

**MONITORAMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E A ATUAÇÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO PIAUÍ
NO CONTEXTO PANDÊMICO.**

*SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS Y DE LAS ACCIONES DEL
MINISTERIO PÚBLICO DE PIAUÍ EN
EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA*

**Sayara Sousa Brito¹, Monique de Menezes
Urre², Flávia Lorene Sampaio Barbosa³,
Fabiana Pinto de Almeida Bizarria⁴**

Fecha de recepción: 11/10/2022

Fecha de aceptación: 08/02/2023

1 Mestranda em Administração Pública pelo Programa de Mestrado Profissional. Universidade Federal do Piauí (UFPI). Correo electrónico: sayra.sousa@gmail.com

2 Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) – UFPI. Correo electrónico: moniquemenezes@gmail.com

3 Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – UFPI. Correo electrónico: flsbarbosa@ufpi.edu.br

4 Estágio Pós-Doutoral - Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade Estadual do Ceará – UFPI. Correo electrónico: fabiana.almeida.flf@gmail.com

RESUMO

O Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), considerando crises decorrentes do novo coronavírus (COVID-19), organizou ações, como uma “força tarefa” no sentido de monitorar problemas associados à crise e contribuir com o desenvolvimento de políticas públicas de contingenciamento em relação ao acompanhamento e à fiscalização das políticas públicas municipais de enfrentamento à COVID-19 na região de Picos-PI. A pesquisa analisa a atuação do MPPI junto ao enfrentamento da pandemia, por meio de análise descritiva, documental, por meio de abordagem qualitativa. Verificou-se que a atuação no âmbito municipal do MPPI priorizou a resolução dos conflitos por meios extrajudiciais.

Palavras-Chave: Pandemia, Políticas públicas, COVID-19.

RESUMEN

El Ministerio Público del Estado de Piauí (MPPI), considerando las crisis decurrentes del nuevo coronavirus (COVID-19), organizó acciones, como una “tarea de fuerza” en el sentido de monitorear los problemas asociados a la crisis y contribuir con el desarrollo de políticas públicas de contingencia en relación al acompañamiento y a la fiscalización de las políticas públicas municipales de enfrentamiento al COVID-19 con la región de Picos-PI. La investigación analiza la actuación del MPPI junto a la lucha contra la pandemia, por medio de un análisis descriptivo, documental, por medio de un enfoque cualitativo. Se verificó que la actuación en el ámbito municipal del MPPI dio prioridad a la resolución de los conflictos por medios extrajudiciales.

Palabras Clave: Pandemia, políticas públicas, COVID-19.

Introdução

A pandemia da COVID-19 acarretou a mobilização de diversos órgãos e entidades para enfrentamento da crise. No âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), uma das formas de atuação foi o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, desde a formulação até a implementação, conforme sua competência normativa no âmbito dessa atuação (Brasil, 1988). No interior do estado, a atuação desse Ministério segue prioritariamente em conjunto com os municípios, protagonistas na implementação de políticas públicas voltadas para o isolamento social, a vigilância epidemiológica, o retorno gradual das atividades e a vacinação.

Com o avanço do Sistema Único de Saúde (SUS), discussões em torno de sua gestão foram evoluindo, principalmente no que tange a realidade dos municípios, complexa e pouco pesquisada empiricamente (Ohira, Junior, & Nunes, 2014b). Nunes et al., (2014, p. 453) ressaltam que em muitos municípios “a proposta de trabalho ainda dá lugar ao pronto atendimento ou a práticas ambulatoriais fragmentadas, podendo tal fato estar relacionado ao não seguimento de normas, recomendações e protocolos que deveriam organizar as ações propostas”. Constataram-se, também, “avanços na gestão do sistema público com a criação dos fundos de saúde, dos repasses, fundo a fundo, das comissões intergestores (tripartite e bipartite) e das normas operacionais básicas pactuadas” (Carneiro et al., 2014, p. 430).

O SUS institucionalizou-se como política pública com a participação intensiva da sociedade brasileira. “Seus avanços são inquestionáveis, mas enfrenta enormes desafios e tem de superá-los.” (Mendes, 2011, p. 17). Os sistemas de atenção à saúde, no que lhe concerne, se constituem em torno de atividades que objetivam restaurar e manter a saúde de uma comunidade. A organização dos sistemas visa responder necessidades e demandas sociais por um nível ótimo de saúde e que seja acessível, efetivo, de qualidade e que garanta acolhimento humanizado a todos os usuários (Mendes, 2011).

