

Autor: Flávio Carneiro
Apresentação: Raquel Silveira



Ministério Público e Controle de Políticas Públicas:

Uma Análise Interdisciplinar Entre o Campo
de Públicas e o Direito Durante a Pandemia
de Covid-19 no Rio Grande do Norte

Tabela 1



CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – CEEINTER

CNPJ 30.704.187/0001-75

Sede: Avenida Marechal Castelo Branco 65 - Sala: 808 -
Campinas São Jose - Santa Catarina CEP: 88.101-020, Brasil.

www.ceeinter.com.br E-mail: atendimento@ceeinter.com.br

Editor-chefe: Me. Ewerton da Silva Ferreira

Conselho Editorial

Dra. Lisianne Sabedra Ceolin, Brasil

Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado, Brasil

Dra. Jenny González Muñoz – Venezuela

Dra. Silvina Ines Merenson – Argentina

Dr. Emiliano Carretero Morales –Espanha

Dr. Alberto Elisavetsku – Argentina

Dr. Pablo Luiz Martins – Brasil

Dra. Dália Maria de Sousa Gonçalves da Costa - Portugal

Dra. Rita de Cássia Grecco dos Santos – Brasil

Diagramação

Kammilly Caroline da Silva

Os autores respondem individualmente pelos capítulos publicados na presente

O tema desta obra é instigante e traz algumas provocações político-jurídicas acerca das Políticas Públicas e do Direito diante das transformações da administração pública brasileira. Flávio Carneiro faz uma abordagem interdisciplinar sobre a legitimidade democrática do controle judicial das políticas públicas. Contribuição de valor aos estudiosos das Ciências Sociais Aplicadas e do Campo de Públicas.

Everkley Magno

*Membro da Academia de Ciências
Jurídicas e Sociais de Mossoró - ACJUS.*



FLÁVIO CARNEIRO

é Bacharel em Direito (UnP) e em Gestão de Políticas Públicas (UFRN), pós-graduado em Gestão Pública (IFRN) e, atualmente, mestrando no programa de Pós-Graduação em Gestão e Inovação em Saúde (PPGGIS/UFRN). Em 2023, foi nomeado membro da

Comissão de Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), sob coordenação de Prof.^a Dr.^a Vanice Valle (UFG), e se tornou membro fundador da Rede Brasileira Direito e Políticas Públicas (REDE DPP). Em 2024, foi homenageado pela Academia de Ciências Jurídicas e Sociais (ACJUS) com o Diploma de Honra ao Mérito Cultural e Educacional Magnífica Reitora Maria Gomes de Oliveira, em reconhecimento pelas contribuições ao Campo de Públicas e Direito.

Como discente do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas, participou do projeto de pesquisa “Controle judicial de políticas públicas a partir dos reflexos da pandemia da Covid-19: o papel do Poder Judiciário na etapa da implementação” e do projeto de extensão “Construindo soluções colaborativas para questões públicas judicializadas - uma parceria entre o Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e o Instituto de Políticas Públicas (IPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), sob orientação e coordenação da Prof.^a Dr.^a Raquel Silveira.

Durante seu despertar acadêmico, passou a integrar os grupos de pesquisa “JUSPOLÍTICA - Diálogos, historicidades e judicialização de políticas” da Universidade de Pernambuco (UPE), coordenado pela Prof.^a Dr.^a Flávia Santiago, bem como do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ) da Universidade Federal do Semiárido (UFERSA), coordenado pelo Prof. Dr. Albe-

nes Bezerra Junior.

Servidor público federal do Ministério da Saúde desde 2009, desenvolve projetos de gestão e inovação. Já ocupou diversos cargos de gestão e assessoramento, inclusive Superintendente Estadual Substituto no Rio Grande do Norte por duas vezes.

À Enedina, Denis, Fabíola e Regina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores e colegas que fizeram acreditar que era possível construir pontes entre saberes singulares, acreditando no valor da partilha de informações e no crescimento dela decorrente a partir de uma interdisciplinaridade concreta e não meramente formal originária e finda em discurso acadêmico. À Universidade Federal do Rio Grande do Norte por me ter oferecido oportunidades de ensino, pesquisa e extensão, fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus, pela compreensão da inevitável ausência quando estou dedicado às ideias, pensamentos e sua execução, fiadores do quanto me realizo pessoal e profissionalmente no mister de contínuo aprendiz.

Omnia vincit amor.



Sumário

21

Introdução

- Sobre a constituição do Campo de Públicas
- O diálogo interdisciplinar e as contribuições do Campo de Públicas ao Direito
- A estrutura tridimensional da interdisciplinaridade entre o Campo de Públicas e o Direito no controle de políticas públicas

33

A Interseção Entre O Campo de Públicas E O Direito

- Políticas públicas: a polissemia conceitual para entender a ação estatal
- Ciclo de políticas públicas: uma visão sequencial de racionalização do processo decisório

73

Os Contornos Juspolíticos Do Controle Sobre As Políticas Públicas

- A disfuncionalidade da Administração Pública como motivação para o controle de políticas públicas pelo sistema de justiça
- As limitações da aptidão decisória do sistema de justiça
- Tensões e conflitos interinstitucionais na dinâmica de repartição de funções estatais

91

Ministério Público: Instância de Poder Social e De Promoção da Cidadania no Sistema de Justiça

- Atuação política e transformação social no controle da Administração Pública
- A competência do Conselho Nacional do Ministério Público na uniformização e indução de procedimentos
- Os caminhos para a atuação sociopolítica do Ministério Público face à Administração Pública

116

A Atuação Do Ministério Público Do Rio Grande Do Norte Durante A Pandemia De Covid-19

- Contextualização da crise e o cenário de atuação do Ministério Público Estadual
- Ministério Público do Rio Grande do Norte: ator-chave na gestão de políticas públicas
- A Perspectiva Colaborativa e o Diálogo Interinstitucional

163

Considerações Finais

168

Referências



APRESENTAÇÃO

Esta publicação é resultado de múltiplos encontros.

O primeiro deles é o encontro do autor com a busca pela conexão entre sua formação original do Direito e sua trajetória formativa no Campo de Públicas. Como discente do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Flávio Carneiro vislumbrou as relações, ou melhor, as necessárias interconexões entre Campo de Públicas e Direito.

A partir da referida percepção, construiu um segundo encontro com a pesquisa, compreendendo que a partir dos esforços como pesquisador poderia ampliar a curiosidade que lhe é característica e, principalmente, alcançar as respostas de forma a contribuir com a aproximação entre o Campo de Públicas e o Direito, respeitadas as especificidades de cada um. Flávio Carneiro ingressou em projeto de pesquisa durante a Pandemia da Covid-19, emprestando seu aguçado instinto de compreensão para extrair respostas relevantes àquele momento. Os passos iniciais se deram no Projeto de Pesquisa “Controle Judicial de Políticas Públicas a partir dos reflexos da pandemia da Covid-19: o papel do Poder Judiciário na etapa da implementação” desenvolvido no Instituto de Políticas Públicas da UFRN. Em seguida, os passos na pesquisa se alargaram para alcançar espaços e atores diversos, como deve ser: novos voos para alcances mais altos.

O terceiro encontro foi uma ampliação quase natural: a participação na extensão como forma de aprofundamento das perguntas geradas a partir dos passos iniciais da pesquisa. De forma indissociável, pesquisa e extensão retroalimentaram a formação obtida, tornando possível que o autor enxergasse um vasto potencial contributivo do seu tema de pesquisa. A prática e a visão da realidade trouxeram para Flávio Carneiro a possibilidade de ampliar sua visão crítica. Pode-se citar a participação no Projeto de Extensão Construindo Soluções Colaborativas para Questões Públicas Judicializadas - uma parceria entre o Centro

Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal no Rio Grande do Norte e o Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - como um grande elo entre teoria e realidade na formação do autor e, ao mesmo tempo, um espaço em que deixou contribuições valiosas.

Foram esses encontros que fomentaram a elaboração da presente publicação: esse caminho alimentou uma formação que resultou em um Trabalho de Conclusão de Curso na segunda graduação escolhida pelo autor no Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas, do Instituto de Políticas Públicas da UFRN. A qualidade das contribuições demonstra o potencial do envolvimento e do encantamento vivenciados por Flávio Carneiro em cada etapa. A entrega de uma publicação à sociedade foi resultado de uma entrega anterior: a vivência de tantos espaços e encontros.

Não podemos esquecer: o encontro com o tema escolhido. O estudo das interrelações entre o Campo de Públicas e o Direito vem sendo explorado a partir de múltiplos olhares, perspectivas e caminhos metodológicos: no Direito, na Ciência Política, na Administração Pública. Agora, apresenta-se, aqui, a partir da intersecção. O tema da presente publicação denota o encontro do autor com o papel fundamental desenvolvido pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) e o destaque da atuação da instituição no estado nos últimos anos. A participação em discussões e publicações sobre o tema despertaram no autor a necessidade de ampliar a visão da sociedade em torno do tema, escolhendo as lentes do Campo de Públicas como caminho para destacar o potencial contributivo do MPRN, sem que deixasse em segundo plano sua formação no Direito.

Esses encontros já citados se fizeram acompanhar de encontros valorosos e calorosos com pessoas! As principais interconexões feitas ao longo da construção foram feitas com autores, com quem Flávio Carneiro buscava não somente conhecer por meio das linhas escritas, mas, principalmente, a partir das

redes sociais e, depois, dos encontros presenciais. Foram muitas pontes construídas, debates realizados e amizades iniciadas. O proveito obtido ultrapassou a esfera formativa usualmente esperada e alcançou a esfera da construção coletiva de novas redes e amizades. A presente publicação é também resultado do conhecimento de novas pessoas e de leituras que indicaram novas leituras e novos autores.

Apresentados os bastidores da construção da publicação a partir desse intenso rol de encontros, passemos a apontar o que o leitor encontrará ao se debruçar sobre uma reflexão inovadora: a publicação apresenta ao leitor, inicialmente de forma teórica, as interconexões entre o Campo de Públicas e o Direito, deixando como contribuição uma compreensão tridimensional da interdisciplinaridade explorada no capítulo 1. Em seguida, é possível obter uma visão sobre as políticas públicas, no capítulo 2, conhecendo o debate com base na lente de quem construiu uma dupla formação e busca equilibrar a compreensão. No capítulo 3, o debate em torno do controle de políticas públicas antecede a discussão sobre a atuação do Ministério Público, que se apresenta no capítulo 4. Por fim, o capítulo 5 apresenta a percepção dos contornos de atuação do Ministério Público do RN, a partir dos dados explorados pelo autor, ressaltando uma perspectiva colaborativa de grande contribuição para as políticas públicas no RN.

A publicação demonstra a valorosa potencialidade de atuação de profissionais e discentes do Campo de Públicas como pesquisadores sobre o tema do Controle de Políticas Públicas pelo Sistema de Justiça. Também, destaca a potencialidade e necessidade de inserção dos profissionais do Campo de Públicas em instituições do Sistema de Justiça, tornando ainda mais potente o diálogo colaborativo que tais instituições podem estabelecer com o Poder Executivo na consecução de suas competências e na concretização de direitos.

Por fim, retornaremos aos encontros...para que possa destacar a satisfação em, de alguma forma, ter participado da elabo-

ração de uma publicação que deixará novos caminhos abertos e novos olhares descortinados. Desejo a você uma excelente leitura e novas descobertas de caminhos e encontros possíveis.

Prof.^a Dr.^a Raquel Maria da Costa Silveira

Docente do Instituto de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNIRN).

PREFÁCIO

O projeto de transformação social proposto pela Constituição de 1988 nascia – como devem ser documentos fundantes – ambicioso; pautado não só pela missão de redemocratização do Estado, mas também (se não principalmente) pelo propósito de superação de uma inegável desigualdade social. A aposta constituinte se orientou, como explicitado por Werneck Vianna¹, pela formulação de compromissos constitucionais para com a concretização de um elenco de direitos socioeconômicos, que alinharam o país à categoria de Estado Social.

A missão era árdua, e tinha como potencial bloqueio, uma resistência, ou quando menos, uma inércia institucional em relação à construção de uma rede de políticas públicas apta à concretização do projeto constitucional de transformação. Não por outra razão, também as estruturas de controle têm presença destacada no Texto Fundamental; em especial aquelas identificadas como contrapoderes² – inseridas formalmente na arquitetura de poder, mas vocacionadas à vocalização de interesses outros, que não os dos ocupantes contingentes do poder.

Promover o equilíbrio entre a liberdade de escolha na conformação de políticas públicas, e o controle incidente sobre estas mesmas iniciativas revelou-se um desafio a mais, a partir da relativa consolidação do Estado Democrático de Direito. Afinal, se os recursos públicos de toda ordem são limitados, o mesmo não se pode dizer das expectativas sociais – que não encontram restrição, em especial no imaginário daqueles que, distantes da Administração Pública e seus desafios diários, creditam sempre a ineficiência a uma subjetividade distorcida, contaminada, de

1 WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. in R. G. Oliven et alii (orgs.), A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo, Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008.

2 FRANÇOIS, Ludovic e HUYGUE, François-Bernard. Contre-pouvoirs. De la société d'autorité à la démocratie d'influence. Paris: Ellipses Éditions, 2009, p. 27-28.

agentes políticos.

Esse é o contexto em que se põe o trabalho de Flávio Carneiro. O debate relacionado à alegada disfuncionalidade do Executivo e/ou do Ministério Público, enquanto estrutura de controle, é transposto do terreno da retórica da defesa de uma ou outra posição, para uma análise empírica, que contrasta a narrativa defensiva com as evidências fáticas.

Tem-se aí já um importante traço distintivo da obra, que põe à prova as fórmulas conceituais tradicionais, verificando em que termos estas mesmas matrizes teóricas são aplicadas no mundo da vida. Destaco ainda que o trabalho expressa uma abertura cognitiva que emancipa o Direito das suas limitações, para reconectá-lo com outras áreas do conhecimento no Campo de Públicas, resgatando a lógica de que o primeiro se filia às ciências sociais aplicadas.

Inspirado pela proposição de Bucci³ de que o tema das políticas públicas não é um objeto de estudo ontologicamente jurídico, mas, sim, próprio da teoria política, baseado em uma interação entre Estado, governo e sociedade; Flávio Carneiro na investigação que ora submete ao público, extravasa os limites da ação judicial, para compreender momentos outros em que o controle promovido pelo Ministério Público possa acontecer, buscando com essa perspectiva, contribuir para os parâmetros necessários ao equilíbrio da ação controladora – que já se disse, não pode resultar em suprimir do gestor a margem de discricionariedade que lhe é assegurada *ex vi constitutionis*.

A pesquisa revela, em especial num momento de crise mundial, a valia da ação consensual e dialógica. A lição é importante para que se possa superar uma compreensão de má inspiração, segundo a qual a relação entre Executivo e controle deva se dar a partir de uma perspectiva predominantemente adversarial. As evidências trazidas pelo autor reforçam a ideia de

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2001.

que o diálogo, a integração entre as estruturas que concorrem para a concretização do programa de transformação traçado pelos direitos sociais é o caminho de aprendizado recíproco, e de superação de bloqueios institucionais.

Finalmente, o trabalho que o leitor tem agora em mãos, não obstante construído a partir de um recorte amostral específico – como seria de se exigir em pesquisa empírica –; revela uma metodologia que tem o importante atributo de admitir replicabilidade em outros contextos institucionais Brasil afora. Esta é uma fronteira do conhecimento ainda a ser explorada; aquela que permita a compreensão dos padrões de atuação das estruturas de poder e contrapoder que operam neste país tão diverso. Mais ainda, ela pode permitir que se desenvolva, nas estruturas institucionais envolvidas, um pensamento alinhado com a proposição de Rodríguez-Araña Muñoz⁴, segundo a qual a ação da Administração Pública deve se pautar por uma abertura à realidade, e o desenvolvimento de um pensamento com ela compatível.

Em síntese, tem o leitor em mãos, um trabalho que atende ao reclamo atual, de romper com o isolamento cognitivo do Direito, conciliando a análise de seus conceitos e instituições com outros vetores explorados pelo Campo de Públicas, tudo de molde a qualificar o controle – seja judicial, seja extrajudicial. Em outra ocasião, já tive oportunidade de denunciar o risco de um Direito que se comporte como Narciso, encantado exclusivamente com suas próprias qualidades⁵. Nesta obra, Flávio apresenta ao Direito-Narciso, as ninfas do Campo de Públicas, para promover a união, e evitar o triste fim que o primeiro teve. A valorização havida nos últimos 10 anos do tema das políticas públicas exige esse esforço de ampliação do debate, sob pena de se ter, em es-

4 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen Gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Adaptado a la Ley 5/2006 de 10 de abril. Navarra: Thompson Aranzadi, 2006.

5 VALLE, Vanice Regina Lírio do. O Direito-narciso-nova ameaça à jusfundamentalidade dos direitos. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Curitiba, v. 7, n. 28, p. 27-44, 2007.

pecial no controle judicial, proclamações meramente retóricas de obrigações estatais, que não alcancem concretização no mundo da vida por sua vagueza, ou por absoluta desconexão com a realidade sob a qual opera a Administração Pública.

Urge permitir ao gentil leitor o acesso à obra, rica e provocativa – mas antes é preciso apontar igualmente, que trabalho com esta substância não se produz por acaso. É momento de evidenciar uma tipologia de pesquisador que se tem por trás deste resultado.

O desenvolvimento da pesquisa acadêmica é um desafio para poucos. Curiosidade incessante, abertura a outros conhecimentos e pensamento, capacidade de escuta – tudo isso são atributos indispensáveis ao pesquisador. Destemor no perguntar e aprender; compromisso com a qualidade do que se produz, disciplina. Também estes atributos hão de se identificar no pesquisador. Se a tudo isso se puder agregar bom humor, sorriso franco e cortesia permanente, fica ainda melhor. Tudo isso – inclusive os três últimos – encontrei em Flávio, desde o primeiro momento em que, manifestando o referido destemor, em visita ao Rio de Janeiro, ele manifestou seu desejo de me conhecer pessoalmente.

Não destaco esses atributos só por cortesia ao Flávio – que mereceria essa e todas as outras – mas para que o leitor compreenda que o trabalho de pesquisa é árduo, mas desenvolvido com os atributos certos, pode gerar resultados com a densidade desta obra que você tem em mãos.

Já roubei tempo demais de sua leitura – passe a ela, e seguindo o exemplo do Flávio, arrisque-se depois no feedback ao autor. Tenha certeza de que receberá para sempre – como eu tive o privilégio de receber – um interlocutor entusiasmado.

*Vanice Valle*⁶

6 Visiting Fellow no Human Rights Program da Harvard Law School. Pós-Doutorado em Administração (EBAPE/FGV). Doutora em Direito (Universidade Gama Filho), Mestre em Direito (UNESA). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (UFG). Procuradora aposentada do

janeiro de 2025

Introdução

A perspectiva isolada do Direito parece não ser suficiente para a necessidade de compreensão da atuação juspolítica do sistema de justiça, do qual faz parte o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública⁷. Essa atividade recai sobre instituições ancoradas em uma parcela dos poderes estatais e cuja legitimidade decorre de elementos de imparcialidade que implicaria na denegação da prática funcional lastreada em razões políticas. No entanto, seria possível verificar a permeabilidade entre as esferas judicial e política em um debate sobre desvirtuamento de atribuições de neutralidade e passividade política por parte do sistema de justiça.

Isso se daria em razão do esforço das instituições jurídicas em materializar o que era visto como agenda de futuro após o advento da Constituição Federal de 1988 (CF88), relacionada à construção de um efetivo Estado de bem-estar social no qual juristas se dedicam à missão de transformação social, catalisando então, uma ação democratizadora de direitos por intermédio da atividade judicial.

A partir dessa mobilização política no âmbito do sistema de justiça, surge uma crescente agenda acadêmica com problemas de pesquisa relacionados aos órgãos judiciais diante da evolução da experiência democrática brasileira voltada para a satisfação da cidadania, deslocando-se das discussões meramente jurídicas para uma dimensão das relações ente o Direito e a Política (Engelmann, 2017).

Nesse sentido, esta investigação espera aproximar duas áreas do conhecimento, o Campo de Públicas e o Direito, na in-

7 Nessa investigação, o emprego do termo sistema de justiça evita restrições indevidas, compreendendo a atuação de atores judiciais para além das cortes judiciárias e de seus juízes, alinhando-se à proposta de Sadek (2010). Ao fazer isso, a análise da atuação e as repercussões advindas do controle de políticas públicas englobaria, portanto, não só propriamente o Poder Judiciário, mas, também, os membros do Ministério Público e Defensoria Pública, suas respectivas instituições nas esferas federal, estadual ou distrital, bem como instâncias administrativas, a exemplo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

investigação sobre o desenvolvimento de uma prática funcional dos integrantes do sistema de justiça que vem induzindo e estruturando políticas públicas com base no controle e fiscalização da gestão pública.

Justifica-se, então, que esta pesquisa surge de inquietação alicerçada nas duas áreas de formação do autor: o Direito (finalizada em 2007) e a Gestão de Políticas Públicas. Nessa trajetória recente, o diálogo entre o Campo de Públicas e o Direito foi desenvolvido pelo autor em sua tripla dimensão da experiência do ensino superior a partir da conjugação do ensino, pesquisa e extensão tal qual ofertada no Bacharelado de Gestão de Políticas Públicas (GPP), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Durante o curso de GPP, a discussão inspirada por valores republicanos e democráticos que norteiam o Campo de Públicas, vislumbrando o acesso a direitos por via das políticas públicas, proporcionou debates em sala de aula que foram expandidos para os espaços de pesquisa e extensão. Em relação a estes, destaca-se a participação do autor como voluntário nos projetos de pesquisa “Controle judicial de políticas públicas a partir dos reflexos da pandemia da Covid-19: o papel do Poder Judiciário na etapa da implementação”⁸ e de extensão denominado “Construindo soluções colaborativas para questões públicas judicializadas”⁹, ambos iniciados durante a pandemia de Covid-19.

8 O referido projeto de pesquisa propõe-se a discutir a relação entre o exercício das funções típicas dos Poderes Executivo e Judiciário, o controle judicial de políticas públicas e a prestação jurisdicional no Brasil e a implementação de políticas públicas no contexto da pandemia da Covid-19. Compreende-se que, durante o cenário de pandemia de Covid-19, os conflitos se aprofundaram e o Poder Judiciário, ao gerenciar as crises existentes, tornou-se um dos atores fundamentais para a gestão das políticas públicas. Assim, o projeto refletirá sobre o papel do Judiciário na gestão das políticas públicas, a relação entre os Poderes e o aprimoramento dos processos de implementação de políticas públicas estatal em tempos de pandemia.

9 Para saber mais, ver: SILVEIRA, Raquel Maria da Costa et al. Soluções

Além de marco para o início das práticas, o contexto pandêmico tornou-se protagonista das atividades como objeto de investigação. Diante do cenário caótico de instabilidade social e política como foi a pandemia do novo coronavírus, as desigualdades sociais foram maximizadas e conflitos foram deflagrados tendo como mote a necessidade de adoção de medidas restritivas de direitos individuais para prevenção à infecção pelo novo coronavírus em prol do interesse da coletividade.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público (MP) para a defesa de direitos fundamentais e sociais teve suas fronteiras institucionais desafiadas para a defesa dos interesses que ultrapassam o círculo individual e correspondem aos anseios de todo um segmento ou categoria – por isso denominados metaindividuais, sobretudo, quando se demandam ações sobre políticas públicas com interferência em matéria originariamente reservada a gestores públicos.

