

Entre gabinetes e fatos: Ministério Público Federal e direitos à educação e saúde.

Among cabinets and facts: Federal Prosecution Service and rights to education and health.

Mario Luis Grangeia*

Resumo: Renovado e fortalecido pela Constituição de 1988, o Ministério Público Federal criou grupos de trabalho para atuar em áreas prioritárias com maior especialização e coordenação nacional. O artigo reúne estudos de casos dos GTs Educação e Saúde, dois dos grupos mais longevos. O GT Educação, criado em 2001, começou com a capacitação interna “Educação como direito humano” e hoje desenvolve projeto que cobra a melhoria da educação pública em mais de 250 municípios. O GT Saúde, ativo desde 2003, começou publicando os manuais “Medicamentos excepcionais” e “Financiamento da saúde” para orientar os procuradores e tem renovado o diálogo interno e com a sociedade civil. A pesquisa em mais de 60 documentos e publicações permite analisar prioridades e estratégias de procuradores, interpelar teses de cientistas sociais sobre o MP brasileiro e discutir suas possibilidades e limites, continuidades e mudanças na esfera cível.

Palavras-chave: Ministério Público Federal; direito à educação; direito à saúde.

Abstract: Renewed and strengthened by 1988 Constitution, Federal Prosecution Service has created working groups to deal with priority areas with greater specialization and national coordination. The article brings together case studies of WGs Education and Health, two of the longest-lived groups. WG Education, created in 2001, began with the internal training “Education as a human right” and today it develops a project that requires the improvement of public education in more than 250 municipalities. WG Health, active since 2003, has begun publishing manuals “Exceptional Medications” and “Health Financing” to guide prosecutors and has renewed internal dialogue and civil society. The research in more than 60 documents and publications allows the analysis of prosecutors' priorities and strategies,

* Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em Sociologia Política e Cultura pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), autor de "Brasil: Cazuza, Renato Russo e a transição democrática" (ed. Civilização Brasileira) e analista do Ministério Público Federal.

questioning the theses of social scientists about the Brazilian PS and discussing their possibilities and limits, continuities and changes in the civil sphere.

Keywords: Federal Prosecution Service; right to education; right to health.

1. Introdução

As relações Estado-sociedade no Brasil tomaram novo rumo desde o fim do regime militar e a Constituição de 1988, que ampliou direitos, descentralizou políticas e abriu canais de participação. Instituições estatais ficaram mais atraentes para atender a uma vasta pauta de pleitos. A sociedade civil, por sua vez, se tornou mais atuante, articulada e demandante de direitos e controle de ações estatais e do mercado, o que se vê na sua aproximação ao Estado.

Defensor da sociedade e da lei em causas de interesse coletivo, o Ministério Público (MP) foi fortalecido pela Constituinte, que o incumbiu de fiscalizar a lei em prol da sociedade – e não mais do Estado –, estendeu ao MP da União a autonomia funcional de MPs estaduais¹ e reafirmou instrumentos alheios à sua atuação na persecução criminal: ação e inquérito civis públicos, úteis à defesa de direitos irrenunciáveis, como saúde e educação. Outros entes estatais e civis, como organizações não governamentais, tinham sido habilitados pela Lei n. 7.347/1985 a propor ações civis públicas, mas só o MP conduz o inquérito civil, que lhe permite cobrar dados e documentos ao apurar irregularidades na esfera não penal.

Quais os critérios, prioridades e estratégias da defesa de direitos sociais pelo MP e Justiça brasileiros? Tal questão costuma ser vinculada a fatores como a pulverização do poder desses órgãos em milhares de autoridades e o vácuo de leis e de parâmetros mesmo de governos. Pontos como esses são discutidos aqui a partir da análise de relatórios anuais do MP Federal (desde 2001), resoluções de encontros de procuradores (desde 1998), atas de reuniões dos GTs Educação e Saúde do MP Federal, entre mais de 60 documentos e publicações.

As inovações no perfil do MP pós-Constituição foram reforçadas pela lei orgânica do Ministério Público da União (LC 75/1993) – o redesenho dos MPs estaduais partiu de outras leis. Uma novidade foi a criação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do MP Federal para defender direitos civis e

¹ Garantida a eles pela LC n. 40/1981, como observou parecerista da RBHCS, a quem sou grato pelas sugestões.

sociais estabelecidos na Carta Magna – embora seja um marco do fortalecimento da instituição fora da persecução criminal, a PFDC ainda é pouco pesquisada.² A lei de 1993 fixou a designação de um subprocurador-geral da República para procurador federal dos Direitos do Cidadão e de 27 procuradores da República para serem os procuradores regionais dos Direitos do Cidadão nos Estados e Distrito Federal.

As seções 2 e 3 tratam da ampliação dos poderes do MP na esfera cível, relacionando possibilidades e limites dessa renovação institucional, e da atuação da PFDC, sobretudo seus grupos de trabalho, de procuradores dispostos a se especializarem na defesa de certos direitos (mesmo com mais evidência nos últimos anos, a atuação penal do MPF não é abordada aqui; a visibilidade menor de sua tutela de direitos coletivos é inclusive uma razão para analisá-la). Em seguida, dois estudos de caso identificam as prioridades e estratégias dos mais antigos GTs em atividade na PFDC: Educação, iniciado com a capacitação “Educação como direito humano” a seus membros e hoje com o projeto MPEduc em mais de 250 municípios; e Saúde, cujos resultados iniciais incluem dois manuais para orientar os procuradores e que vem buscando novos diálogos internos e com a sociedade civil. Por fim, discuto permanências e mudanças na atuação dos procuradores dos Direitos do Cidadão, realçando implicações deste estudo para a agenda de pesquisa sobre o MP na história e nas ciências sociais brasileiras.