A pandemia, enquanto problemática de repercussão mundial, provocou mudanças profundas em diversos setores da sociedade, consti-

tuindo um fenômeno de maior relevância para o campo das políticas e administração pública. O Ministério Público (MP), nesse caso, possui papel fundamental nesse processo, considerando que a instituição pode atuar tanto nas esferas judicial e extrajudicial, na defesa dos direitos individuais e coletivos, para benefícios específicos ou difusos (Brasil, 1988). Portanto, é relevante investigar a sua intervenção na defesa do interesse público, especialmente em tempos de emergência sanitária.

Dessa forma, surge o problema de pesquisa: como o MPPI atuou no monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19? O objetivo deste artigo é compreender a atuação do MPPI junto ao enfrentamento da crise pandêmica, por meio de análise descritiva e documental, em relação ao acompanhamento e à fiscalização das políticas públicas municipais de enfrentamento à COVID-19 na região de Picos-PI. O recorte territorial permite realizar levantamento de dados com maior detalhamento, o que posteriormente pode contribuir para análises comparadas com outras regiões, e, também, para outros trabalhos que se debrucem sobre a relação entre MP e políticas públicas.

Além desta introdução, o artigo possui quatro partes: referencial teórico, no qual foram abordados o conceito e tipologias de políticas públicas, o Ministério Público como órgão de monitoramento no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas e o papel dos municípios com ênfase na descentralização de competências; metodologia, com destaque para busca de evidência por meios qualitativos; análise e discussão dos dados extraídos preponderantemente de documentos; e considerações finais, no qual foi reforçada a importância dos arranjos institucionais para formulação e implementação de políticas, bem como as limitações do estudo.

Políticas Públicas: conceito e modelos de análise

Não há consenso na literatura sobre a melhor definição para políticas públicas. Souza (2006) argumenta que apesar das diferentes abordagens, as definições assumem uma visão holística e multidisciplinar, abarcando indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses,

além das relações entre estado e economia. Ainda, conforme a autora, o conceito de política pública pode ser resumido como o campo do conhecimento que busca, em simultâneo, colocar o governo em ação e propor mudanças em seu curso, se necessário.

A partir dessa definição, emergem desdobramentos conceituais apresentados por Secchi (2013). O primeiro diz respeito ao protagonismo na formulação e execução da política. A abordagem estadista defende que a política pública é aquela emanada pelo poder estatal. Já a abordagem multicêntrica considera que, além dos atores estatais, as políticas públicas também podem ser estabelecidas por organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais.

Sobre essa divisão, Souza (2006) pontua que a despeito dos vários seguimentos não governamentais se envolverem na formulação de políticas públicas, a diminuição da capacidade de o governo de intervir, formular políticas e governar não está empiricamente comprovada. Dessa forma, neste estudo será considerada a corrente estadocêntrica das políticas públicas.

O segundo desdobramento citado por Secchi (2013) vem do posicionamento de Thomas Dye que defende que política é tudo o que o governo escolhe ou não fazer, sendo a omissão, também, uma forma de política pública. Nesse caso, optou-se pela definição de Secchi (2013) de que política pública é uma diretriz para a solução de um problema público identificado como relevante, sendo que a inação é considerada falta desta. Capella (2018, p. 19) corrobora com a definição ao afirmar que problemas são resultados de um “processo de escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam na arena pública”.

Há ainda outro desdobramento do conceito de política pública proposto por Secchi (2013). Para o autor, as políticas públicas englobam tanto as diretrizes estruturantes como aquelas de nível intermediário e operacional, pois considera os direcionamentos adotados em âmbito nacional, regional, estadual, municipal e intraorganizacional. Assim, para este trabalho, parte-se da premissa de que política pública é a ação do estado no enfrentamento de um problema público relevante

para os diversos atores, que abarcam desde as diretrizes estratégicas até as operacionais.

Em relação ao modelo de análise utilizou-se a proposta de Dye (2009) de modelo institucional de processo. Segundo o autor, o institucionalismo trata da relação entre as instituições governamentais – suas estruturas, arranjos, atribuições funções – e as políticas públicas. Por instituições, em uma interpretação focada no objeto tratado, entende-se o executivo, legislativo, judiciário e órgãos de controle, que funcionam, ora independentes, ora “controlando” os poderes uns dos outros, por meio do sistema de freios e contrapesos.

O segundo modelo descrito por Dye (2009) é a abordagem por processo, que consiste em agrupar as atividades com base em sua relação com o estágio da política. Souza (2007) descreve essa abordagem como um ciclo deliberativo e dinâmico, que envolve as fases de definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação e seleção das opções, implementação e avaliação. Assim, considera-se que as interações entre as instituições como exercício do poder (seja ele jurídico ou político), alçada de competência e possibilidade de interferência nas decisões influenciam diretamente nos estágios da política, o que pode alterar ou mesmo direcionar os rumos das diretrizes adotadas pelos formuladores e executores.

