horizonte – que já possuíam um sistema de saúde sobrecarregado devido ao grande contingente populacional que necessitava de atendimento de alta complexidade.

Destacou-se que o tempo gasto com o deslocamento poderia ser essencial para a preservação da vida do paciente, e que tais transferências elevariam os custos da assistência de saúde e o aumento da morbimortalidade na microrregião (fluxo de problema).

Apontou-se que as soluções para colocar fim ao vazio assistencial na microrregião de Guanhães já estavam formuladas, do ponto de vista técnico e econômico, com a instalação de 10 leitos de UTI e 42 leitos de enfermaria. Haveria a necessidade de que o Estado de Minas Gerais aprovasse a criação e a habilitação desses leitos e solicitasse, com o MPMG, ao TJMG, o repasse de recursos financeiros provenientes das condenações e multas pecuniárias, para a reestruturação da rede de gases de oxigênio do Hospital Imaculada Conceição, a fim de dar conta da demanda de oxigênio que se projetava para tratamento da Covid-19 (fluxo de soluções).

Por fim, demonstrou-se que, politicamente, haveria um grande ganho institucional para o governo do Estado de Minas Gerais (fluxo político) pois, sem a necessidade de investir vultosos recursos públicos, poderia resolver o grave problema público de uma região desassistida de leitos para tratamento da Covid-19.

A percepção favorável dos gestores públicos da SES-MG, em relação ao plano de contingência e à política pública da microrregião de Guanhães (fluxo de soluções), criou um incentivo para a inclusão dos problemas públicos (fluxo de

⁶³ Vazio assistencial significa “a ausência total da oferta de determinado serviço ou, por ‘equivalência’, ofertas de serviços com resolubilidade abaixo de 30%, apontam necessidades de investimentos em planos e contratos específicos” (SES-MG, 2020, p. 11).

problemas) daquela microrregião na agenda decisória (janelas de oportunidades)⁶⁴ do Estado de Minas Gerais em razão do ganho político que a adoção daquela política pública geraria para os gestores públicos estadual e municipal (fluxo político).

Assim, unindo política, técnica e oportunidade⁶⁵, os atores institucionais da microrregião de Guanhães obtiveram êxito na reunião com os gestores públicos da SES-MG e viabilizaram plano de contingência e política pública de estruturação hospitalar que atendesse os interesses da população.

Na reunião foram aprovados os seguintes encaminhamentos: a) apresentação do projeto ao TJMG visando captar recursos para a implantação da unidade de terapia intensiva; b) verificar na SES-MG a disponibilidade de veículos de ambulância para doação. Por fim, foi decidido que seria apresentado o projeto ao Tribunal de Justiça, devendo ser assinado pela SES-MG, pelos municípios e pelo MPMG.

Foram acordadas as seguintes ações: a) os municípios da microrregião encaminhariam ofício, assinado pelos prefeitos, até dia 11/05/2020; b) o Hospital Regional Imaculada Conceição enviaria, até dia 08/05/2020, o projeto de implantação da Unidade de Terapia Intensiva (UTI), contendo a descrição do objeto, cronograma físico, identificando as macroetapas e as respectivas atividades-chave internas e externas para a execução do projeto, a identificação dos custos envolvidos na implantação do projeto, fotos; c) a SES-MG elaboraria a fundamentação técnica e estruturação do projeto a ser apresentado ao TJMG.

O plano de contingência definiu o repasse de duas ambulâncias à microrregião e a implantação dos leitos no Hospital Regional Imaculada Conceição, em Guanhães. Uma ala isolada foi criada para atender, especificamente, os infectados pela Covid-19. Para tanto, os nove municípios da microrregião sanitária

⁶⁴ Em regra, os fluxos de problema, de solução e político (múltiplos fluxos) funcionam de forma independente, exceto durante a ocorrência de janelas de oportunidades, quando os fluxos se interseccionam e causam uma mudança política substancial. Esses adventos geram a oportunidade de mudança da agenda. As janelas de oportunidades, no entanto, não permanecem abertas por muito tempo e precisam de ação rápida que realizem a convergência entre os três fluxos (CAPELLA, 2017).

⁶⁵ Quando a mudança ocorre, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas “tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2017, p. 95). Essa convergência “não ocorre sozinha, sendo necessária presença de atores institucionais que atuem, ou na divulgação de ideias e concepções a respeito de determinada questão, ou persuadindo os demais” (SILVA, 2020, p. 49).

de Guanhães repassariam recursos públicos ao hospital e criariam 42 leitos exclusivos para Covid-19.

Foi ajustado também que o Hospital Regional Imaculada Conceição continuaria sendo referência da microrregião em atendimentos ortopédicos, cirúrgicos, pediátricos e obstétricos (maternidade), observando todos os regramentos sanitários necessários ao acúmulo desses papéis; tudo em espaços distintos. Já os hospitais de pequeno porte da microrregião serviriam de retaguarda.

A política pública teria como objetivo geral: estruturar a rede hospitalar na microrregião Guanhães para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, a fim de promover suporte adequado ao atendimento da população. Os objetivos específicos seriam: a) implantação do serviço de UTI para suporte a pacientes da Covid-19 no Hospital Regional Imaculada Conceição; b) ampliação de leitos clínicos para suporte a pacientes da Covid-19 no Hospital Imaculada Conceição; c) a estruturação de lógica de transporte sanitário para atendimento a pacientes da Covid-19, a partir da aquisição de ambulâncias.

No dia 13 de maio de 2020 foi encaminhado projeto, assinado pelo Secretário de Saúde do Estado de Minas Gerais e Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, ao TJMG, visando obtenção de recursos financeiros para a realização de obras na rede de gases do hospital. No dia 21 de maio de 2020 o projeto foi aprovado pelo TJMG, autorizando o repasse de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil) reais, o que permitiu a modernização da rede de gases do Hospital Imaculada Conceição.

O êxito na obtenção de tais recursos públicos foi em razão de: a) a política pública ter sido bem desenhada pelos atores institucionais, cabendo à Promotoria de Saúde Guanhães criar a solução de buscar os recursos no TJMG; b) demonstração da gravidade do problema público de desassistência médico/hospitalar na microrregião; c) ação articulada de vários atores institucionais importantes; d) formulação de projeto que comprovou, mediante análise técnica e macro das deficiências do sistema de saúde na microrregião, a necessidade de implementação das medidas solicitadas.

No dia 8 de junho de 2020 o Governador de Minas Gerais, o Secretário Estadual de Saúde de Minas Gerais e os nove Prefeitos da microrregião de Guanhães inauguraram os 42 leitos específicos para a Covid-19 e receberam duas ambulâncias do Estado de Minas Gerais. Já os 10 leitos de UTI para Covid/19

entraram em funcionamento no primeiro dia do mês de julho de 2020.

A política pública de estruturação da rede hospitalar na microrregião de saúde de Guanhães/MG, para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, a qual criou 10 leitos de unidade de terapia intensiva, 42 leitos de enfermaria e uma ala isolada de atendimento exclusivo no Hospital Imaculada Conceição, apresentou impactos e resultados positivos para a população da microrregião. Segundo dados do Hospital Imaculada Conceição, informados no dia 10 de maio de 2021, foram mil setecentos e vinte e nove atendimentos, 457 internações e 123 internações de UTI. A legitimidade daquela política pública foi evidente, pois promoveu transformação social na microrregião, solucionando o grave e urgente problema público que justificou sua formulação. Caso não tivesse sido implantada, o vazio assistencial médico-hospitalar persistiria, com grande probabilidade de número elevado de óbitos e de sequelas causados pela Covid-19. Outro ganho que aquela política pública gerou foi viabilizar a estruturação, de forma definitiva, da UTI na microrregião de Guanhães. O Estado de Minas Gerais, por sua Secretaria de Saúde, já sinalizou a provável permanência daqueles dez leitos de unidade de terapia intensiva. Um ganho permanente – e não apenas conjuntural – para a política sanitária da microrregião de Guanhães.

Outro ponto a se destacar na política pública de reestruturação da assistência médico/hospitalar da microrregião de Guanhães foi que a atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães viabilizou – a partir da Recomendação nº 01/2020 do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispôs acerca da priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 – apresentação de projeto de destinação de recursos do fundo de direito difuso para implementar a política pública de transporte sanitário de emergência na microrregião de Guanhães.