2. Renovação do MP brasileiro: percurso, possibilidades e limites

Antes de 1988, códigos civis já tinham sistematizado atribuições não criminais do MP. O primeiro Código Civil, de 1916, conferiu funções vigentes até hoje: curadoria de fundações, proposição de ação de nulidade de casamento ou de interdição e nomeação de curador de ausentes. Em 1939, o Código de Processo Civil obrigou a intervenção do MP como fiscal da lei na proteção de interesses como relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa de incapacitados e da propriedade privada, como feitos de usucapião e testamentos (MACIEL, 2002). A conversão em “defensor da sociedade” remonta ao Código de Processo Civil de 1973 (art. 82, III), que lhe atribuiu a intervenção “em todas as

² O embrião da PFDC foi a Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Direitos Difusos (SECODID), criada em 1986 para “promover, acompanhar e avaliar a atuação coordenada do Ministério Público Federal, relativamente à proteção dos direitos humanos; à defesa do consumidor; e à preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, ecológico e outros da sociedade brasileira (ação civil pública)” (Decreto n. 93.840/1986, art. 14).

demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

A expansão de funções do MP teria credenciado seus membros a pleitearem, nos anos 1980, o papel de defensores dos interesses difusos e coletivos. Na leitura de Arantes (2002), cresciam as hipóteses de atuação cível do MP, dado que a produção das leis, a partir de 1973, foi pródiga em reconhecer a indisponibilidade de direitos e a hipossuficiência de seus titulares – dois princípios que originalmente justificam a presença do MP na esfera cível. Silva (2001) atribui mudanças da instituição até os anos 1990 a movimentos internos – debates pela organização da carreira, grupos de estudo, seminários e mobilização das associações de classe – e a aspirações sociais pela defesa dos interesses coletivos e fiscalização do poder público.

Sucessivas mudanças legais deram mais poderes ao MP. A primeira Lei Orgânica dos MPs nos Estados, que uniformizou sua estrutura e competências, fixou, sete anos antes da Constituição, os princípios da unidade (manifestação de cada membro vale como expressão do MP), indivisibilidade (integrantes se substituem sem perdas ao caso, segundo normas internas) e independência funcional (não há submissão a ordens superiores para decisões). A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/1981) legitimou o MP como defensor dos direitos a um meio ambiente saudável e introduziu a ação de responsabilidade civil e criminal.

Os instrumentos mais usados pelo MP na tutela dos interesses coletivos foram criados, todavia, pela Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985). Fruto de um acirrado debate entre um anteprojeto de uma comissão de juristas e outro de promotores em São Paulo, essa lei introduziu a ampla defesa de interesses coletivos, como saúde e educação, meio ambiente, direito do consumidor, ordem urbanística. Com a Constituição, o uso da lei da ação civil pública foi ampliado para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos” – defesa depois pautada em leis referentes a novos interesses metaindividuais, como o Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Saúde.

É expressivo que o MP se faça presente na parte “A Constituição e os 'quatro' poderes” de uma seleção de estudos sobre efeitos da Carta atual. Para Werneck Vianna (2008, p. 100), o constituinte, com o novo MP, “democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois a ele (...) confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,

ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade”. Esse acesso também é valorizado por Sadek (2008, p. 124): “Poucas vezes – se alguma – presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alcançando-se para o centro dos refletores. (...) [os] integrantes (...) vêm construindo uma nova identidade e se credenciando como interlocutores nas mais diversas áreas”.

É consensual entre analistas que as novas funções tornaram o MP brasileiro singular, sobretudo porque tantos órgãos congêneres atuam quase exclusivamente na persecução criminal. A imagem do MP como “quarto poder” se choca com a lentidão do Judiciário, pois muitas ações levam anos até a sentença definitiva. Às vezes, o juiz atende a pedidos liminares com decisões de efeito imediato, mas podem ser contestadas em instâncias superiores. Assim, a defesa judicial dos direitos difusos nem sempre se dá em tempo hábil, o que contribui para o recente aumento da atuação extrajudicial do MP, com as recomendações (alertas sobre ilícito que, se não for corrigido, pode motivar um processo judicial) e termos de ajustamento de conduta (acordos para revisão de ilegalidades). Entretanto, as iniciativas mais significativas ainda dependem, na maior parte das vezes, do ritmo do trabalho do Judiciário e da Polícia.

A renovação do MP não se deu sem uma divisão interna. Segundo Sadek (2000), uns membros, pelo receio com a politização e mediação do MP (e abandono da atuação penal), defendem uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle; outros, com olhar positivo aos avanços obtidos em 1988, preferem um órgão vocacionado à defesa dos interesses da sociedade. Em estudo sobre formas de atuação dos promotores, Silva (2001) criou uma tipologia de perfis diametralmente opostos dos membros do MP – “promotor de fatos” e “promotor de gabinete” – que contrasta visões face às mais novas atribuições do MP.

O tipo ideal *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica. O tipo ideal *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro da esfera jurídica e o desconforto com as fronteiras imprecisas entre atribuições judiciais e extrajudiciais. (SILVA, 2001, p. 22)

A capacidade do MP de nacionalizar um debate sobre políticas a serem implantadas foi frisada pelo procurador do Trabalho Cássio Casagrande (2008, p. 276): “em função desta grande capacidade de alimentar os ‘fluxos de deliberação’ do sistema político que ganham relevo as ‘políticas internas’ do Ministério Público,

materializada pelo estabelecimento de programas de ação e pautas de prioridades”. Além de reforçar a importância da coordenação de questões prioritárias e de estratégias de ação, o autor chama a atenção que o MP pode ter questionada a legitimidade de agir nos casos de “iniciativas individuais tomadas unicamente sob a bandeira da independência funcional (...) deslocadas da realidade social e política” (Ibid., p. 277). Membro do MP paulista, Macedo Jr. (1999) crê que a Constituição formalizou o novo perfil do MP, mas não garantiu a efetivação de sua vocação pró-ativa: sinais de empenho e vontade política de adoção dessa identidade contrastam, por vezes, com pressões corporativas e falta de vontade do MP e seus líderes. Haveria “uma situação esquizofrênica, meio moderna, meio tradicional, meio agente, meio opinativa (ou parecerista), meio advogado, meio juiz, algumas vezes envolvida com os problemas concretos da sociedade, outras vezes alheia a estes sob o manto da neutralidade e distanciamento” (Ibid., p. 255).