O Ministério Público como órgão de monitoramento e fiscalização

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público (MP) tornou-se instituição permanente, independente e essencial à função jurisdicional do Estado, tendo a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, art. 127). O papel exercido pelo MP transcende a função clássica de fiscal da lei, protagonista na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, como defesa do meio ambiente, da probidade administrativa, dos direitos do consumidor, das populações vulneráveis como pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, da educação, da saúde pública, nas esferas cível e criminal (Arantes, 2007).

Observa-se que os membros do MP representam importantes atores políticos, pela combinação de autonomia funcional e de um vasto leque de atribuições. Kerche (2007) chama atenção para que o MP Brasileiro possui características particulares em relação a outras democracias, como a discricionarietà, especialmente na matéria cível, e poder de fiscalizar políticos e burocracia, constituindo uma extensão do sistema de freios e contrapesos.

Segundo Arantes *et. al* (2010) o controle dos governantes em uma ordem democrática é parte do ciclo da representação da política: está presente principalmente durante o exercício do mandato e, a partir de seus efeitos, os representados decidem pela continuidade ou não dos eleitos. Arantes *et. al* (2010) explicam que uma das formas de *accountability* presente nas democracias contemporâneas refere-se ao conjunto de instituições de controle interestatal (*check and balances*), onde estão inseridos os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Ainda de acordo com Arantes *et. al* (2010), o MP é parte de um arranjo institucional destinado a promover controles recíprocos com a finalidade de assegurar maior responsabilização dos políticos e burocratas. Um desses tipos de controle incide sobre a forma e conteúdo das políticas públicas elaboradas pelos governantes. Arantes e Moreira (2019) afirmam que a maneira de atuação configura um “ativismo político de atores oriundos do estado” e ressaltam ser um campo pouco explorado pela literatura.

Em que pese alguns autores apontarem que o MP age no acompanhamento das políticas públicas por meio da judicialização (Arantes *et. al*, 2010; Kerche, 2007), observa-se nos últimos anos uma tendência para que a atuação seja guiada para a prevenção, monitoramento e solução definitiva dos conflitos, por meios autocompositivos de mediação. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu planejamento estratégico nacional 2020/2029, tem como valores norteadores a resolutividade, entendida como uma contribuição decisiva para prevenir ou solucionar um conflito, e a proatividade, no sentido de que se deve antever os fatos e antecipar as ameaças, e não agir apenas reativamente.

Rodrigues (2015) explica que no perfil do MP resolutivo, o judiciário assume o papel de “última trincheira”, acionado somente quando outras

opções de resolução dialógica não são suficientes. O autor enfatiza que a ideia de instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento da democracia, que torna a sociedade mais exigente por serviços de qualidade, e também pela dificuldade do judiciário em oferecer soluções adequadas por meio de litígio.

No que diz respeito à interferência do MP nas políticas públicas, Sampaio e Viegas (2019) destacam que na fase pré-decisória as audiências públicas, expedição de recomendações administrativas e propositura de termo de ajustamento de conduta podem influenciar a formação da agenda, a escolha das alternativas e definir problemas relevantes; já as fases de implementação e avaliação podem ser afetadas pelo acompanhamento do órgão por meio de procedimentos extrajudiciais, notadamente para proposição de correções e apuração de irregularidades.

Um dos aspectos que permeiam a atuação do MP na atualidade é a intersetorialidade ou transetorialidade, compreendida como a articulação de órgãos públicos, instituições e setores da sociedade civil, integrando poderes, necessidades e interesses para enfrentar problemas sociais cada vez mais complexos (Rodrigues, 2015). Nesse sentido, é importante ressaltar as diversas interações existentes no âmbito dos municípios, que se tornaram peças-chave na formulação e implementação de políticas públicas de interesse local com a reformulação e descentralização de competências instituídas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O Papel dos Municípios no contexto das Políticas Públicas

O processo de redemocratização, que culminou na promulgação da CF/88, repercutiu diretamente na autoridade política de governadores e prefeitos e “alterou a distribuição” das funções administrativas em todos os níveis de governo: os municípios tornaram-se entes autônomos, bem como foi retomado o sistema federativo, que pressupõe a descentralização de competências (Arretche, 2002; Cavalcante, 2011).

Segundo Cavalcante (2011, p. 1784) o conceito de descentralização “não envolve apenas a transferência de poder, autoridade e responsabilidade entre os níveis e esferas de governo, mas também a repartição

de autoridade e recursos na modelagem das políticas públicas dentro da sociedade”. Em relação aos resultados, embora não seja consenso, o processo de descentralização pode ser responsável por “melhorias na eficiência alocativa e equidade, enquanto tendem a ampliar a participação comunitária e a transparência”.