Durante as investigações realizadas ao longo daquele projeto de pesquisa com participação deste autor, destacou-se o Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte (MPRN) como ator relevante no contexto pandêmico, atuante, sobretudo, na temática das políticas públicas.

Naquele período, o debate em torno dos limites de atuação ministerial novamente ganhou destaque. Com isso, esse contexto sanitário passou a servir de matéria para investigações acadêmicas sob a perspectiva de várias áreas do conhecimento. Embora padeça de um intervalo desde o retorno da dita normalidade social com o arrefecimento da pandemia do vírus SARS-CoV-2, a atuação do sistema de justiça para a garantia de prestações do Estado continua assunto atual e polêmico.

Dito isso, o objeto de estudo deste trabalho está centrado na atuação do MPRN. Nos termos da CF88, o MP consiste em instituição permanente, independente e essencial para a defesa para problemas públicos em juízo: Uma prática interdisciplinar entre Campo de Públicas e Direito. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 28, p. e86370, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/86370>. Acesso em: 14 nov. 2023.

da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

Com base nisso, ele atua na fiscalização e proteção dos princípios e direitos fundamentais da sociedade brasileira. Em outras palavras, sua atuação relaciona-se diretamente às políticas públicas e aos direitos fundamentais, seja atinente à forma e conteúdo, como aos próprios agentes políticos. Com essa previsão legal, suposto é de se observar o seu amadurecimento, em meio às discussões sobre legitimidade social e capacidade para transformar as promessas políticas dos governantes em realidade.

Especialmente em um contexto de crise sanitária referente à pandemia do novo coronavírus, a garantia a direitos fundamentais se revelaria como desafio para gestores públicos. Como consequência, conflitos políticos e socioeconômicos surgiram com base em questionamentos de competências legais e um aprofundamento de desigualdades historicamente presentes na realidade brasileira, recaindo sobre os atores do sistema de justiça a expectativa de controle sobre a atividade política e administrativa dos gestores públicos.

No Rio Grande do Norte, não foi diferente. No estado potiguar, o enfrentamento dos efeitos da pandemia notabilizou a atuação do MPRN, revelando o seu caráter de agente de mediação de conflitos entre stakeholders na busca da efetividade de direitos em um cenário complexo de crise, como reportado em Silveira et al. (2021, 2024).

Dito isso, coube ao Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) uma atuação juspolítica marcante para a efetividade de direitos e concretização da cidadania, articulando soluções para o enfrentamento dos impactos socioeconômicos e discordâncias entre as ações públicas e redução de desequilíbrios durante a pandemia. Foi, então, estabelecida uma arena pública com participação plural, envolvendo atores políticos, acadêmicos, do setor produtivo, sociedade civil e demais membros do sistema de justiça.

É mediante tal prisma que surgiu o interesse de analisar o perfil de atuação do MPRN, demonstrando-se a relevância desta pesquisa por sua temática seja pelo contexto de pandemia de Covid-19 no qual se insere, seja pela necessidade de produção de análises sobre o tema. Dessa forma, as perguntas que norteiam este estudo são: (Q1) quais foram as características da atuação do MPRN durante a pandemia? (Q2) Houve extrapolamento das suas atribuições legais? (Q3) Como o Ministério Público do Rio Grande do Norte influenciou a produção de políticas públicas com base em suas ações de controle durante a pandemia da Covid-19?

Para responder às questões colocadas, delineou-se como objetivo central desta pesquisa compreender o perfil de atuação do MPRN no âmbito da gestão das políticas públicas durante o contexto da crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus entre março de 2020 a maio de 2022. Foram estabelecidos, então, quatro objetivos específicos: (1) estudar o fenômeno do controle de políticas públicas como ponto de conexão interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito; (2) discutir as tensões institucionais causadas entre a administração pública e o sistema de justiça pela atividade de controle de políticas públicas; (3) apontar a transformação funcional do Ministério Público pós-Constituição Federal de 1988; (4) compreender a dinâmica de atuação do MPRN quanto à gestão de políticas públicas no contexto da crise sanitária decorrente da pandemia no Rio Grande do Norte.

A propósito, o período pandêmico modificou o modo de convivência social, impactando, inclusive, a forma de ensino. A docência em GPP/UFRN, naquele período, foi estabelecida na forma remota, marcando excepcionalmente a trajetória do curso na execução das atividades de pesquisa e extensão, igualmente. Assim, em razão das medidas de distanciamento social, também foi necessário moldar a prática de pesquisa acadêmica a esse contexto de saúde pública.

Por isso, essa investigação a respeito da atuação do

MPRN durante a pandemia de Covid-19 buscou procedimentos metodológicos apropriados àquele momento histórico, utilizando dados quantitativos coletados desde 2021, com participação do autor no projeto de pesquisa “Controle judicial de políticas públicas a partir dos reflexos da pandemia da Covid-19: o papel do Poder Judiciário na etapa da implementação”. Durante o seu desenvolvimento, foram elaborados dois artigos nesta temática submetidos e aprovados para publicação na Revista Brasileira de Políticas Públicas (Qualis A2), e anteriormente apresentados para debate na comunidade acadêmica no IV Encontro Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (2021) e IX Encontro Brasileiro de Administração Pública (2022).

Já em 2023, em momento posterior às pesquisas iniciais e ultrapassada a crise sanitária, a coleta de dados foi expandida para conclusão desta pesquisa, o que permitiu, inclusive, uma maturação dessa análise também pelos participantes entrevistados, como adiante discriminado. É importante ressaltar que, nesse movimento de aprofundamento da análise sobre a atuação ministerial por intermédio desta pesquisa, busca-se lançar luz sobre aspectos ainda não explorados do controle de políticas públicas pelo MPRN durante a pandemia de Covid-19.

Metodologicamente esta pesquisa se classifica, portanto, como quali-quantitativa. De primeiro momento, providenciou-se o levantamento das atividades da instituição, utilizando-se as informações divulgadas no Portal de Notícias do MPRN. O ponto de partida para a pesquisa corresponde, portanto, ao levantamento de 294 atuações do MPRN extraídas no portal de notícias da instituição entre 13 de março de 2020 a 24 de maio de 2022, em metodologia já utilizada por Silveira et al. (2021).

Por oportuno, registra-se que esse desafio da pesquisa em período pandêmico parece reforçar os limites da pesquisa empírica, que se vale de dados da realidade extraídos para o enfrentamento da problemática, como anotado por Gomes Neto, Barbosa e Paula Filho (2023). Nesse sentido, esclarece-se que as notícias coletadas do sítio eletrônico correspondem a um recorte

referente às notícias veiculadas pela própria instituição, sem a pretensão de englobar a totalidade de atuações do MPRN¹⁰ durante a pandemia de Covid-19.

De acordo com a percepção do conteúdo das notícias, os dados foram distribuídos conforme o (a) período de atuação; (b) a classificação da medida; (c) o tema; (d) atores envolvidos, a (e) etapa da política pública à qual se referiu a medida e (f) os órgãos envolvidos conjuntamente (Quadro 1), tendo como base uma simplificação do modelo de análise do ciclo de políticas públicas de Frey (2000).

Quadro 1 – Sistematização da classificação das notícias

VARIÁVEL	CATEGORIA
Período de atuação	Mês e ano de 2020 a 2022
Classificação da medida	Judicial e extrajudicial
Tema	Área de política pública
Atores envolvidos	Segmentos público e privado
Etapa da política pública	Formulação, implementação, monitoramento e avaliação
Relacionamento	Órgãos relacionados ao sistema de justiça

Fonte: elaboração própria (2024).

Desse modo, foi realizada inicialmente uma abordagem quantitativa, valendo-se de dados secundários para uma análise estatística descritiva. Para um aprofundamento da investigação, procedeu-se, posteriormente, uma investigação qualitativa, com realização de entrevistas presenciais durante o mês de setembro de 2023, nas sedes do órgão em Natal/RN e durante horário de expediente. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado e foram consentidas mediante assinatura de Termo de Autorização para Gravação de Voz (Apêndice A), no qual foram esclarecidos o propósito da pesquisa bem como os direitos do respectivo

10 O endereço do sítio eletrônico citado é <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias>.

participante.

Nesse roteiro utilizado, foram previstas oito perguntas de acordo com três aspectos iniciais: (1) institucionalidade, (2) interdisciplinaridade e (3) atuação durante a pandemia de Covid-19. Os objetivos traçados previamente davam conta de buscar (a) estabelecer relação entre a atuação do órgão e a arquitetura funcional prevista na CF88, (b) identificar a necessidade de novos saberes para compreensão da complexidade social e (c) compreender o perfil de atuação do órgão durante a crise sanitária no estado (Quadro 2).

Quadro 2 - Roteiro da Entrevista Semiestruturada

ASPECTOS INVESTIGADOS	OBJETIVO	PERGUNTA
Institucional	Estabelecer relação entre a atuação do órgão e a nova arquitetura funcional prevista na CF88	1. Passados 35 anos da vigência da CF88, que mudanças são sentidas na missão institucional do MP?
		2. Como é percebida a autonomia funcional frente ao Poder Judiciário para o cumprimento de suas atribuições?
Interdisciplinaridade e entre Direito e Políticas Públicas	Identificar a necessidade de novos saberes para a compreensão da complexidade social	3. Como você entende as formas de atuação do MPRN em relação às políticas públicas no Rio Grande do Norte?
		4. Quais são os aspectos observados na relação do MPRN com gestores públicos quando do controle de políticas públicas?
		5. Como a instituição busca qualificar suas práticas para buscar a efetividade das políticas públicas?

Atuação na pandemia de Covid-19	Compreender o perfil de atuação do órgão durante a crise sanitária	6. Como a resolatividade é percebida e estimulada no MPRN?
		7. O que destacaria da atuação do MPRN durante a pandemia de Covid-19?
		8. Que valores nortearam a atuação do MPRN durante a pandemia?

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Para essa etapa, foram selecionadas personagens-chave nessa atuação durante a pandemia, identificados com base na estrutura administrativa e funcional do MPRN: as chefias dos Centros de Apoio Operacional às Promotorias (CAOP) de Saúde e Cidadania, bem como a chefia de gabinete da Instituição.

Foram realizadas aproximadamente quatro horas de entrevistas cujo conteúdo, após transcrição, tornou-se objeto de análise para apreensão da percepção de significados da atuação da instituição naquele contexto pandêmico por parte de seus membros diretamente envolvidos que, assim como o referencial teórico serviu de lastro para o estudo, as contribuições dessa abordagem qualitativa serviram de reforço aos aspectos sinalizados.

Para fins de análise, a etapa quantitativa consistiu na percepção do conteúdo das 294 atuações levantadas durante o período total de 26 meses e na constituição do acervo do banco de dados. Com as informações sistematizadas conforme as categorias e variáveis demonstradas anteriormente, foi possível gerar gráficos e tabelas que, posteriormente, subsidiaram a análise e discussão estatística descritiva dos resultados. Neste ponto, a medição foi essencial, pois permitiu a observação empírica e sua conexão com a dimensão conceitual da pesquisa. A mesma relação foi possível por intermédio da etapa qualitativa do estudo

em relação à literatura utilizada uma vez que as entrevistas realizadas contribuíram para corroborar as nuances institucionais reveladas ao decorrer da pesquisa.

Executadas em momentos distintos e independentes, a análise dos dois conjuntos foi realizada mediante cruzamento dos dados e foram identificadas convergências, o que reforça a compreensão mais completa e aprofundada acerca da atuação do MPRN durante a pandemia de Covid-19. Seguiu-se, então, com a articulação de abordagens metodológicas, tanto quantitativas como qualitativas, e técnicas moldadas às particularidades do objeto de estudo, sob a perspectiva de conhecê-lo e compreendê-lo (Zappellini; Feuerschütte, 2015).

Conforme se depreende do que já foi exposto, esta pesquisa dá seguimento à investigação sobre atuação do Ministério Público durante o cenário pandêmico baseando-se em dados secundários coletados desde 2021 naquele projeto de pesquisa. Em que pese alguns resultados já tenham sido objeto de publicações acadêmicas com participação deste autor¹¹, desta feita avança-se nas análises e discussões dos dados, especialmente sob uma perspectiva qualitativa, inovando nas contribuições científicas sobre a atuação do MPRN durante a pandemia de Covid-19.

Quanto à estrutura, este trabalho está organizado em cinco capítulos, excluindo-se esta introdução e as considerações finais. Em sua largada, é apresentado o processo de constituição do Campo de Públicas, do qual faz parte o curso GPP/UFRN, e reflete-se sobre a contribuição de sua interdisciplinaridade com o Direito para a efetividade de direitos. No segundo capítulo,

11 Como já dito, foram publicadas duas pesquisas sobre esse tema: a primeira, em dezembro de 2021, na Revista Brasileira de Políticas Públicas, intitulada "O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte" e a segunda, embora já aprovada pelo mesmo periódico, ainda não foi publicizada, mas está disponível nos anais do X Encontro Brasileiro de Administração Pública, denominada "A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte na pandemia da Covid-19: entre recomendações e mediações de conflitos sociojurídicos".

insere-se a discussão sobre o conceito de política pública, agora percebida na expansão da cognição da ação estatal também na área jurídica. Após isso, o capítulo terceiro dedica-se à reflexão sobre o significado para a gestão pública do recente e crescente protagonismo social e político das atuações de fiscalização e controle por parte dos componentes do sistema de justiça. No quarto capítulo, o Ministério Público é particularizado como componente do sistema de justiça para uma análise de seu perfil juspolítico, consistente na conciliação da efetividade de políticas públicas à transformação social. Por fim, insere-se a contextualização do cenário pandêmico no Rio Grande do Norte como base para a análise da atuação do MPRN, percebido como importante ator quanto à gestão de políticas públicas durante a crise sanitária.

A Interseção Entre O Campo De Públicas E O Direito

Qual é a conexão interdisciplinar entre Campo de Públicas (CP) e o Direito que serve de base para esta pesquisa? Este primeiro capítulo inicia com a descrição do processo de institucionalização do Campo de Públicas cujas teorias para o estudo das ações do Estado em sua seara executiva são produzidas baseadas no contato com outras áreas do conhecimento. Em face disso, revela-se a necessidade de contribuições de diversas perspectivas e abordagens possíveis para as políticas públicas, envolvendo a conjugação de elementos como Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Como defendido aqui, a importância do estudo sobre a origem do CP decorreria da interação substantiva com o Direito desde a evolução da Administração Pública no Brasil por intermédio da efetivação da função administrativa estatal com base em elementos republicanos e democráticos no trato da coisa pública e da promoção da cidadania (Souza, 2006). Essa relação – que não deveria ser ignorada – teria como princípios, portanto, a formulação e a implementação de políticas públicas uma vez que materializam direitos sociais previstos no ordenamento jurídico. De acordo com o arcabouço teórico trazido, a contribuição do Campo de Públicas ao Direito consistiria no embasamento de discussões sobre Estado, governo, democracia e cidadania como dimensões que guardariam, a bem da verdade, certa identidade (Coutinho, 1997, 2013), já que não seria possível, em regra, compreender o conteúdo de uma norma sem inseri-la em um determinado contexto social.

Como verifica-se a seguir, essa temática reivindica a contribuição do Campo de Públicas para sua compreensão em uma abordagem interdisciplinar com o Direito, capaz de gerar uma atuação com maior efetividade. Se o Direito opera em uma lógica ideal do dever-ser, a realidade depara-se com contingenciamentos físicos e financeiros que dificultariam ou impediriam a implementação de uma determinada política pública (Barbosa, 2021). Para essa transição entre o ideal e o real, estaria a contribuição

do Campo de Públicas, que, com base no que afirmam Machado e Silva (2023, p. 38), “o exame da realidade fática onde será aplicada a norma é, portanto, imprescindível para a averiguação de sua legitimidade e o grau de intervenção judicial em políticas públicas”.

A fim de suprir as lacunas entre o Direito e a realidade social para a efetividade de políticas públicas, propõe-se uma análise interdisciplinar dele com o Campo de Públicas no trato da implementação de políticas ou efetivação de direitos, de modo que se reconheça as vantagens dessa composição em detrimento de uma perspectiva sob domínio de uma disciplina isolada. Dessa maneira, a interconexão desses pontos de vista promoveria a abordagem dos problemas sociais em uma conjuntura democrática por parte daqueles que desempenham funções jurídicas de maneira tanto mais eficiente como eficaz em diversas áreas. Seria possível verificar, então, a repercussão disso em múltiplas escalas da gestão pública, representando, aliás, uma agenda de pesquisa vasta, porém pouco explorada.

Desse modo, pretende-se inaugurar esta pesquisa sobre a compreensão do controle das políticas públicas por atores do sistema de justiça apoiando-se na discussão acerca da inter-relação entre o Campo de Públicas e o Direito, ainda que isso não signifique que não existam fronteiras delimitadas entre eles, como proposto a partir de agora.

SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS

A discussão empreendida por Souza (2006, p. 21) indica que “entender a origem e ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas”. Para que se alcance o momento de institucionalização do Campo de Públicas, portan-

to, apresenta-se seus elementos iniciais.

Apurou-se que desde os anos finais de 1970, são verificadas contribuições acadêmicas produzidas substancialmente nas Ciências Sociais com dispersão tanto temática quanto teórica a respeito do que fazem os governantes, as razões de suas ações e as consequências delas decorrentes. Pesquisa bibliométrica realizada por Silva et al. (2019) aponta que a primeira publicação sobre políticas públicas ocorreu no Brasil em 1987. Esses estudos debruçavam-se particularmente sobre políticas sociais para examinar essas ações do Estado, seus desdobramentos quanto à cidadania e cultura política, suas trajetórias e concepções (Arretche, 2003; Hochman; Arretche; Marques, 2007; Melo, 1999).

O restabelecimento de um regime democrático no Brasil em 1988 repercutiria na elaboração e consolidação dos estudos sobre políticas públicas uma vez que as ações estatais passaram a receber contribuições científicas, bem como a serem analisadas por pesquisadores independentes (Souza, 2006).

Nessa perspectiva, a orientação finalística do Estado trazida pela Constituição determinou um realinhamento dos padrões de comportamento da máquina estatal e da compreensão sobre legitimidade de escolhas públicas, que não decorreriam mais puramente da presença do sujeito Administração, mas da sintonia com os componentes da Carta que direcionam a ação pública. Passou-se, então, a desenvolver um novo arranjo institucional fiado por uma sociedade política e civilmente ativa e participante, proveniente da transição do autoritarismo para a democracia (Souza, 2007).

Concomitantemente, o conceito de cidadania passaria a balizar o esforço de refletir sobre a vida social e política com intuito de efetivar as transformações anunciadas na Constituição Federal de 1988¹² (CF88) capazes de enfrentar a dívida social do Estado após os anos de ditadura militar. Como explicam Silva

12 Em razão de seu momento histórico e por conter ampliado rol de direitos e garantias contra o arbítrio estatal, a Constituição Federal de 1988 foi apelidada de “Constituição Cidadã”.

e Silveira (2018), a noção de cidadania estabelece-se como elemento essencial para o Estado Nacional, gerando uma contraposição entre o Estado de Direito nascente e o estado de privilégios ou de nascimento, como vigente na ordem anterior.

É verdade que nem sempre relacionada a regimes democráticos, a noção de bem-estar social atrela-se à promoção de cidadania e igualdade, relacionando-se com a amplitude, conteúdo e natureza de políticas sociais como produto da previsão de direitos sociais (Menicucci; Gomes, 2018).

Portanto, as implicações entre a garantia de direitos sociais e redução de desigualdades estabelecem a cidadania como condição básica de vida para o efetivo exercício de direitos civis e políticos, em um modelo tripartite de direitos: civis, políticos e sociais. Assim, o exercício da cidadania supõe uma igualdade, alheia às hierarquias de classes sociais (Marshall, 1967). Como resultado, na ótica de Esping-Andersen (1990), a cidadania social produz a desmercantilização do indivíduo em relação ao mercado como resultado do acesso universal a bens e serviços.

No Brasil, a CF88 inaugurou uma nova fase na construção da cidadania, sob o signo da mudança de um período de escuridão para a luz de uma aurora em uma construção de uma montanha de sonhos, como defendido por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, quando da promulgação do texto constitucional, em 05 de outubro de 1988¹³. Com essa inspiração, a CF88 estabeleceu um sistema de proteção social guiado por alguns valores do Estado de Bem-estar Social como universalidade e seguridade social.

Essas características opunham-se aos traços históricos de exclusão ou seletividade de acesso à proteção social que estabeleciam uma cidadania regulada (Santos, 1979), uma vez que direitos sociais se restringiam aos brasileiros cuja ocupação fosse

13 O áudio do discurso proferido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, foi acessado em 17 de novembro de 2023 e está disponível em: <https://youtu.be/Ny2zblYGD9U?si=BX8fW-7TUsIhNVBug>.

reconhecida pelo Estado. Nesse novo modelo institucional, “mais do que uma simples arena para os conflitos sociais, o Estado é considerado um ator relevante e capaz de influenciar o formato da legislação social” (Menecucci; Gomes, 2018, p. 37).

Dada a abrangência e profundidade temática do texto constitucional, o primeiro esforço foi no sentido de assimilar o sentido da CF88 e superar os obstáculos ainda persistentes para a configuração do Estado como produtor, por excelência, de políticas públicas. Para tanto, observou-se o propósito de implementar dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas e capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico, assim como promover a inclusão social da população até ali marginalizada de acordo com construtos teóricos originados de vários campos disciplinares (Souza, 2007).

Posteriormente, as preocupações pública e acadêmica com a ação do Estado e a definição de políticas públicas mais assertivas, do ponto de vista do uso racional dos recursos públicos e da efetividade das ações diante da necessidade de ajuste fiscal na máquina pública, promoveram o surgimento de uma nova agenda política. Ela direcionava-se às instituições, às regras e aos modelos que regem a decisão, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social (Souza, 2006).

Em outro movimento convergente, estudiosos estabelecem crescentes debates acadêmicos acerca do exame das políticas públicas como objeto específico de investigação. Com isso, observa-se o atravessamento de diversas áreas do conhecimento e definição de formas de pensar tanto a decisão como a ação governamentais, de modo a converter problemas sociais em assuntos de investigação (Hochman; Arretche; Marques, 2007).¹⁴

14 No campo da investigação científica, o grupo de pesquisa vinculado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) destacou-se como “provavelmente o fórum multidisciplinar de discussão da produção acadêmica em políticas públicas mais antigo, dinâmico e plural”, de acordo com Almeida (2007, p. 10).

No plano político, em 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) representou importante iniciativa do Governo Federal para instituir novos cursos de graduação dedicados ao estudo do Estado e relacionando-o às políticas públicas, como levantado por Clemente et al. (2022).

Paralelamente a esse estímulo governamental, observou-se a singularização de um conjunto de professores universitários, gestores acadêmicos e estudantes em torno de um objeto próprio de estudo e inspirados por novos elementos sociais e políticos (Filgueiras; Lobato, 2015; Pires et al., 2014) como fato novo no ambiente acadêmico das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (Tinoco, 2016).

Posteriormente, os resultados encontrados por Almeida et al. (2017) apontam que as universidades brasileiras identificaram a necessidade de refletir a respeito da gestão das políticas públicas. Nesse sentido, passou-se a destacar as suas formulações, implementações, análises e avaliações, particularmente em uma conjuntura de adoção de medidas de ajuste fiscal e de políticas restritivas de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, como apontado por Souza (2006; 2007).