O risco de discricionariedade do MP e o potencial da atuação extrajudicial foram suscitados por cientistas sociais. Para Kerche (2007), houve uma *quasi*-abdicação dos políticos em relação ao MP,³ que o protegeu razoavelmente de injunções político-partidárias, mas não afastou a necessidade de sua prestação de contas, até para evitar discricionariedades: “O argumento de que os promotores e procuradores somente cumprem a lei, não precisando, por este motivo, de instrumentos de *accountability*, não se sustenta” (Ibid., p. 277). Asensi (2010) viu a atuação judicial do MP como “ponta do iceberg” de seu potencial para efetivar direitos, já que sua atuação extrajudicial supera a efetivação centrada no juiz e propõe atuações alternativas que substituem a judicialização da saúde e outras questões por sua juridicização.⁴ Em outro artigo (Grangeia, 2013), notei que a atuação do MP em certas causas pode se legitimar via interações com entidades civis como ONGs. Os estudos de caso deste trabalho interpelam proposições aqui repassadas.

³ “A avaliação de que ocorreu apenas uma delegação é simplificadora no sentido de não identificar a criação de uma série de instrumentos, muitos deles previstos constitucionalmente, que dificultam a intervenção do governo ou do Poder Legislativo nos rumos da organização. Por outro lado, afirmar que houve uma abdicação não explica que a independência orçamentária do Ministério Público, por exemplo, seja apenas relativa. Assim, entre abdicação e delegação, surge um fenômeno intermediário: alto grau de autonomia, embora com alguns poucos instrumentos de *accountability*” (KERCHE, 2007, p. 263).

⁴ A judicialização é o processo em que a Justiça se torna alternativa à resolução de conflitos coletivos por ter funções de controle dos três poderes. Já a juridicização é a discussão de conflitos do ponto de vista jurídico.

3. PFDC e especialização em grupos de trabalho

Na defesa da Constituição, o titular da PFDC, procuradores dos Direitos do Cidadão nas capitais e seus pares em outros municípios podem, por iniciativa própria ou representação alheia, notificar autoridades para prestarem informação dentro de um prazo. Com tal retorno, o procurador dos Direitos do Cidadão (PDC) deve, se concluir que houve algum desrespeito a direitos constitucionais, notificar o responsável para esse desrespeito não continuar ou não se repetir. Se essa notificação não for atendida, caberá àquele procurador levar a causa à Justiça. Como uma função da PFDC é coordenar a atuação dos PDCs, dando-lhes subsídios e promovendo ação unificada nacionalmente, uma estratégia adotada no início dos anos 2000 foi criar grupos de trabalho (GTs) especializados em alguns temas, a exemplo do que se vê em outras frentes de atuação no MPU e MPs estaduais, onde a capilarização das estratégias se dá pelos Centros de Apoio. Cada GT tem objetivos, prioridades e linhas de atuação específicas.⁵

Na *Agenda da Cidadania para 1999* (Brasil/MPF, 1998), ata do VI Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão (ENPDC), cinco áreas foram eleitas prioritárias pelos 56 signatários: saúde; entidades filantrópicas e sua fiscalização; direitos humanos e criminalidade; assistência social e pessoas com deficiência; e reforma agrária. Em cada área, foram indicadas até uma dezena de estratégias de atuação. Os ENPDCs se tornaram anuais e “marcados pela busca em definir com mais precisão as matérias de atribuição dos PDC, de institucionalizar procedimentos, de fixar prioridades e prazos, de autoavaliar-se”, segundo a então procuradora federal dos Direitos do Cidadão, Ela Wiecko (2006, p. 1). Assim sendo, as resoluções desses encontros informam muito da defesa de direitos constitucionais pelo MPF.

Um desafio desde cedo da PFDC foi a formação de parcerias com instituições públicas e civis, nacionais e internacionais, que favorecessem a atuação sem prejuízo à sua autonomia. Tal rede pode sujeitar o MP a riscos como a cooptação, com a incorporação de representantes politicamente mais ativos a um dos três poderes, ou perda da inovação, devido a uma eventual dependência (financeira, p. ex.) de outros

⁵ Visando à coordenação e revisão de trabalhos de PDCs (ex.: julgando arquivamentos e declínios de atribuição), foram criados em 2013 núcleos descentralizados da PFDC em cinco capitais. Entre a especialização temática nos GTs e a descentralização da atuação em tais núcleos, o primeiro processo é mais representativo do que investigo.

agentes estatais. Dificuldades da aliança foram explicitadas em 2003: “Passamos a conviver com grandes indagações, dúvidas e, por que não dizer, algum descrédito advindo da sociedade com a própria capacidade de atuação (...) pessoas, as instituições e organizações sentiram a paralisação dos projetos que se encontravam em andamento” (RPFDC 2003, p. 3). Uma ameaça destacada naquele relatório anual foi a falta de recursos para custear viagens da titular da PFDC para acompanhar iniciativas fora de Brasília, o que foi sanado, segundo esse texto, com o apoio do Executivo. Discuto outras vicissitudes da PFDC adiante. Por ora, exponho seus atuais e primeiros grupos de trabalho:

Tab. 1 – Grupos de trabalho atuais e iniciais da PFDC

GTs atuais (2017)	Ano de criação	GTs iniciais (2001)	Ano de término
Comunicação social	2004	Discriminação racial (depois, Discriminação)	2004
Direito à memória e à verdade	2010	Educação	–
Direitos da criança e do adolescente	2016	Padronização de ofícios da cidadania	2004
Direitos sexuais e reprodutivos	2005*	Políticas públicas	2004
Direitos humanos e empresas	2016	Regramento do inquérito civil público	2003
Educação (Educação em Direitos Humanos, pós-2016)	2001	Sistema prisional e segurança pública	2004
Inclusão para pessoas com deficiência	2005	Tortura	2004
Prevenção e combate à tortura	2015	Trabalho escravo	2004
Reforma agrária	2008	GTs extintos: Efeitos da corrupção (2002-4), Impactos sociais dos megaeventos e Moradia adequada (2010-12), Segurança pública (2005-07) e Sistema prisional (2007-15). Grupos convertidos em Relatorias Temáticas em 2016: Direito à Alimentação Adequada (2004-16), Previdência e Assistência Social (2006-16).	
Saúde	2003		
Saúde mental	2017		

* GT extinto entre 2012 e 2016.