Cavalcante (2011) argumenta que a literatura converge em algumas questões sobre a descentralização no país, entre elas, a priorização da municipalização dos serviços e o governo federal com papel de destaque na coordenação e financiamento.

A municipalização dos serviços de saúde foi elemento central na agenda de reformas (bem-sucedidas) do governo federal na década de 1990, objetivando universalizar o acesso ao serviço e ampliar o escopo de direitos do cidadão. Nesse contexto, destaca-se a relação de coordenação entre os entes federados: a União está encarregada do financiamento, formação da política nacional de saúde e coordenação das ações inter-governamentais, que por sua vez serão implementadas pelos governos locais (Arretche, 2002; 2004).

Nos últimos 25 anos o Sistema Único de Saúde (SUS) ampliou o acesso da atenção básica e tem avançado na implementação dos seus princípios e diretrizes constitucionais, especialmente, a universalidade, integralidade, equidade e descentralização, repercutindo no aumento da inclusão social no sistema público de saúde, bem como no atendimento das diretrizes organizacionais de regionalização, hierarquização e resolutividade (Azevedo & Costa, 2010; Carneiro et al., 2014; Randow et al., 2011). A criação do SUS estabeleceu bases para a estruturação de um sistema público de saúde. Muito se avançou após a sua implantação, obtendo-se resultados positivos, especialmente em cidades de pequeno porte e em áreas de baixa densidade populacional, com histórico de carência de serviços e de profissionais de saúde (Nunes et al., 2014).

Os governos que se sucederam após a implementação do SUS, organizaram a gestão desse sistema por meio do estabelecimento de políticas e definição de papéis e responsabilidades em relação às esferas de governo: União, estados e municípios, instituindo a lógica do funcionamento em rede com a premissa de vinculação às políticas públicas por meio

de interações entre os atores governamentais nas fases de formulação, implantação e avaliação de ações e políticas de saúde (Randow et al., 2011). Nesse sentido, constatam-se avanços na gestão do sistema público com a criação de fundos de saúde, comissões intergestoras, com apoio de normas operacionais básicas e de pactuações importantes para a efetividade do sistema como o Pacto pela Saúde, que abrange três dimensões: Pacto pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão (Carneiro et al., 2014; Santos, 2010). Esses avanços também fortalecem a perspectiva da autonomia, da municipalização e da regionalização.

Bercovici (2002, p. 23) afirma que “o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas públicas sociais é a decisão política de elaborar uma política nacional deliberada que deve ser implementada de modo coordenado e com adesão dos entes federados”. Um dos grandes desafios para gestão das políticas de saúde na atualidade é o enfrentamento da Covid-19, que exigiu esforço conjunto de todas as esferas de do governo.

Nesse contexto, estados e municípios tiveram papel de destaque pela ausência de coordenação por parte do governo federal (Abrucio et. al, 2020), sendo que um dos eventos mais emblemáticos foi a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341 que confirmou que tais entes possuem autonomia para determinar medidas de contenção do contágio, considerando o interesse local, ratificando a legitimidade e protagonismo destes na gestão das políticas públicas.

Metodologia

A pesquisa é caracterizada como descritiva e exploratória (Gil, 2002), pois analisa um fenômeno recente (pandemia da COVID-19), além de descrever e interpretar tal fenômeno no recorte institucional, geográfico e temporal escolhidos, de modo a organizar as informações de forma sistemática e compreensível.

A adoção do estudo de caso se mostrou estratégia adequada, considerando o objetivo e as características gerais da pesquisa, conforme

os conceitos apresentados por Yin (2001), que argumenta que as condições para seu uso envolvem a) o tipo de questão de pesquisa proposto; b) controle dos pesquisadores sobre o evento (nessa modalidade o pesquisador não pode manipular comportamentos relevantes); c) enfoque em acontecimentos contemporâneos.

A abordagem qualitativa contribuiu para compreender a situação e os significados a partir dos dados coletados (Minayo, 2004). De todo modo, é importante destacar que a análise considera um dado contexto, bem como reconhece que “qualquer conhecimento é aproximado, é construído (...) o objeto das ciências sociais é histórico.” (Minayo, 2004, p. 13).

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental, em leis, decretos e julgados que tratam da pandemia, na perspectiva de conhecer, em linhas gerais, os fundamentos legais que legitimam a atividade do órgão, além de atos, portarias e relatórios extraídos do sistema interno do MPPI.

Foram considerados documentos do período de março de 2020 a março de 2021. Considerou-se que a delimitação de um ano seria suficiente para o levantamento de informações, haja vista que cada momento da pandemia exigiu diretrizes distintas. A delimitação geográfica compreende a região de Picos-PI, nos moldes como foi definido pelo MPPI, que estabeleceu divisão regional das Promotorias especificamente para essa questão. A região foi escolhida pelo fato da comarca sede (Picos) atuar de forma relevante no âmbito extrajudicial e pela viabilidade de coleta de dados.