Conforme relatado em Coelho et al. (2010), a nomenclatura Campo de Públicas foi publicizada durante Audiência Pública realizada pelo Conselho Nacional de Educação, no dia 5 de abril de 2010, para se discutir a elaboração de DCNs de Administração Pública. O que era originalmente utilizado por docentes e discentes dos cursos de graduação em Administração, Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas.

Em 2010, estudantes, professores e coordenadores de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas de instituições de ensino superior manifestaram-se publicamente por intermédio da Carta de Balneário Camboriú (Feneap, 2010). Ali já se anunciava o respeito à natureza intrinsecamente multidisciplinar do CP, esculpida com base na contribuição das áreas

de Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia. Esse documento pode ser considerado como certidão de nascimento desse Campo, elaborada para defesa da formação do que chamaram campo de saber de públicas e não para um curso.

Alguns anos mais tarde, ocorreu a manifestação de defesa para homologação das diretrizes curriculares do curso de Administração Pública em documento público denominado Carta de Brasília, que consistiu em uma síntese das reflexões realizadas no IX Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas (Carta de Brasília, 2013). O CP é apresentado com objeto próprio referente ao ambiente de ensino, pesquisa e extensão em torno da Administração Pública e da atuação do Estado no Brasil (Farah, 2006; 2016) cujas teorias são produzidas por diferentes disciplinas para o estudo das ações estatais.

Em 2014, a Resolução CNE/CES n.º 1, do Ministério da Educação, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso de graduação em Administração Pública (Brasil, 2014). Embora não se refira nominalmente ao Campo de Públicas, reconhece a existência do campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas.

O Campo engloba cursos de várias nomenclaturas, como aqueles que firmaram a citada Carta de Balneário Camboriú, os quais se relacionam com base em certa identidade de seus projetos pedagógicos compostos por objetivos, conteúdos, habilidades e práticas que têm em comum a proximidade das Ciências Sociais. Dessa maneira, a referida norma lançaria diretrizes para um campo multidisciplinar e não propriamente para um curso, como tradicionalmente praticado.

A publicação das DCN trata-se, portanto, de importante marco para o CP, “pois além de fortalecê-lo, o reconhece como campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional” (Clemente et al., 2022, p. 24). Inclusive, como advertem Marques e Farias (2013, p. 7), essa característica confere-lhe “ao

mesmo tempo grande pujança e riscos de fragmentação, dada a dificuldade da construção de patamares teóricos comuns de discussão". Requisita-se, afinal, uma pluralidade de panoramas sob uma perspectiva holística na qual o todo é mais importante que a soma das partes voltadas à exploração de problemas que extravasam balizas de uma perspectiva unilateral (Farah, 2013).

Pastorini et al. (2012) e Almeida et al. (2017) parecem concordar que a pluralidade de conhecimentos na constituição do CP contribuiria para o debate acadêmico sobre as ações do Estado com o fornecimento de insumos para formulação, gestão e monitoramento de políticas públicas, assim como de seus processos, identificadas como temática comum para o enfrentamento dos problemas práticos e teóricos caracterizados por sua complexidade. Nesse sentido, defende-se a interconexão desses diversos saberes para que a abordagem dos problemas sociais ocorra de maneira mais efetiva, eficiente e eficaz em múltiplas escalas da gestão pública.

Sobre essa trajetória da evolução do Campo, Farah (2016) refere-se a ela como proveniente de uma prática não nomeada que culminou com a sua institucionalização. A autora considera que isso acompanhou a relevância dedicada às políticas públicas e às pesquisas que fundamentariam a formulação, implementação e avaliação daquelas medidas governamentais.

Na perspectiva futura, a pesquisa de Coelho et al. (2020, p. 526) aponta a necessidade de progressos sem desconsiderar a existência de disputas internas nesse mosaico de contribuições epistemológicas do Campo, indicando a construção de uma linguagem comum como desafio a ser ultrapassado:

avançar, ainda mais, na construção de uma linguagem comum, a despeito de diferenças epistêmicas ou político-ideológicas, que potencialize e integre o CP como comunidade discursiva na formação acadêmica, comunidade de práticas no Estado e na sociedade e comunidade científica com cunho interdisciplinar

Uma vez apresentada a trajetória de institucionalização do Campo de Públicas, evidenciou-se na sequência o seu propósito multidisciplinar na somatória de perspectivas que o configuram. A partir de agora, defende-se que o resultado buscado pelo CP pode ser enriquecido com a maior integração ao conhecimento que é próprio do Direito, servindo, portanto, para a abordagem da atividade de controle das políticas públicas por atores do sistema de justiça, moldada às complexidades e dinamismos das interações sociais. Essa atuação seria capaz de aperfeiçoar a gestão pública no Brasil e garantir efetividade à cidadania no contexto da proteção a direitos fundamentais, como defendido por Cavalcanti e Silveira (2022a).

O DIÁLOGO INTERDISCIPLINAR E AS CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO DE PÚBLICAS AO DIREITO

Antes de avançar, convém esclarecer tangencialmente a diferença entre multidisciplinaridade e interdisciplinaridade que correspondem a ideias que se sobressaem, respectivamente, na institucionalização do CP e na proposta de desenvolvimento desta pesquisa. Além da importância para este estudo, a compreensão da noção de interdisciplinaridade mostra-se fundamental para inspirar a análise da atuação do sistema de justiça na matéria de controle de políticas públicas, como será desenvolvido adiante.

Em conformidade com a discussão empreendida por Santos (2007), a multidisciplinaridade corresponde ao encontro entre monólogos disciplinares, sem que haja, portanto, a preocupação de interligar as disciplinas entre si, de modo que não se observa uma alteração ou enriquecimento delas no processo.

Uma linha de pensamento semelhante é defendida por

Tavares e Bezerra (2006) quando ensinam que essa relação de multidisciplinaridade se refere à aplicação de diferentes paradigmas teóricos e metodológicos das Ciências afins ao objeto de estudo, respeitando os próprios limites epistemológicos dos diversos campos científicos.

Na contramão dessas percepções, observa-se um intercâmbio e integração no processo de compartilhamento de conceitos, teorias e metodologias convergentes a um objeto de estudo comum na interdisciplinaridade. Em relação a essa teoria, Frigotto (2008) ensina que a necessária superação da divisão cartesiana referente à estreita percepção de fatos do conhecimento disciplinar seria processada por intermédio de uma interatividade mútua e alternativa àquela abordagem normalizadora dos processos de produção e socialização do conhecimento.

Assim, todas as disciplinas que participam do processo interdisciplinar são influenciadas umas pelas outras. Isso é capaz de gerar uma compreensão globalizada superior para saber observar e entender o tempo atual e seu entorno, atravessando diversas áreas do conhecimento, em um intercâmbio e integração que utiliza conceitos e teorias repensados em conjunto (Fazenda, 2008; Gusdorf, 1995; Japiassu, 1976).

Em apoio a essa argumentação, Moraes (2002) e Morin (2007) defendem que somente o pensamento complexo, abrangente e multidimensional tem condição de avançar no sentido da contextualização, articulação e interdisciplinarização. Com base nesses três elementos, constrói-se um conhecimento amplo, mais avançado, científico e capaz de compreender a crescente complexidade decorrente das transformações sociais por intermédio de raciocínios associativos sobre causas e efeitos, sem a descaracterização das partes.

Dessa forma, a complexidade de determinadas problemáticas públicas demandaria a interdisciplinaridade de saberes para sua compreensão. Assim, estabelece-se, inclusive, uma interdependência avessa à criação de fronteiras artificiais, como sugerem Barros e Crespo (2021). Aliás, como o Direito se constitui numa

matriz de direcionamento - mas também de limitação - de condutas, não há como compreender ou mesmo propor, com inteireza, modelos ou padrões de ação ao Estado sem esse contato com os eventuais bloqueios jurídicos.

Como especialmente interessa para esta pesquisa, isso significa que o debate acadêmico em torno da atividade do sistema de justiça no controle das políticas públicas abarcaria múltiplos olhares cooperativos e evocaria uma necessária interdisciplinaridade nas Ciências Sociais e das Ciências Sociais Aplicadas uma vez que se refere à problemática do Estado sobre a promoção de ações públicas com base em conteúdos jurídicos e não-jurídicos.

Em termos conceituais e práticos, conforme Goiz e Santos (2017), não parece possível encontrar respostas e soluções para a concretização de novos e antigos direitos por meio de uma única abordagem científica ou disciplinar. De mais a mais, com base no conhecimento que relaciona duas ou mais disciplinas, conduz-se à melhor compreensão dos fenômenos, resultando alternativas de solução articuladas e sistêmicas aptas ao real enfrentamento da insuficiência ou ausência das ações públicas (Frigotto, 2008; Japiassu, 1976), como utilizado nesta pesquisa com elementos do campo não-jurídico das Humanidades.

Dessa maneira, seriam estabelecidas a interligação e a articulação entre os saberes, produzindo sinergias no conhecimento já existente de forma serializada para, então, dotá-lo de capacidade para solucionar problemas de forma qualificada em uma interação produtiva. Sob essa ótica, Tavares e Bezerra (2006, p. 272) consideram:

[...] noutras palavras, o consenso atual de que os saberes se interpenetram e formam um todo mais abrangente, defende que não podemos compreender a totalidade como a soma de partes isoladas, mas como um sistema formado por diversas peças que se unem em relações de dependência, cuja integração é necessária e responsável por respostas mais consistentes,

articuladas e organizacionais.

É importante salientar que o pretendido tratamento interdisciplinar se revela primordial para solucionar problemas públicos multifacetados e que comportam tanto quantidade como qualidade consideráveis de atores imersos em uma multiplicidade de relações, como é o caso do controle de políticas públicas, de forma a equilibrar amplitude, profundidade e síntese (Japiassu, 1976).

Dessa forma, a contextualização da problemática com as práticas sociais e o cotidiano representariam um combate à certa disfunção do saber jurídico a respeito do dinâmico, imprevisível e complexo contexto social (Silva; Pedde, 2018).

Em consonância com a literatura especializada, Bucci (1997, p. 89) alinha-se às ponderações de que, inobstante ser possivelmente a propositora de uma teoria jurídica para análise de políticas públicas, considera que “o instrumental jurídico de análise centrado na norma e no ordenamento jurídico não é o mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas”.

É interessante observar que haveria uma relação de justiça com base na maior eficácia das regras jurídicas desde a percepção da utilidade do Direito para organização da sociedade, regulando as forças que atuam na composição dos interesses do Estado e da sociedade civil, conforme apontado por Silva (2023, p. 11):

O Direito, além de um conjunto de regras que tentam minimamente organizar a sociedade, é também uma área do conhecimento. Se não das mais científicas, certamente das mais úteis no jogo de forças que dinamiza o Estado, as organizações e a vida das pessoas. A justiça da sociedade depende da eficácia de suas regras.

Com base no que se vê, a literatura aponta que a efetivi-

dade dos direitos depende de elementos estrangeiros às fronteiras do saber tradicional jurídico e de seus players para alcançar, além daqueles que integram o sistema de justiça, ao legislador, ao ator político e aos atores sociais.

Nesse sentido, “o Direito pressupõe um conhecimento social avançado, complexo, ainda menos claro, quase nada estável e previsível e endereçado a múltiplos sujeitos” (Silva, 2023, p. 12). Conforme já apontado, ele evoca uma necessária interlocução de disciplinas a respeito do controle de políticas públicas pelo sistema de justiça (Jesus; Oliveira, 2020).

Nesse contexto de reflexões sobre interdisciplinaridade, a Declaração de Viena, emitida após a Conferência Mundial sobre Direitos do Homem em 1993, recomendou a adição de perspectivas em uma harmonização de esforços para reforçar o gozo dos direitos sociais. Em seu item 98, o documento recomenda:

Para fortalecer os direitos econômicos, sociais e culturais, deve-se examinar outros enfoques, como a aplicação de um sistema de indicadores para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve-se empreender um esforço harmonizado, visando a garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais em níveis nacional, regional e internacional (ONU, 1993, p. 25).

Propõe-se nesta pesquisa, então, desviar da centralidade jurídica, até porque o Direito não está adstrito às leis, aos processos tampouco às decisões judiciais, como adverte Silva (2023). Aqui se busca delinear uma alternativa de interação entre CP e o Direito, especificamente a respeito do controle de políticas públicas por atores jurídicos, na qual adotam-se os horizontes sociais e políticos próprios do Campo de Públicas como partida para análises técnicas e científicas, flexíveis à criatividade e originalidade do mundo real.

Essa estratégica reconheceria o que já afirmou Bucci (2001), referindo-se que o tema das políticas públicas não é um objeto de estudo ontologicamente jurídico, mas, sim, próprio da teoria política, baseado em uma interação entre Estado, governo e sociedade.

Portanto, de acordo com um diálogo interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito, vislumbra-se fornecer ao universo jurídico uma visão de maior clareza e nitidez sobre o controle de políticas públicas no sentido de fornecer elementos do contexto social para uma atuação que reconheça antecipadamente os constrangimentos reais que a realidade lhes impõe. Mais claramente, busca-se suprir as lacunas e incertezas entre as normas e as expectativas sociais quanto à eficácia social em uma perspectiva política relativa à aptidão dos direitos fundamentais normatizados produzirem seus efeitos.

Talvez possa-se dizer que esse primado pela realidade em sede de controle já esteja positivado, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, estabelecendo os obstáculos e as dificuldades reais do gestor como diretrizes para a interpretação de normas sobre gestão pública.

Conforme Motta e Nohara (2019, p. 27), a referida lei remete diretamente à compreensão da realidade fática e prática da gestão pública para que se evite decisões injustas e desequilibradas naquilo que entendem como “interpretação da riqueza dos fatos e suas consequências pragmáticas na ponderação e antecipação da aplicação consequential de diversos textos normativos”.

Dessa forma, ultrapassam-se as noções formal e normativa típicas do Direito e restritas a dizer o que ele é para alcançar uma compreensão do que ele faz, com intuito de não se mitigar a eficácia e efetividade dos direitos assegurados na CF88 (Coutinho, 2013). Isso porque não só orientaria aquele na direção dos fins constitucionais, como aperfeiçoaria a Administração Pública de modo a garantir a efetividade da cidadania, por intermédio da consecução dos direitos fundamentais e dos objetivos da Repú-

blica (Motta, 2023).

Corroborando o descrito na legislação citada acima, Brunet (2019) ensina que o redirecionamento do Direito como um conjunto normativo ideal a uma maior conexão com a realidade social e às análises capazes de esclarecer os problemas poderiam ser úteis para encontrar causas para as questões sociais e, na sequência, propor soluções de impacto mais efetivas – tipo problem-solving.

Como conclui o supracitado autor, o tratamento interdisciplinar, portanto, suplantaria a insuficiência do Direito para atuar como framework exclusivo de um universo complexo e multifacetado como esse e tampouco secundarizaria as contribuições das reflexões quanto aos elementos sociais, econômicos e políticos. Sendo assim, a interdisciplinaridade entre CP e o Direito a respeito das políticas públicas, notadamente quanto ao seu controle, estabeleceria um diálogo aberto e integrador para revisão de temas tradicionais já estabelecidos no âmbito jurídico.

Para dialogar com essas questões, entende-se necessário que o estudo a respeito do controle de políticas públicas pelo sistema de justiça abranja, portanto, reflexões não exclusivamente jurídicas, estendendo-se à análise de políticas públicas no âmbito de noções sociais, políticas e, inclusive, econômicas (Azevedo, 1997).

Nessa insistida aproximação entre ambas as disciplinas aqui abordadas para discussão do controle de políticas públicas, provoca-se, assim, a aplicação de multiplicidade de áreas do conhecimento em tema que seria comum para o Direito, Política e Gestão Pública. Com isso, a interdisciplinaridade denotaria uma transversalidade de perspectivas que guardam certa relação de identidade com o objeto.

Dessa forma, o controle judicial de políticas públicas evocaria o diálogo conforme referenciais de saberes múltiplos e passaria a ser tema de estudo e intervenção comum a pesquisadores provenientes de diferentes áreas de formação e atuação a exemplo de juristas, administradores, economistas, profissionais

do campo das ciências da saúde e, como neste estudo, gestores de políticas públicas. Vê-se, portanto, que permeia tanto o Campo de Públicas quanto o Direito o mesmo ethos republicano e democrático na busca de acesso a direitos por intermédio da gestão de políticas públicas.

Mediante o exposto, a relação interdisciplinar que envolveria o Campo de Públicas e o Direito, tal qual defendido, contribuiria para elaboração e utilização de intervenção na realidade social pelo sistema de justiça que transbordaria os limites da disciplina jurídica quantitativa e qualitativamente, de modo a impactar a gestão pública com a promoção e fruição de direitos constitucionalmente garantidos (Bucci, 2006; 2021). Dessa forma, essa interdisciplinaridade será fundamental para prover a análise capaz de identificar quais foram as características da atuação do MPRN durante a pandemia de Covid-19, determinando a sua forma de agir se houve extrapolação de suas atribuições legais e como isso influenciou a gestão de políticas públicas com base em suas ações de controle.

A ESTRUTURA TRIDIMENSIONAL DA INTERDISCIPLINARIDADE ENTRE O CAMPO DE PÚBLICAS E O DIREITO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com os elementos teóricos anteriormente discutidos, o que se propõe neste item é identificar pontos de contato entre Campo de Públicas e Direito tendo por referencial o controle judicial de políticas públicas, mesmo que pareça um esquema reducionista. Demonstra-se com reconhecida limitação a aproximação entre os conhecimentos em torno do mesmo objeto aqui estudado. A ideia central ora defendida considera que a perspectiva interdisciplinar teria como contribuição ao âmbito

jurídico, circunscrito por uma formalidade e racionalidade própria, uma melhor compreensão da realidade social para garantia da democracia e cidadania.

Com base nisso, sugere-se, então, um modelo tridimensional a respeito da análise da legítima relação interdisciplinar entre aqueles saberes convergentes para o controle de políticas públicas em três dimensões: normativa, substantiva e consequencial (Figura 1). Apesar do esforço em separá-las, seriam conjugadas na abordagem prática da realidade social por parte dos integrantes do sistema de justiça a ponto de se notar uma tênue fronteira entre elas, tamanha as suas implicações e interligações lógicas.

Figura 1 - Três dimensões da interdisciplinaridade entre Campo de Públicas e Direito para o estudo do controle judicial de políticas públicas



Fonte: elaboração própria (2024).

Na dimensão normativa, a CF88 é evidenciada como paradigma legal máximo para exigibilidade da implementação de políticas públicas com o propósito de concretizar direitos fun-

damentais sociais de acordo com a sua supremacia no ordenamento jurídico. Na dimensão substantiva, as políticas públicas são reconhecidas como realização material da expectativa por direitos fundamentais. Por fim, a dimensão consequencial corresponde à provocação da gestão pública por parte das autoridades do sistema de justiça em razão da ameaça ou descumprimento efetivo de políticas públicas. Essas ideias são analisadas mais profundamente nos itens a seguir.

DIMENSÃO NORMATIVA

Prega-se aqui o valor das palavras organizadas em instrumentos normativos e utilizadas como medida de justeza das condutas e conseqüências de igualdade, que não excluem, obviamente, as de natureza estatal para introduzir o cidadão como credor de direitos e serviços cobráveis, tal qual afirmado por Ulysses Guimarães.¹⁵ Dessa forma, exige-se a estruturação do Estado por intermédio de regras tal qual organizada na CF88.

A bem da verdade, regras seriam apenas a superficialidade da realidade social traduzida para uma racionalidade jurídica. No entanto, vê-se que ainda é predominante a sua utilização como linguagem, conceito e metodologia para a análise da atuação estatal por meio de programas e políticas públicas em um panorama de reconfiguração institucional entre os Poderes e atuação expandida do corpo burocrático, como leciona Brunet (2019).¹⁶ Dessa forma, reforça-se o momento em que o Direito serviu de mote para a organização da Administração Pública anotado por Keinert (2000), especialmente quanto à afetação subjetiva do dever de agir - que no Direito, é tido por competência - e na estru-

15 Discurso proferido quando da promulgação da CF88 e referenciado anteriormente.

16 Sobre esse ponto, mostra-se oportuno mencionar o Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda em vigor, que dispõe sobre a organização da Administração Federal com previsão, até mesmo, de seu controle.

tura de um Estado Federado, ocupa especial relevo.

Dessa forma, a CF88 simbolizaria a juridicização da Administração Pública naquilo que aqui se denomina como dimensão normativa da interdisciplinaridade delineada nesta pesquisa. Nesses termos, a CF88 converte-se, então, em uma espécie de mapa político de orientação e de prescrição do Poder Político em um determinado território (Martinez, 2021) e cuja efetividade seria uma ideia incontestável, sob pena de provocar ação judicial.

Como expressão máxima do sistema jurídico brasileiro, a CF88 introduziu uma vasta gama de direitos e garantias aos cidadãos de modo dirigente e programático, reivindicáveis à Administração Pública sob a condição de políticas públicas. Ademais, nela encontra-se a estrutura institucional fundamental que baliza a ação governamental sob diretrizes básicas a serem adotadas pelo poder político para a formulação e implementação dessas políticas (Valle, 2016). Nesses termos, a Constituição cumpriria o dever de figurar como instrumento de inclusão social, defendido por Penna (2011).

O substrato constitucional inaugurado em 1988 reconstruiu o Estado brasileiro e consolidou a democracia, amparando-se em valores de cidadania e articulando “um programa de políticas públicas à luz da linguagem dos direitos” (Mendes, 2019, p. 80). Esse leque de medidas previstas concede, aliás, o fundamento legítimo à intervenção judicial em políticas públicas, como ensinam Machado e Silva (2023), em razão de que o campo de deliberação político sobre as políticas públicas se vê condicionado pelo texto constitucional.

Como será mais bem desenvolvido adiante, no novo texto constitucional promoveu-se alto grau de constitucionalização de políticas públicas (Couto; Arantes, 2019), conferindo também tanto aos cidadãos como às instituições do sistema de justiça a possibilidade de buscar o cumprimento dos direitos de cidadania estabelecidos como normas programáticas e dirigentes com base em parâmetros objetivos e legais. Como consequência, às políticas públicas foi atribuído o dever de eficácia, independen-

temente dos planos governamentais dominantes, relacionado à supremacia do texto constitucional que passa a servir de paradigma para o controle da gestão pública.

Sobre essa característica que habilita a realização da fiscalização por parte de agentes do sistema de justiça para dizer qual é o sentido dos direitos resguardados pela Constituição inter-relacionada com a dimensão consequential a seguir explanada, Clève e Lorenzetto (2015) ensinam que:

A supremacia da Constituição é um “traço distintivo” que a posiciona em hierarquia superior em relação às demais normas do sistema. Espera-se que ela seja o resultado da confluência de uma manifestação política superqualificada da vontade popular, e se coloque para além da vontade majoritária estabelecida regularmente.

Por essa ótica, percebe-se o texto constitucional como elemento pertencente a duas esferas: jurídica e política. Como ensina Barroso (2018, p. 41) “a Constituição faz a interface entre o universo político e o jurídico, instituindo o Estado de direito, os poderes constituídos e fazendo a distinção entre legislar, administrar e jogar”. Sendo assim, a Constituição funcionaria como uma pedra angular do sistema social, jurídico, político e, portanto, fundamenta e vincula a noção de políticas públicas.

Convém esclarecer que, além da CF88, as políticas públicas podem apresentar diversos suportes legais, tais como leis infraconstitucionais, decretos, portarias e instrumentos negociais. No entanto, para tornarem-se concretas, elas demandam uma série de outras medidas em combinação com um conjunto heterogêneo de ações do ponto de vista jurídico, administrativo ou econômico, por exemplo (Bucci, 2006).