O projeto foi aprovado pelo Fundo Especial do Ministério Público de Minas Gerais (FUNEMP) e foi repassado ao município de Guanhães o valor de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), para aquisição de UTI MÓVEL completa.⁶⁶ Com isso, os municípios da microrregião conseguirão economizar R\$

⁶⁶ A Microrregião de Saúde de Guanhães vai receber do Funemp recursos para aquisição de UTI móvel: esta semana, a Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde de Guanhães conseguiu, junto ao Fundo Especial do Ministério Público de Minas Gerais (FUNEMP), a aprovação de um projeto que vai viabilizar a aquisição de uma UTI móvel, no valor de R\$ 350 mil, para atender a microrregião sanitária de Guanhães, que engloba ainda os municípios de Sabinópolis, Matelândia, Dom Joaquim, Rio

700.000,00 (setecentos mil reais) por ano com o fim da locação de serviço privado de transporte de urgência e emergência, visto que a UTI MÓVEL atenderá a população dos municípios a partir de uma base de atendimento que será estruturada no Hospital Imaculada Conceição, nos moldes de um serviço de atendimento móvel de urgência regional.

vermelho, Virginópolis, Serra Azul de Minas, Carmésia, Dolores de Guanhanes. Juntos, eles possuem cerca de 120 mil habitantes. Pelo projeto, o município de Guanhanes ficará responsável por administrar a gestão de trabalho da UTI móvel até que o Consórcio Intermunicipal de Saúde se torne público para assumir todo o processo. E, para a utilização compartilhada da ambulância, equipada para atendimento de urgência e emergência, os municípios da microrregião sanitária assinarão um Termo de Cooperação Técnica para ajustarem demanda e logística. Em contrapartida ao recebimento da UTI móvel, os municípios deverão providenciar equipe qualificada, com médico, enfermeiro e condutor socorrista, para a utilização da ambulância. A previsão é que invistam por ano R\$ 360 mil com o pagamento da equipe, além de R\$ 60 mil com combustível e outros R\$60 mil com manutenção do veículo de suporte avançado. Segundo levantamento da Promotoria de Justiça, o custo que os municípios pagam atualmente para fazer transporte e transferência de pacientes do Hospital Regional de Guanhanes até Belo Horizonte gira em torno de R\$ 700 mil por ano. 'São recursos que poderiam ser utilizados na atenção básica, mas vão para a transferência', disse o promotor de Justiça Luciano Sotero durante reunião da FUNEMP que escolheu os projetos para receberem recursos. Segundo ele, nos últimos três anos, o MPMG e os municípios têm conseguido melhoria nas políticas públicas de saúde, mas um dos grandes problemas ainda é o transporte sanitário. Os municípios têm imensa dificuldade de transferir seus pacientes. E quando conseguem fazer, o transporte não é tão eficiente, e o custo é muito alto', disse. De acordo com o promotor de Justiça, somente este ano foram 145 transferências de UTI do Hospital Regional de Guanhanes. E em 2019, 171. Ao todo foram 316 transferências nesse período a um custo estimado de R\$ 5 mil cada. O hospital regional, que é de médio porte, não possui especialidades como Cardiologia e Neurologia nem leitos de UTI. Os pacientes que necessitam de certas intervenções clínicas ou cirúrgicas são transferidos para outros centros por meio de transporte de emergência. A microrregião ainda não conta com Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24h, Serviço Ambulatorial Móvel de Urgência (SAMU) e Corpo de Bombeiros. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/microrregiao-de-saude-de-guanhaes-vai-receber-do-funemp-recursos-para-aquisicao-de-uti-movel.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

7 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE PROPICIARAM ÊXITO NA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE DE GUANHÃES

A exitosa atuação extrajudicial da Promotoria de Saúde na política pública de estruturação da rede hospitalar na microrregião de saúde de Guanhães/MG, para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, foi possível em razão do uso de inovações institucionais empregadas na atuação ministerial. O exercício responsável da independência funcional, aliado ao princípio da unidade institucional, demarcou o caminho traçado pela Promotoria de Saúde de Guanhães, o qual trilhou o marco institucionalizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Nos últimos anos o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) vem implantando uma nova filosofia de atuação institucional⁶⁷, voltada para atuação resolutiva (GASPAR, 2012)⁶⁸, fundada no diálogo, na interação, na cooperação e na parceria com as demais instituições, visando maior eficiência, eficácia e efetividade na concretização de políticas públicas. O objetivo é evitar os efeitos perversos – tais como a morosidade, a ineficiência, a ineficácia e a inefetividade – das ações judiciais referentes às políticas públicas.

No caso da pandemia Covid-19, a atuação institucional resolutiva foi reforçada.⁶⁹ Incentivou-se a linha do diálogo, da cooperação e da parceria interinstitucional, com estímulo a postura proativa dos membros do MPMG, a qual atua antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos. A utilização do poder de articulação e de mecanismos extrajudiciais de modo equacionado tem diminuído a busca do Ministério Público pela tutela judicial no

⁶⁷ Para maior aprofundamento veja o Ato nº 2, de 15 de abril de 2021, da Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais, publicado no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20210416.PDF>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁶⁸ Para maior aprofundamento do tema, veja: GASPAR, J. R. **Ministério Público Resolutivo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.

⁶⁹ “Mais do que o ajuizamento de ações, nossa orientação vai ao sentido do diálogo, da aproximação com as autoridades para participarmos das discussões, entendê-las e auxiliar estado e municípios a buscarem o melhor caminho diante das diferentes circunstâncias que têm se apresentado.” Assim a procuradora-geral de Justiça adjunta institucional, Cássia Gontijo, define como vem atuando a Força-Tarefa Covid-19, coordenada por ela, responsável pelas ações do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) em face da pandemia do novo coronavírus. Ela pondera, entretanto, que, não havendo consenso são movidas ações, mas considera a diminuição dessa opção um sinal de que o trabalho resolutivo está sendo bem realizado. “Nosso foco é a objetividade e muitas vezes uma ação na Justiça não traz o resultado prático no tempo necessário, principalmente no momento de urgência que vivemos atualmente”, completou Cássia. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/forca-tarefa-covid-19-do-mpmg-busca-solucoes-por-meio-do-dialogo-com-autoridades-e-populacao.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

campo das políticas públicas.⁷⁰

Se a Promotoria de Saúde de Guanhães tivesse optado pelo acionamento judicial do Estado de Minas Gerais, provavelmente não teria solucionado, no prazo de três meses, os sérios e graves problemas sociais que a microrregião de saúde de Guanhães apresentava no tocante a escassez de leitos de enfermaria, ausência de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para a Covid-19 e na demora na elaboração de plano de contingência para a microrregião pelo Estado de Minas Gerais. Muito provavelmente, a ação estaria tramitando até hoje sem que tivesse havido julgamento definitivo em primeiro grau.

Isso, por si só, demonstra que levar ao Poder Judiciário temas afetos a políticas públicas há de ser a última opção pelo Ministério Público. Somente deve ser feito quando esgotados todos os meios e alternativas para solução do problema público.

Na linha da inovação institucional do CNMP e do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) de estimular a atuação resolutiva, a Promotoria de Justiça de Saúde de Guanhães adotou uma postura proativa, criativa e inovadora na busca de uma solução para os sérios e graves problemas sociais que a microrregião de saúde de Guanhães apresentava durante a pandemia da Covid-19.

A Promotoria de Justiça de Saúde de Guanhães, tendo como guia diretrizes do CNMP para a atuação no campo das políticas públicas, empregou as seguintes estratégias e inovações institucionais:

1. Identificou o problema social, fazendo diagnóstico e realizando pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões, como base para uma atuação qualificada.

⁷⁰ “O que confere dinamicidade às ações do MP são as suas formas de atuação (...) a possibilidade de enumerá-las de maneira exaustiva é inviável, pois um simples telefonema do promotor ao hospital ou uma simples visita ao local pode resolver o problema ou sanar a deficiência de alguma política. Pôde-se, então, sustentar que o fio condutor da atuação do promotor – e que pauta as outras formas de atuação – é o diálogo. A partir do diálogo, procura-se resolver o problema por intermédio de meios alternativos que, por vezes, se apresentam como o caminho mais adequado ou célere. O Judiciário, por exemplo, levaria anos para resolver um problema com relação à gestão de um hospital ou com relação às licitações de medicamentos, sendo que, enquanto não resolve, muitas pessoas permanecem prejudicadas em seu direito à saúde. Neste contexto, busca-se evitar a judicialização da demanda em saúde, o que não quer dizer que esta não seja juridicizada, ou seja, discutida nos termos e sob o prisma do direito. O promotor (...) compreende seu papel como agente responsável na resolução de problemas sociais e efetivação de direitos coletivos, procurando evitar a via judicial não só pela lentidão e incerteza das respostas do Judiciário, mas também por compreender sua atuação como desvinculada e independente deste Poder para efetivar o direito à saúde. Isso reforça sobremaneira sua relevância no âmbito da efetivação de direitos” (ASENSI, 2010, 126-127).

2. Induziu a política pública.
3. Teve senso de oportunidade para o desencadeamento da atuação que levou em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais e sociais.
4. Aproximou-se e dialogou com outros atores institucionais na busca de solução consensual de problemas e na construção da melhor decisão para a sociedade.
5. Articulou, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos.
6. Mediou as demandas sociais, observando a força do melhor argumento na defesa da sociedade.
7. Adotou todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.
8. Sugeriu ideias e propostas para as tomadas de decisões políticas dos gestores públicos, respeitando as escolhas políticas, as quais, pelo sistema democrático, que prevê a investidura no cargo pelo voto, cabem aos gestores públicos.
9. Formulou com gestores públicos as soluções para os problemas, dando-lhes meios para melhor tomada de decisão.
10. Acompanhou e fiscalizou a política pública em todo o seu ciclo.
11. Evitou atuações que impactassem negativamente na política pública.
12. Usou mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades da política pública, como mediação e técnicas de negociação de conflitos coletivos em políticas públicas.
13. Construiu, em conjunto com outros atores institucionais, consenso emancipador que valorizou o direito fundamental à saúde e à vida e gerou saldo positivo de bem-estar para população na política pública implementada.
14. Utilizou de ambientes de negociação que permitiu a presença da imprensa e facilitou a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade.
15. Atuou preventivamente, amparado no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional.
16. Aproximou-se das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente.
17. Divulgou informações ao cidadão de forma completa, precisa, acessível e de qualidade, respeitadas as especificidades dos diferentes públicos.
18. Prestou contas à sociedade da atuação, divulgando as ações em pronunciamentos à imprensa.
19. Atuou para que a efetivação das políticas públicas ocorresse exclusivamente por atos administrativos dos gestores públicos e não por atos judiciais ou de controle.
20. Atuou como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais à vida e à saúde.