A investigação é centrada na sistematização e interpretação dos dados extraídos do sistema interno, os quais refletem a condução dos trabalhos mais próximo da realidade. Foram consultados relatórios do recorte temporal escolhido, utilizando-se como filtros protocolos registrados como procedimento administrativo para acompanhamento de políticas públicas; no assunto deve constar COVID-19; o protocolo deve estar distribuído a algum eixo de atuação do grupo regional de Picos; e ainda foram considerados protocolos em curso ou arquivados. Após essa filtragem obteve-se 129 protocolos.

A interpretação dos dados seguiu o critério da amostragem por saturação, o que ocorre quando há clareza nas características de um fenômeno, de modo que a continuidade das observações não resultam em novas informações relevantes devido à repetição dos dados (Falqueto, Hoffmann, & Farias, 2018). A verificação dos procedimentos foi dividida conforme os eixos de trabalho e pautada nos seguintes aspectos: objeto do procedimento, quantidade de procedimentos abertos, em curso e encerrados, medidas adotadas na condução resolutiva dos conflitos e motivo do encerramento do procedimento (arquivamento ou judicialização).

Análise e Discussão

O MPPI criou uma espécie de força tarefa para enfrentamento da crise, sendo que uma das principais medidas foi a organização de Grupos Regionais de Promotorias integradas exclusivas para essa questão, cujo o marco legal para planejamento e execução das ações foi a Resolução do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ) nº 02/2020, que instituiu os Grupos Regionais de Promotorias Integradas no acompanhando da COVID-19, cujo cerne foi a atuação integrada, através da colaboração entre MP, poderes executivo, legislativo e judiciário, Defensoria Pública, setor privado, sociedade civil e organizações não governamentais, e regionalizada, com organização das Promotorias em nove regionais.

Da análise da resolução observa-se que o acompanhando pode ser ao nível estadual, mas que foi dada ênfase para as ações locais (art. 4ª) e foi dada prioridade para atuação preventiva e orientativa, considerando-se cinco eixos temáticos (art. 5º):

I – Sistema Único de Saúde (SUS): unidades de saúde integrantes da rede definida para o atendimento do COVID-19, EPIs, estruturação, medicamentos e insumos, bem como efeitos no meio ambiente;

II – Saúde Suplementar e Relações de Consumo: insumos e questões consumeristas;

III – Patrimônio Público: acompanhamento, juntamente com instituições de controle, da aplicação dos recursos, e observância à legislação de Direito Público e Eleitoral;

IV – Assistência e Educação: assistência aos idosos, infância, população vulnerável, com foco no fluxo dos municípios e outras questões;

V – Segurança pública e Sistema prisional.

Ao Grupo Regional compete promover e acompanhar medidas judiciais e atuar em procedimentos extrajudiciais (RES. CPJ Nº 02/2020, ART. 6º), sendo essa última ação a mais usual na atuação preventiva descrita anteriormente. Entre os instrumentos utilizados para esse fim estão o procedimento administrativo, o Inquérito Civil e o Procedimento Preparatório, cada um com suas características e finalidades próprias.

O CNMP define que o procedimento administrativo é meio adequado para tratar de políticas públicas, pois uma das suas finalidades é acompanhar e fiscalizar, de forma contínua, políticas públicas, ou seja, os conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, com participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinados direitos.

Na instrução do procedimento há meios para resolução dos conflitos baseados no diálogo e em medidas não coercitivas como:

Audiências extrajudiciais: espaço onde integrantes órgãos, instituições, sociedade civil, setor produtivo, entre outros, são convidados a debater sobre um tema específico. Podem ser públicas (tema mais abrangente), de mediação, conciliação, negociação de controvérsias e conflitos, ou ainda para prática restaurativa (re-

parar um dano por meio da harmonização entre autor e vítima); (RES. CPJ Nº 02/2020, ART. 6º)

Termo de ajustamento de conduta, instrumento para defesa de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos cuja finalidade é a adequação de determinada conduta às exigências legais, com eficácia de título extrajudicial (Res. CNMP nº 179, Brasil, 2017);

Recomendações Administrativas, cujo objetivo é persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinado ato visando a melhoria do serviço público e defesa de direitos, representando um instrumento de prevenção de responsabilidade (Res. CNMP nº 164, Brasil, 2017).