Com isso, a CF88 legitima o processo de controle judicial das políticas públicas no Brasil para a exigibilidade de prestação positiva dos direitos fundamentais nela elencados diante da falha

dos Poderes originalmente incumbidos. Esse processo trata, portanto, da possibilidade de submeter as ações políticas ao sistema de justiça para a atividade de controle externo não apenas sob estrito critério de legalidade, como também quanto à efetividade das respostas dos gestores às reivindicações sociais (Valle, 2016).

Essa complexidade reforça a ideia apresentada neste trabalho e consistente em uma abordagem interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito para a compreensão da realidade multiforme do controle de políticas públicas.

DIMENSÃO NORMATIVA

Como afirma Fernandez (2021, p. 186), “direitos sociais e políticas públicas são dois conceitos que caminham juntos”, aqui trazidos como se fossem dois lados de uma mesma moeda, cuja compreensão depende da perspectiva epistemológica adotada. Uma vez constitucionalizados, os direitos fundamentais sociais reclamam, portanto, ações legislativas e medidas administrativas tendentes à sua concretização, “convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas” (Mendes, 2006, p. 9).

Nessa perspectiva, o conceito de políticas públicas como instrumento para fazer com que os direitos estabelecidos sejam transformados em ações efetivas que alcancem os cidadãos parece alinhar-se à ideia funcional para efetivação de direitos sociais e conecta-o com outras disciplinas (Fernandez, 2021), a exemplo do Direito. Talvez sejam as políticas públicas o substrato da montanha de sonhos a que se referiu Ulysses Guimarães no discurso da promulgação da Constituição de 1988 já trazido alhures.

Segundo Bucci (2001), a interseção da política pública com o Direito destina-se à concretização de direitos fundamentais por intermédio de uma ação governamental processualmente estruturada. Dessa maneira, evidencia-se a proeminência das políticas públicas no Estado Constitucional (Barros; Crespo, 2021), aqui

identificada como uma dimensão substantiva da interdisciplinaridade.

Há, portanto, uma relação material aqui destacada entre políticas públicas e direitos fundamentais, ainda que se resguarde que nem toda política pública corresponda exclusivamente a políticas sociais.¹⁷ Essa concepção implica dizer, no entanto, que para efetivação de direitos sociais, políticas públicas são instrumentos indispensáveis. Assim, as políticas públicas seriam capazes de concretizar as condições próprias da dignidade humana e, logo, da cidadania, como propósito impositivo ao Estado-Administração (Nunes; Brega Filho, 2023).¹⁸

Ademais, “estudar e entender a decisão de atuar politicamente em prol da promoção de direitos sociais passa pelo estudo das políticas públicas” (Fernandez, 2021, p. 186), direcionando-se a atuação do sistema de justiça em busca de efetividade daquilo previsto constitucionalmente. Em caso de descompasso entre a norma e a realidade social, evidenciado em uma omissão ou falha de implementação da Administração, deflagra-se, então, o que é retratado a seguir como dimensão consequential mediante a prática do controle das opções do administrador impulsionada pela defesa da sociedade.

17 Em estudo sobre estado da arte da pesquisa em políticas públicas, Souza (2007) chama a atenção para a distinção entre políticas públicas e políticas sociais. As políticas sociais referem-se a um tipo de política pública, para as quais convergem a atuação dos atores políticos com a finalidade de concretizar os direitos sociais.

18 Sobre esse tema, é válida a referência à relação entre desenvolvimento e liberdade defendida por Sen (2002), em um caminho que estabelece o bem-estar de uma sociedade como consequência da capacidade de

DIMENSÃO CONSEQUENCIAL¹⁹

Como ensina Maciel (2004), seria um equívoco imaginar que os direitos valeriam por sua simples previsão escrita de modo a impedir violação à cidadania, diagnosticando-se que o problema não é de texto, mas de sua implementação. Como será abordado adiante em termos tanto diretos quanto transversais, observa-se que o sistema de justiça é um importante ator para, com base na fiscalização e controle da Administração, conciliar a função disciplinadora de condutas com a tarefa transformadora da realidade, buscando reparar o déficit social existente no país.

Apesar das dificuldades multifatoriais para sua completa efetividade, põe-se o desafio de rechaçar a ideia de uma Constituição a la carte, como referida por Vitorelli (2021), para registrar a fluidez dos interesses político e social como elementos determinantes para cumprimento dos direitos sociais constitucionais com eficiência. Ou seja, a formulação e execução das políticas públicas deveriam sujeitar-se não apenas ao controle de sua regularidade formal, como também de sua destinação adequada ao cumprimento dos fins do Estado.

Por esse lado, em sua atuação, os atores do sistema de justiça podem influenciar de modo relevante a implementação das políticas públicas em meio à omissão dos administradores públicos, ou mesmo os substituir, antecipando-se às decisões executivas. Partindo do pressuposto de que nenhuma política pública está imune ao questionamento e revisão judiciais, a inexistência ou insucesso de políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais demanda o seu controle e fiscalização a cargo do Estado-Juiz. Nesse sentido, o seu comportamento tem duplo caráter: positivo, para obrigar gestores públicos a implementar continuamente medidas para exercício e gozo de direitos

19 Resguarda-se a distinção desse vocábulo com a ideia de consequencialismo, previsto na Lei n.º 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito (LINDB). Sem o caráter da fiscalização per si, o sentido legal do consequencialismo corresponde às repercussões práticas da decisão em sede de controle administrativo ou judicial.

sociais, como negativo para evitar a redução do nível de proteção já alcançado (Correia; Farias, 2020).

Se, pois, as políticas públicas são imposição constitucional, a sua colocação em prática, por oportunidade e conveniência, não dependeria de arbítrio, mas da verificação de sua necessidade, no momento oportuno e quando são convenientes. Nesse sentido, a missão do gestor deveria se guiar pelo atendimento da Constituição, cumprindo promessas de campanha.

Quando verificada a omissão, insuficiência ou falha da Administração no cumprimento de seus deveres correspondentes à “realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2006, p. 38), ressalta-se a importância dos atores do sistema de justiça. Em uma atuação subsidiária, eles atuam na exigibilidade e implementação dos direitos sociais fundamentais por intermédio de políticas públicas quando deficiente a realização dos comandos constitucionais (Machado; Silva, 2023).

Nessa linha, Penna (2011) adverte que a frustração com os representantes eleitos pelo exercício do voto insere a efetiva fiscalização das ações de governo como necessidade para garantir efetividade das políticas públicas previstas na Constituição. Por isso, o autor identifica que há um deslocamento de expectativas para a atuação dos atores jurídicos, não apenas no sentido protetivo ou defensor de políticas públicas, mas até mesmo um comportamento mais ativo nessa esteira do inconformismo. Com isso, a arena do sistema de justiça converte-se em mais um espaço democrático para discussão dos problemas públicos relacionados à eficácia de direitos que desafiam o cumprimento das normas constitucionais.

Diante de constatações fáticas e jurídicas na realidade brasileira, não se exclui da apreciação do sistema de justiça lesão ou ameaça a direito, na medida da sua vinculação jurídica, delineando-se, portanto, a interdisciplinaridade entre o Campo de Públicas e o Direito na sua dimensão consequencial, com base no que dizem Machado e Silva (2013, p. 38):

Sob o prisma fático, [...] a necessidade de intervenção diante da inação estatal na promoção de direitos sociais e sobretudo na busca da erradicação das desigualdades sociais no Brasil. Juridicamente, será averiguado se é possível extrair do texto constitucional uma obrigatoriedade na intervenção judicial em políticas públicas após a inação do Poder executivo e seus eventuais limites.

Para discutir com mais profundidade o âmbito de cognição das políticas públicas de cujas omissões falhas na formulação ou implementação desafiam o controle do sistema de justiça, como diagnosticado em Cavalcanti e Silveira (2022b), elaborou-se o capítulo a seguir. O próximo capítulo dedica-se, portanto, à discussão sobre políticas públicas, a cargo originalmente das atividades executiva e legislativa no trato de solução de problemas diagnosticados como de interesse coletivo e que findam, como objeto de atuação do sistema de justiça, objeto de sua atividade de controle e fiscalização.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AMPLITUDE COGNITIVA DO AGIR ESTATAL

Em um contexto de retomada de políticas sociais de amplos setores desde a CF88, destaca-se a ação dos poderes públicos em busca do cumprimento de promessas de direitos, juridicamente vinculantes e socialmente relevantes, como qualifica Bucci (2006). Nesse diapasão, as políticas públicas estruturam-se em prestações positivas do Estado para a consecução de objetivos coletivos de redução de desigualdades e realização de justiça social em uma sociedade democrática e plural (Bucci, 2001; Du-

arte, 2013; Souza, 2016).

Daí apreende-se a importância do seu estudo como escolhas de governos para enfrentamento de problemas político-sociais (Fernandez, 2021). Dessa maneira, o tema caracteriza-se como pilar fundamental para efetivação de direitos, demandando um olhar atento para suas especificidades (Barbosa; Emmendorfer, 2023).

Mas o que seriam políticas públicas? Não há definição em lei. Apesar disso, a matéria surge como categoria jurídica em uma expansão de sua cognição quanto ação estatal, tampouco sem uma definição legal ou constitucional de seus principais aspectos (Bucci, 2006).

A cargo da literatura, as definições são amplas e complexas no que tange tanto aos aspectos sociais, econômicos e políticos quanto aos seus processos e desdobramentos macro e micropolíticos, por exemplo. Dessa forma, não se poderia eleger uma única e definitiva sem correr o risco de limitar a sua compreensão polissêmica (Gasparelo; Jeffrey; Schneckenber, 2018; Souza, 2016), mas adverte-se que não é pretensão desta pesquisa realizar uma revisão de literatura sobre a questão.

Após o entendimento acerca do conceito de política pública, no presente capítulo aborda-se a proposta de um modelo cíclico para o seu processamento (policy cycle approach), na condição de um referencial formal útil para análises de políticas públicas em suas diferentes fases (Mainardes, 2006).

POLÍTICAS PÚBLICAS: A POLISSEMIA CONCEITUAL PARA ENTENDER A AÇÃO ESTATAL

Com apoio da expansão de direitos sociais na CF88, que estabeleceu uma dimensão maior de democracia, incrementa-se a utilização de políticas públicas para a promoção de bem-estar social por parte do Estado. Segundo Valle (2016), isso corresponderia ao encontro entre cidadania e democracia. É dizer,

portanto, que se materializa a intervenção estatal para solucionar problemas públicos por intermédio de um projeto de governo, com programas, projetos e planos (Gasparelo; Jeffrey; Schneckenber, 2018).

No entanto, a pretensão de conceituar política pública, quase sempre, acompanha-se de aparente redundância e sentida insuficiência, resultando uma certa frustração em um variado arcabouço teórico e diversidade de políticas setoriais que consideram os determinantes históricos, econômicos, políticos, sociais e culturais que permeiam a sociedade (Gasparelo; Jeffrey; Schneckenber, 2018; Raeder, 2014).²⁰

Como já anunciado, as definições sobre políticas públicas são amplas e complexas no que tange aos aspectos sociais, econômicos e políticos, eliminando a possibilidade de eleger uma única e definitiva sem correr o risco de limitar a sua compreensão polissêmica (Souza, 2006). Sob a perspectiva de interesse de desenvolvimento desse trabalho, elas promovem a efetividade dos direitos fundamentais em um contexto temporal, financeiro e humano, “expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”, segundo Bucci (2006, p. 36).

De acordo com Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”, contando-se com diversas contribuições internacionais e nacionais. Para Bucci (2002), essa diversidade de conceituação em torno de interesses, preferências e ideias sobre o espaço que cabe aos governos para a definição e implementação de políticas públicas é consequência da sua polissemia e pluridimensionalidade. Esse par de características transformam a tarefa de conceituação em esforço hercúleo e, dessa maneira, ela somente pode ser estipu-

20 Na Ciência Política, Souza (2006) e Secchi (2010) destacam as definições clássicas de Dye Lasswell, Peters, Jenkins e Anderson, as quais merecem ser conhecidas, mas por questão de limitação do escopo da pesquisa, não couberam nesses apontamentos.

lativa tanto pelo variado arcabouço teórico disponível como pela diversidade de políticas setoriais existentes.

Frey (2000) busca explicações em elementos linguísticos correspondente às diferenças entre os idiomas português e inglês. Na língua inglesa, a dificuldade não aconteceria porque o verbete política configura desdobramentos distintos para cada significado. De acordo com o autor, depara-se com três denominações articuladas e interdependentes adotadas na Ciência Política: *polity* referente às instituições políticas, *politics* corresponde aos processos políticos e, por fim, *policy* é usado para os conteúdos da política.

No Brasil, a expressão política pública abarcaria diferentes significados e valores para a compreensão do protagonismo do governo, podendo, ainda, variar de acordo com o viés ideológico e com a posição governamental, mesmo que não suficientes para expressar a complexidade inerente às políticas públicas, seja quanto aos conflitos, tensões políticas e interesses que as envolvem.

Nesse sentido, Chrispino (2016, p. 17) considera as particularidades do formulador na elaboração de seu conceito, além de fatores externos como razões para essa dificuldade, observando que “o conceito de política pública é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética etc., de seu formulador”.

Em uma perspectiva instrumental, Carvalhaes (2019) acrescenta que as políticas públicas se apresentam como ferramenta da atuação governamental em cumprimento aos compromissos constitucionais. Elas promovem a concretização dos direitos fundamentais e garantem as condições para a dignidade humana, requisitando a necessária atuação dos Poderes Legislativos e Executivo para elaboração e determinação de estratégias para sua implementação.

O caráter decisório para escolhas de prioridades intrínseco ao processo de elaboração de políticas públicas é enaltecido

por Secchi (2010, p. 1) quando explica que “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Nesse ponto, esse processo político parece distanciar-se da racionalidade própria do modelo judicial, tanto em termos de objetivos como de procedimentos.

O autor cita, ainda, o caráter de ideia-diretriz da política pública de modo que se admite a sua implementação ou não, distinguindo-se, portanto, da falta de uma política pública referente à inação de um ator durante os estágios da política. Essa diferenciação parece crucial para a prática de controle de políticas públicas, especialmente como o Direito deverá tratar a direção político-administrativa da formulação e da execução das políticas públicas, como será adiante desenvolvido.

Em uma proposta simplificadora elaborada com base nas duas partes da expressão – política e pública –, Chrispino (2016, p. 19) define que “política pública – em um metaconceito – seria a atenção intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade” ou ainda, conforme Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 2), “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Essa orientação para resolver um problema de interesse público é considerada a intencionalidade que marca a diferença entre o estado atual e o que pode ser realizado para atingir uma situação ideal, com implicações para uma quantidade ou qualidade de pessoas (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Com base em uma perspectiva da governança política e de sua intencionalidade, Bucci (2020, p. 241), em sintonia com Comparato (1997), sustenta que “políticas públicas são programas de ação visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, voltando-se à concretização de direitos fundamentais.

Seu caráter polissêmico alcança pesquisadores do Direito. De acordo com Bucci (2006, 2021), o conceito ora analisado requer a avaliação da relação entre governo, política e direito. Para

a autora, deve-se atentar para que a política seja a origem e seja representação das ações de governo, institucionalizando-se por meio do Direito, para a concretização dos direitos fundamentais em um contexto temporal, financeiro e humano, “expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (Bucci, 2006, p. 36).

Então, considerando conceitos, sentidos e entendimentos distintos, a conceituação de política pública com base nesses autores colacionados acima assumiria feições multifacetadas de acordo com os diferentes contextos e concepções tanto de Estado como de sociedade a depender do aparato teórico-metodológico que se adote. Essa particularidade demonstraria a influência da democracia na construção de um ambiente institucional e social voltado à garantia da cidadania o qual consolidaria a expansão e a responsabilidade estatal com o âmbito social.

Em busca de um padrão para os componentes comuns às diversas definições da literatura sobre políticas públicas, Saravia e Ferrarezi (2007) estabelecem quatro características correspondentes aos aspectos institucional, decisório, comportamental e causal que se conjugam (Figura 2).

Figura 2 – Aspectos relevantes da definição de políticas públicas



Fonte: elaboração própria (2024) com base em Saravia e Ferrarezi (2007).

Segundo os autores, a política é elaborada ou decidida por autoridade formalmente competente e mostra-se coletivamente vinculante (institucional), como resultado de um conjunto de decisões correspondentes às escolhas entre meios e fins, imediatos ou mediatos a respeito de problemas específicos (decisório) e, assim, refere-se a uma ação ou inação (comportamental) cujos produtos têm repercussão no sistema político e social (causal).

Após essas considerações, é possível avançar para o entendimento acerca da proposta heurística de um ciclo para o processamento das políticas públicas (policy cycle approach), na condição de um referencial útil para análises de políticas públicas (Mainardes, 2006), especialmente quanto à atuação do sistema de justiça na prática de controle das políticas públicas. A discussão será realizada no tópico a seguir.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO SEQUENCIAL DE RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

Como em um raciocínio lógico, a prática do controle de políticas públicas por integrantes do sistema de justiça denota a interferência deles sobre aquilo que se denomina ciclo de políticas públicas. Por isso, a compreensão acerca das etapas desse sequenciamento lógico é fundamental para se identificar o momento em que aquela atividade alcança a política.

Uma vez buscada a compreensão de seu conceito, o propósito passa a ser de sua análise e, para isso, adota-se a percepção de sua constituição por fases em um processo cíclico. Tal qual ocorre para a definição de políticas públicas, é possível verificar várias propostas para teorizar o seu ciclo político-administrativo de formação (policy cycle), envolvendo quantidade e nomencla-

turas distintas para suas etapas em uma concepção processual (policy-making process) que busca reforçar a racionalidade do processo de gestão em meio à dialeticidade do processo político. Portanto, não se ignora o grande dinamismo e complexidade presentes na arquitetura de uma política pública (Silva, 2021).

Para explicar essa diversidade, seria possível apontar a articulação de diversos elementos elencados na literatura como questões de fundo as quais informam as nuances acerca da formulação, do planejamento, execução e avaliação da política pública, tais como sistemas político, jurídico e econômico, interesses privados, dinâmicas de poder e processos decisórios (Duarte, 2013).

Na abordagem processual em estudo estabelece-se um perene encadeamento cíclico e virtuoso de fases que se realizariam constante e sistematicamente, permitindo, inclusive, que cada momento do ciclo sofra interferências e influencie as outras etapas, as quais podem ocorrer simultaneamente. Destaca-se, portanto, a flexibilidade e o dinamismo contínuos e não linear dessa proposta uma vez que permite modificações no curso das políticas, podendo retornar ao seu ponto inicial. Esses estágios são identificados pelos teóricos como tentativa de racionalizar as ações governamentais próprias do universo político (Vázquez; Delaplace, 2011).

A respeito da utilidade da abordagem do ciclo de políticas públicas (policy cycle approach), pode-se considerar três categorias de argumentos com base nas lições de Rua e Romanini (2013) e de Mainardes (2016), conforme esquematizado na Figura 3 abaixo:

Figura 3 – Categorias de argumentos sobre a utilidade do ciclo de políticas públicas



Fonte: elaboração própria (2024), com base em Rua e Romanini (2013) e Mainardes (2016).

O primeiro (1) é que sua aplicação como referencial analítico sobre políticas permite facilitar a comparação entre políticas públicas com base na identificação das diferentes partes do processo, a compreensão e a análise crítica tanto de suas tarefas e atividades realizadas em sua trajetória quanto sobre os (des) caminhos da política pública desde a sua formulação e implementação até extinção, em um contexto de práticas e efeitos, de forma isolada ou interrelacionada. O segundo (2) refere-se à permissão para distinguir e caracterizar os diferentes papéis desempenhados no processo pelos atores e instituições, bem como observar suas relações de poder e suas interações em torno de issues que são próprias de cada momento. Isso ocorre quando se estabelece uma separação analítica entre as fases. Por fim, o terceiro (3) consiste no acompanhamento possível da maneira pela qual as ideias vão se formando e se transformando até se completar o processo de intervenção que caracteriza a política

pública (Rua; Romanini, 2013; Mainardes, 2016).

Os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013) acrescentam que, por intermédio da adoção desse modelo processual para a formação das políticas públicas, é possível lançar um olhar para os atores, as instituições e suas ideias. Dessa maneira, a contribuição teórica do policy cycle teria o potencial de explicar a interação entre intenções e ações, agregando, ainda, a relação entre o ambiente social, político e econômico com o governamental, permitindo o acompanhamento, responsabilização e intervenção na execução das políticas públicas.

Afasta-se, portanto, da intenção de explicar o funcionamento do sistema político para focar na “lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras de seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 12).

De acordo com Oliveira (2013, p. 227), o caráter pedagógico da representação de ciclo para o estudo das políticas públicas é destacado como vantagem para sua utilização pelos estudiosos:

Neste ponto, pode-se concluir que o modelo de ciclos é, na verdade, uma tentativa de estabelecer certa ordem para o estudo do complexo fenômeno das políticas públicas. Desse modo, a proposta de descrição das políticas públicas em estágios surge como um porto seguro para estudantes e pesquisadores na medida em que identifica características peculiares e processos que ocorrem no ciclo das políticas públicas. Deve-se admitir, sobretudo, seu valor pedagógico.

Dito isso, para este estudo, elege-se a proposta referenciada por Frey (2000), que distingue o ciclo político em cinco fases, a saber: (1) percepção e definição de problemas; (2) agenda-setting; (3) elaboração de programas e decisão; (4) implemen-

tação de políticas e, por fim, (5) avaliação de políticas e eventuais correções da ação (Figura 4).

Figura 4 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: elaboração própria (2024), com base em Frey (2000).

Na primeira etapa de percepção e definição de problemas, Frey (2000) refere-se a muitas demandas (policy issues) que se mostram apropriadas para um tratamento político e, com isso, geram um policy cycle. Grupos sociais isolados, políticos, grupos políticos, administração pública e, inclusive, a mídia e outras formas de comunicação concorrem para essa notoriedade do problema.

A etapa da agenda-setting é aquela em que se decide se a proposta de política é prioritária ou, como possibilidade, pode ser excluída ou adiada para um momento posterior, não obstante a sua relevância de ação.

Na terceira etapa, elaboração de programas e de decisão, são escolhidas as melhores ações ou caminhos para sanar os problemas, considerando os conflitos, acordos e as alianças possíveis entre os atores políticos participantes para o ato de decisão.

Já a etapa de implementação de políticas consiste no momento de concretização e aproximação ao máximo do objetivo pretendido ao resultado alcançado a partir da execução do planejamento elaborado, organizando-se o aparelho administrativo e os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a concretização dos impactos desejados. Geralmente, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.

Por fim, a avaliação de políticas e eventuais correções da ação consiste em um julgamento acerca dos efeitos gerados pelas políticas, considerando critérios diversos como a eficiência, a eficácia e a efetividade. Essa fase é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública porque a depender do seu resultado quanto aos objetivos alcançados, pode levar tanto à suspensão ou ao fim do policy cycle quanto, no contrário, à iniciação de um novo ciclo. Nesse último caso, instala-se nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

No entanto, a abordagem do ciclo de políticas públicas tem limites. A simplificação pedagógica da realidade naquele modelo de processualidade em etapas não passa ileso de críticas quanto às limitações metodológicas, apontando-se, também, seu distanciamento da complexificação em relação aos fluxos de ações e decisões de governo na prática, como também de stakeholders com propósito de atender didaticamente como modelo heurístico para uma ordenação ideal e geral (Secchi, 2010).