21. Compatibilizou a capacidade de iniciativa, a independência funcional, a unidade do Ministério Público e a necessidade de uma atuação coordenada.
22. Verificou a transparência e a probidade em relação aos atos de gestão.
23. Ampliou o diálogo interinstitucional, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública.
24. Empreendeu esforços na promoção e defesa do direito fundamental à vida e à saúde, por meio de ações coordenadas, assegurada a formação de parcerias e de trabalhos em rede de cooperação com setores público e privado.
25. Realizou abordagem multidisciplinar na atuação no ciclo da política pública, buscando conhecimentos de saúde pública, gestão pública, ciência política, administração pública e gestão hospitalar (CNMP).

8 EFEITOS INTRAINSTITUCIONAIS E INTERINSTITUCIONAIS BENÉFICOS DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE SAÚDE DE GUANHÃES NA POLÍTICA PÚBLICA DA MICRORREGIÃO DE GUANHÃES

Na esfera intrainstitucional, os efeitos institucionais benéficos da atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães, na política pública da microrregião de Guanhães, foram o diálogo, a cooperação e a colaboração entre os vários membros e servidores do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). Dos servidores aos promotores de justiça, destes ao procurador-geral de justiça, todos, na respectiva função e atribuição, atuaram, de forma coordenada, na viabilização e concretização da política pública sanitária para microrregião de Guanhães e se reconheceram como agentes relevantes no êxito daquela política pública. Não se inova e não se atua em política pública sozinho. Atuação é institucional, não individual.

O diálogo intrainstitucional e a solidariedade interna entre os membros e os servidores foram decisivos para a atuação institucional fundada em gestão de resultado.

O êxito na atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães reforçou a importância institucional da atuação resolutiva, e corroborou a relevância da capacitação dos membros e servidores em políticas públicas e em técnicas de mediação, de negociação e resolução de conflitos coletivos. A atuação no campo de conhecimento de políticas públicas exige conhecimento, expertise e técnica do membro e do servidor do Ministério Público. Não há espaço para improviso, para acaso, para achismo e ausência de cientificidade.

Atuando em todo o ciclo da política pública, a Promotoria de Saúde de Guanhães diagnosticou e realizou pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões, identificando o grave problema público. Induziu a atuação dos gestores públicos. Acionou o “alarme de incêndio” para o gestor público estadual, de forma a colocar a microrregião sanitária de Guanhães na agenda do Estado de Minas Gerais, fazendo com que o Poder Executivo estadual incluísse os problemas daquela microrregião em sua agenda governamental, priorizando uma microrregião sanitária que ficava no ostracismo. Sugeriu, apresentou, apontou e formulou com gestores públicos soluções para os problemas, dando-lhes meios para a melhor tomada de decisão. Acompanhou a implementação da política pública. E, por fim, avaliou os resultados e impactos desta.

Na esfera interinstitucional, o efeito benéfico da atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães, na política pública sanitária da microrregião de Guanhães, foi o processo de diálogo, interação, entrelaçamento e complementaridade das várias instituições envolvidas, criando entre elas uma parceria institucional, visando a implantação de política pública sanitária que beneficiou a população daquela microrregião no enfrentamento da pandemia Covid-19.

Não houve disputa institucional por protagonismo. Ao contrário. As instituições produziram ações coordenadas e cooperativas, assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas à implementação de políticas públicas. Criou-se uma cultura institucional voltada para a coordenação, colaboração, cooperação, integração estratégica e de troca de informações, estabelecendo-se uma rede, que viabilizou a efetivação de uma política pública sanitária para a microrregião de Guanhães.

Trabalho em rede das instituições é fundamental para o êxito de políticas públicas. Sem diálogo institucional, sem compartilhamento de dados e informações, sem uma atuação de sequenciamento e cooperação, a efetivação de uma política pública fica fragilizada e sujeita a voluntarismos e ações isoladas e individualizadas. Uma política pública, cuja viabilização dependa da racionalidade e das virtudes pessoais de alguns agentes públicos, está fadada ao fracasso. Para haver efetiva e eficiente implantação de uma política pública deve-se pensar no fortalecimento das instituições, e não no personalismo e voluntarismo de seus agentes, sob pena de enfraquecimento da atuação institucional.

A união de esforços diversos, acomodada numa vasta cadeia de colaboração e cooperação, na busca do atendimento aos anseios da sociedade em ter uma política pública efetiva, eficiente e transparente, é uma característica fundamental de uma sociedade democrática. É essencial que todas as instituições funcionem bem, dentro de objetivos que não sejam internos e exclusivos. Deve existir uma linha de continuidade funcional entre os diversos órgãos, um sendo o prolongamento do outro. Ou seja, em uma sociedade politicamente evoluída, os elementos de luta entre as instituições diminuem, enquanto os elementos de ajuda, colaboração, cooperação e auxílios mútuos aumentam (GASPAR, 2012).

Conjugar a atuação das instituições concretiza o conceito de “Estado em Rede”, no qual vários órgãos e autoridades atuam, cada um na sua seara, mas de forma coordenada de modo a assegurar a proteção ao interesse público, mediante

“mecanismos de compartilhamento de informações e alinhamento de diretrizes e objetivos, evitando sobreposição de competências e duplicação de níveis decisórios” (PIRES, 2011, p. 66).

A atuação em redes deve

buscar os chamados nós de convergência, identificando as diversas forças sociais e políticas que sobre ela atuam, para, sob a arquitetura institucional própria, construir os ambientes propícios à tomada de decisões, excluindo-se uma comunicatividade formal e estéril, mas, ao contrário, buscando o soerguimento de estruturas e expedientes plenos de conteúdo (PIRES, 2011, p. 67).

O benefício interinstitucional da atuação da Promotoria de Saúde de Guanhães foi o de articular para que os atores institucionais atuassem em rede, viabilizando, em três meses, uma política pública que, em regra, demoraria anos para ser efetivada. Tal entrelaçamento, conforme aponta Vanessa Elias de Oliveira,

pode ser lido como um dos efeitos positivos gerados (...), já que permite a atuação conjunta de instituições distintas, com lógicas próprias e peculiares de funcionamento, muitas vezes em campos opostos, mas que cooperam entre si em busca de soluções para os problemas por ela gerados (2019, p. 22).

Esta união de esforços diversos, acomodada em uma vasta cadeia de colaboração e cooperação, entre o MPMG e os outros atores institucionais, vem rendendo a promoção de políticas públicas que geram benefícios para a população da microrregião de Guanhães. Como, por exemplo:

- projeto de viabilização da instalação de leitos definitivos de unidade de terapia intensiva e de centro de hemodiálise no Hospital Imaculada Conceição;
- projeto de reestruturação do Hospital Imaculada Conceição;
- atuação coordenada e articulada no enfrentamento da pandemia Covid-19, fazendo com que a microrregião de Guanhães se destacasse entre as demais com baixos índices de mortalidade, transmissibilidade e de infecção (SES-MG 2021);⁷¹

⁷¹PANDEMIA: Índice de transmissão da COVID-19 cai na microrregião de Guanhães. A redução de 63% de incidência de novos casos da doença na microrregião de Guanhães é resultado de ações coordenadas dos nove municípios da microrregião. A Microrregião de Saúde de **Guanhães** comemorou nesta terça-feira (20/4) a redução de 63% de incidência de novos casos da **Covid-19**. A redução é atribuída a várias ações adotadas de forma coordenada pelos nove municípios que compõem a microrregião: Guanhães, Sabinópolis, Virgíópolis, Senhora do Porto, Dom Joaquim, Carmésia, Materlândia, Dolores de Guanhães e Rio Vermelho. A Microrregião também apresentou as menores taxas de incidência de COVID-19 entre as microrregiões da Gerência Regional de Saúde (GRS) de Itabira. A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) divulgou a Planilha

- viabilização da política pública de atendimento móvel e de transporte sanitário de urgência e emergência na microrregião de Guanhães;
- viabilização de instalação de uma unidade do Corpo de Bombeiros na microrregião, demanda social antiga da sociedade; viabilização do projeto de estruturação do serviço de inspeção sanitária na microrregião;⁷²
- viabilização do projeto de política pública para o controle de cães e gatos em área urbana;
- implantação de política pública em defesa das comunidades quilombolas;⁷³