A análise dos relatórios revelou-se complexa uma vez que os dados são genéricos e desagregados, tais como número total de procedimentos, de atos finalísticos, etc. Para atingir o objetivo proposto, realizou-se o cruzamento de dados e consulta do conteúdo dos protocolos individualmente. Observou-se de início que alguns procedimentos abrangiam um conjunto de municípios/ entidades da região e que outros foram desmembrados para tratar apenas de um ente/ órgão/ município. Tendo em vista que a condução dos trabalhos é de forma coordenada, muitos dos procedimentos desmembrados puderam ser analisados em conjunto, pois possuem o mesmo objeto e modos de condução semelhantes.

O eixo “sistema único de saúde (SUS)” é o que contém maior número de procedimentos por concentrar a maior parte atribuições que compõem a linha de frente do combate à covid, bem como porque foi neste eixo que os primeiros protocolos foram registrados. A partir dele foi possível identificar demandas que necessitavam de tratamento especializado, feito o encaminhamento para outros eixos. Neste eixo foram instaurados procedimentos para:

- Acompanhar de forma geral as políticas de prevenção e contenção do contágio, planos municipais, fluxo de atendimento à po-

pulação, medidas de isolamento e distribuição de equipamentos de proteção individual aos profissionais de saúde. Foram expedidas recomendações sobre os protocolos em caso de óbito de paciente, fechamento e retorno de serviços não essenciais e vedação às aglomerações, notadamente às festividades do carnaval de 2021;

- Orientar os estabelecimentos bancários e casas lotéricas quanto às medidas para evitar aglomerações em filas e sobre atendimento seguro;
- Acompanhamento das ações da vigilância sanitária em relação à fiscalização da fabricação e comercialização de preparações antissépticas e sanitizantes sem prévia autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);
- Acompanhamento e fiscalização das campanhas de imunização, especialmente dos grupos prioritários segundo as diretrizes da campanha nacional de vacinação elaborada pelo Ministério da Saúde.

No eixo “saúde suplementar e relações de consumo” foram instaurados procedimentos para tratar da: a) estruturação e funcionamento de unidades de saúde, compreendendo unidades básicas, hospitais públicos, particulares e clínicas e laboratórios, no sentido de manter os serviços com segurança para colaboradores e usuários; b) fiscalização do serviço de transporte de passageiros intermunicipal e interestadual, abrangendo ônibus, micro-ônibus e vans; c) orientações sobre limitação do tráfego terrestre e implementação de barreiras sanitárias.

O eixo “patrimônio público” possui procedimentos voltados para fiscalização dos gastos públicos. Inicialmente, foi feito acompanhamento da utilização dos valores repassados pelo governo federal aos municípios, por intermédio do estado, por meio de pedido de informação sobre o plano de contingência do município, forma de utilização do recurso,

relação de fornecedores e comprovantes das despesas (notas fiscais, ordens de pagamento, etc).

Em um segundo momento foram instaurados novos procedimentos para acompanhamento do gasto público de forma ampla, sendo que os principais eventos consultados foram a regularidade dos processos licitatórios e contratos celebrados, dispensas de licitação fundamentadas na situação de calamidade pública, contingenciamento de despesas em face da possibilidade de queda na arrecadação, conformidade dos atos com a Lei de Responsabilidade Fiscal e transparência das informações.

No eixo “assistência e educação” foram instaurados procedimentos para tratar a suspensão e retorno das atividades escolares presenciais nas escolas da rede municipal de ensino; acompanhamento dos serviços públicos socioassistenciais aos grupos vulneráveis, de modo a garantir a segurança dos usuários e profissionais do sistema único de assistência social; acompanhamento das políticas de educação concernentes aos profissionais temporários; acompanhamento do plano nacional de alimentação escolar – PNAE; e para acompanhar os planos de comunicação para informar a população sobre as formas de prevenção e contágio da covid.

Nota-se que as ações foram centradas na área da educação, reconhecidamente uma das mais impactadas com a pandemia. Não houve procedimentos para tratar políticas referentes a outros elementos dos direitos sociais como moradia, alimentação fora do contexto escolar e trabalho. Uma das explicações para esse fato é a região ser composta por municípios pequenos (com exceção de Picos), o que pode limitar a diversificação das ações governamentais, permanecendo as proteções essenciais.

O eixo “segurança pública e sistema prisional” conta apenas com um procedimento em curso, cujo objetivo é acompanhar a testagem dos servidores da segurança pública atuantes nos municípios da região. A não instauração de outros procedimentos pode ser explicada pelo fato do público interessado ser restrito, e pela decisão do membro em tratar o assunto na promotoria especializada. A diretriz faz parte das medidas iniciais de prevenção do contágio e se estendeu ao longo do ano.