Nesse sentido, deve-se ter em mente durante a sua existência que diversas ações e raciocínios provenientes dos atores inseridos em sua dinâmica podem conduzir a alterações quanto às decisões e resultados. Portanto, que a concepção de ciclo de políticas públicas não significa uma representação estanque e sequencialista, mas um recurso ideal, pedagógico e heurístico adequado para análise de políticas públicas (Secchi, 2010). A importância dessa discussão é que, como resultado do controle, a

atividade do sistema de justiça, além de tratar substantivamente sobre políticas públicas, mostra capacidade de atravessar formalmente o ciclo de políticas públicas por força de suas decisões (Oliveira, 2019).

Como indicado por Coutinho (2013, p. 191), passa-se aos atores da Justiça “a responsabilidade ativa de pôr em curso políticas públicas em relação às quais o governo revele-se eventualmente omissos, além de corrigir rumos de programas que, em sua implementação, supostamente fogem ao objetivo da lei ou constituição”.

Como provedores da dimensão material da democracia²¹, a influência daqueles órgãos sobre o desenho, a produção e os rumos das políticas públicas têm condições de inserir temas na agenda política, como também pode abranger estímulos à formulação de uma nova política, à implementação de uma sistemática de acompanhamento de demanda, à avaliação da evolução de política implementada ou, ainda, ao planejamento de novas ações (Oliveira, 2019).

Nesse sentido, o crescente protagonismo dos atores do sistema de justiça no controle das omissões e insuficiências estatais em face da exigibilidade dos direitos sociais à administração pública tem influenciado até mesmo na definição de alternativas de políticas públicas, gerando, conseqüentemente, inúmeras transformações na produção de policy making (Couto; Oliveira, 2019). Ou seja, a amplitude objetiva do controle pode alcançar o questionamento sobre a concepção de determinada política pública, requerer sua reformulação e expansão ou, até mesmo, a criação de medidas até então inexistentes.

Dessa forma, as decisões emanadas por agentes jurídicos

21 Moreira Neto (2016) faz distinção da modalidade formal, caracterizada pela tomada coletiva de decisões, especialmente para escolhas de governante. Sob a perspectiva material ou substantiva, a democracia refere-se ao conjunto de valores coerentes com a importância e a dignidade da pessoa humana, qualificados como direitos humanos, e implica “uma exigência de resultados coerentes com os valores que a informam” (Moreira Neto, 2016, p. 77).

poderão influenciar os rumos das próprias políticas para fora do domínio da arena judicial nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas (Ximenes; Oliveira; Silva, 2016). Refere-se, portanto, à possibilidade de alteração, remodelação, interrupção e, inclusive, formulação de uma política pública por consequência da prática de controle.

As discussões ultrapassariam, portanto, as balizas jurídicas para alcançar a inserção na arena decisória de novos sujeitos pertencentes ao campo jurídico os quais tornam-se, portanto, “centros de decisão de casos que tratam de interesses econômicos e políticos relevantes” (Secchi, 2010, p. 86).

De maneira didática, apresentam-se essas ideias sintetizadas no Quadro 2, a seguir, cruzando as informações do ciclo de políticas públicas, conforme extraído de Frey (2000), com as possibilidades exemplificativas de interferências do sistema de justiça, conforme Oliveira (2019).

FASE	DESCRIÇÃO (FREY, 2000)	EFEITOS DO CONTROLE (OLIVEIRA, 2019)
Percepção e definição de problemas	Há um processo de seleção de demandas dentre muitas que se mostram apropriadas para enfrentamento público por parte de grupos sociais isolados, grupos políticos ou pela Administração Pública.	A existência de demandas judiciais por políticas públicas específicas insere o problema na agenda governamental.
Agenda-setting	Aqui, a demanda torna-se, de fato, uma questão pública (issue) ou, ao revés, é excluída ou adiada para solução posteriormente. Com isso, a demanda escolhida resultará em um desenho de política pública a ser implementada.	O Poder Executivo antecipa-se às decisões do sistema de justiça e formula políticas públicas, delimitando a margem de interferência judicial.
Elaboração de programas e decisão	Nessa fase, são escolhidas as alternativas para sanar as questões públicas (issues), envolvendo os atores mais influentes na política e na Administração. É necessário interpretar o ambiente no qual a política será implementada a fim de decidir sobre os benefícios/serviços e a origem dos recursos necessários.	A Administração Pública elabora uma nova política.

Implementação de políticas	Refere-se à aplicação da política pela máquina burocrática da Administração. Alerta-se para o fato de que os resultados e impactos reais podem não corresponder àqueles projetos na fase de elaboração.	Decisões judiciais modificam a política pública em seu planejamento e execução.
Avaliação de políticas e eventuais correções da ação	Identificam-se o propósito de avaliar os resultados da política, os efeitos gerados e se as metas propostas foram ou não alcançadas.	O controle de políticas públicas pelo sistema de justiça representa um <i>feedback</i> para a Administração a respeito das políticas implementadas. A Administração Pública modifica sua organização, adaptando-se ao controle de políticas públicas com a criação de setores e ferramentas para acompanhamento do cumprimento de decisões.

Fonte: elaboração própria (2024) de acordo com Frey (2000) e Oliveira (2019).

Observa-se, então, uma alteração significativa quanto aos atores do policy making para atendimento às demandas sociais com eficiência, eficácia e efetividade indispensáveis à uma sociedade em constante transformação, incidente em novas e crescentes necessidades, como caracterizada por Chrispino (2016).

Assim, diante da omissão, insuficiência ou falha das autoridades tradicionalmente encarregadas da gestão de políticas públicas, ressalta-se a atuação dos atores da base da Justiça sobre o ciclo de políticas públicas, seja nas etapas de percepção e definição de problemas, agenda setting ou implementação, como demonstrado anteriormente. Sobre isso, com base no que Leoni (2021) ensina, é possível considerar que as instituições judiciais influenciam na gestão pública como um todo, articulando a via democrática com a cidadania no controle das atividades prestacionais do Estado.

Desse modo, seria possível observar uma influência de agentes judiciais na definição das alternativas a cargo do sistema político a ponto que não seria mais possível compreender a dinâ-

mica do processo de elaboração de políticas públicas sem considerar o papel dos atores do sistema de justiça, suas preferências e culturas institucionais (Oliveira, 2019). A respeito dessa atuação juspolítica dos atores do sistema de justiça, o capítulo seguinte desenvolverá a conjugação de elementos políticos, sociais e jurídicos, resultantes nesse empoderamento de instituições judiciais na contemporaneidade.

Os Contornos Juspolíticos Do Controle Sobre As Políticas Públicas

Este terceiro capítulo é reservado para a discussão sobre os fundamentos e desdobramentos do crescente protagonismo social e político das atuações de fiscalização e controle realizadas pelos componentes do sistema de justiça, composto por Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, bem como de seus reflexos para a gestão pública e relações interinstitucionais. Com base nas lições de Barreiro e Furtado (2015), o controle de políticas públicas por atores jurídicos implicaria fatores estruturados sobre um trinômio, conjugando elementos políticos, sociais e jurídicos, resultantes nesse empoderamento de instituições judiciárias.

O controle sobre o vazio ou hiato substancial nas ações governamentais teve assento após a CF88 que vinculou como consequência jurídica a ação do Estado direcionada às políticas públicas como objeto primário de direitos (Duarte, 2013). Dessa maneira, aqueles agentes jurídicos são inseridos em um novo ambiente permeados pelo debate político e acumulam maior visibilidade na opinião pública por protagonizarem decisões que envolvem temas de largo alcance tanto político como social em uma avaliação de mérito quanto à conveniência e oportunidade da ação pública (Barroso, 2018). No entanto, essa prática do sistema de justiça, estranha à racionalidade administrativa e voltada para a tomada de decisões referentes às escolhas administrativas dotadas de modelo decisório próprio, não escapa de consequências.

Nesse momento, torna-se fundamental o debate em torno dos questionamentos técnicos e políticos para o trato substancial por parte dos órgãos do sistema de justiça de matérias exorbitantes ao conteúdo meramente jurídico para tomar decisões correspondentes ao controle de políticas públicas, bem como de suas relações com a gestão pública. A seguir o mau funcionamento e a alteração anormal nas funções administrativas são apresentados como objeto e causa para o controle de políticas públicas a cargo do sistema de justiça, que enfrenta limitações decorrente da distinção de racionalidades jurídica e política.

A DISFUNCIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MOTIVAÇÃO PARA O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO SISTEMA DE JUSTIÇA

Com o advento da CF88, a redemocratização instituiu em patamar constitucional as expectativas por prestações materiais por parte do Estado em diversos setores, aquilo que Couto e Arantes (2019) caracterizam como constitucionalização de políticas públicas. Como efeito disso, tanto cidadãos como instituições do sistema de justiça passaram a perseguir o cumprimento dos direitos de cidadania estabelecidos como normas programáticas e dirigentes com base em parâmetros objetivos e legais. Nessa condição, tais normas preveem objetivos a serem alcançados por meio das políticas públicas e comandos para execução de seus planos de governo, estando independente, portanto, do jogo político para a almejada implementação.

Dessa forma, em um horizonte social no qual vislumbra-se debilidades na cidadania e crescente aumento de desigualdades, a promulgação da nova Constituição refletiu-se sobre as competências do sistema de justiça com a previsão do exercício do controle sobre a Administração Pública, em especial para efetivação dos direitos fundamentais e consecução de resultados sociais (Barroso, 2018).

Essa elevação de políticas públicas à qualidade de norma constitucional em um catálogo de direitos e garantias fundamentais consagrou, quanto ao status e eficácia, “diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro” (Couto; Arantes, 2006, p. 43).

Em outras palavras, Arantes (2021, p. 301) acrescenta que esse perfil de Constituição denominada como *policy-oriented* “não apenas cumpre seu papel clássico de subordinar os atores políticos e institucionais às suas regras e princípios, mas se converte ela mesma em instrumento de governo em meio às relações entre poderes e no interior da Federação”.

Para Barroso (2009, p.23), a constitucionalização “trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária”. Ou seja, as demandas que antes eram protagonizadas no âmbito das deliberações dos Poderes Legislativo e Executivo agora integram, também, o texto constitucional, ensejando uma pretensão jurídica legítima por efetividade de direitos. Em virtude disso, segundo aquele autor, o efeito imediato da inclusão desse substrato é a transformação da Política em Direito.

Nesses termos, revela-se certo caráter impositivo de implementação das políticas públicas decorrentes de direitos sociais que vinculariam a ação administrativa como consequência da natureza constitucional daquelas. Nesse roteiro, “os direitos sociais são fundamento e fim das políticas públicas, ou seja, como catálogo de direitos fundamentais incorporados à legislação, obrigam o Estado a definir e implementar políticas públicas que objetivam, no fim da linha, a sua realização prática” (Goulart, 2021, p. 45).

Justamente por seu caráter impositivo, o próprio Estado criou instrumentos jurídicos e processuais que possibilitam, no caso de omissão ou insuficiência do poder público competente, o controle dessas políticas públicas. Como resultado, o controle e a fiscalização das políticas públicas por atores do sistema de justiça implicariam a transferência da responsabilidade por escolhas públicas àqueles que se tornarão agentes decisórios da política.

Como observado por Barroso (2005; 2013), uma vez ultrapassada a fase de inércia dos órgãos judiciais, pode-se considerar que eles experimentam um menor comedimento em relação ao controle das escolhas políticas para enfrentamento de um histórico déficit de materialização de direitos. Isso se deve, também, às garantias funcionais e institucionais atribuídas pelo novo texto constitucional e capazes de dotar o exercício de suas atribuições com poder político suficiente para invalidar atos administrativos, por exemplo (Santos; Marques; Pedroso, 1996).

Elabora-se e implementa-se, então, ações de fiscalização

e controle de políticas públicas em um sistema político que deixa de realizar espontaneamente a satisfatividade de direitos a que se obrigara transformando-se em centros de decisão e garanti-dores da cidadania (Santos, 2007), carregando para a Justiça um conteúdo promocional do direito.

Nesse ponto, destaca-se, portanto, que a prática de controle deriva da falha administrativa no cumprimento das expectativas sociais, que envolveria, por sua vez, elementos ensejadores variados que culminam para o comprometimento do processo de formulação e implementação de políticas públicas e impac-tam na importância do tema para os interesses sociais, como ensinam Silva Neto e Tabak (2017, p. 5):

Parte-se das premissas de que as políticas públicas são caracterizadas pelo embate político, pela alta complexidade do processo de formulação e pela discricionariedade que lhe é inerente. Considera-se, ainda, que o formulador de políticas públicas, como qualquer ser humano, pode cometer diversos equívocos durante o processo decisório de formulação de políticas públicas. Todas estas questões podem levar ao comprometimento/inadimplemento das promessas constitucionais em razão da baixa qualidade das políticas públicas, decorrentes do abuso da discricio-nariedade política e da racionalidade limitada dos formuladores de políticas públicas.

Embora o sistema de justiça não devesse ocupar-se formal e diretamente do planejamento e execução de políticas públicas, transfere-se o poder decisório incidente sobre a adjudicação de questões relativas às políticas públicas das arenas originalmente competentes e legitimadas democraticamente – Poderes Executivo e Legislativo – para o campo judicial. Isso opera-se por intermédio da atividade de controle realizada pelos players do sistema de justiça sobre a administração pública, interferindo,

portanto, em questões de cunho político e social de grande repercussão. Oportunamente, essa atuação suscita questionamentos acerca da legitimidade democrática dos integrantes do sistema de justiça que não passaram por sufrágio popular e possível alteração de equilíbrio institucional frente a importância social de enfrentamentos a omissões do poder público (Barroso, 2009; 2018), como será desenvolvido mais adiante.

A razão para isso reside na constatação, frise-se, de que a gestão pública não satisfaz espontaneamente todos os direitos sociais a que se submete no programático e dirigente texto constitucional (Arantes, 2021; Monteiro, 1991). Esse descolamento entre a norma e a prática reflete-se na realidade social, configurando um gap de implementação, ou seja, uma lacuna entre a decisão do gestor e a sua execução (Deubel, 2002).

É dizer, conquanto, a mera previsão em lei não basta para que as políticas públicas se transformem em realidade, uma vez que o cenário de concorrência entre a infinitude de necessidades públicas de um lado e limitação de orçamento de outro impõem à Administração a seleção sobre quais direitos privilegiar e selecionar que cidadãos receberão as respectivas prestações estatais (Liberati, 2013).

Dito isso, depreende-se que existem relações de confluência entre Políticas Públicas, Direito e Políticas para a efetivação de direitos fundamentais e impedimento que tais direitos sejam negligenciados ou violados, como já apontado no capítulo 1. Nesse contexto, os órgãos do sistema de justiça passam a atuar na política governamental como importantes agentes políticos e interlocutores entre Estado e sociedade nas questões envolvendo políticas públicas face as promessas políticas não cumpridas, com o propósito de contribuir tanto com o enfrentamento de problemas públicos (Arantes, 2021) quanto no ciclo de formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas de indiscutível interesse social (Leoni, 2021).

Como consequência, a prática de controle e fiscalização de políticas públicas a cargo de integrantes do sistema de justiça

poderia impactar as escolhas políticas e administrativas originariamente postas sob responsabilidade de gestor eleito democraticamente, como defendido por Cunha e Oliveira (2015).

Em que pese relacionar-se com a efetividade da cidadania, a atuação desses atores no controle de políticas públicas exibiria facetas negativas que deflagram discussões a respeito do seu alcance e dos seus limites, uma vez que não detêm a competência constitucional de administrar interesses da coletividade (Morais, 2017). Isso porque o sistema de justiça poderia em alguns casos substituir, então, a função de gestor, aplicando, inclusive, recursos financeiros em áreas específicas para a promoção de políticas sem a devida capacidade institucional. Em outros momentos, poderia resguardar-se como mero indutor de mudanças ou simplesmente reconhecer a primazia da competência administrativa, como se verá adiante em capítulo específico.

Assim, na sequência, destaca-se a provável falta de capacidade técnica dos agentes jurídicos para o trato de temas tão complexos como as políticas públicas na condição de elemento capaz de agravar sistemicamente a crise que, já existente, alcançara a arena judicial na expectativa de solução, tensionando, inclusive, as relações interinstitucionais.

AS LIMITAÇÕES DA APTIDÃO DECISÓRIA DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Como observado por Barroso (2007, 2009), o controle e fiscalização de políticas públicas a cargo de atores jurídicos são realizados com base em linguagem, argumentação e racionalidade próprias, incidindo sobre inúmeras matérias que antes eram deixadas exclusivamente para os processos político-administrativo ou legislativo ordinário.

É preciso sopesar que, por muitas das vezes, os técnicos da burocracia são dotados de maior capacidade para orientação da escolha de prioridades tanto adequada quanto abrangente

para o enfrentamento de problemas públicos e para a efetividade de direitos (Oliveira; Noronha; Silva, 2016).

Reconhece-se, portanto, uma maior competência de partida para a ponderação dos interesses públicos por parte da Administração em acréscimo à maior eficiência “para lidar com questões técnicas que impõem a deliberação entre Direito, Política e outros campos de conhecimentos especializados” (Souza, 2018, p. 91). Nesse ponto, acrescenta-se que isso considera como partida a obediência aos limites estabelecidos em lei

Nesse particular, um membro do sistema de justiça nem sempre detém a expertise necessária sobre a realidade local e seus elementos sociais, financeiros e administrativos para realizar a microjustiça tampouco “para avaliar o impacto de determinadas decisões sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público”, como afirma Barroso (2009, p. 86).

Sobre a atuação do sistema de justiça no espaço público com novos arranjos institucionais democráticos na qualidade de campo decisório de políticas públicas, Vitorelli (2017) pondera que o uso da linguagem do Direito e do processo judicial tornaria a arena jurídica inadequada para discussões de cunho político e imprópria para coordenação de políticas, impedindo que questões sociais complexas ganhem soluções adequadas.

Para essas questões macroestruturais, Porfiro (2018) entende que agentes jurídicos seriam também incapazes de as examinar uma vez que, devido ao seu próprio modelo institucional, suas rotinas seriam dominadas por conflitos intersubjetivos, constrictos, portanto, de tempo, falta de informação e de expertise para identificar e solucionar problemas complexos e policêntricos, dependendo de outros ramos do poder estatal para efetividade de seus julgamentos. Percebe-se, então, que a bagagem institucional desses atores jurídicos e políticos distinguem-se por sua natureza institucional.

Considerando a própria complexidade e multiplicidade de temas, Leoni (2021) alerta que os diferentes atores podem ter, in-

clusive, entendimentos absolutamente diversos sobre o que é ou não um problema público. Assim, o controle de políticas públicas a cargo no caso dos membros do sistema de justiça pode repercutir efeitos coletivos negativos quando tratadas na dinâmica própria de conflitos meramente individuais, desconsiderando, ainda, o caráter multifacetado das políticas públicas.

Com essas questões, outro debate surge em razão de as decisões veiculadas pelo sistema de justiça não derivarem de membros escolhidos diretamente pela sociedade por sufrágio e sobrepõem-se às decisões atribuídas originalmente aos ocupantes de cargos eleitos e aos burocratas da Administração Pública (Ximenes; Oliveira; Silva, 2016).

Como adverte Fernandes (2006), porém, sufrágio não configura uma delegação incondicionada de poder e as garantias democráticas independem de maioria ocasional. O autor conclui que a legitimidade da atuação dos membros do sistema de justiça deriva da própria Constituição.

Em virtude das limitações na aptidão decisória dos membros do sistema de justiça, uma decisão que se imiscua em matérias cujas consequências são desconhecidas poderá acarretar danos sistêmicos ou inversos – quando a concessão da medida pode resultar dano superior ao que se desejava evitar – e danos para o interesse público (Holmes; Sustain, 2019).

Coloca-se em xeque, portanto, a aptidão à decidibilidade dos atores judiciais para definir prioridades e alocar recursos em temas propostos em decorrência da prática de controle de políticas públicas, sem entender a proporção e os efeitos de suas decisões, sobretudo quando afasta-se a autoridade do gestor público agir e inadequadamente interfere-se em uma política pública estruturada e coordenada pelos demais atores públicos. Com isso, vislumbra-se o alto grau de complexidade que envolve o tema das políticas públicas e de sua interlocução com o Direito (Ataíde Junior, 2020; Motta; Nohara, 2019).

Em uma reflexão sobre a atuação de membros da Justiça relacionada ao controle de políticas públicas, Rezende (2018)

pondera que se trata de uma atividade singular de apreciação substantiva, que reservaria particularidades não obrigatoriamente dominadas por sujeitos jurídicos. Para o autor, “os mais exímios e habilitados marinheiros pouco saberão sobre pilotagem de aviões, pois, da náutica para aeronáutica, sem dúvida, há uma mudança paradigmática e qualitativa” (Rezende, 2018, p. 172).

Como visto, em virtude da matéria, são inúmeros os desafios teóricos e práticos para o seu tratamento pela Justiça. No entanto, conforme ensina Fernandes (2006, p. 119), o conhecimento técnico limitado quanto às políticas públicas não seria óbice substancial à atividade de controle por agentes externos à Administração porque se refeririam à ordem procedimental, relacionando-se “mais à forma, à executoriedade, ao ‘como fazer’, do que propriamente a um impedimento de ordem ontológica”. Essa insuficiência, para o autor, pode ser suprimida com a participação de auxiliares técnicos e peritos, por exemplo, e ferramentas já previstas no Direito, como a audiência pública e *amicus curiae*¹, de modo que a falta de onisciência não implicaria em impedimento para a fiscalização administrativa.

Alternativamente, em um processo de autocontrole do sistema de justiça, as autoridades judiciais já passam a reconhecer o mérito administrativo na atividade de controle de políticas públicas quando trata-se de concessão para escolhas públicas sem que a lei predetermine o seu conteúdo. Dá-se, então, a autocontenção que se fundamenta na noção de deferência à autoridade administrativa, que será política, econômica e socialmente responsável por suas consequências especialmente em contexto de incertezas técnico-científicas (Almeida, 2014).

Observa-se, então, a possibilidade de deferência às escolhas públicas que, na maioria das vezes, são precedidas por pla-

1 A materialização do diálogo social em julgamentos de casos de alta complexidade em sede do Supremo Tribunal Federal por intermédio da prática das audiências públicas e *amicus curiae* é objeto de obra coordenada por Professora Vanice Valle (VALLE, Vanice Regina Lirio do (coord.)). Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.)

nejamento administrativo. Com isso, adota-se, exclusivamente, o controle formal sobre os atos praticados pelos gestores públicos em vez da interferência substantiva, desde que se comprove a inexistência de uma omissão administrativa, senão uma decisão coerente de forma justificável e razoável (Valle, 2020).

Outrossim, a atuação da Justiça pode evidenciar a ausência de diálogo interinstitucional com a Administração, bem como sua alienação quanto ao processo de produção das políticas públicas e às diversidades de fatores políticos inerentes às decisões administrativas (Ximenes; Silveira, 2019). Como resultado, as manifestações judiciais à exigibilidade dos deveres do poder público no âmbito dos direitos sociais podem ser descontextualizadas e alheias às orientações gerais das políticas públicas produzidas pela Administração, desarticulando, desafortunadamente, a estratégia administrativa desenhada.