Painel, com dados atualizados em 18/4/2021, informando que a taxa de incidência de COVID-19 na microrregião de Guanhães é menor até mesmo que os números do estado. A incidência da microrregião de Guanhães por 100 mil habitantes é de 3.971,3, enquanto em Minas Gerais a taxa é de 5.973,4. Itabira apresenta o número de 10.104,5 e **João Monlevade**, 7.101,7. O promotor de Justiça Luciano Sotero Santiago, que atua na área da saúde, atribuiu a redução a vários fatores, com a articulação dos municípios da microrregião com o Ministério Público de Minas Gerais e o Hospital Regional Imaculada Conceição, de Guanhães na busca de soluções para o combate à COVID-19 de forma eficaz. Outro fator importante destacado pelo promotor está relacionado ao diálogo e à união dos gestores públicos na formulação de um decreto uniforme. Todos os prefeitos adotaram todas medidas restritivas previstas na onda roxa, do Plano Minas Consciente, e outras, ainda mais restritivas, que não estavam previstas na **onda roxa**. A prefeita de Guanhães, Dóris Campos Coelho (PDT), destacou a união entre os prefeitos como determinante no sucesso do combate à pandemia do novo **coronavírus**, não apenas na restrição ao comércio de bebidas alcoólicas, como também nas restrição da participação de fiéis em cultos e missas. “Conversamos com os líderes religiosos e todos entenderam o momento crítico em relação à pandemia. Liberamos, de comum acordo, o atendimento espiritual para uma pessoa por vez, nas igrejas”, disse, lembrando que o atendimento dos líderes religiosos é benéfico para as pessoas que estão angustiadas e depressivas com a situação causada pela COVID-19. O consenso pela não reabertura dos **templos**, na opinião do promotor Luciano Sotero é mérito de todos. “Não se resolve um problema público de tamanha repercussão social sozinho. União, articulação, cooperação e coordenação são fundamentais”, disse. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/04/20/interna_gerais,1259022/indice-de-transmissao-da-covid-19-cai-na-microrregiao-de-guanhaes.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷² “Recursos do FUNEMP ajudarão Corpo de Bombeiros a investir em melhor estrutura na região de Guanhães: com recursos do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - FUNEMP, o Corpo de Bombeiros em Guanhães irá adquirir novos materiais e equipamentos. Com a estruturação da corporação na região, serão beneficiados cerca de 220 mil pessoas e 25 municípios, com uma atuação mais eficiente na proteção à vida, saúde, meio ambiente, patrimônio histórico e habitação e urbanismo. A instalação do Corpo de Bombeiros no local auxiliará também no combate à pandemia da Covid-19, pois a unidade de resgate de emergência médica permitirá o transporte de pacientes graves. O Fundo Especial do MPMG, além de visar aperfeiçoar as funções institucionais do Ministério Público, pode se destinar ao suporte financeiro a programas, projetos e ações de interesse público, como ocorreu no caso do projeto apresentado pelo Corpo de Bombeiros” Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/recursos-do-funemp-ajudarao-corpo-de-bombeiros-a-investir-em-melhor-estrutura-na-regiao-de-guanhaes.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

⁷³ “Raízes históricas e falta de direitos básicos: MPMG atua em prol da comunidade quilombola do Moinho Velho: uma comunidade rica de história, mas carente de direitos básicos. Localizada no município de Senhora do Porto, no Vale do Rio Doce, a comunidade quilombola do Moinho Velho chamou a atenção do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). A falta de apoio do Poder Público motivou a visita do MPMG ao local. Por receber algumas demandas da comunidade, principalmente na área da infância, o promotor Luciano Sotero, da comarca de Guanhães, foi ao local e viu a necessidade de fazer um trabalho específico com a população. Segundo ele, para atuar em política pública, é necessário fazer primeiro um diagnóstico. Devido a isso, Luciano Sotero viu a importância de qualificar a atuação do MPMG ali. ‘Acredito que o trabalho perde muito quando só mandamos ofício ou pedimos que a assistência social do município identifique os problemas, porque não sabemos a realidade do local’, afirma o promotor. A visita à comunidade foi feita nos dias 26 e 27 de novembro, com retorno ao local nos dias 3 e 4 de dezembro. Foi aplicado um questionário aos moradores para identificar os principais problemas, além de criar uma comissão com cinco representantes da população. Esse grupo ficará responsável por dialogar com os outros poderes

- atuação articulada na política pública de proteção ambiental em relação à atividade minerária.

Atuação cooperativa, colaborativa, transparente e dialógica, entre o Ministério Público de Minas Gerais e demais atores institucionais públicos e privados na microrregião de Guanhães, gerou resultados nas políticas públicas para população. A superação do modelo burocrático, autoritário e inflexível, pautado na desconfiança entre controlador-controlado, para o de gestão, democrático e flexível, baseado na confiança, lealdade e respeito, estabeleceu maior interação entre os atores institucionais e o alcance mais eficaz do interesse público (SANTOS, 2021).

Como bem acentua Rodrigo Valgas dos Santos (2021, p. 367),

não se pode mais imaginar que possam os órgãos de controle fazer mero 'controle de gabinete' distantes da realidade administrativa. Devem assumir que suas funções não apenas a fiscalização, mas, sobretudo, a construção da relação jurídica cooperativa na busca de soluções mais adequadas à satisfação de necessidades coletivas. Essa 'virada de Copérnico' é fundamental para definir nova forma de compreensão do sistema de controle administrativo. Distancia-se de um modelo de controle que por centro gravitacional os órgãos de controle e as sanções deles emanadas e passa-se a um modelo de rede da Administração *multinível*, com interação cooperada dos diversos 'corpos celestes' no sistema de controle. Por certo que, nesse modelo, a possibilidade de sanções administrativas não perde sua importância, mas o apoio e a regulação responsiva dos órgãos de controle externo na busca do interesse público não podem ser mais vistos com cômoda imposição de nulidades e sanções sem preocupação com a realidade vivida e com as consequências econômicas dessas decisões.

sobre suas necessidades. Na comunidade, em que vivem cerca de 60 pessoas, segundo o promotor de Justiça, foram encontradas algumas dificuldades básicas enfrentadas por eles, como a ausência de saneamento básico. Muitos moradores não possuem fossa ou banheiro, e, por isso, evacuam no mato. Esse problema pode contribuir, por exemplo, para algumas verminoses nos moradores locais. Outros problemas como dificuldade de acesso à água potável, desemprego, ameaça de fazendeiros e ausência de lazer foram diagnosticados na visita. Além disso, com a pandemia, o acesso à educação também ficou prejudicado, já que não há internet para as aulas remotas. Segundo Luciano Sotero, o alcoolismo também é uma grande dificuldade entre os moradores. 'Eu perguntei a eles se sentiam uma dor muito grande no peito e responderam que sim. Para amenizá-la, me falaram que tomam cachaça. Ou seja, essa dor é angústia. Eles não têm psicólogo e nem psiquiatra', explica. (...) De acordo com o promotor, esse diagnóstico na comunidade é um projeto piloto. A partir dele, será criado um protocolo para que os demais promotores de Justiça também apliquem isso nas suas realidades. 'É um projeto de transformação, que demanda pelo menos uns 2 anos de muito trabalho. Nós fizemos na comunidade de Sabinópolis, na qual havia conflito de terra, e, agora em dezembro, vamos à comunidade dos índios Pataxó, na serra do Candonga. O cacique pediu a presença do MPMG no local, para dialogar com eles e ver quais são os problemas enfrentados. E, também, vamos à comunidade quilombola do Berto'. Luciano ressalta que esse trabalho do MP não é assistencialista, mas sim de implantação de direitos e políticas públicas. 'Esse é o Ministério Público em que eu acredito e que deve ser mais valorizado. Às vezes, o Ministério Público está distante da realidade dessa população, mas é com ela que nós temos muito o que fazer', conclui" Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/raizes-historicas-e-falta-de-direitos-basicos-mpmg-atua-em-prol-da-comunidade-quilombola-do-moinho-velho.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

Em síntese, a inovação institucional na forma de atuar do controlador (Ministério Público) com os controlados (gestores públicos) mudou o paradigma de uma relação interinstitucional⁷⁴ e trouxe benefícios e resultados positivos para os atores institucionais e para a população, promovendo resolutividade, eficiência e efetividade de várias políticas públicas na microrregião de Guanhães. Com esse modelo de atuação⁷⁵, a Promotoria de Justiça de Guanhães/MG não precisou acionar o Poder Judiciário. Apenas o diálogo, a cooperação e a colaboração, baseados na interação interinstitucional, foram suficientes para efetivação de políticas públicas⁷⁶ que geraram transformação social na região. Todos ganharam, principalmente, a população.

⁷⁴ “Um contato direto com a sociedade a fim de conhecer suas carências e atuarem de forma efetiva na concretização de direitos. Essa postura implica estabelecer o contato e aproximação com novos saberes distintos do saber jurídico tradicional e criar alternativas por meio de um diálogo constante. Ou seja (...) os promotores têm buscado superar o imaginário relativamente compartilhado, sobretudo por gestores, de que ‘o Ministério Público é o órgão antipático por excelência; é aquele sujeito que é pago pelo Estado para falar mal dele’ (ASENSI, 2010, 126).