Houve grande cooperação entre os órgãos de execução (promotoria) e centros de apoio operacional (setores que subsidiam a atividade finalística), tendo estes direcionado as atividades prioritárias daqueles através de notas técnicas, recomendações, boletins informativos, legislação pertinente, entre outros. Constatou-se que os procedimentos tinham o intuito de acompanhar as políticas públicas municipais, nas diversas áreas afetadas pela pandemia, de modo a resguardar principalmente os direitos sociais, como saúde, educação e assistência aos vulneráveis.

Dessa forma, é reafirmado o papel decisivo dos municípios no planejamento e execução de políticas públicas. O contexto da pandemia exigiu que as ações fossem planejadas conforme as especificidades locais, que variavam consideravelmente em função de fatores como tamanho da população, estrutura hospitalar, disponibilidade de serviços e localização. Coube ao gestor municipal a tarefa de formular e adaptar políticas para contenção do contágio, tendo como diretrizes maiores os decretos estaduais.

Outro ponto de destaque foi a influência dos arranjos institucionais, principalmente na fase de formulação das políticas. O enfrentamento da pandemia demandou a coordenação de esforços entre todos os níveis de governo e esferas de poder. O Tribunal de Contas da União (TCU), no processo nº 016.708/2020-2 que acompanha a política de governança do centro de governo brasileiro, apontou que as diretrizes estratégicas do governo federal foram falhas ou inexistentes, o que tornou a incumbência de estados e municípios ainda mais complexa. Prefeitos e governadores tiveram que fazer escolhas difíceis, por se tratar de uma doença desconhecida até então, cujas medidas de controle impactavam diretamente em áreas sensíveis além da saúde pública, como economia e educação.

O acompanhamento do MPPI se deu nas fases de definição do problema, formação de agenda, seleção de alternativas e implementação, embora não seja possível identificá-las claramente no objeto ou no curso dos trabalhos. Um mesmo procedimento versou sobre fases distintas da política, como, por exemplo, instigando na identificação do problema, ao mesmo tempo, que propunha alternativas, ou apontando

para novos problemas a partir da fiscalização da implementação. Secchi (2013) afirma que o ciclo das políticas raramente reflete a prática no mundo real e nesse caso se verificou que os estágios se intercalam, constituindo um processo fluido ao invés de linear.

Nesse sentido, percebe-se que o propósito do MPPI foi estabelecer uma relação de parceria com os gestores públicos. A prioridade foi orientar a condução das políticas a partir das determinações do Ministério da Saúde, Leis e Decretos Estaduais, estudos realizados pelos comitês de crise (do MP e do Estado) e pelos Centros de Apoio. Foram expedidas ao todo 99 recomendações administrativas e realizadas cerca de 23 audiências, somando-se as instrutórias e públicas. A maioria dos procedimentos foi arquivado após a comprovação do conhecimento e cumprimento do ente municipal do teor da recomendação ou, a depender do caso, ausência de indícios de descumprimento e/ou ilegalidade.

Finalmente, verificaram-se algumas situações que requereram intervenção do poder judiciário, porém, em número relativamente baixo. Conforme os relatórios houve, no total, 12 ações judiciais ajuizadas, sendo 11 delas no eixo patrimônio público, que, por ter atribuição para matérias de direito público como probidade administrativa, tem maior inclinação à judicialização das controvérsias do que outros eixos. Cabe salientar que esse número não inclui eventuais processos ajuizados em temáticas diversas do acompanhamento de políticas.

Considerações Finais

O artigo se propôs a apresentar um panorama da atuação do MPPI no acompanhamento das políticas públicas de enfrentamento a COVID-19, a partir de um recorte regional. A análise e discussão permitem concluir que há uma tendência para tratar os conflitos no âmbito extrajudicial, com utilização de instrumentos e técnicas que prezam pelo entendimento mútuo. Demonstrou-se que o trabalho do MP foi abrangente, muito além dos números, pelo rol diversificado dos objetos dos procedimentos, perpassando a área da saúde. Contudo, essa inferência merece algumas ressalvas, que se apresentam como limitações desse estudo.

Primeiro, que a análise foi restrita a procedimentos e documentos neles contidos, tais como portarias, recomendações e decisões, e relatórios baseados em dados quantitativos. Para uma melhor compreensão dos eventos é necessário aprofundar nos aspectos qualitativos que dizem respeito ao trabalho, na prática, a partir da perspectiva dos promotores, servidores e gestores. Outro ponto que merece atenção é a investigação da efetividade das medidas preventivas e orientativas em relação aos resultados das políticas públicas adotadas.

Ademais, trata-se de um estudo preliminar realizado em somente uma das nove regionais de promotorias integradas. Dado que cada uma dessas regiões tem diferenças populacionais, estruturais, de acesso aos serviços e de base econômica, é provável que haja diferenças também na condução das políticas locais e consequentemente na atuação do órgão. Assim, é pertinente ampliar o estudo para mais regionais, de modo a confrontar as discussões colocadas de início.