A falta de conhecimento técnico não encerraria a competência do sistema de justiça quanto ao controle de políticas públicas. Com isso, intensifica-se o embate entre a atuação dos órgãos do sistema de justiça e, especialmente, o Poder Executivo na formulação e execução de políticas públicas, desdobrando-se em mais questionamentos e fatores de complexidade em relação ao conteúdo e efeitos das decisões também na perspectiva da separação de poderes, como analisado no próximo item.

TENSÕES E CONFLITOS INTERINSTITUCIONAIS NA DINÂMICA DE REPARTIÇÃO DE FUNÇÕES ESTATAIS

Sob o ponto de vista de Fernandes (2006) e Meireles (2017), a matéria correspondente à efetivação dos direitos fundamentais sociais guarda relação histórica com a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ao longo da evolução do modelo de Estado. Isso implica dizer que não é novidade a percepção de certa flutuação do protagonismo de um Poder sobre os demais de modo que a “interação entre os poderes tende

a variar de acordo com o momento histórico vivido” (Fernandes, 2006, p. 113).

Se à época do Estado Liberal observava-se um destaque do Poder Legislativo, a partir do Estado Social e a prestação de direitos em face das desigualdades existente, deu-se lugar ao protagonismo do Poder Executivo. Já em razão da ineficiência prestacional após a socialização de direitos, surgiu a concepção da necessidade de controle da atividade administrativa a ser executada também pelo Poder Judiciário (Fernandes, 2006; Meireles, 2017).

Nesse ponto, Fernandes (2006, p. 115) já sinalizava a prática do controle da Administração instrumentalizada com ferramentas criativas em busca da concretização de direitos para garantir a eficácia constitucional, conforme transcrito abaixo:

Cumpre ao Poder Judiciário, atualmente, não só resguardar os direitos e garantias individuais, mas também buscar a necessária efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição, exercendo sua função de forma criativa e concretizadora, a fim de que os direitos constitucionais não se tornem meras ‘promessas vazias’.

Além disso, Fernandes (2006) e Meireles (2017) citam a imprecisão quanto à demarcação de limites funcionais entre os Poderes, com nítido revezamento de protagonismos nos diferentes contextos sociopolíticos da organização estatal. Essa concepção vai ao encontro dos apontamentos de Taylor (2007) quanto à possibilidade de sobreposição das funções dos três Poderes com base na qual se processa o controle de políticas públicas.

O reconhecimento da força normativa de princípios e normas constitucionais relativas aos direitos sociais vem inaugurar um ambiente político-institucional simpático a novas formas de atuação dos órgãos do sistema de justiça, estabelecendo um novo espaço. Desse modo, o centralismo dos órgãos da Justi-

ça, a princípio politicamente neutros e bloqueados a pressões externas, dispara a discussão em relação a qual seja a estrutura de poder com melhor capacidade para a tomada de decisão que envolvam questões de grande complexidade (Valle, 2012).

Em uma arena decisória que conta agora com a participação dos atores do sistema de justiça, é possível captar a ideia de que eles atuam não somente no controle de legalidade, mas participa diretamente nas decisões políticas, influenciando na democracia e até mesmo na cidadania (Hüning, 2019; Santos, 2007). Sob pretexto de concretizar os valores e fins constitucionais, as instituições jurídicas lidam, então, com questões que deveriam ser tratadas pelas instâncias políticas tradicionais, repercutindo, portanto, em uma transferência de poder decisório e no desempenho de um papel ativo no panorama institucional brasileiro relacionado à eficácia e à efetividade de políticas públicas (Arantes, 2021).

Nesse molde, alteram-se as atribuições da concepção clássica de distribuição de poderes do Estado que, à luz do ciclo de políticas públicas, imputaria ao Poder Legislativo a definição de metas prioritárias e a elaboração de políticas públicas, enquanto ao Poder Executivo atribui a sua implementação, restando ao Poder Judiciário a revisão quanto à legalidade (Carvalhoes, 2019). Diferentemente, caberia ao sistema de justiça determinar a entrega de prestações materiais relacionadas aos direitos fundamentais, em notória modificação de sua competência institucional (Arantes, 2021; Cambi; Lima; Novak, 2020).

Isso eleva-os à condição de constituintes de uma nova arena política para o exercício da cidadania e efetivação de direitos sociais (Vianna, 1999; 2002), adentrando na esfera da justiça distributiva, ou seja, buscando a implementação de uma política pública em torno de objetivos de solidariedade social e de reconhecimento da universalidade dos direitos fundamentais positivados e que envolvem conflitos com conteúdo social, político e econômico (Noronha, 2010).

Sobre isso, Novais (2004) pondera que a separação fixa e

rígida deixa a divisão de tarefas de forma puramente mecânica, divorciada da real necessidade do Estado contemporâneo relativa à efetiva agregação social e promoção da cidadania a partir não só de fundamentos jurídicos, mas, igualmente, de elementos sociais. Sendo assim, não seria difícil visualizar os problemas advindos dessa compreensão isolada que ignora as demais técnicas viabilizadoras da atuação estatal em busca do meio mais eficiente de atender os interesses da sociedade (Carvalho, 2022).

Nesse sentido, Merdício (2021, p. 17) observa a lógica imprecisa da separação dos poderes como elemento fundamental de uma evolução dos arranjos institucionais na qual “as novas configurações da sociedade passaram a exigir, cada vez mais, respostas concretas para a realização de direitos”, com destaque para parcela da sociedade invisibilizada por processos excludentes guiados por critérios moralmente arbitrários. Esse avanço da Justiça sobre o espaço da política majoritária feita no âmbito do Poder Executivo expõe, conquanto, a fluidez da fronteira entre ambos e suscita tensões e conflitos aparentes (Ferraz Junior, 1994).

Ainda que possa sempre suscitar conflitos e tensões no meio político e debates na opinião pública, ao menos juridicamente a matéria parece ter sido pacificada. O Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio da fixação do Tema de Repercussão Geral n.º 698, manifestou-se sobre os limites para intervenção judicial em políticas públicas, substituindo os juízos políticos de oportunidade e conveniência próprios do Poder Executivo.

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios ade-

quados para alcançar o resultado. (STF, 2023, online)

A decisão acima referida que passa a servir como uma parametrização para casos judiciais a respeito de políticas públicas, segundo Valle (2023), demarca a possibilidade do controle judicial de políticas públicas e reconhece, ao mesmo tempo, a carência de capacidade institucional para realizá-lo de modo adequado, demarcando como limite a indicação de finalidades, sem determinar, entretanto, medidas concretas.

Como ensina Carvalho (2022), a atuação estatal tem por orientação finalística atender demandas sociais. A autora alerta, porém, para o fato de que “como essas são múltiplas, complexas e cada vez mais numerosas, a distribuição de competências estatais se dá muito além da partilha de funções entre os diversos Poderes” (Carvalho, 2022, p. 6).

Conduz-se, portanto, a uma necessária reflexão sobre as relações interinstitucionais bem como acerca dos limites de cada um – sistema de freios e contrapesos – sobre a produção de políticas públicas com base em uma possível relativização do dogma da separação de poderes, especialmente quando, segundo Carvalho (2022), a insuficiência da velha teoria da tripartição dos Poderes restaria evidenciada ainda mais por não contemplar as funções de controle e de governo ou política. Nesse sentido, Souza Neto (2010) expõe que a especialização de funções não consistiria em um fim em si mesmo, permitindo a um poder exercer competências que tipicamente caberia a outro, podendo-se, no entanto, discutir o grau dessa atuação.

Por tudo que já foi trazido nesse tópico, essa demanda parece remodelar a clássica tripartição da estrutura do Estado na qual as funções de administrar, legislar e julgar estariam vinculadas a órgãos distintos, autônomos e independentes entre si (Dias; Matos, 2019).

Isso porque, conforme explica Carvalho (2022, p. 6), o exercício da administração não seria possível pensando em uma só categoria uma vez que “para administrar realizando tudo

aquilo de que a sociedade necessita, várias repartições internas de feixes de atribuições, integradas nos diversos Poderes com diferentes competências materiais, precisarão atuar de modo eficiente e tempestivo”.

À estrutura tripartite acrescentam-se novos formatos jurídicos. Machado e Silva (2023, p. 38) concluem que as críticas incidentes sobre a atuação do sistema de justiça em matéria própria dos Poderes Executivo e Legislativo e, portanto, sujeita aos debates políticos majoritários, embora não ignoradas, podem, ao revés, servirem de parâmetros para aquela atividade dos atores judiciais.

No entanto, mesmo apontando-se os benefícios da articulação e coordenação de competências públicas de um Estado em rede e com diversas formas de atuação conjunta, “é clara a dificuldade, por vezes, ainda retórica, de instrumentalizar uma mudança efetiva nos comportamentos dos atores”.

Ainda não chegamos ao ponto de termos clara a viabilidade de se pavimentar caminhos de atuação nos quais, partindo de instituições diversas, nos conduzam ao mesmo destino: o interesse público que pode até não ser facilmente definível, de modo automático, em algumas realidades, mas que se alcança à luz da proporcionalidade e com algum esforço dos envolvidos (Carvalho, 2022, p. 6).

No entanto, acautela-se que, sobre o controle de políticas públicas, não se deve confundi-lo com uma escolha caprichosa da Justiça em substituição ao administrador, de modo a significar a troca da discricionariedade administrativa por uma espécie de discricionariedade judicial, mas, sim, em uma avaliação da compatibilidade da escolha do administrador com a Constituição (Fernandes, 2006).

Assim, as tensões aparentemente inevitáveis no âmbito político quando da atuação do sistema de justiça para a efetiva-

ção de direitos não são suficientes para deslegitimá-la à luz da mera separação de Poderes. Uma vez trazidos os elementos teóricos reflexivos em uma abrangência temática sobre o controle de políticas públicas pelos atores do sistema de justiça, a pesquisa passa a focar no capítulo seguinte nas particularidades institucionais e funcionais de um órgão específico daquele sistema: o Ministério Público.

Ministério Público: Instância de Poder Social e De Promoção da Cidadania no Sistema de Justiça

O processo de redemocratização no Brasil fez emergir o Ministério Público como uma instituição de grande prestígio na sociedade brasileira desde a sua primeira previsão constitucional em 1934 e retomada em 1946. No entanto, como adverte Ismail Filho (2024, p. 39), quando demonstra a mudança institucional experimentada pelo MP ao longo dos anos, desde uma função acusatória a serviço do rei para uma função de guardião da sociedade, “o Ministério Público já vinha sendo, gradativamente, consagrado, no plano legislativo, como fiscal de ordem jurídica justa e legitimado universal para a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade”.

Dessa forma, o Ministério Público transformou-se, ao longo dos anos, em importante ator social. A arquitetura funcional esculpida para o órgão no seio de um modelo constitucional democrático pós-1988 institucionalizou a sua competência para a defesa do interesse público e de direitos de grupo imbuído do resgate da justiça social em uma espécie de “braço de inclusão do cidadão” (Abreu, 2010, p. 73). Nesse sentido, Silveira et al. (2021, p. 476) registram a atuação cidadã nesse novo contexto sociopolítico:

O processo de redemocratização, no qual a elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF88) foi inspirada, fez emergir o Ministério Público como uma instituição de grande prestígio na sociedade brasileira. Nos termos da

Carta Cidadã, o órgão teve sua atuação ampliada para constituir-se como o meio mais eficiente de defesa do próprio regime democrático que se irrompia, para aplicação das leis e cumprimento dos direitos coletivos. Nesse sentido, o Ministério Público notabilizou-se na luta pelos direitos dos cidadãos.

De fato, foram rompidos laços históricos da atuação do órgão correspondente à dupla função quanto à representação

judicial do Estado bem como a defesa do interesse público (Mazzili, 2013). A partir de então, distancia-se do comprometimento com o Estado e aproxima-o da defesa de grupos vulneráveis e minoritários (Da Ross, 2009; Silveira et al., 2021). Como ensinam Carvalho e Leitão (2010), o MP não se vincula a nenhum dos Poderes do Estado, abandonando as tarefas de representação funcional do Estado e, assim, passa a promover a aplicação e a execução das leis, em busca de relevantes valores democráticos (Mazzilli, 1989).

Nesse contexto, abre-se esse espaço para compreender o sentido e o alcance da cidadania que, no Brasil, processa-se em um ritmo demasiadamente lento (Goulart, 2021) e, por isso, exige-lhe mais eficácia social em função da existência de grande demanda reprimida em decorrência da morosidade do Judiciário (Gordilho; Silva, 2018).

Goulart (2021) chama a atenção para o fato que a CF88 não teria encerrado seu conteúdo cidadão apenas por intermédio da criação de instituições puramente políticas. Nelas, o interesse público seria regido pela regra da maioria à mercê do jogo de poder. Para além disso, foi estabelecido um sistema de justiça como “principal espaço de construção da sociedade livre, justa e solidária, portanto, da promoção da mudança da ordem, da transformação social” (Goulart, 2021, p. 131).

Essa alardeada transformação social relaciona-se à existência de uma obrigação constitucional de redução das desigualdades e progresso social, a qual condiciona a atuação estatal e impõe a obrigação de implementação de políticas públicas (Machado; Silva, 2023).

Assim, estão previstas ao MP as incumbências de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, as quais seriam suficientes para conferir-lhe caracteres singulares na fronteira justamente entre o político e o jurídico, delegando-lhe certos temas de interesse público para fora de espaços de deliberação parlamentar ou eleitoral.

Conforme Arantes (2019), a consolidação das prerrogativas, funções e garantias da Instituição juntamente com a expansão de hipóteses de atuação o conduziria em direção ao sistema político e ao controle de políticas públicas. Salienta-se, no entanto, que a característica da atuação política não deve confundir-se com a de ator partidário ou segundo padrões ideológicos.

Para Sadek (2009, p. 113), essa atuação política “significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuação na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões”.

De acordo com Vianna (2002) e Arantes (2019), à medida que se verifica a crescente apropriação dos direitos de cidadania pela população, é verificado o desempenho por parte da instituição de um papel de promotor de conscientização com vistas ao alargamento do acesso à justiça das demandas sociais, em especial as de natureza coletiva.

No mesmo sentido, Rosa (2013) considera que o MP consiste em uma instância de poder social e de promoção da cidadania, comprometido com a concretização dos fundamentos e objetivos republicanos em perspectiva individual e, especialmente, coletiva. Com base nisso, espera-se que fosse capaz de dar eficácia aos direitos constitucionais e de mediar conflitos sociais no intuito de diminuir o hiato entre realidade e o projeto constitucional (Casagrande, 2008; Goulart, 1998).

Esse propósito para uma intervenção social transformadora conduz a Instituição por uma práxis reflexiva e criadora, com uso de mecanismos de atuação extrajudicial. Assim, atuaria em um foro privilegiado de resolução de conflitos que, geralmente, requisitavam ação governamental e/ou do Poder Judiciário para serem efetivados (Gordilho; Silva, 2018).

Como alertado por Silveira et al. (2021, 2024), esse aumento progressivo do espaço de atuação com novas atribuições e competências implicaria a modificação do papel social exercido pelo MP a cargo da CF88 e expandiria, por conseguinte, a sua

função juspolítica. Os autores reforçam, ainda, que essa complexa dinâmica de relação entre atores públicos na arena judicial repercute na elaboração e implementação de políticas públicas.

Além disso, essas pesquisas consideram que a prática do controle das medidas governamentais por demais órgãos do sistema de justiça retiraria a centralidade e protagonismo do Poder Judiciário quanto aos mecanismos de efetivação de direitos na medida que se verificam falhas de implementação nas políticas públicas.

Já não é propriamente uma novidade a atuação dos membros do MP como atores políticos relevantes, como extrai-se das pesquisas de Sadek (2000) e Arantes (2002).

Nesse sentido, Silveira et al. (2022) explicam que sua atividade tem a capacidade de impactar no ambiente político seja pelo propósito de estímulo ou de punição relativamente às condutas públicas. Esse exercício positivo ou negativo da Instituição sobre a conduta administrativa dá-se discricionariamente na qualidade de fiscal da Administração Pública (Kerche, 2007), seja no controle sobre a forma e conteúdo das políticas públicas (policies), seja no controle dos próprios agentes políticos (politics), como indicado em Arantes (2019).

De maneira semelhante e reforçando essa percepção da atividade ministerial sobre a Administração Pública, Ziesemer e Zoponi (2021) classificam-na sob três enfoques distintos: (a) enfoque de controle estrito; (b) enfoque resolutivo e (c) enfoque repressivo, nos quais mesclam-se abordagens e ferramentas tanto judiciais quanto extrajudiciais, conforme trazido no Quadro 5 abaixo.

Quadro 4 – Enfoques da atuação do MP em face da Administração Pública

ENFOQUE	ASPECTO PREDOMINANTE	ABORDAGEM
Controle estrito	Legalidade	Judicial e extrajudicial
Resolutivo	Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.	
Repressivo	Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.	

Fonte: elaboração própria (2024) com base em Ziesemer e Zoponi (2021).

Próximo daquilo defendido por Kerche (2007), quanto à atuação como fiscal da Administração Pública, o enfoque de controle estrito compreende o Ministério Público predestinado à defesa da ordem jurídica, fiscalizando a regularidade das práticas administrativas e dos atores públicos. Nessa modalidade, a Instituição concorre com o controle interno da própria Administração, cabendo a expedição de recomendação e, a depender das circunstâncias, admite-se a ação judicial, quando o administrador não acolhe a indicação enviada quanto à ilegalidade de sua postura (Ziesemer; Zoponi, 2021).

Na sequência, o enfoque resolutivo busca catalisar a adequação das ações públicas ao referencial da ordem jurídica, otimizando as potencialidades de uma atuação extrajudicial que atinja a construção de soluções negociadas em compreensões que se aproximam do sentido de transformação, conversão e mudança. Essa classificação guardaria certa semelhança com o que Arantes (2019) refere-se à forma e conteúdo das políticas públicas.

Reforçando o elemento pedagógico sobre a Administração Pública, Ziesemer e Zoponi (2021, p. 115), a respeito do enfoque resolutivo, acrescentam que:

Essa atuação ministerial parte da premissa de que todo sistema organizacional, como o é a Administração Pública, comporta um contínuo e progressivo aperfeiçoamento, estreitando-se sua submissão à ordem jurídica, otimizando-se suas práticas e sua submissão à ordem jurídica, otimizando-se suas práticas e refinando-se seus mecanismos de controle, sempre em vista da proteção dos direitos fundamentais, razão última do Estado e de suas instituições. Nesse viés de atuação, o MP volta seus olhos para a frente, contribuindo com o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Por fim, o enfoque repressivo, como terceiro plano da atuação do MP em face da Administração, “busca a responsabilidade jurídica do administrador público e de eventuais terceiros que agiram em inobservância à ordem jurídica” (Ziesemer; Zoponi, 2021, p. 135), visto por Arantes (2019) como controle dos próprios agentes políticos (politics).

O gozo de amplas autonomias funcional e administrativa dota a atuação de Promotores e Procuradores de Justiça com um amplo e diversificado escopo capaz, então, de controlar, relativizar e fiscalizar a atividade do gestor público. Assim, cada membro pode definir suas prioridades e criar seus métodos próprios de trabalho, de modo discricionário, inclusive para seleção e condução de casos concretos, comportando-se na qualidade de gatekeepers (Oliveira; Lotta; Vasconcelos, 2020).

Em vista disso, não se estranha o potencial de conflituosidade dessa nova postura do Ministério Público com autoridades políticas, na perseguição para que os direitos formalmente previstos sejam devidamente concretizados. Nessa perspectiva de uma vocação democrática, o locus ministerial lida com problemas de distintas origens, dialoga com os mais diferentes grupos sociais e intermedia disputas e conflitos. Sendo assim, a atuação do Ministério Público aprofunda o exercício de suas atribuições

no intuito de resguardar o interesse público e de transformar a realidade (Coelho; Zozicki, 2013).

Sobre esse ponto, Coelho e Kozicki (2013) refletem especialmente quanto ao papel destinado ao MP para a resolução de problemas públicos, discutindo a atuação da Instituição como responsável pela criação de políticas públicas que foram sonegadas à sociedade civil, em um pressuposto factual já analisado no item 4.1 desta pesquisa.

Os autores reconhecem o distanciamento do sistema de justiça ao processo de formulação de políticas públicas – que de acordo com Frey (2000) corresponderia às três etapas iniciais do policy cycle – considerando que a proposição de soluções às questões públicas deveria resultar de um processo complexo, que envolve tempo, equipamentos e recursos públicos.

Desse modo, Coelho e Kozicki (2013) não compreendem o MP como um formulador ou um implementador de políticas públicas, devendo tal instituição, por sua vez, resguardar-se enquanto “um formador de pauta”. Nesses termos, a atuação ministerial que pauta o processo de formulação da política representa um excesso da atuação do Ministério Público, afirmando que “a atuação do MP e as decisões judiciais devem restringir sua influência à definição da agenda, ressaltando os problemas a serem priorizados e pressionando a atuação estatal para a resolução dos conflitos” (Coelho; Kozicki, 2013, p. 376).

Para essa atuação, surgem classificações na literatura que propõem enquadramento das condutas dos membros da Instituição como defensores das garantias fundamentais e direitos sociais, e levam à reflexão sobre os métodos que devem ser utilizados no desempenho das funções atribuídas pela legislação, como será visto na sequência.

A COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA UNIFORMIZAÇÃO E INDUÇÃO DE PROCEDIMENTOS

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi criado em um contexto de descentralização da figura do juiz no sistema judicial brasileiro (Carvalho; Leitão, 2010). De acordo com Sampaio e Viegas (2019), o órgão tem a missão de imprimir uma visão nacional ao MP, buscando a uniformização de comportamentos de Promotores e Procuradores de Justiça pela via administrativa.

Para tanto, resoluções e recomendações foram expedidas a seus membros para que atuem em determinado sentido. Dessa maneira, a produção normativa administrativa do CNMP, por oportuno, tem servido para incentivar seus membros a atuarem, em seu plexo de competências, estrutura e instrumental, na indução de políticas públicas (Kerche; Oliveira; Couto, 2020).

Como observado por Curado (2020), a atuação fora dos limites do processo judicial é fomentada, então, continuamente num processo interno da instituição de constituição de um microsistema normativo que foca a atuação ministerial para o atingimento mais eficiente das finalidades delineadas constitucionalmente, como pode se observar do quadro abaixo:

Quadro 5– Normas do Conselho Nacional do Ministério Público relacionadas ao caráter resolutivo de atuação em políticas públicas

NORMATIVO	OBJETO RELATIVO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
Resolução n.º 118, de 1º de dezembro de 2014	Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.
Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017	Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017	Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.
Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018	Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.
Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020	Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados do CNMP.

Por intermédio da Resolução n.º 118/2014 (CNMP, 2014), estimula-se, apoia-se e difunde-se a sistematização e o aprimoramento de mecanismos de autocomposição para promoção da justiça e da máxima efetividade dos direitos e interesses relacionados à atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça. Dessa maneira, esses membros, qualificadamente, se inserem no espaço de efetivação de direitos fundamentais e cidadania como interlocutores aptos a conduzi-los à esfera pública as demandas sociais em face da Administração, como observado por Curado (2020).

Em 2017, nos termos da Recomendação n.º 54 (CNMP, 2017), o órgão colegiado editou a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público, na qual prega a incompatibilidade da instituição com uma atuação formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público. Conforme a redação do art. 1º, §2º do normativo citado:

sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamen-

te as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (CNMP, 2017).