⁷⁵ “Por meio do recurso ao diálogo, tem se desenvolvido uma outra estratégia, que preserva a juridicidade da saúde sem necessariamente discuti-la no âmbito judicial. Tal estratégia permite que os diferentes atores sociais extrapolem a perspectiva formalista calcada na letra da lei para que, no interior de suas práticas cotidianas, estabeleçam consensos e negociações. Este espaço de diálogo é o espaço da autocomposição social, preconizando que as formas extrajudiciais de resolução de conflitos devam envolver uma atuação conjunta e integrada que comporte três aspectos: a) evitar que um terceiro (o Judiciário) seja o mediador do conflito, de modo que não haja um veredicto, ou seja, não haja um terceiro que dirá qual parte detém a verdade; b) estabelecer como objetivo não o alcance de uma verdade, mas sim de uma solução consensual para casos concretos; c) permitir que os próprios atores realizem a resolução do conflito, de modo a ampliar a celeridade nas decisões” (ASENSI, 2010, 129).

⁷⁶ “A interação entre as instituições deve se dar de forma mais simples possível, dando concreção às exigências constitucionais de eficiência e economicidade, além da harmonia entre os poderes. A isso se acresce o resultado do aperfeiçoamento no exercício das competências públicas, de modo a concretizar a exigência de eficiência e o próprio controle responsivo de legalidade. O controle não é um fim em si mesmo. Ele é um instrumento para o aperfeiçoamento da Administração e para a busca de eficiência e efetividade. A presunção de que o controle valha por si só, como se a mera existência de estruturas de controle seja suficiente para a Boa Administração trai uma visão formalista do controle. (...) Ademais, será um bom sistema de controle se aferir também os resultados das políticas públicas e das ações administrativas, verificando o quanto elas estão a reverter para a sociedade” (MODESTO, 2010, p. 207).

9 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público evoluiu e inovou em sua atuação extrajudicial nas políticas públicas. Foram feitos arranjos institucionais e instituídas diretrizes, com vistas a aumentar a eficiência, a efetividade e a resolutividade das políticas públicas. Porém, isso só não basta. Novos avanços e inovações institucionais hão que ser feitos, sob pena de a atuação ministerial ficar aquém do que é desejado e esperado pela sociedade. O simbolismo de atuação ministerial em políticas públicas é importante, mas longe de se igualar à relevância de se gerar conquistas e ganhos concretos para sociedade.

Dentre as inovações institucionais, que poderiam aperfeiçoar a atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas, sugere-se: a) capacitação de membros e servidores em políticas públicas; b) criação de núcleo de estudo e pesquisa em política pública; c) criação de laboratórios de análise de políticas públicas, de orçamento público, de inovação e de dados; d) elaboração de manual ou guia de atuação em política pública; e) criação de grupos temáticos de estudo em políticas públicas; f) formulação de parcerias, convênios e termos de cooperação com centros de estudos, de pesquisas, universidades e outras instituições; g) criação de núcleos de prevenção e composição de conflitos coletivos em políticas públicas.⁷⁷

Para que haja melhor atuação extrajudicial do Ministério Público, nas políticas públicas, é fundamental que a instituição estimule a qualificação e o aperfeiçoamento de seus membros. A formação jurídica do membro do Ministério Público, que é formalista, abstrata, burocrática, estanque e enciclopédica, essencialmente baseada em ensinamentos doutrinários, não lhe dá o conhecimento necessário para atuar no campo das políticas públicas.

As políticas públicas se caracterizam por um campo de saber e aplicação multidisciplinar. Trata-se de uma perspectiva analítica (e de intervenção) explicitamente voltada para os problemas sociais e políticos, os quais devem ser

⁷⁷ Para maior aprofundamento sobre o tema, conferir: SOUZA, L. M. de. (OLIVEIRA, I.L., Org.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. Brasília: Fundação Universidade de Brasília (FUB). 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

contextualizados, o que faz com que a abordagem seja multidisciplinar nas suas articulações práticas e intelectuais. Isso porque quase todo problema social ou político tem múltiplos componentes que estão associados aos vários campos do conhecimento, não recaindo em nenhum domínio disciplinar exclusivo (MARQUES; FARIA, 2017).

Em regra, o membro do Ministério Público negligencia a problematização, o diálogo, o caso e a dúvida como métodos de atuação. Uma atuação empírica e multidisciplinar, que permita formular e propor soluções e ajustes que contribuam para executar, ou mesmo aperfeiçoar políticas públicas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade, é exceção (COUTINHO, 2017). O membro do Ministério Público não é estimulado a envolver-se na concepção, gestão ou pesquisa de políticas públicas, especialmente no âmbito da administração pública, que é por excelência, a protagonista em sua operação.

Apesar de rotineiramente estarem envolvidos em discussões e atuações na esfera das políticas públicas, a regra ainda é o desconhecimento, pelos membros do Ministério Público, acerca do processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas. Sem o correto entendimento do ciclo, técnicas e métodos de formulação, de análise e avaliação de políticas públicas e, portanto, sem compreender o papel adequado de sua atuação, os membros do Ministério Público terão dificuldades para atuar. Tal falha na formação dos membros do Ministério Público pode prejudicar as políticas públicas, invadir a legitimidade de escolhas dos Poderes Executivo e Legislativo, e prejudicar a população (RIBEIRO, 2020)

Portanto, para atuar, com êxito, em políticas públicas, o membro do Ministério Público, além do conhecimento multidisciplinar, deverá ter uma postura reflexiva, proativa e resolutiva (GOULART, 2017).

A postura reflexiva pressupõe conhecimento prévio da problemática sobre a qual deve atuar. Para tanto exige:

- contato permanente com os produtores do conhecimento (comunidade científica);
- realização periódica de audiências públicas (escuta das demandas sociais);
- realização periódica de visitas aos espaços de intervenção (constatação direta da realidade);

- monitoramento e avaliação das políticas públicas, programas e serviços (pelas equipes técnicas próprias e/ou em cooperação com as agências de produção de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas) (GOULART, 2017, 22).

A postura proativa requer intervenções antecipatórias de situação de crise, o que exige:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público ('guerra de posição');
- capacidade de articulação política (formação de alianças e identificação de adversários);
- autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança);
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções. (GOULART: 2017, 23).

A postura resolutiva tem por fim a busca de solução direta dos problemas, a partir de:

- pesquisa exaustiva em sede procedimental (base para a intervenção qualificada);
- uso de instrumentos adequados;
- escolha correta das arenas de negociação;
- construção de consenso;
- excepcionalidade do recurso à judicialização (*ultima ratio*). (GOULART, 2017, 24).

A especialização, o aperfeiçoamento e a capacitação em políticas públicas aprimoram a atuação do Ministério Público. Daí a necessidade de o Ministério Público institucionalizar a capacitação permanentemente de membros e servidores no campo do conhecimento das políticas públicas. Pois, praticamente, todas as áreas⁷⁸ de atuação do Ministério Público envolvem políticas públicas, salvo o nível residual.

⁷⁸ É o que ocorre, por exemplo, no meio ambiente, moradia, reforma agrária, defesa dos direitos de minorias, proteção do consumidor, proteção do trabalhador, acesso à justiça, combate à corrupção e à criminalidade, fomento e qualificação da prestação de serviços públicos essenciais, terceiro setor, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, atenção aos idosos, preservação da infância e juventude, combate ao racismo e a violência doméstica, na promoção e defesa da educação, saúde e segurança pública, entre outras.

A capacitação permanente em políticas públicas pode ser feita pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF)⁷⁹ do Ministério Público ou por parcerias com universidades, terceiro setor, laboratórios, observatórios, centros e núcleos de pesquisa. Palestras, cursos teóricos e práticos, programas de treinamento que sejam estimulantes e dinâmicos, sobre os novos métodos de controle de políticas públicas, usando tecnologia e ciência de dados, especializações e mestrado acadêmico e/ou profissional sobre políticas públicas devem ser promovidos pela escola institucional, visando o aperfeiçoamento e capacitação dos membros e servidores.

Temas como ciclo de políticas públicas, uso de evidências, monitoramento, avaliação e impacto de políticas públicas, resolução de conflitos coletivos em políticas públicas e técnicas de negociação de conflitos coletivos em políticas públicas devem fazer parte da capacitação permanente.

Também é importante a criação de Núcleo de Estudos e de Pesquisas em Políticas Públicas (NEPPP) para fomentar o conhecimento na área e estimular maior aprofundamento nas questões afetas às políticas públicas. Toda experiência prática de atuação do Ministério Público nas políticas públicas, em regra, não é estudada, analisada e avaliada. Essa imensa produção de conhecimento empírico sequer é conhecida e compartilhada para membros e servidores. O que dizer, então, para quem está fora da instituição como, por exemplo, estudiosos e pesquisadores de universidades e de centros de estudos e pesquisas. Muito conhecimento é desperdiçado por ausência de um núcleo de estudos e de pesquisas em políticas públicas.