Fontes: Brasil/MPF, 2001, 2017 e portarias do MPF.

4. GT Educação: de curso interno à participação

Da proposta de criar um GT Educação, no ENPDC de 2001, à portaria que o instituiu, menos de um mês se passou. O grupo tinha 17 membros e cinco metas:

atuar junto ao governo federal para a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (1995-2004); estudar garantias ao acesso ao ensino público; agir pela inclusão escolar das pessoas com deficiência; assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; e fiscalizar o uso de recursos e programas federais. As primeiras decisões foram propor o curso “Educação como direito humano” à Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), escalar duplas de membros para estudos prévios de legislações e jurisprudências – de ensino superior e verbas públicas da educação – e pedir às PRDCs levantamentos de materiais de interesse do GT e de entidades, governamentais ou não, atuantes na educação.

Duas prioridades foram reafirmadas em 2002: programas e recursos federais no ensino básico (merenda, livro didático, Fundef etc.); e ensino superior (recursos, fundações de apoio, autonomia etc.). Frisaram-se demandas como adaptar métodos de ensino e convívio de alunos com e sem deficiência – a inclusão foi tema da cartilha “O acesso de pessoas com deficiência às classes e escolas comuns da rede regular de ensino”, uma das primeiras publicações da PFDC, com revisão de leis e orientações a pais e docentes. As prioridades seguintes tiveram descontinuidades (*v. tab. 2*). Após três anos sem atividades registradas, o GT foi recriado no fim de 2006 a partir de portaria de um ano antes. Nenhum dos quatro membros de 2006/07 participou dos anos iniciais, o que certamente impactou sua curva de aprendizado e atuações.

Tab. 2 – GT Educação: temas prioritários (2001-2016)

Período	Temas prioritários
2001-02	Programas e recursos federais para ensino básico; e ensino superior.
2003	Fundações de apoio; poder de polícia do MEC; filantropia; e qualidade do ensino básico e equalização do acesso.
2006-07	Fundeb; novas disciplinas; capacitação de professores em educação inclusiva; cotas nas universidades; Bolsa Família; e vestibulinhos.
2008-09	Política nacional de educação do adolescente em conflito com a lei; recursos constitucionais para educação (DRU); e novas disciplinas e educação inclusiva.
2009-10	Capacitação docente para novas disciplinas; Bolsa Família; diplomas médicos estrangeiros; cartilha eletrônica; ensino a distância; seleção de pós-graduação; colégios militares; política educacional para jovem em conflito com lei/Sinase.
2011	Instituições federais de ensino; instituições privadas de ensino superior; programas do FNDE; e avaliações como o Exame Nacional do Ensino Médio.
2012	Ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena; acesso à informação de políticas educacionais; e fiscalização do ENEM.
2013-15	Ministério Público pela Educação (MPEduc, lançado em 2014); e ENEM.
2016	Combate a violências ligadas à diversidade; ocupação de instituições de ensino.

Fontes: RPFDCs, resoluções dos ENPDCs e atas de reuniões do GT.

As reuniões do GT tratam de muitos temas além dos prioritários, inclusive prioridades de períodos anteriores. Mas quais foram as estratégias de atuação adotadas? Para responder essa questão, aprofundo a análise de documentos oficiais em três anos: o primeiro, o mais recente e o ponto médio, ou seja, 2001, 2008 e 2016. Ao centrar minha atenção nesses anos em especial, lanço luz ao leque de possíveis iniciativas e comparo-as ao longo do tempo.

No relatório anual da PFDC de 2001, a pretensão do GT era ampla: “análise e diagnóstico da política nacional de educação, do acesso e qualidade do ensino e da gestão dos recursos públicos na área da educação, com o objetivo de traçar linhas de atuação do MPF para a melhoria da educação no País” (RPFDC 2001: 31). Seus membros planejavam o curso “Educação como direito humano” e estudavam as referidas legislações e jurisprudências quando, na sua segunda reunião, ouviram técnicas do Ministério da Educação traçarem um panorama do ensino superior, focalizando rotinas e critérios de credenciamento e reconhecimento de cursos de interesse de instituições de ensino. Na ocasião, foi planejada reunião com o Conselho Nacional de Educação e Fundo de Desenvolvimento da Escola (sem citações

posteriores) e se elegeram quatro focos: parâmetros curriculares nacionais; plano nacional do livro didático; educação de menores infratores; e desempenho do ensino superior.⁶

O primeiro ano do GT Educação foi considerado como “basicamente de capacitação” (Brasil/MPF, 2006a, p. 22). Citaram-se, sem detalhamento, pontos a estudar mais: desvios de recursos (com trocas com GT Combate à Corrupção); irregularidades em cursos superiores; falta de vagas para cursos públicos noturnos; descumprimento da gratuidade em instituições oficiais; excesso ou falta de vagas em certos locais; e falta de política de capacitação de professores. Na reunião após quase um ano do grupo, à qual compareceram 19 de seus 24 integrantes, foi adiado o debate sobre a ideia de dividir o grupo por ensino básico e superior.

No Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão em 2008, foram deliberadas algumas diretrizes de atuação aos procuradores em diversos temas educacionais:

- *Ensino de filosofia, sociologia, história e cultura afro-brasileiras e indígena*: fiscalizar o cumprimento das leis sobre essas disciplinas;
- *Educação inclusiva*: acompanhar, com GT Inclusão, ações do Ministério e Secretarias de Educação na capacitação de professores em educação inclusiva, Libras e Braille;
- *Cotas em faculdades*: fazer relatório da situação normativa e jurisprudencial nos estados quanto à implantação de cotas étnico-raciais no ensino superior; e
- *Recursos vinculados à educação*: estudar contestar no STF a norma da Desvinculação de Recursos da União e apurar descumprimentos de repasses mínimos da educação.⁷

Reunidos com dirigentes do MEC em 2008, membros do GT os questionaram sobre o credenciamento de cursos de nível superior, inclusive pós-graduação, a exclusividade de bolsas a pós-graduandos selecionados em processos legais e impessoais e sobre os programas Universidade para Todos (ProUni) e Financiamento Estudantil (Fies). Nesse caso, o GT apuraria a legalidade de reajustes de prestações

⁶ A especialização buscada dentro do MPF no direito à educação se alinhou a iniciativas paralelas ou precursoras de MPs estaduais e de associações de magistrados, mobilizados por desafios como a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). Autores como Garcia (2006) lançam luz à efetivação desse direito.

⁷Outras diretrizes tratavam de: revalidação de diplomas cubanos de medicina, fiscalização de vestibular, acesso a pós *lato sensu*, mensalidade em colégios militares, educação ambiental e profissionalização do jovem em conflito com a lei.

junto à Caixa e a política de informação ao mutuário sobre a evolução das prestações durante o financiamento e a exigência de fiador.

O GT se concentrou entre 2014 e o início de 2016 no projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc), em que MPF e MPs estaduais firmavam a educação básica de qualidade como direito e que se apoiou no apoio de cidadãos, gestores públicos e conselhos sociais (Alimentação Escolar e de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, p. ex.) – daí seu slogan “escola com participação”. Sua dinâmica se dá por etapas: apurar dados das condições das escolas; convocar audiências públicas para discutir a qualidade do ensino; visitar escolas para registrar suas condições e se aproximar da comunidade; fazer diagnóstico das principais demandas locais; expedir recomendações para gestores públicos sanarem as irregularidades; e, por fim, convocar outra audiência pública para divulgar iniciativas e omissões dos gestores.

Em dois anos, o projeto alcançou 253 municípios e 6.268 escolas, beneficiando mais de 1,9 milhão de alunos e 113,7 mil profissionais de educação (RPFDC 2016). Mais de 100 membros do MPF e MPs estaduais visitaram 528 escolas, fizeram 113 audiências públicas e expediram 1.127 recomendações a autoridades. No I Seminário do MPEduc, no ano anterior, procuradores em Alagoas, Amazonas e Roraima relataram êxitos como melhorias em salas de aula, organização de bibliotecas e reformas de edifícios. A necessidade de o grupo abrir frentes além do MPEduc, explicitada no ENPDC 2015, viria a ser suprida no ano seguinte.

No segundo semestre de 2016, com a nova titular na PFDC, o grupo foi renomeado como GT Educação em Direitos Humanos “com o objetivo de promover o debate mais amplo sobre o direito à educação na perspectiva da inclusão e permanência na escola, criando metas de atuação coordenada entre os Procuradores dos Direitos do Cidadão” (RPFDC 2016). Uma prioridade declarada na área foi reforçar iniciativas voltadas ao fim da homofobia, racismo e outras violências ligadas à diversidade. O GT redigiu nota técnica defendendo a legitimidade das ocupações de estabelecimentos públicos de ensino por estudantes contrários à reforma do ensino médio (MP nº 746) e à proposta de emenda constitucional para limitar gastos públicos (PEC nº 55). Na nota enviada ao Ministério da Educação, universidades e institutos federais e membros do MPF – nesse caso como subsídio para a atuação no tema –, o grupo propôs tratar aquelas ocupações como evento político-constitucional, e não como crime, sem prejuízo de apuração, administrativa e criminal, de eventuais

abusos (Nota Técnica PFDC nº 11/2016). As ocupações estudantis, como notado no documento, tiveram oposição de parte da comunidade escolar sob a justificativa de afetarem a continuidade das aulas. Casos como esses ensejariam, para a PFDC, a atuação extrajudicial do MP de negociar uma solução pacífica entre as partes.⁸

5. GT Saúde: manuais e outros meios de coordenação

Em um balanço sobre a atuação dos três poderes na área da saúde, Baptista e coautoras (2009) lançam uma questão pertinente: “Que critérios têm sido utilizados por esses poderes [Judiciário e MP] nas suas orientações?”, perguntam, notando que “a ação do Judiciário e do MP é fragmentada entre milhares de autoridades que, face à carência de parâmetros objetivos do Poder Executivo e mesmo da lei, muitas vezes passam a definir critérios próprios para decidir e julgar” (Ibid., p. 837). Vejamos alguns subsídios para respostas parciais a tal questão.

Idealizado no encontro dos procuradores dos Direitos do Cidadão de 2003, o GT Saúde tinha as razões oficiais de: capacitar procuradores para acompanhar políticas públicas, inclusive a execução orçamentária da União; qualificar estratégias do MPF para a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS); e assumir o papel do MP nesse processo. Quatro eixos norteariam a atuação: financiamento; controle social; descentralização; e acesso e qualidade. Seus primeiros planos incluíam o estudo da legislação e jurisprudência sobre a saúde e pedido às PRDCs de levantamentos de entidades atuantes na saúde e de materiais de interesse do GT.