A Resolução n.º 164/2017 (CNMP, 2017) enaltece a dimensão da atuação extraprocessual e resolutiva do MP, incrementando-a pelo instrumento da recomendação. Por sua vez, a edição da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018 (CNMP, 2018) considera a importância das parcerias e trabalhos em redes de cooperação com a sociedade civil e com os setores público e privado, da atuação preventiva e capacidades de articulação, do diálogo e da construção de consenso em ambientes de negociação com atenção para utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização.

Já sob um contexto excepcional de pandemia da COVID-19, a Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2 (CNMP, 2020) evidenciou a legitimidade do Ministério Público para assegurar e defender, proativa e resolutivamente, os direitos fundamentais por meio de um comportamento fiscalizatório quanto à execução de políticas públicas, posteriormente aos termos da Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR (CNMP, 2020) e Recomendação n.º 72/2020 (CNMP, 2020).

Ambos instrumentos trouxeram elementos para uma atuação coordenada e próxima das autoridades sanitárias locais em um ambiente de diálogo interinstitucional e o fomento a uma atuação unificada e integrada entre os gestores municipais, estaduais e federal, a iniciativa privada, as instituições de ensino e pesquisa, e outras forças da sociedade, com a finalidade de desenvolverem soluções alternativas, no âmbito da ciência, tecnologia e inovação, para as principais dificuldades de efetivação das políticas públicas na área da saúde, respectivamente.

Dessa forma, recomendou-se atenção aos membros do MP para os limites das suas funções institucionais e a adoção de critérios para esse controle sobre a atividade dos gestores públicos, com deferência à tomada de decisão administrativa.

Como será analisado mais adiante, esse cenário normativo se refletiu na atuação prática e normativa do MPRN em relação à implementação de medidas de mudanças organizacionais, orientadas para elementos dialógicos e com menos judicialização de conflitos.

OS CAMINHOS PARA A ATUAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FACE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo como base um aparato normativo que legitima a ampliação de possibilidades de atuação do MP, a literatura busca o entendimento de qual forma de agir da instituição seria, então, a mais adequada para assegurar a eficácia dos direitos fundamentais. Para tanto, não se pode afastar a contribuição da interdisciplinaridade para o tratamento de problemas públicos multifacetados, focado para garantir a efetividade de políticas públicas e a adjudicação da cidadania à população, notadamente aos mais vulneráveis e às minorias, como defendido por Cavalcanti e Silveira (2022).

Em razão disso, medidas céleres e inovadoras são tomadas para correta e adequada concretização dos comandos constitucionais, com base em valores democráticos de participação, articulação e diálogo interinstitucional em uma perspectiva da eficiência administrativa (Cambi; Porto, 2021). Essa atividade voltada ao efetivo cumprimento de demandas seria compatível, inclusive, com a orientação emanada pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16 que vislumbra a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas para realização da justiça (ONU, 2015).

Quanto às políticas públicas, elas conglobam a participação de diversos atores institucionais, sociais e políticos e, agora, jurídicos, referentes aos membros do sistema de justiça para seu controle e fiscalização. Essa pluralidade de sujeitos e interesses complexificam a nova expansão pela qual os atores do siste-

ma de justiça fazem uso não apenas de medidas judiciais, mas, também, de medidas de caráter administrativo e extrajudicial, a exemplo das Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Embora esses dois instrumentos não esgotem o rol de ferramentas extrajudiciais à disposição do MP, serão tomados como objetos nesta pesquisa a serem aprofundados a seguir.

Sobre a Recomendação, Guimarães (2019) pontua o seu caráter educativo destinado a autoridades públicas ou privadas, se prestadoras de serviço público, conjugado ao elemento coercitivo na medida em que recomenda adequação das atividades desenvolvidas sob pena de provocação da Justiça, sem prejuízo da responsabilização do agente. Assim, resta evidenciada a sua utilidade social.

Portanto, a dimensão da atuação extraprocessual e resolutive do MP é incrementada pelo instrumento da Recomendação, constituindo “mais um instrumento para que o Ministério Público possa cumprir, a contento, com sua função de fiscalização da observância da ordem jurídica pelos agentes públicos” (Córdova, 2019, p. 57).

De acordo com a Resolução n.º 164/2017 (CNMP, 2017, art. 1º), considera-se a utilidade da Recomendação para a autocomposição de conflitos como instrumento de diálogo interinstitucional e, conseqüentemente, sua capacidade de reduzir a litigiosidade como forma mais célere de solução de demandas e ampliação do acesso à justiça:

A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de

responsabilidades ou correção de condutas.

As Recomendações podem ser dirigidas a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, para a observação preventiva ou corretiva, de direitos constitucionais em caráter preliminar ou definitivo, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público (CNMP, 2017).

Embora destituída de coercibilidade e a inércia do administrador em relação à recomendação não implique em ilegalidade, há nelas um caráter moral e consequências políticas práticas incidentes sobre a autoridade administrativa quanto ao dever de publicizar o teor da recomendação, bem como de manifestar-se fundamentadamente e por escrito (Mazzili, 1996; Garcia; Alves, 2013). Ademais, na hipótese de não atendimento ou de justificativa insatisfatória da Administração Pública, o MP poderá providenciar outras medidas, inclusive judiciais, para a execução de seu conteúdo.

Ou seja, a Recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, pode servir para a reflexão do administrador a quem ela dirige-se e, com isso, contribuir para a proteção e a efetivação em concreto de direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva.

No caso do Ajustamento de Conduta, prepondera um processo de tomada de decisão transparente e participativo. Sobre isso, Mancuso (2008, p. 39) defende que:

A notória efetividade prática dessa técnica, em comparação com o que se pode esperar do comando judicial, é facilmente compreensível: os sujeitos concernentes ao litígio tendem a prestigiar a solução que eles mesmos alcançaram consensualmente, ao contrário do que se passa quando o conflito vem conjurado mediante a solução adjudicada estatal.

A atividade ministerial incorporaria, então, práticas diversas e estranhas à tradição meramente normativa e dogmática jurídicas, agregando elementos e valores provenientes de discussões de um fenômeno que transferiu para o Direito e para a Justiça a problemática da transformação social e da democratização da sociedade (Santos, 2015).

O membro do MP deve ter claro que sua atuação não se limita ao restrito espaço do sistema de justiça, como afirma Goulart (2021). Inclusive, a atividade ministerial opera-se independente da própria capacidade de intervenção judicial da Instituição.

As classificações propostas acerca da conduta dos membros da Instituição, como defensores das garantias fundamentais e direitos sociais, levam à reflexão sobre os métodos que devem ser utilizados no desempenho das funções atribuídas pela legislação. Nota-se a busca pela inovação nas técnicas e o aprimoramento dos resultados de acordo com cada tipologia. A seguir, esta pesquisa aborda três categorias de tipologias já presentes na literatura: (1) Ministério Público Demandista e Resolutivo (Goulart, 1998); (2) Promotores de Gabinete e Promotor de Fatos (Silva, 2001); (3) Órgão tutelar, mediador e protetor (Da Ros, 2009).

FONTE	TIPOLOGIA
Goulart (1998)	Ministério Público demandista
	Ministério Público resolutivo
Silva (2001)	Promotor de gabinete
	Promotor de fatos
Da Ros (2009)	Órgão tutelar
	Órgão mediador
	Órgão protetor

Fonte: elaboração própria (2024) com base em Goulart (1998), Silva (2001) e Da Ros (2009).

Esse nível de percepção para o manejo de ferramentas e modos operacionais distintos para alcançar seus fins constitucionais desperta na academia a busca pela classificação dessa atividade para informar qual o modo de agir do MP seria, então, o mais adequado para tutelar a eficácia dos direitos fundamentais e efetividade das políticas públicas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DEMANDISTA E RESOLUTIVO: O DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL COMO FATOR DE ATUAÇÃO

A primeira categoria aqui discutida busca traduzir perfis binários da atuação do MP: demandista e resolutivo (Goulart, 1998). Essa classificação defronta dois perfis de atuação em um entrelaço paradigmático que expõe antigas formas estruturais e uma cultura formalista de litigiosidade. Evidencia-se essa contradição nas hipóteses de demandas complexas cujas respostas não se bastam com ajuizamento de ações, devendo-se valorizar a via da solução das controvérsias coletivas no plano extrajudicial (Goulart, 2016).

O gênero demandista corresponde à atuação essencialmente por meio de ajuizamento de ações, delegando, ao Poder Judiciário, portanto, “toda a responsabilidade para resolver complexas controvérsias jurídicas que, não raro, exigem soluções negociadas, para o que é mais apropriado o perfil do Ministério Público do que o do juiz” (Gavronski, 2016, p. 122).

Essa postura refletiria um comportamento previsto na Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual e conhecida como a primeira lei orgânica do MP. Em seu artigo primeiro, estabelece-se o Poder Judiciário como foro tradicional da Instituição para o desempenho de suas

atribuições: defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis (Brasil, 1981, capítulo I, art. 1º).

Refere-se, portanto, à proposta de atuação repressiva dos membros da Instituição em uma postura burocrática, conflituosa e adversarial com predomínio de utilização de instrumentos processuais “tendo como norte a judicialização dos conflitos cuja solução esteja relacionada às suas atribuições, desincumbindo-se de seus múnus com o mero ajuizamento da ação” (Dahe, 2021, p. 25).

Dessa forma, utiliza-se a máquina judiciária como destino natural e único para solução de conflitos sociais, embora não se furte de prejuízos quanto ao controle do procedimento transferido ao Judiciário, como apontado por Rodrigues (2015, p. 413):

O Ministério Público Demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente transmite o conflito social às mãos do Judiciário. E ao transferir perde, sensivelmente, o controle do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária.

Contudo, a atuação judicial revela obstáculos. Ela muitas vezes não alcança todas as particularidades existentes nos conflitos referentes aos direitos de grupo, bem como pode ser ineficiente em razão do tempo dispendido até o seu fim (Guimarães, 2019). Nesse padrão demandista, a atuação do MP é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade com desenvolvimento de práticas limitadas espacialmente às comarcas e funcionalmente ao processo sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial (Goulart, 2016).

Conforme ensina Carvalho (2022), essa convergência de iniciativas requer uma mudança cultural dos agentes públicos e

uma governança na qual estruture-se colaboração efetiva, planejada e capaz de produzir resultados esperados a fim de que a satisfação às demandas sociais seja cumprida, como transcrito abaixo:

Partilhar poder e convergir iniciativas é quebra de paradigma que exige muito além de normas, mas uma mudança cultural do ativo mais resistente do Estado: os agentes públicos. É preciso que haja a estruturação de um agir no qual as competências materialmente relevantes de cada unidade e de cada ator sejam exercidas logicamente, mediante colaboração efetiva, planejada e capaz de produzir resultados de qualidade (Carvalho, 2022, p. 7).

A promoção de diálogos é apontada por Asensi (2010) como elemento característico dessa postura resolutiva do MP. Segundo o autor, essa postura não limita o exercício de suas atribuições perante o Poder Judiciário. Diferentemente, fomenta a sua atividade extrajudicial como coordenador de diálogo interinstitucional entre diversos atores públicos, propiciando intercâmbios democráticos e construção de soluções compartilhadas e horizontalizando as relações entre Estado e sociedade.

Para Carvalho (2022, p. 7), a orientação das instituições para atendimento às necessidades da sociedade em um arranjo organizacional predispõe a intencionalidade para o diálogo eficiente de modo que se configure um novo modelo de atuação pública voltada ao planejamento, execução e controle da administração, afastando-se a mera troca de informações como substrato desse diálogo. Nesse sentido:

A interinstitucionalidade requer que os agentes envolvidos tenham disponibilidade para trabalhar juntos em uma arquitetura jurídica que ultime os resultados necessários aos cidadãos. Trata-se de concretizar

novos modelos de comportamentos no planejamento, na execução e no controle das atividades do Estado, de modo que elas sejam, de fato, realizadas no cotidiano dos órgãos e das entidades competentes, sem que se confunda a integração com troca inócua de informações, partilha vazia de dados ou com renúncia às atribuições de dados ou com renúncia às atribuições legais.

Assim como no caráter demandista, a atuação resolutiva se apoiaria também em uma criação legislativa. Posteriormente àquele diploma que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, de 1981 e influenciaria um caráter dependente do Judiciário, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, ainda que traga a ação civil pública como objeto principal, prevê instrumentos de atuação extrajudicial do MP que, portanto, dispensam a submissão ao Judiciário.

É o caso, repita-se, da Recomendação e do Compromisso de Ajustamento de Conduta (Brasil, 1985)¹, já tratados anteriormente e que, conforme Oliveira, Andrade e Milagres (2015, p. 149), contemplariam estratégias inovadoras sem que seja preciso a participação do Judiciário:

Os novos instrumentos de atuação permitiram que os membros do MP adotassem estratégias inovadoras para a solução das demandas que são apresentadas, prestigiando uma atuação desburocratizada e voltada para a efetivação direta dos direitos fundamentais. (...) Dessa forma, a instituição independe de ação, de processo e de ordem judicial para efetivar o direito na prática.

1 Esses instrumentos de atuação extrajudicial foram aprimorados e ampliados após a promulgação da Constituição de 1988 e a entrada em vigor das diversas leis que disciplinam a atuação do MP, como a Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional) e a Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

Vê-se que, independentemente de respostas dos atores do Judiciário, o MP passa a operar, então, em um novo horizonte de modo mais eficiente para solução de complexos conflitos sociais por intermédio de ferramentas extrajudiciais (Souza, 2020) e sob novos comportamentos, como o diálogo interinstitucional para construção de consensos. Assim, obtém-se resultados mais positivos por intermédio de decisões políticas com maior legitimidade.

Em 2017, nos termos da Recomendação n.º 54 (CNMP, 2017b), foi editada a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público, na qual prega-se a incompatibilidade da instituição com uma atuação formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público:

Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (CNNP, 2017b, art.1º, §2º).

Como consequência, deixa-se, assim, a judicialização dos conflitos como última trincheira (Rodrigues, 2015). Isso se justifica porque a arena judicial, com sua tradicional estrutura processual adversativa, não propicia discussão e diálogo para que se atinja a conciliação de diversos interesses e construção de alternativas negociadas. Ressalta Oliveira (2013) que isso se agrava quando se tem por objeto o momento de implementação de políticas públicas, com reconhecidas conflituosidade e complexidade.

Logo, mostra-se que o Judiciário não é único tampouco o exclusivo espaço estatal de promoção da justiça. Com isso, a

atuação extrajudicial do MP incorpora instrumentos como a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, adotando o diálogo como norteador dessa nova maneira de resolver conflitos, divergindo da tradicional, litigiosa e processual. A atuação judicial se torna pontual e excepcional, uma vez que essa atividade no plano extrajudicial resolutiva, proativa e independente incorpora um perfil voltado à negociação, e não à reação (Ziesemer; Zoponi, 2021).

PROMOTORES DE GABINETE E DE FATOS: EM BUSCA DA REALIDADE COMPLEXA

Como outra tipologia da atuação ministerial, destaca-se agora a classificação de Silva (2001) em promotores de gabinete e promotores de fatos, baseada na observação do cotidiano destes profissionais. Ambos consideram as medidas judiciais como a última solução em razão da lentidão e imprevisibilidade dos resultados. Contudo, podem ser verificadas posições distintas da Instituição motivadas pela insatisfação com as respostas do Poder Judiciário.

A autora define promotor de gabinete aquele que, embora faça uso de procedimentos extrajudiciais, atribui magnitude à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos feitos judiciais de que se encarrega. Assim, este não utiliza os procedimentos extrajudiciais como ferramentas de negociação, articulação e mobilização, mas sim com a finalidade de reunir provas que possam resultar em processo judicial. No entanto, não se esquivava de realizar fiscalizações e de propor iniciativas específicas diante de irregularidades ou denúncias. Para esse tipo de promotor, "sua principal responsabilidade é dar conta dos processos legais e pareceres ligados à sua área" (Silva, 2001, p. 135).

Em outro caminho, o promotor de fatos prioriza o uso de procedimentos extrajudiciais, instigando recursos comunitários, provocando organismos governamentais e não-governamentais

na condição de articulador político com reconhecimento do caráter social de sua função. Sobre ele, Silva (2001, p. 136) exemplifica:

Uma maneira de agir extrajudicialmente é organizar “blitz” ou diligências, requisitando a presença de autoridades locais, órgãos governamentais e organizações não-governamentais na apuração de irregularidades. As diligências acabam servindo como meio de cobrar ações de autoridades locais e estaduais contra irregularidades e ilegalidades por vezes conhecidas e toleradas.

Nessa perspectiva, Sadek (2009, p. 12) ensina que:

As atividades “fora do gabinete” implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. [...] Neste sentido, promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas.

Além disso, o promotor de fatos teria de, por hábito, definir prioridades e estabelecer estratégias, inclinando-se à execução de projetos, evitando a mobilização do Poder Judiciário em face da utilização de meios alternativos para tratamento de conflitos (Silva, 2001). A distinção entre ambos pode ser simplificada no Quadro 7 abaixo:

Quadro 7– *Distinção entre promotor de fato e de gabinete*

Promotor de fatos	Promotor de gabinete
Prioriza estratégias extrajudiciais (inquérito civil, audiência pública)	Prioriza medidas judiciais (Ação Civil Pública)
Foco na articulação de atores sociais	Foco na produção de provas
Negociação, articulação e mobilização	Atividades burocráticas
Participação comunitária	

Fonte: elaborado pelo autor (2024) com base nos dados da pesquisa.

Conforme identifica Silva (2001), as maneiras distintas de atividade decorrem da abrangência da legislação e à independência funcional dos membros do Ministério Público, elementos que lhes conferem notável autonomia.

ÓRGÃO TUTELAR, MEDIADOR E PROTETOR: A RELAÇÃO COM OS INTERESSES SOCIAIS

As três tipologias sugeridas por Da Ros (2009) – órgão tutelar, mediador e protetor – oferecem outra possibilidade de análise. De acordo com essa categorização, o primeiro tipo – tutelar – parte da percepção de um papel negativo da atuação do órgão ministerial em face da sociedade civil porque, ao tutelá-la por representação, o Ministério Público buscaria substituí-la, ou seja:

(...) que busca, ao representar a sociedade civil, substituí-la, avocando-se único titular verdadeiramente capaz de defender seus interesses e de agir em prol

de um bem público que transcenda as motivações particulares, potencialmente presentes na atuação direta destes grupos (Da Ros, 2009, p. 38).

Em contraponto, a tipologia protetora de minorias e de vulneráveis carrega uma visão otimista quanto ao seu potencial transformador da realidade social. Desse modo, é possível denotar o empenho com um ideal profundo de transformação e não apenas com a convencional meta de representação de interesses, como anotado em Silveira et al. (2021).

Enquanto órgão mediador, o Parquet não poder ser delimitado como substituto da sociedade civil, tampouco como agente impulsionador de transformações sociais relevantes. Acredita-se, nesse caso, que sua atuação como órgão de mediação é executada entre vários setores da sociedade e do Estado, e é capaz de promover coordenação entre vários grupos de interesses e movimentos sociais sem se tornar, contudo, insensível a eles. Assim, a Instituição pode promover, sempre que possível, a solução dos conflitos pelo consenso, estimulando, ainda, a conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual de disputas (Da Rosa, 2009).

Sob o prisma da cultura organizacional nessa evolução institucional do MP, Macedo Junior (2010) corrobora o seu importante papel como instituição mediadora de conflitos. Dessa forma, o órgão não limita o exercício das suas atribuições apenas perante o Poder Judiciário, de modo que a extrajudicialidade reforçaria a sua resolutividade.

Dessa maneira, Rodrigues (2015) chama atenção, também, para o caráter cooperativo e coordenador da disposição institucional do Ministério Público, como se, para a eficácia de sua ação, o órgão requeresse parceria com outros órgãos e poderes públicos e, assim, atuasse como coordenador dentro da rede de instituições para viabilizar e otimizar sua atividade-fim.

Pelo visto até aqui, a sua atuação na fiscalização de políticas públicas por intermédio da utilização de meios judiciais e

extrajudiciais disponíveis potencializa o seu papel de transformador social (Cambi; Porto, 2021). Essas características delineadas nos itens acima serão vislumbradas na análise da atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) durante a pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Norte que se traz a seguir.

A Atuação Do Ministério Público Do Rio Grande Do Norte Durante A Pandemia De Covid-19

Neste capítulo são apresentados e discutidos os dados coletados, materializando a perspectiva interdisciplinar proposta nesta pesquisa entre o Campo de Públicas e o Direito a partir de um cenário excepcional e emergencial de crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19 na sociedade potiguar, como retratado a seguir.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE E O CENÁRIO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Desde os primeiros anúncios sobre casos de infecção pelo novo coronavírus na China, ainda em dezembro de 2019, a incerteza sobre os efeitos do vírus que conduziriam a quadros graves da doença, a sua mortalidade, atitudes de prevenção de novos contágios e, sobretudo, a imunização biológica pareciam dominar a tônica da comunidade científica na busca de respostas no campo da saúde para enfrentamento da crescente disseminação do número de casos de infecção pelo novo vírus Sars-Cov-2, causador da Covid-19.

Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou a emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por força da Portaria nº 188/GM/MS (Brasil, 2020a) e o Congresso Nacional, por sua vez, editou a Lei nº 13.979 (Brasil, 2020b), publicada quatro dias depois e que dispõe sobre as providências administrativas de enfrentamento à crise sanitária em expansão.

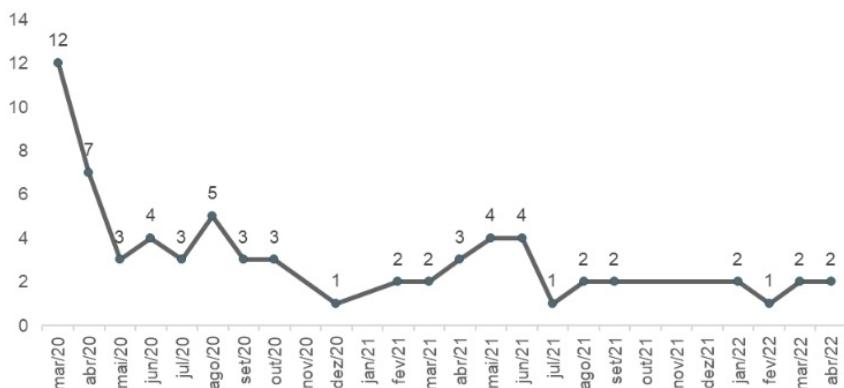
Na esfera estadual, o Governo do RN passou a emitir expedientes normativos em razão da necessidade de adoção de medidas de segurança sanitária restritivas para proteger de forma adequada a saúde da população e regular o funcionamento da Administração estadual. Quanto às atividades administrativas, as disposições iniciais consideravam a necessidade premente de resguardar servidores, estagiários, prestadores de serviços e colaboradores dos órgãos, respeitando as recomendações das au-

toridades sanitárias.

Conforme levantamento realizado em 16 de novembro de 2023 com base em dados disponibilizados pelo Governo do RN¹, foram 68 Decretos expedidos até abril de 2022, sendo 41 nos primeiros dez meses de pandemia (março a dezembro de 2020) – aproximadamente 60% do total (Gráfico 1). Verifica-se, portanto, uma intensa sucessão de normas em um curto período, manifestando a incerteza, volatilidade e complexidade que envolviam o enfrentamento pelo Poder Público à crise sanitária, especialmente em seus momentos iniciais enquanto ainda identificava a melhor forma de proceder em relação à prevenção e ao combate ao novo coronavírus.

A quantidade de decretos estaduais expedidos e a sua frequência sugerem que houve um incremento da interferência estatal durante a pandemia de Covid-19 no estado, e isso variou de acordo com a evolução epidemiológica do vírus no RN.