O NEPPP teria as funções de: reunir, compilar e sistematizar as experiências, práticas e dados sobre atuação institucional no campo das políticas públicas; firmar parcerias, convênios e cooperações com outros centros de pesquisa, universidades e terceiro setor, promovendo, assim, aperfeiçoamento institucional; comunicar boas práticas e estratégias de atuação, já implementadas ou decorrentes do cumprimento destas, para a devida publicidade e compartilhamento dentro e fora do Ministério Público, em especial, por meio de um banco de projetos e de boas práticas;

⁷⁹ Lei nº 8.625, art. 35. “O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional é órgão auxiliar do Ministério Público destinado a realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.”

disseminar estudos sobre políticas públicas baseadas em evidências, que envolvam problemas públicos relevantes para os entes federados.

Como também: criar grupos temáticos de estudos em políticas públicas; analisar as peculiaridades da negociação nos conflitos coletivos envolvendo políticas públicas (estudos técnicos, conteúdo mínimo do acordo); promover estudos de casos de resolução consensual de conflitos em políticas públicas; formular um guia ou manual de atuação funcional em políticas públicas, o que contribuirá para aperfeiçoamento de membros e servidores.

Muitos querem atuar, mas poucos sabem como fazer. Daí a importância de um roteiro de atuação funcional em políticas públicas, o qual consolidaria o conhecimento e a experiência, dando maior segurança e confiança ao membro e servidor que atuassem em políticas públicas.

Em síntese, o NEPPP permitiria criar estruturas e métodos de análise, com base em parâmetros e critérios que possam ser sistematizados e replicados pela instituição, dentro de certos limites, em outros contextos e circunstâncias, servindo como modelo e protocolo institucional de atuação em políticas públicas, gerando, assim, um padrão de atuação, que afaste a personalização e promova a institucionalização, fomentando uma cultura institucional de atuação na política pública (BUCCI, 2020).

A criação de Laboratórios de Análise de Políticas Públicas (LAPP), de Orçamento (LAO), de Inovação (LI) e de Dados (LD) contribuiria para promover monitoramento, fiscalização, avaliação e impacto de políticas públicas, produzindo e sistematizando dados de natureza macro relacionados à eficiência, eficácia e efetividade, e inovar e aperfeiçoar a atuação do Ministério Público nas políticas públicas. O uso da ciência de dados possibilitaria apontar questões críticas em cada área de uma política pública. Já o emprego de design de serviços permitiria definir que pontos de política pública analisar, em que ordem e com que prioridade. A conexão dessas informações ao conhecimento institucional possibilitaria realizar, com base em evidências, avaliação de medidas estatais para sugerir ou cobrar mudanças ao Poder Executivo (RODAS, 2019).

Os Laboratórios acima citados devem ser modelados para fazer parcerias com outros laboratórios do Ministério Público, com universidades, centros de pesquisas e de estudos e outras instituições públicas e privadas, a fim de obter dados e informações que já são rotineiramente produzidos por eles.

Não precisa “reinventar a roda.” Por isso, como ressalta Ribeiro (2018, p. 10)

é preciso adotar como valor transversal e como prática constante na Instituição as seguintes perguntas: qual é o *benchmark* para isso? Quem hoje no mundo faz isso melhor? Como? Qual o custo, risco e benefício se escolhermos tal ou qual solução? Assim, abrevia-se o tempo de desenvolvimento e internalização de novos métodos e ferramentas; e se chega a um uso mais eficiente dos recursos limitados que se possui. Para aprender com quem já está fazendo, o Ministério Público precisa rever os seus programas de incentivo ao treinamento e participação em redes de atores no Brasil e além. A Instituição precisa mapear Brasil e mundo afora quem são os atores e quais são as comunidades profissionais de ponta, em cada área de atuação ou componente do método que precisa constantemente desenvolver.

Se outras instituições já têm expertise na coleta, sistematização e avaliação de dados, não há razão para o Ministério Público se esforçar para fazer aquilo que já é feito com excelência por outros atores institucionais. Portanto, não há necessidade de criação de laboratórios, com estruturas grandes e caras, no Ministério Público

É mais econômico, racional e produtivo firmar parcerias, convênios e cooperações. Os trabalhos em rede, parceria e cooperação interinstitucional são relevantíssimos e bem mais eficientes, eficazes, efetivos e econômicos na produção de resultados. Principalmente, porque já existem outras instituições públicas e privadas que possuem laboratórios muito bem equipados e estruturados, e que poderiam compartilhar os resultados de suas pesquisas com Ministério Público.

Desse modo, faz-se necessária a atuação do Ministério Público na criação de redes integradas de inovação (hubs tecnológicos) por meio da interlocução com laboratórios, entidades públicas (Ministério da Ciência e Tecnologia Inovações e Comunicações (MCTIC), Ministério da Economia (ME), Laboratório de Inovação do Governo Federal (GInova), e privadas, com ou sem fins lucrativos (universidades, terceiro setor, empresas) (RIBEIRO, 2018).

A criação de laboratórios deverá ser feita, com estrutura funcional, em unidades institucionais, para que possa auxiliar a atividade-fim do Ministério Público. Isso já facilitaria a atuação do membro e servidor, pois já haveria unidades institucionais em que poderiam buscar suporte de dados, informações e evidências. O retorno dos investimentos feitos em laboratórios pelo Ministério Público seria o aprendizado sobre formas de agir que se distanciam da tradição burocrática, e que podem dar origem a cultura e táticas novas para gestão de melhores resultados. O

objetivo dos laboratórios seria, portanto, gerar e gerir conhecimento (RIBEIRO, 2018).

O LAPP serviria para mapear, monitorar e avaliar, com uso de evidências, políticas públicas e indicadores sociais federais, estaduais e municipais, como subsídio à efetividade e eficácia da atuação ministerial, mormente no que concerne à fiscalização e fomento de políticas públicas. Possibilitaria fazer avaliações e controle de políticas públicas, em parceria com o Poder Executivo, Legislativo e universidades, e centros de pesquisa, de políticas públicas. Os membros e servidores, sozinhos, não conseguem o monitoramento e avaliação de políticas públicas, que exigem recursos humanos, de informação e poder institucional para alcançar resultados significativos.

O LOP teria por objetivo analisar o planejamento e execução orçamentária dos entes federados, apresentando evidências que traçariam um panorama, tanto sobre a receita quanto à despesa, executadas nas diferentes funções de governo. Os estudos buscariam informar os membros e servidores acerca das restrições orçamentárias existentes, e da situação de fragilidade fiscal de alguns entes governamentais. Além disso, seriam coletadas informações sobre renúncias fiscais, bem como a execução orçamentária de políticas públicas, tendo como foco funções de governo com maior participação no orçamento público, como educação, saúde e segurança pública.

O LD serviria de base para as iniciativas de engenharia, análise e cruzamento de dados, *business intelligence*, inteligência artificial e, ainda, pesquisa, desenvolvimento e produção de soluções de tecnologia da informação. Desenvolveria aplicações para extração de dados estruturados e não estruturados no contexto de fontes de dados abertos e fechados. Integraria dados presentes nas bases do Ministério Público com novas bases adicionadas. Desenvolveria telas para visualização das informações, de forma simples, prática e de fácil entendimento para os usuários finais dos sistemas (RIBEIRO, 2018).

O LD aplicaria técnicas de aprendizado de máquina para automatização de processos de investigação e análise de dados. Estabeleceria metodologias de análise de dados, com tipologias para detecção de assuntos de interesse investigativo. Treinaria e desenvolveria recursos humanos no contexto de análise de dados e de soluções de visualização. Fomentaria o compartilhamento do conhecimento e ferramentas com a academia e com outras instituições, via

convênios ou termos de cooperação com universidades, centros de estudos e pesquisas, e demais unidades do Ministério Público brasileiro. Proporia e aperfeiçoaria soluções para análise de dados sigilosos, tais como bancários, fiscais, telefônicos e telemáticos. Disseminaria o conhecimento e os resultados, não envolvendo os dados sigilosos utilizados, na forma de publicações em revistas e conferências.

O LI poderia produzir e sistematizar informações para avaliar o trabalho do Ministério Público, e pensar sobre novos arranjos institucionais que possam contribuir para a atuação da instituição. Promover o uso de dados por membros do Ministério Público, por assessoramento direto, workshops e projetos-piloto com a área-fim. Desenvolver experimentos de inovação, voltados a aumentar a relação custo-efetividade dos serviços públicos. Prospectar, no Brasil e no exterior, práticas, ferramentas e projetos inovadores. Difundir cultura de aprendizado e inovação. Criar, integrar e fomentar redes de inovação. Fomentar a criatividade no desenvolvimento de boas práticas administrativas, integração e democratização da construção de projetos institucionais. Conduzir experimentos sobre desafios tanto da atividade-fim quanto da atividade-meio do Ministério Público (RIBEIRO, FERREIRA, 2020).

Para isso, usaria sua caixa de ferramentas, formada pelas habilidades de avaliação de impactos, design de serviços, ciência de dados, comunicação e assessoria jurídica. Com o LI, o Ministério Público se abriria para novas ferramentas, metodologias e áreas do conhecimento, incluindo novas tecnologias na sua rotina de trabalho. Ao mesmo tempo, buscaria manter ou aprimorar a qualidade dos seus serviços (RIBEIRO, GOUVÊA, 2020).