Em síntese, respeitadas as limitações, evidenciou-se o quão importante é a cooperação entre as instituições para a implementação das políticas públicas, especialmente em situações de crise sistêmica. O Brasil é um país extremamente diverso, de modo que cada estado, macro e microrregião precisou de ações específicas para enfrentamento da pandemia. O TCU, no relatório de avaliação das ações do centro de governo brasileiro no enfrentamento da pandemia, apontou para a ausência de diretriz estratégica nacional, falhas na coordenação entre os atores, na comunicação e na transparência, o que potencializou o surgimento de planos autônomos dos gestores estaduais e municipais.

Em que pese tais planos pudessem ser desarticulados entre si, foram concebidos em um momento de imediatismo, conforme o que se aprendia no dia a dia. O processo do TCU não deixa dúvidas que as falhas de um dos entes, no caso aquele responsável pelas estratégias e coordenação com os demais, influenciou negativamente no controle da pandemia e fez surgir outras formas de interlocução, conforme foi demonstrado ao longo do deste artigo.

Considerando a relevância da atuação do MP no monitoramento das políticas públicas, a pesquisa pode ser ampliada com análises sobre a

prática do MP com base na percepção dos atores envolvidos, com a triangulação no âmbito de dados do Ministério, de Políticas e de usuários dos de programas, projetos e serviços; também recomenda-se ampliação da pesquisa com análises em outras regionais, ao passo que a análise do contexto pode sugerir boas práticas em relação ao enfrentamento de situações adversas, como a vivenciada desde meados de 2020.

Referências

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], 54 (4), 663-677, ago. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público. In: Loureiro, M. R., Abrucio, L. F. & Pacheco, R. S. (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. FGV: Rio de Janeiro.

Arantes, R. B. & Moreira, T. M. Q. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, [S.L.], 25(1), 97-135, abr. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201925197>

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, [S.L.], 18(2), 17-26, jun. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392004000200003>

Arretche, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, [S.L.], 23(80), 25-48, set. <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302002008000003>

Azevedo, A. L. M. de & Costa, A. M. (2010). A estreita porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS): uma avaliação do acesso na Estratégia de Saúde da Família. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, 14(35), Dec.

Bercovici, G. (2002). A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, [S.L.], 3 (1), 13, 19 mar. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>

Brasil. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. *Resolução CNMP nº 164*, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF, 2017.

Brasil. *Resolução CNMP nº 179*, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF, 2017.

Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

Carneiro, T. S. G. et al. (2014). O Pacto pela Saúde na prática cotidiana da Atenção Primária à Saúde. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, 38(102), set.

Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], 45(6), 1781-1804, dez. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122011000600008>

Dye, T. (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G. & Salm, J. F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvol-*

vimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Falqueto, J. M. Z., Hoffmann, V. E., & Farias, J. S. (2018). Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. *Revista de Ciências da Administração*, [S.L.], 40-53, 22 dez. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018v20n52p40>

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas.

Kerche, F. (2007). Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, [S.L.], 50(2), p. 259-279. <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582007000200002>

Mendes, E. V. (2011). *As Redes de Atenção à Saúde*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em < http://www.conass.org.br/pdf/Redes_de_Atencao.pdf >

Minayo, M. C. de S. (2004). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo, M. C. de S. (Organizadora). *Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Nunes, A. A. et al. (2014). Qualidade da Estratégia Saúde da Família: comparação do desempenho de municípios de pequeno e grande porte. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, 38(102), set.

Ohira, R. H. F., Cordoni Junior, L., & Nunes, E. F. P. A. (2014). Análise das práticas gerenciais na Atenção Primária à Saúde nos municípios de pequeno porte do norte do Paraná, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 19(11), nov.

Piauí. *Resolução CPJ/PI nº 02, de 07 de abril de 2020*. Dispõe sobre a criação de Grupos Regionais de Promotorias Integradas no Acompanhamento do COVID-19, no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, PI

Random, R.M.V, Brito, M.J.M., Silva, K.L., Andrade, A.M., Caçador B.S., & Siman, A.G. (2011). Articulação com atenção primária à saúde na perspectiva de gerentes de Unidade de Pronto-Atendimento. *Revista Rene*, Fortaleza, 12(n. esp.):904-12.

Rodrigues, J. G. (2015). Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez.

Sampaio, M. & Viegas, R. R. (2019). Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Ciência Sociais. 43º. *Anais*. Caxambu, MG: 2019.

Santos, N. R. (2010). Sistema Único de Saúde - 2010: espaço para uma virada. *Mundo saúde*, São Paulo, 34(1), 8-19.

Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. Cengage learning: São Paulo.

Souza, C. (2007). *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, [S.L.], 16, 20-45, dez. <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.