À época, uma ação civil pública contra o Estado do Rio de Janeiro foi proposta pela PRDC/RJ para condená-lo a reparar os danos com a não alocação de mais de R\$ 396 milhões na saúde entre 2000 e 2002. A reparação pleiteada deveria ser um aporte proporcional (e atualizado) daquele valor nos programas previstos no Plano Estadual de Saúde (o processo veio a ser extinto sem análise de mérito por alegada ausência de condições da ação). Essa iniciativa ilustra tanto uma estratégia possível para atuar no financiamento à saúde, bem como a vicissitude dos obstáculos processuais inerentes à atuação do MPF pela via judicial.

Dois anos depois, o grupo entregou à PFDC a minuta de um manual de

⁸ No Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o GT Educação, da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, desenvolve desde 2016 ações como o projeto de educação em direitos humanos “João Cidadão”, uma recomendação sobre o controle do MP quanto ao gasto mínimo em educação e uma audiência pública sobre os riscos de subfinanciamento da educação e saúde pública no Brasil. Seria outro bom objeto de estudo de caso.

atuação do MPF em defesa do direito à saúde (os GTs Alimentação Adequada e Inclusão fizeram outros), baseada em manuais do MP/MG e MP/RS. Na introdução do manual, concluído em 2007, o GT expôs suas prioridades: medicamentos excepcionais e o cumprimento da EC 29/2000.

- *Medicamentos excepcionais*: procedimentos mais bem instruídos evitariam pedidos mais em prol de laboratórios do que da população e assegurariam maior abrangência; e
- *Financiamento da saúde*: o MPF zelaria pelo gasto adequado dos recursos públicos, sem descuidar da universalidade e integralidade no atendimento; e viabilizaria a fonte orçamentária dos recursos para se atender àquelas demandas de medicamentos.⁹

O impacto financeiro de ordens judiciais pelo acesso a medicamentos excepcionais vinha preocupando gestores, que, para reduzir tais demandas, se aproximavam do MP e do Judiciário demonstrando seus impactos orçamentários, inclusive na aquisição de outros medicamentos.¹⁰ Daí a articulação interna dos temas prioritários ao GT em 2004-05 (*v. tab. 3*).

⁹O MPF/DF chegou a fazer recomendação para ministros da Fazenda, Planejamento e Saúde cumprirem a EC 29/2000, suplementando aplicações de quase R\$ 5,5 bilhões na área de saúde, além de medidas, como não incluir Bolsa Família como gasto em saúde. Uma nota técnica de resposta citou nove questões que teriam sido ignoradas no cálculo daquele passivo, como a aprovação, pelo TCU, de valores aplicados pelo governo com a EC 29/2000.

¹⁰ Uma rica análise de um processo com tal fim é o primeiro estudo de caso de Werneck Vianna e Burgos (2005).

Tab. 3 – GT Saúde: temas prioritários (2003-2016)

Período	Temas prioritários
2003	Financiamento; controle social; descentralização; e acesso e qualidade.
2004-05	Acesso a medicamentos excepcionais; e cumprimento da EC n. 29/2000.
2006-07	Medicamentos excepcionais; financiamento à saúde; terceirização do SUS; ética em pesquisas em seres humanos; e saúde mental.
2008-09	Estrutura do Ministério da Saúde; e ações visando Objetivos do Milênio/ONU (menor mortalidade infantil, saúde materna melhor e eliminação da hanseníase).
2010-11	Acompanhamento de Objetivos do Milênio; acesso a medicamentos excepcionais; e atualização dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas.
2012	Financiamento da saúde; e legalidade da Empresa Bras. de Serviços Hospitalares.
2013	Saúde materna; mortalidade infantil; eliminação da hanseníase; assistência farmacêutica; saúde mental; e programa Mais Médicos.
2014-15	Incorporação de medicamentos ao SUS; financiamento do SUS; e mortalidade materna e infantil.
2016	Planos de saúde acessíveis; e ingresso irrestrito de capital estrangeiro na saúde.

Fontes: RPFDCs, resoluções dos ENPDCs e atas de reuniões do GT.

Ainda nos primeiros meses do GT, um de seus membros foi instado a apresentar problemas da atuação do MPF na área de saúde e destacou dois desafios – rotatividade dos membros e modelo herdado da área criminal – que se aplicam à tutela dos demais direitos coletivos, e não só à saúde. Para enfrentar tais questões, era proposta a abertura de procedimento formal para iniciar atuação, por favorecer a memória do trabalho e sua coerente continuidade, além da atuação conjunta com os MPs estaduais e do Trabalho.¹¹ Outros membros fizeram relatórios sobre temas como financiamento à saúde e controle social na saúde – este propunha que o MP efetivasse parcerias com os Conselhos de Saúde, por três motivos: suas missões institucionais; legitimidade devido à representatividade social; e conhecimentos dos problemas da área.¹²

A partir dos relatórios, o grupo traçou estratégias para: (i) curto prazo: reunir sugestões ao projeto de lei complementar sobre o SUS; (ii) médio prazo: para acompanhar vinculação dos recursos, aproximar-se mais dos MPs estaduais e dos

¹¹ O livro organizado por Axt (2015) contribui ao debate da expertise de MPs estaduais com TACs, por exemplo.

¹² Tal relatório destacou duas iniciativas do MPF-MS: a ação civil pública em prol do acesso dos Conselhos a extratos das contas do Fundo Municipal de Saúde; e representação de inconstitucionalidade contra a lei estadual que estabelecia o secretário de saúde como presidente do Conselho Estadual.

Tribunais de Contas; e (iii) longo prazo: atuar com envolvidos na implantação da emenda constitucional 29/2000.

O acesso aos medicamentos excepcionais e o cumprimento da emenda constitucional perderam prioridade após a ESMPU editar os referidos manuais de atuação e os procuradores, no ENPDC 2008, concentrarem a atuação do GT “diretamente no Ministério da Saúde, para que sejam resolvidos problemas estruturais, consideradas as realidades locais das ações e serviços de saúde no território brasileiro” (depois, se incluíram os serviços de saúde mental).