As inovações institucionais de capacitação permanente dos membros e servidores em políticas públicas, de criação de laboratórios de análise de políticas públicas, de dados, de inovação e de núcleo de estudos e de pesquisas em políticas públicas teriam o efeito desejável de fomentar e fortalecer uma cultura institucional de atuação em políticas públicas baseada em dados, evidências, avaliações e resultados, com o fim de estabelecer as melhores práticas. Por meio de paradigmas precisos, metas possíveis e controladas seria possível construir um processo contínuo e sistêmico de aperfeiçoamento da qualidade de atuação do Ministério Público nas políticas públicas. Seria uma enorme transformação institucional, geradora de ganhos de eficiência, eficácia, efetividade e resolutividade.

Representariam a complementação prática e experimental da teoria que forma o elemento de direcionamento para a mudança esperada para a instituição. No entanto, as inovações institucionais sugeridas não são tudo, mas apenas o começo. Se tais inovações podem gerar o aprendizado e o aperfeiçoamento que “complementam a direção à mudança, é preciso ainda motivar os membros e servidores e moldar caminho para que os resultados esperados apareçam e que as inovações dêem certo” (RIBEIRO; FERREIRA, 2020).

Para Ribeiro (2018, p, 12),

Trinta anos após a promulgação da Constituição, transformações estruturais na política e no direito público brasileiro criam um momento propício para a reflexão sobre como o MP pode e precisa evoluir, daqui em diante (...) há um ganho de efetividade e de resultados à espera da Instituição; mas que, para isso, será preciso realinhar sua estratégia e desenvolver um novo método de atuação. Imagine o quanto mais e melhor servirá à sociedade, bem desempenhando sua missão constitucional, um MP que passe a funcionar de forma completamente digital, proativa, sem burocracia, elegendo prioridades, entendendo e monitorando sistemas, alinhando incentivos e medindo corretamente o que importa. Esse MP reimaginado decerto será uma Instituição de ainda mais sucesso no combate preventivo à corrupção e no controle legítimo de políticas públicas. Em especial, se fizer uso da ciência de dados e as ferramentas de tecnologia da informação e de comunicação.

10 CONCLUSÃO

No campo das políticas públicas, a atuação resolutiva tornou-se, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Carta de Brasília de 2016, inovadora e prioritária, já que dá mais opções criativas para se buscar diálogos, interações e articulações com outros agentes para a resolução de problemas públicos, os quais, em regra, são complexos e de difícil solução, exigindo ampla interlocução em busca da consensualidade. Portanto, pela perspectiva de atuação resolutiva, levar uma controvérsia sobre política pública ao Poder Judiciário deve ser a última opção, constituindo, portanto, exceção; e não a regra.

A atuação extrajudicial do Ministério Público sobre o ciclo das políticas públicas decorre de uma postura proativa e resolutiva, em que se busca a solução consensual, negociada e articulada, de problemas públicos ligados a direitos sociais. Esse tipo de atuação se dá no campo da cooperação institucional, e não da imposição. Prevalece a negociação, em que se busca alcançar uma solução para um problema público aceitável para o gestor público e para sociedade, a qual é representada pelo Ministério Público. A forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica.

A expansão institucional da atuação extrajudicial do Ministério Público, sobre o ciclo das políticas públicas, não pode ser creditada à ideia de busca de protagonismo pela instituição. Mas, sim, à necessidade de se aperfeiçoar a forma de atuação nas políticas públicas. O modelo tradicional demandista de atuação se mostrou ineficaz, ineficiente e inefetivo na tutela e promoção de direitos fundamentais e sociais a serem concretizados pelas políticas públicas.

Portanto, para cumprir a atribuição constitucional de tutelar e promover os direitos fundamentais e sociais, e assegurar a transformação social, foi necessário que o Ministério Público inovasse institucionalmente na atuação em políticas públicas, a fim de trazer mais eficiência, efetividade e resolutividade. Por conseguinte, a atuação extrajudicial foi o caminho institucional que conduziu a um aperfeiçoamento da atuação nas políticas públicas.

A mudança de perfil institucional na atuação das políticas públicas ocorreu dentro da moldura constitucional e legal, e foi regulamentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O propósito foi o de buscar soluções consensuais,

pautadas em diálogos interinstitucionais, respeitadas as escolhas e as tomadas de decisões do gestor público.

O marco normativo e regulatório, na esfera das políticas públicas, feito pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), constituiu importante inovação institucional incremental no âmbito do Ministério Público, pois incorporou fundamentos institucionais para a atuação ministerial, incentivando a despersonalização. Tratou-se de avanço que tende a viabilizar a unidade institucional e baliza parâmetros normativos de atuação, moldando, de forma qualificada, a independência funcional.

O Ministério Público evoluiu e inovou em sua atuação extrajudicial nas políticas públicas. Foram feitos arranjos institucionais e criadas diretrizes, com vistas a aumentar a eficiência, a efetividade e a resolutividade das políticas públicas. Porém, isso só não basta. Novos avanços e inovações deverão de ser feitos, sob pena de a atuação ministerial ficar aquém do que é desejado e esperado pela sociedade. O simbolismo de atuação ministerial em políticas públicas é importante, mas longe de se igualar à relevância de se gerar conquistas e ganhos concretos para sociedade.

Dentre as inovações institucionais, que poderiam aperfeiçoar a atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas, sugere-se: a) capacitação de membros e servidores em políticas públicas; b) criação de núcleo de estudo e pesquisa; c) criação de laboratórios de análise de políticas públicas, de orçamento público, de inovação e de dados; d) elaboração de manual ou guia de atuação em política pública; e) criação de grupos temáticos de estudo em políticas públicas; f) formulação de parcerias, convênios e termos de cooperação com centros de estudos, de pesquisas, universidades e outras instituições; g) criação de núcleos de prevenção e composição de conflitos coletivos em políticas públicas.

As inovações institucionais supracitadas teriam o efeito desejável de fomentar e fortalecer uma cultura institucional de atuação em políticas públicas, baseada em dados, evidências, avaliações e resultados, com o fim de estabelecer as melhores práticas. Por meio de paradigmas precisos, metas possíveis e controladas será possível construir um processo contínuo e sistêmico de aperfeiçoamento da qualidade de atuação do Ministério Público nas políticas públicas. Seria uma enorme transformação institucional, geradora de ganhos de eficiência, eficácia, efetividade e resolutividade.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC; Sumaré: Fapesp, 2002.

ARANTES, R.B. Ministério Público, Política e Política Pública. In: OLIVEIRA, V. E. de (Org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 95-122.

ASENSI, F. D. **Indo além da judicialização**: o Ministério Público e a saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 21 abr. 2021.

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. Brasília, 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público**: diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019, p. 9- 44.

BUCCI, M. P. D. (Org). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, M P. Palestra sobre fiscalização de políticas públicas no contexto da pandemia, no seminário Ministério Público e políticas públicas: desafios da tarefa. Evento realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no dia 02/12/2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E0hgpC5v9Ts>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017, p. 87-122.

CARVALHO, E. Protagonismo do judiciário na pandemia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, **Cadernos Adenauer**, XXI, n. 4, dez. 2020, p. 77-94. Disponível em: <<https://www.kas.de/documents/265553/0/KA+Cadernos+2020.4.pdf/f0fd932a-4d9b-f5fb-199b-78637d516e5e?version=1.0&t=1608142419843>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CASAGRANDE, C. **Ministério Público e a Judicialização da Política** – estudos de casos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público: diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde**. Brasília: CNMP, 2019, 239 p.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**, de 22/09/2016. Acordo de Resultados firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das Unidades do Ministério Público. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Nota Técnica n. 01/2020**, Comissão de Saúde e da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão – Direitos sociais e fiscalização de atos administrativos em geral do Ministério Público Federal, de 26/02/2020, referente atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/nota_tecnica_conjunta_ces_cnmp_n01_2020_covid19_26022020.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2**, de 18 de junho de 2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7385/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CN nº 02**, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação dos Membros e as Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/#:~:text=RECOMENDA%C3%87%C3%83O%20DE%20CAR%C3%81TER%20GERAL%20CNMP,Gerais%20e%20estabelece%20outras%20diretrizes.>> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 30/2015**, de 22/09/2015. 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: 21 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 42/2016**, de 23/08/2016, visa otimização de combate à corrupção. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_42.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 44/2016**, de 27/09/2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACA O_44_2016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 48/2016**, de 13/12/2016. Fixa parâmetros para atuação no controle do dever de gasto mínimo em saúde. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/normas/RECOMENDAO_48.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 58/2017**, de 05/07/2017. Estabelece a política nacional de comunicação social do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 61**, de 25 de julho de 2017. Recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-061.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 72/2020**, de 23/04/2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público Brasileiro a adoção de medidas para o incremento de insumos de saúde, mediante parcerias entre órgãos governamentais, iniciativa privada e instituições de ensino e pesquisa, no desenvolvimento de soluções de inovação aberta para minimização dos impactos da pandemia de COVID-19. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7294/>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Conjunta n. 02/2020**, de 19/06/2020, que trata de critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13255-recomendacao-conjunta-trata-de-criterios-de-atuacao-dos-mps-na-fiscalizacao-de-politicas-publicas#:~:text=Foi%20publicada%20nesta%20sexta%2Dfeira,na%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2**, de 18 de junho de 2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7385/>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02**, de 21/06/2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.118**, de

1º/12/2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Disponível em:
<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.159**, de 14/02/2017. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES_159_2017_Altera_Res_82_2012.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 174**, de 04/07/2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da notícia de fato e do procedimento administrativo. Disponível em:
<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 186**, de 5/03/2018. Dispõe sobre a criação da Comissão Extraordinária de Aperfeiçoamento e Fomento da Atuação do Ministério Público na Área da Saúde. Disponível em:
<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-186-2018-Cria-a-Comisso-Extraordinria-de-Aperfeioamento-e-Fomento-da-Atuao-do-Ministrio-Pblico-na-rea-da-Sade.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

COELHO, S. R.; KOZICKI, K. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre (RS), v. 40, n. 130, junho 2013, p. 373-394.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1. ed. São Paulo: Unesp Digital, 2017, p. 315-49. E-book. Disponível em:
<<http://editoraunesp.com.br/catalogo/9788539307470>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

COUTO, C.G.; OLIVEIRA, V. E. de. Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 1, 2019, p. 143. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/publication/335210429_Politizacao_da_Justica_atores_judiciais_tem_agendas_proprias>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil. In: RODRIGUES, M. M. A. (Org.). **Governança, qualidade e políticas públicas**. Teoria e análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018, p. 87-113.