No biênio 2008/2009, as estratégias adotadas pelo grupo variaram conforme a questão:

- *Objetivos do Milênio* (mortalidade infantil, saúde materna, HIV/Aids, malária e outras doenças): após discutir ações com Pastoral da Criança, Unicef, CFMEA e Inesc e pedir dados do Ministério da Saúde, GT decide priorizar o controle e avaliação de políticas e coordenar atuação nos municípios críticos para o cumprimento das metas;¹³
- *Saúde mental*: após reunião com a Coordenação de Saúde Mental, o grupo focalizou os acompanhamentos de (i) dados sobre a desinstitucionalização do tratamento e a atuação do MPF, (ii) ações sobre a atenção em saúde mental de crianças e adolescentes e (iii) ações do Ministério da Saúde para garantir atenção à saúde mental dos presos;¹⁴
- *Medicamentos excepcionais*: propôs recomendação para Ministério revisar protocolos clínicos sobre os medicamentos excepcionais e normatizar o processo de incorporação de novos medicamentos, visando a celeridade, transparência e participação social; e
- *Financiamento da saúde*: o MPF/DF expediu recomendação para os ministros da Fazenda, Planejamento e Saúde cumprirem a Constituição (Emenda nº 29/2000) providenciando suplementação de aplicações de quase R\$ 5,5 bilhões na área de saúde, entre outras medidas, como não incluir Bolsa Família como gasto em saúde.¹⁵

¹³ Em caso pontual, um membro do GT teve reunião no Ministério da Saúde, em maio de 2009, para acompanhar ações contra a Influenza A (H1N1), gerada por um novo subtipo viral.

¹⁴ Nesse terceiro caso, em atuação conjunta com o GT Sistema Prisional.

¹⁵ Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento responderam à recomendação com uma nota técnica citando nove questões que teriam sido desconsideradas pelo MPF/DF no cálculo do passivo de R\$ 5,5 bilhões. Tais questões incluíam a exclusão de recursos do Bolsa Família do conceito de “ações e

Tal como o grupo da PFDC para a educação, o GT Saúde chegou ao ENPDC de 2015 aberto a sugestões para futuros trabalhos. Naquele balanço, notam-se estratégias novas para questões tratadas há mais de uma década pelo GT, gestores públicos e profissionais da área:

- *Incorporação de medicamentos ao SUS*: tendo reunido listas com os 20 medicamentos mais demandados individualmente no Judiciário, o GT identificaria o alcance (local ou nacional) de decisões pela incorporação visando uma atuação coordenada dos PDCs;
- *Financiamento do SUS*: o GT avaliaria os resultados de inquéritos civis – abertos sob diretriz da PFDC – para cobrar a realização de audiências públicas prestando contas da gestão local do SUS. A ideia seria analisar outras possíveis estratégias de coordenação (GT planejou ainda atualizar manuais de atuação nessa questão e medicamentos); e
- *Mortalidade materna e infantil*: estava nos planos do GT um projeto de coordenação para os PDCs com foco em vigilância do óbito, cumprimento da lei do acompanhante e no direito da vinculação da gestante à maternidade. Um avanço nos meses anteriores fora o mapeamento de inquéritos civis para apurar a implantação da Rede Cegonha (política de atenção à saúde materno-infantil) e analisar estratégias de coordenação.

Em 2016 e início do ano seguinte, duas notas técnicas do GT Saúde sinalizaram para novas pautas. Elas contestavam a Lei nº 13.097/2015, que autoriza o ingresso irrestrito de capital estrangeiro na área de saúde (Nota Técnica PFDC nº 8/2016) e a proposta de Plano de Saúde Acessível, do Ministério da Saúde (Nota Técnica PFDC nº 3/2017). Os documentos são demonstrações da disposição do MPF de questionar iniciativas do Legislativo e Executivo em arenas no Judiciário – a nota de 2016 visa julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 5.435) – ou fora da Justiça – a nota mais recente foi enviada a título de apreciação de viabilidade técnica para a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Neste caso, o GT concluiu que a proposta de “planos de saúde acessíveis” levada à ANS “não oferece vantagens ao setor público. Ao contrário, desorganiza o SUS, em clara ofensa à sua disciplina constitucional, e não é sequer garantia de benefício aos seus eventuais consumidores”.

serviços públicos de saúde” desde 2007 e a aprovação, pelo TCU, dos valores aplicados pelo Executivo em cumprimento à EC nº 29/2000.

Na conclusão a seguir, recapitulo estratégias como essas para discutir minha questão.

6. Conclusão

A trajetória de dois grupos de trabalho do MPF retrata exemplarmente o progressivo fortalecimento do MP, ampliado, sobretudo, a partir da Constituição de 1988. Mas a expansão de seus poderes seria insuficiente para esclarecer sua atuação na esfera não penal, o que me fez examinar decisões dos procuradores dos Direitos do Cidadão (PDCs) e iniciativas para sua especialização. Este estudo trouxe subsídios à apreensão da atuação política do MP brasileiro.

Os estudos de caso evidenciam que não basta conciliar as garantias aos indivíduos e ao processo legal com a atuação proativa pela efetivação de direitos, como se poderia deduzir das decisões internas tratadas outrora (SADEK, 2000; SILVA, 2001, p. ex.). Quanto à proatividade na efetivação de direitos, há dissensos até naturais sobre os fins e ainda mais sobre os meios. Em que pesem os ganhos da especialização, um desafio que persiste no MPF é equilibrar bem os princípios da independência funcional e da unidade para não haver desarticulação, quando se priorizar a independência, ou inibir a autonomia, ao se privilegiar o princípio da unidade.

A análise da trajetória dos GTs Educação e Saúde põe em relevo desde a permanência de pautas como o acesso a medicamentos excepcionais e o financiamento do SUS até a ruptura na curva de aprendizado, como a inatividade de um dos grupos por três anos. Um GT avançou de uma capacitação interna até uma conscientização externa do direito à educação; o outro se consolidou por distintos esforços de coordenação, como os manuais de atuação e levantamentos de inquéritos e ações, entre outros. Relatórios, resoluções, atas de reuniões e outros materiais foram reveladores de critérios, prioridades e estratégias de defesa de direitos sociais, interpelando indagações recorrentes.