FILGUEIRAS, F. Judicialização da política, confiança nas instituições e percepção sobre a igualdade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, VIII, 2012, Gramado (RS). Disponível em:
<<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/concepcoes-justica-e-apoio-democracia-caso-brasil-74.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FLEURY, S.; OUVREY, A. M. Política de saúde: uma política social. In:

GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. de V.; NORONHA, J. de C.; CARVALHO, A. I. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2012, p. 25-57.

GASPAR, J. R. **Ministério Público Resolutivo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.

GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. de V.; NORONHA, J. de C.; CARVALHO, A. I. (Orgs.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Brasileiro de Estudos de Saúde; 2012. 1100 p.

GOULART, M. P. **Ministério Público e democracia: teoria e prática**. São Paulo: Leme: LED – Ed. de Direito do Estado de São Paulo, 1998.

GOULART, M.P. Ministério Público: efetividade e atuação resolutiva. CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP, 8º, 2017, Brasília, 3 de agosto de 2017. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Congresso/8congresso/Marcelo_01.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

KERCHE, F. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, F. **Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 42º (ANPOCS). Caxambu, out de 2018.

KERCHE, F.; OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, Out. 2020.

KERCHE, F.; VIEGAS, R. A terra é redonda: eppur si muove... Ministério Público: guardião da democracia brasileira? 22/11/2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>> Acesso em: 21 abr. 2021.

LEMBRUGUER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. Ministério Público: guardião da democracia brasileira? **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania** (CESEC), Rio de Janeiro, julho/2016.

LUCHESE, M. **Plano de contingência: o que é e como fazer?** 29/06/2020. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/plano-de-contingencia/#:~:text=Marisabel%20Luchesi%2029%20de%20junho,o%20estado%20de%20calamidade%20p%C3%ABlica>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. 1. ed. São Paulo: **Unesp Digital**, 2017. E-book. Disponível em: <<http://editoraunesp.com.br/catalogo/9788539307470>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG). Subsecretaria de Gestão Regional. **Ajuste do Plano Diretor de Regionalização de Saúde de Minas Gerais** (PDR/MG). 1. ed. Belo Horizonte: SES-MG, 2020. Disponível em: <www.saude.mg.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG). **Plano de Contingência Operativo para Infecção Humana pelo SARS COV-2** (doença pelo Coronavírus – COVID-19) da Macrorregião Centro, 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/anexos/plano-contingencia/30-07_Plano-de-Contingencia_Centro.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MITIDIERI, M. D'A. O poder normativo do CNMP na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Revista Discente Direito GV - REDGV. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, dez/2011, p. 39-54. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdiscentegv/issue/view/1466/648>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MODESTO, P. (Coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NOGUEIRA, M. A. Processos formativos permanentes: estratégia para a consolidação do Ministério Público de que se necessita. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, Escola Superior do Ministério Público (ESMP), v. 8, p. 295-300, jul./dez. 2015.

NORONHA, K. *et al.* Análise de demanda e oferta de leitos e equipamentos de ventilação assistida em Minas Gerais em função da COVID-19 considerando os diferenciais de estrutura etária. **Nota Técnica n. 03**, CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2020.

OLIVEIRA, L. M. de; ANDRADE, E. L. G. de; OLIVEIRA MILAGRES, M. de. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. Belo Horizonte, **Revista de Direito Sanitário**, v. 15, n. 3, 2014, p. 142-161.

OLIVEIRA, L.M. de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. Brasília, **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 198, abr./jun. 2013, p. 225-240.

OLIVEIRA, V.. E. de. (Org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 1, 2019, p. 139-162.

OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S.; VASCONCELOS, N. P. de. (2020). Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. São Paulo, **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 1, 2020, p. 181-195.

PINTO, E. G. Inafastabilidade do controle de políticas públicas pelo MP. **Revista Consultor Jurídico**, 30/06/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/contas-vista-inafastabilidade-controle-politicas-publicas-mp>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

PIRES, M. C. S. Transparência e Responsabilidade na Gestão Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, p. 60–74, out./dez., 2011.

RIBEIRO, D. L. Por que o Ministério Público precisa de laboratórios de inovação? – Parte I. **Jota**, 04/06/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoва-e-acao/por-que-o-ministerio-publico-precisa-de-laboratorios-de-inovacao-parte-i-04062020>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RIBEIRO, D. L.; FERREIRA, B. Por que o Ministério Público precisa de laboratórios de inovação? – Parte II. **Jota**, 23/06/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoва-e-acao/por-que-o-ministerio-publico-precisa-de-laboratorios-de-inovacao-parte-ii-23062020>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RIBEIRO, D. L.; GOUVÊA, B. Por que o Ministério Público precisa de laboratórios de inovação? – Parte III. **Jota**, 07/07/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoва-e-acao/por-que-o-ministerio-publico-precisa-de-laboratorios-de-inovacao-parte-iii-07072020>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RIBEIRO, D. L. **Liderança e estratégia de inovação para o Ministério Público de uma nova era**: desafios e caminhos possíveis, 2018, out., p. 1-12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/341159869_Lideranca_e_Estrategia_e_Inovacao_para_o_Ministerio_Publico_de_uma_Nova_Era_Desafios_e_Caminhos_Possiveis>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RODAS, S. Laboratório de Inovação usa tecnologia para aumentar eficiência do MP. Rio de Janeiro, **Revista Consultor Jurídico**, 05/10/2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-05/laboratorio-inovacao-usa-tecnologia-aumentar-eficacia-mp-rj>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

RODRIGUES, D. dos S.; BISOL, J.; BARBOSA, V. G. Em busca de resultados: uma proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: BRASIL. CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público**: diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. Brasília: CNMP, 2019, p. 9-44.

RODRIGUES, R. V. Controle e proposição de políticas públicas de saúde pelo Ministério Público. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, VII. Brasília/DF, 11, 12 e 13 de nov. 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/345725677_Control_e_Proposicao_de_Politicas_Publicas_de_Saude_Pelo_Ministerio_Publico>. Acesso em: 09 abr. 2021.

RODRIGUES, R. V. O papel do Ministério Público no combate ao coronavírus.

Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-papel-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-combate-ao-coronav%C3%ADrus>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

RODRIGUES, R. V.; VIEGAS, R. R. Cadê o Ministério Público. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/cade-o-ministerio-publico/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SAMPAIO, M.; VIEGAS, R. R. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43º, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/349664065_Ministerio_Publico_de_fiscal_a_elaborador_de_politicas_publicas/link/603aeec5a6fdcc37a8592a0a/download>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SANTOS, R. V. dos. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SILVA, A. A. **Direito e políticas públicas quilombolas**. Belo Horizonte : D'Plácido, 2020.

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

SILVA, J. R. **Análise espacial da distribuição dos leitos de UTI nas microrregiões e macrorregiões do estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://www.ifmg.edu.br/ouropreto/noticias/estudo-de-professor-do-campus-revela-que-90-das-cidades-mineiras-nao-tem-leitos-de-uti>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 303 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/publico/ADRIANA_APARECIDA_DRAGONE_SILVEIRA.pdf>. Acesso em: 29 abr.2021.

SILVEIRA, A. A. D. **Direito à educação e o Ministério Público**: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. 2006. 262 p. Dissertação (Mestrado) –Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032007-143214/publico/DissertacaoAdrianaDragoneSilveira.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

SOUZA, L. M. de. (OLIVEIRA, I.L., Org.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. Brasília: Fundação Universidade de Brasília (FUB). 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas *no* Brasil. DADOS [online] – Rio de Janeiro, **Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257.

VIANNA, A. L. d'Á. BAPTISTA, T. W. de F. Análise de políticas de saúde. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. de V.; NORONHA, J. de C.; CARVALHO, A. I. (Orgs.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2012. p. 59-87.

VIEGAS, R. R. Do controle à expansão do sistema de justiça no Brasil: a ação do CNJ e do CNMP. Trabalho apresentado no ENCONTRO DA ANPAD, 43º. São Paulo, outubro de 2019.