Na história recente da PFDC e seus GTs, fica clara a sobreposição dos tipos ideais de Silva (2001) – esperável, por ser uma construção para fins analíticos. A julgar por estratégias abordadas aqui, um procurador deve dosar sua face “promotor de fatos”, que valoriza procedimentos extrajudiciais e age como articulador político – vide a recomendação do MPF-DF para a União cumprir a EC 29/2000 –, e “promotor

de gabinete”, que privilegia a atuação por meio dos autos judiciais, como na ação para o Estado do Rio de Janeiro também executar os repasses mínimos à saúde. Os levantamentos sobre inquéritos e ações na área de saúde sugerem que tal convergência entre o foco em fatos e nos gabinetes pode ser mais explorada, de modo a lastrear mais as medidas judiciais em iniciativas fora dos gabinetes e a evitar que atos extrajudiciais careçam de amparo no saber sólido de virtudes e vícios da jurisprudência.

Merece ser aprofundada ainda a análise – e a adoção, diga-se – dos instrumentos de *accountability* do MP, que inibem atuações discricionárias bem como ajudam a legitimar mais suas iniciativas na esfera cível. Quanto aos sinais de uma substituição da judicialização pela juridicização – por exemplo, quando o MP questiona o Ministério da Educação sobre o ProUni e o Fies ou interpela o Ministério da Saúde sobre as ações contra a Influenza A –, cabe examinar melhor o quanto se dá uma mera substituição da judicialização pela juridicização ou se ocorreria mais, como suponho com base neste estudo, a complementação de tais processos.

Em resposta a questionamentos sobre a legitimidade da intervenção do MP em certas causas, é imprescindível, e não só recomendável, a especialização de seus membros, por meio de cursos, intercâmbios com especialistas, estudos (jurídicos ou não), manuais de atuação etc. A atuação pode se legitimar ainda via interações com entidades civis como ONGs, no âmbito judicial ou extrajudicial e com menor ou maior formalidade (Grangeia, 2013), e estatais, tal como o MPeduc põe em evidência com órgãos voltados à educação.

Relatórios e outros documentos da PFDC e seus GTs ajudam a responder a questões apresentadas por estudiosos do fortalecido MP e pelos próprios procuradores. A coordenação dos PDCs por um órgão especializado nos direitos constitucionais favorece o combate aos dois problemas apontados por um dos primeiros integrantes do GT Saúde: a rotatividade dos procuradores dos Direitos do Cidadão devido a promoções e remoções; e a inadequação, para a defesa de direitos difusos, dos instrumentos adotados pelo MP na persecução criminal. Com a integração viabilizada por estruturas como os GTs, inibe-se o risco de perdas decorrentes da rotatividade dos procuradores e se provê instrumentos para a judicialização ou a juridicização. É comum medidas extrajudiciais sucederem tentativas frustradas ou ainda pendentes de obter soluções no Judiciário. Em outros

casos, tais iniciativas vêm da avaliação de que a Justiça, quando tarda, se torna falha. De um modo ou outro, busca-se a justiça não só pela via judicial.

Referências

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

ASENSI, Felipe D. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis**. v. 20, n.1. 2010. p. 33-55.

AXT, Gunter (org.). **Histórias de vida: mulheres do Direito, mulheres no Ministério Público**. Florianópolis: Memorial do MPSC, 2015.

BAPTISTA, Tatiana; MACHADO, Cristiani; LIMA, Luciana. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 14, n. 3. 2009. p. 829-829.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Agenda da Cidadania para 1999**. Brasília: MPF, 1998.

_____. **Grupos de trabalho: Educação (2001-03)**. Brasília: MPF, 2006a.

Disponível em

<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/gt_encerrados/gt_enc_educacao.pdf>, acesso em: 17/06/2017.

_____. **Grupos de trabalho: Saúde (2003)**. Brasília: MPF, 2006b. Disponível em

<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/gt_encerrados/gt_enc_saude.pdf>, acesso em: 17/06/2017.

_____. **Diretrizes temáticas PFDC**. Brasília: MPF, 2012.

_____. **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**. Brasília: MPF, 2016.

Disponível em <pfdc.pgr.mpf.mp.br>, acesso em: 17/06/2017.

CASAGRANDE, Cassio. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Revista Forense**. v. 383, p. 83-112. 2006.

GRANGEIA, Mario Luis. Três parcerias do Ministério Público com ONGs: novos diálogos entre Estado e sociedade. **Política & Sociedade**. v. 12, n. 23. 2013. p. 67-95.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**. v. 50, n. 2. 2007. p. 259-279.

MACEDO Jr., Ronaldo P. O quarto poder e o terceiro setor: o Ministério Público e as organizações não governamentais sem fins lucrativos – estratégias para o futuro. In: VIGLIAR, José M., MACEDO Jr., Ronaldo P. (coord.) **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas. p. 248-263.

MACIEL, Débora A. **Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo**. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo. USP/FFLCH, 2002.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (org.) **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000. p. 11-37.

_____. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (org.) **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008. p. 110-129.

SILVA, Cátia A. **Justiça em jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça. São Paulo: Edusp, 2001.

WERNECK VIANNA, Luiz. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (org.) **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008. p. 91-109.

_____; BURGOS, Marcelo B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. **Dados**. v. 48, n. 4. 2005. p. 777-843.

WIECKO, Ela. **Palestra de abertura do XII ENPDC**. Brasília: MPF, 2006.

Outras fontes

- Relatórios anuais da PFDC (RPFDCs) desde 2001;
- Resoluções dos ENPDCs desde 1998; e
- Atas de reuniões e Notas Técnicas dos GTs Educação e Saúde.

Recebido em Junho de 2017
Aprovado em Novembro de 2017