Gráfico 1 – Distribuição do quantitativo de Decretos Estaduais durante a pandemia de Covid-19 (mar/2020 a abr/2022)



1 Os dados foram coletados do sítio eletrônico do Governo do Rio Grande do Norte que disponibiliza coletânea referente a todos os Decretos expedidos durante a pandemia de Covid-19 no seguinte endereço: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=227627&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Reportagens>

Fonte: elaboração própria (2024) com base em Rio Grande do Norte (2023).

No RN, o primeiro caso confirmado do novo coronavírus foi registrado em 12 de março de 2020, imediatamente seguinte à Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar a situação de pandemia. Naquele momento, ocorria a expansão da transmissão de capitais em direção a áreas periféricas, em movimento gradual de interiorização, como apontado pelo Observatório Covid-19 da Fiocruz (2022).

Em duas semanas, ocorreu o primeiro óbito confirmado na cidade de Mossoró (G1, 2020). Com base em dados divulgados nos Informes Epidemiológicos Coronavírus (Covid-19) tabulados pela Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESAP/RN), a marca dos primeiros mil infectados no estado foi atingida em 48 dias. Bastaram apenas mais 13 dias para dobrá-la e mais nove dias para atingir quatro mil infectados. Repetindo a dinâmica de transmissibilidade nacional do novo coronavírus, os casos confirmados de infecção pelo vírus no RN apresentaram alta a partir do mês de março até julho de 2020, como verificado por Silveira et al. (2021).

Somente no mês de março de 2020, foram emitidos 12 decretos estaduais com dispositivos para combate à pandemia, refletindo a instabilidade política e o dinamismo do agravamento da situação sanitária no estado. O primeiro deles, o Decreto n.º 29.512, de 13 de março de 2020, dispôs sobre ações temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus no âmbito do Poder Executivo Estadual (Rio Grande do Norte, 2020a). Em 20 de março, foi expedido o sexto, referente ao Decreto Estadual n.º 29.541 (Rio Grande do Norte, 2020b), substituindo outro emitido apenas três dias antes. O decreto revogado já suspendia as aulas nas redes pública e privada em todo o estado, mas apenas recomendava à população não frequentar espaços com aglomeração de pessoas, como academia, comércio e templos religiosos.

Nesse momento de agravamento da pandemia no RN,

ficaram, então, suspensas as atividades coletivas de qualquer natureza com público superior a 50 pessoas; foram impostas restrições à circulação de indivíduos em ambientes comerciais fechados; restaurantes e demais serviços de alimentação tiveram o funcionamento nos estabelecimentos suspenso; igrejas e templos religiosos, bem como, academias de ginástica, instituições bancárias e financeiras tiveram atividades suspensas e a circulação de frota de transporte coletivo intermunicipal reduzida à metade (Rio Grande do Norte, 2020b).

As medidas adotadas para implementação de isolamento e distanciamento sociais tinham razão de ser. Reconhecia-se a alta probabilidade de saturação dos sistemas públicos de saúde no Brasil com o advento da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 em um período relativamente curto, uma vez que sofreriam forte pressão em razão da demanda iminente e extraordinária. No transcorrer dos meses, as ações do Governo estadual refletiam a situação epidemiológica de transmissão e mortalidade do vírus. Em virtude desse cenário, os decretos expedidos normatizavam a vida em sociedade, regulando, dentre outros temas, o comércio, eventos sociais, serviços públicos e o atendimento em saúde, especialmente, quando a imunização começou a ocupar a pauta política e social.

Por força do Decreto Estadual nº. 29.668, de 4 de maio de 2020, o uso de máscara passou a ser obrigatório (Rio Grande do Norte, 2020c). Em maio de 2020, o Rio Grande do Norte esteve com ocupação máxima dos leitos públicos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para pacientes graves com Covid-19 nas suas duas principais cidades: Natal e Mossoró (Tribuna do Norte, 2020).

No mês seguinte, o gestor estadual da saúde declarava publicamente o risco eminente de colapso em razão da ocupação máxima nas regiões mais populosas do estado em face da elevada velocidade de contágio da doença que impedia a ampliação de leitos intensivistas em um curto intervalo de tempo, especialmente dificultada pela falta de respiradores disponíveis

no mercado, bem como de outros insumos básicos e de mão de obra especializada (Estadão, 2020).

Diante desse contexto, foram vetados os festejos juninos e proibido o acesso às praias, conforme o Decreto Estadual nº. 29.742, de 4 de junho de 2020 (Rio Grande do Norte, 2020d) que instituiu uma política de isolamento social rígido, impondo medidas de permanência domiciliar e de proteção de pessoas em grupo de risco.

Contraditoriamente, em meio aos conflitos das autoridades políticas com os setores econômicos, nesse momento, foi prevista uma retomada gradual das atividades econômicas. No entanto, essa flexibilização estava condicionada à verificação de desaceleração da taxa de transmissibilidade da doença de maneira sustentada e que a ocupação dos leitos públicos de UTI fosse inferior a 70% (Rio Grande do Norte, 2020d).

Como observado por Silveira, Cavalcanti e Santos (2023), a mídia passou a divulgar a taxa de ocupação de leitos críticos nas três principais regiões do estado (Seridó, Oeste e Região Metropolitana). Esse indicador remete à importância do planejamento da estratégia de ação pública no enfrentamento da pandemia que, por vezes, pareceu sem controle. Além disso, dados relativos aos números de casos da doença e óbitos confirmados buscavam sensibilizar a população tanto para a necessidade da imposição das medidas preventivas quanto do seu cumprimento pela população diante da intensa transmissibilidade do vírus. Assim, esses dados representavam indicadores da gravidade da situação e parametrizavam as ações restritivas de circulação determinadas pelo poder público baseadas em evidências.

De acordo com Silveira et al. (2021), o vírus passou a ser detectado em todas as 167 cidades potiguaras em primeiro de julho de 2020. Após o pico principal da primeira onda de infecção ser alcançado em junho e julho, seguiu-se uma queda sistemática e alongada, em um comportamento típico do processo de infecções diárias, constantes e sustentadas (Nascimento Junior, 2020).

No contexto político, tornava flagrante a ausência de articulação tanto no nível nacional quanto regional, uma vez que governos estaduais e municipais colidiam quanto à adoção de providências sanitárias isoladas (Silveira et al. 2021)². Como consequência desses conflitos, o Poder Judiciário³ passou a ser o centro decisório para solução de problemas originalmente de competência dos demais Poderes, especialmente do Executivo, como verificado em Ferreira et al. (2021, p. 1):

Nesse contexto, ganha destaque a atuação do Poder Judiciário na solução de casos relacionados ao não cumprimento das políticas públicas básicas (saúde, educação, segurança, alimentação, moradia etc.) pelo Estado, bem como em função de lacunas legais agravadas pelas medidas excepcionais. Ainda, na atualidade, presenciamos de forma cada vez mais frequente o movimento de entes públicos municipais e estaduais em busca do Poder Judiciário para a solução de suas demandas, o que se evidencia ainda mais no cenário de pandemia.

Em 2021, já com a experiência e o desgaste de um ano de pandemia, era possível perceber que um outro pico de casos ocorreu entre março e maio, acompanhada da flexibilização das medidas de restrição à mobilidade. Como consequência direta,

2 Em 2021, foi instalada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a atuação do governo do presidente Jair Bolsonaro no enfrentamento da pandemia de coronavírus, assim como o uso de recursos federais por Estados e municípios na contenção da crise sanitária.

3 Para encerrar as discussões sobre legitimidade e competência dos entes públicos para implementação de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que estados e municípios podem adotar medidas no combate à pandemia, prevalecendo aquelas mais restritivas, conforme julgamento da ADI 6.341, em 15 de abril de 2020. Para mais informações, verificar em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>.

em 12 março de 2021, 16 dos 23 hospitais públicos com vagas de UTI para tratamento de Covid-19 estavam com unidades completamente ocupadas (Tribuna do Norte, 2021).

Nessa situação, foi estabelecido toque de recolher noturno durante a semana em todo o Rio Grande do Norte a partir do dia 26 de março de 2021 e foram proibidas atividades coletivas de qualquer natureza, nos termos do Decreto Estadual n.º 30.383, de 26 de fevereiro de 2021 (Rio Grande do Norte, 2021a). Logo depois, o toque de recolher noturno foi estendido de segunda-feira a sábado e integralmente aos domingos e feriados, conforme Decreto Estadual n.º. 30.388, de 5 de março de 2021 (Rio Grande do Norte, 2021b).

No estado, o mês de maio de 2021 mostrou-se como o período com mais casos confirmados do novo coronavírus desde o início da pandemia. Com mais de 31 mil infecções, ultrapassou-se o recorde anterior de março, que atingiu 29 mil confirmações da doença. Assim, nos cinco primeiros meses de 2021, o estado registrou mais casos do que em todo o ano de 2020 (Erys; Rafael, 2021).

Os meses seguintes corresponderam a um período de redução do número de casos, diminuindo também a mortalidade, quando se verificava a redução da transmissão e, especialmente, da gravidade dos casos em decorrência da efetividade da vacinação que alcançava 20% da população com duas doses (Fiocruz, 2022).

No entanto, a oferta limitada de imunizantes em meio à demanda em escala global, ainda agravada por conflitos políticos e ideológicos no Brasil, transformaram a campanha de vacinação em motivo de mais tensões. Surgiram questionamentos acerca da atuação de alguns profissionais de saúde quando da aplicação do imunizante, até mesmo a disputa para acesso imediato e privilegiado à vacina por grupos sociais, econômicos e profissionais, que transformaram o Plano Nacional de Imunização (PNI) alvo de questionamentos políticos e objeto de ajuizamento de ações. Para a sua execução, foi elaborado o plano para opera-

cionalização da vacinação contra o novo coronavírus no país⁴, representando medida adicional na resposta ao enfrentamento da doença. Nele, previa-se ações de imunização nos três níveis de gestão e de acordo com o estabelecimento de grupos prioritários, considerando os fatores de risco e exposição ao vírus.

Como maneira de estimular a adesão popular ao plano e progressivamente flexibilizar as regras restritivas de circulação com a necessária segurança sanitária, passou-se a exigir o passaporte vacinal referente ao certificado de, pelo menos, uma dose da vacina contra Covid-19. E, assim, desde que as vacinas contra o vírus começaram a ser liberadas, a discussão sobre a obrigatoriedade do certificado de imunização recebeu contornos éticos e sociais capazes de dividir a opinião pública, contaminada pela disputa política em curso. Passou-se a exigir o passaporte vacinal para entrada em shopping centers, cinemas, bares e restaurantes bem como para viagens, determinando-se, portanto, a obrigatoriedade do esquema de imunização de acordo com o calendário de imunização do PNI como condicionante para retorno às atividades sociais e circulação.

No RN, o passaporte vacinal foi introduzido na rotina da sociedade por força do Decreto n.º 30.911, de 16 de setembro de 2021 (Rio Grande do Norte, 2021c). Sob pena de aplicação de multa e suspensão das atividades ou do evento, estabelecimentos e serviços públicos ou privados destinados ao público em geral, com participação superior a 300 pessoas, deveriam controlar a entrada dos usuários exigindo o comprovante de vacinação. A evolução da imunização permitiu que a medida fosse minimizada e flexibilizada posteriormente, entre idas e vindas de decisões judiciais.⁵

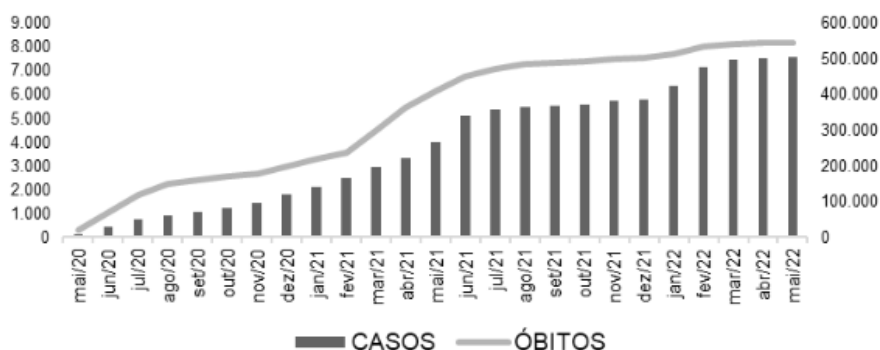
4 Para mais informações, o inteiro teor do plano de operacionalização da vacinação contra a Covid-19 está disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/coronavirus/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-a-covid-19-pno-2a-edicao-com-isbn/view>. Acesso em: 16 nov. 2023.

5 Como exemplo dos conflitos políticos que alcançaram o Poder Judiciário, em 27 de janeiro de 2022, atendendo uma ação do MPRN e da

No entanto, o relaxamento da população para medidas preventivas, o início do verão no período de festas de fim de ano e férias escolares, agravados pela introdução da variante Ômicron no país contribuiriam para ocorrência de uma incomparável elevação de casos a partir do final do ano de 2021, com declínio apenas em meados de março de 2022.

Até início de maio de 2022, período que encerra o recorte temporal deste estudo, foram registrados 664.443 óbitos e 30.590.994 casos da doença no Brasil (G1, 2022). No Rio Grande do Norte, o Boletim Epidemiológico Coronavírus (COVID-19) nº 593 (Rio Grande do Norte, 2022) informa a ocorrência de 504.379 casos confirmados e 8.197 mortes até 17 de maio de 2022, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2– *Evolução de casos confirmados e óbitos por Covid-19 no RN (maio/2020 a maio/2022)*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em SESAP/RN

Defensoria Pública do RN, a Justiça determinou que a Prefeitura de Natal cumprisse o Decreto do governo estadual e, conseqüentemente, passasse a cobrar o passaporte vacinal para acesso a estabelecimentos comerciais. No entanto, em sede recursal, decisão liminar do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) suspendeu a cobrança do documento em Natal, a pedido da Prefeitura.

(2020-2022).

Durante todo o período pandêmico, além dos milhares de casos de infecção pelo novo coronavírus e das mortes provocadas, a necessidade de adoção daquelas prescrições restritivas como forma de redução do índice de contágio implicaram enormes custos econômicos e sociais, suscitando o incremento de conflitos políticos e sociais que alcançaram o Poder Judiciário no estado, conforme pesquisa realizada por Silveira et al. (2022). Nesse estudo, os autores evidenciaram problemas de coordenação e cooperação entre entes federados e a necessidade de atuação constante do Poder Judiciário no enfrentamento à pandemia, figurando como ator fundamental em conflitos que envolveram sujeitos públicos e privados, sobretudo na atividade de controle de políticas públicas.

Os efeitos desse contexto pandêmico e de suas medidas de controle mostraram-se complexos e multidimensionais, afetados pela imprevisibilidade e incerteza. Conforme destacam Mnookin (2019) e Entelman (2002), a complexidade deriva do alcance coletivo – aspecto subjetivo - que transcende individualidades e que produz posicionamentos divergentes sobre a mesma realidade fática – aspectos informacional e social.

Nesse cenário, os gestores públicos foram pressionados a apresentar soluções conciliadoras entre os interesses da esfera pública, classe empresarial e sociedade civil para a implementação de políticas públicas e satisfação de direitos fundamentais, buscando garantir a prevenção à doença e a prestação de serviços essenciais diante da dinâmica de transmissibilidade do vírus.

Como indicado por Correia et al. (2020) e reforçado posteriormente pelo Banco Mundial (2022), a pandemia de Covid-19 não representava simplesmente um gerador de problemas sociais. De acordo com esses trabalhos, a crise sanitária consistia em mais um fator de visibilidade e agudização dos elementos que constituem o tecido social em cada território, notadamente a histórica desigualdade e alta concentração de renda que gera

vulnerabilidades sociais e privilégios, impactando mais severamente na realidade social:

O impacto da pandemia na vida da população agravou ainda mais a situação de desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero em nosso país, ao passo que demonstrou quem é a população que pode cumprir as recomendações do Ministério da Saúde em relação ao isolamento social e de protocolos sanitários (Correia et al., 2020, p. 6).

Em um contexto inédito e imprevisível, havia a necessidade de rápida tomada de decisão sobre qual a melhor escolha a fazer. Essa pressão para proteção da vida tensionou as relações entre os atores políticos, exigindo rapidez e ação oportuna. Sendo assim, tendo por missão institucional fiscalizar e proteger direitos fundamentais, a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte emergiu, nesse contexto excepcional, na qualidade de órgão diretamente relacionado às políticas públicas, seja tanto às suas formas quanto ao conteúdo, bem como suas interações com os agentes políticos, como será desenvolvido a seguir.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE: ATOR-CHAVE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de trazer os dados sobre a atuação do MPRN durante a pandemia de Covid-19 no estado, esboça-se aqui uma regressão histórica a respeito de sua fundação. Vale registrar que o MPRN foi criado em 9 de junho de 1892, por força da Lei Estadual n.º 12, promulgada pelo então governador Pedro Velho, quando da organização da justiça estadual. Além da sua criação simultânea à do Poder Judiciário local, o MPRN também dividiu as mesmas instalações físicas com o Tribunal de Justiça (1892-

1907). Em 1951 foi realizado o primeiro concurso para acesso ao cargo de Promotor de Justiça. Até 1969, a sua chefia estava vinculada cumulativamente ao exercício do cargo de Procurador-geral do Estado quando, nessa década, a Instituição adquiriu maior autonomia. Em 1970, sua organicidade e funcionamento foram ampliadas com o novo Estatuto, que atribuía mais atribuições para atuação dos seus membros.⁶

Essa vinculação ao Poder Judiciário na origem do Ministério Público no estado do Rio Grande do Norte estava simbolizada no compartilhamento da mesma estrutura física e implicava certa submissão às regras de funcionamento do Tribunal de Justiça, como registrado pela Entrevistada C:

Então ao longo dos anos, a promotoria e o Ministério Público foram criando sedes próprias, foi dando uma cara diferenciada do Judiciário. A gente funcionava dentro da estrutura do Judiciário. Então, tinha que seguir as regras, de certa forma, do Judiciário, de horário de trabalho porque você estava dentro da estrutura do Judiciário. Hoje o Ministério Público não funciona dentro da estrutura do Judiciário. A gente tem prédios próprios, sede própria, as promotorias no interior também têm sedes próprias, têm corpo funcional. (ENTREVISTADA C)

De volta ao presente, para esta análise da atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte durante a pandemia do novo coronavírus foram sistematizados os conteúdos noticiados no Portal de Notícias institucional⁷ no intervalo de março de 2020 a maio de 2022. As atuações coletadas foram analisadas à luz do

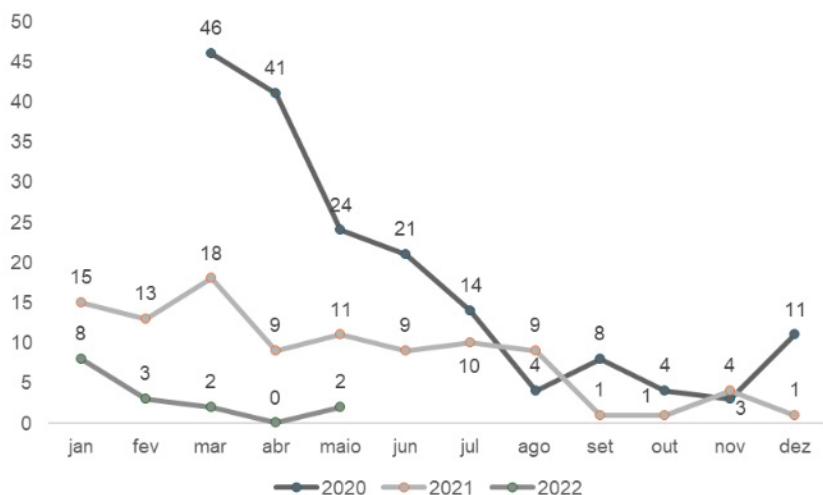
6 Mais informações sobre a história do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte estão registradas no vídeo “130 anos MPRN – História”, disponibilizado no Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=slxXng-nKPd4>), acessado em 16 de novembro de 2023.

7 O endereço do site eletrônico utilizado para a coleta de dados foi <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias>.

contexto de pandemia do SARS-CoV-2 no RN, considerando-se os dados emitidos pela Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESAP) referentes aos casos confirmados e óbitos verificados em decorrência do novo coronavírus, bem como o noticiário da época na imprensa.

Foram catalogadas 294 atuações, as quais, repita-se, não abrangem o universo das medidas da instituição, mas apenas aquelas que foram destacadas na mídia institucional. As notícias distribuíram-se no intervalo da pesquisa da seguinte forma: 178 no ano de 2020, 101 em 2021 e 15 em 2022 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – *Distribuição de atuações tabuladas (mar/2020 – maio/2020)*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

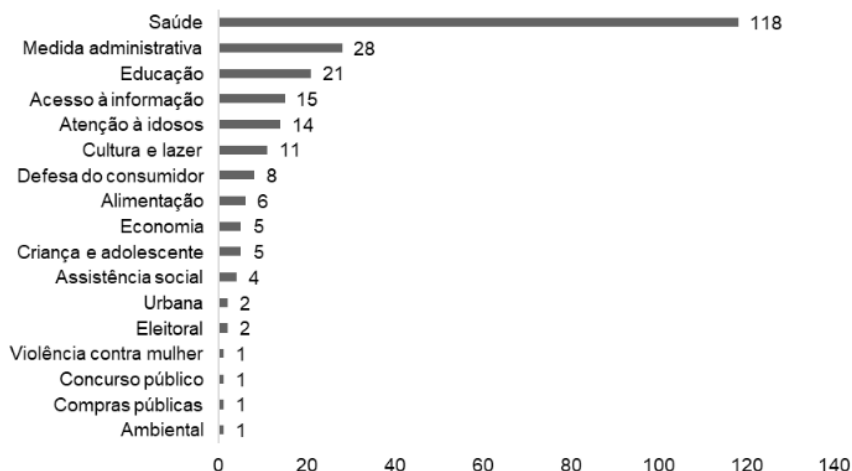
A análise estatística permite evidenciar que o maior quantitativo de divulgação de atuações da Instituição relativas ao enfrentamento da crise sanitária concentrou-se em 2020, no perí-

odo correspondente ao início da pandemia, especialmente nos meses de março e abril de 2020. Essa alta atividade inicial acompanha o ritmo de ações também do Poder Executivo estadual naquele contexto inédito, como esboçado anteriormente com a emissão de decretos estaduais, adaptando-se às incertezas do cenário.

Para compreender mais sobre o contexto em análise, as atuações foram classificadas quanto à matéria, relacionando-as às temáticas de políticas públicas, revelando o conteúdo da dimensão substancial proposta quanto à interdisciplinaridade entre Campo de Públicas e Direito.

Com isso, foram identificadas 17 categorias, a saber: ambiental, compras públicas, concurso público, violência contra a mulher, eleitoral, urbana, assistência social, criança e adolescente, economia, alimentação, defesa do consumidor, cultura e lazer, atenção a idosos, acesso à informação, educação, medida administrativa e saúde (Gráfico 4).

Gráfico 4 – *Atuações por áreas temáticas*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Uma tendência que a análise aponta refere-se à dispersão temática que envolveu as questões sociais tratadas pelo MPRN durante a pandemia de Covid-19. Naturalmente, por tratar-se de uma crise sanitária, houve a concentração de atividades relacionadas à saúde. Assim, demonstra-se como o Ministério Público pode influenciar diversos segmentos do cotidiano, transformando-se em um importante ator capaz de contribuir com o enfrentamento de problemas públicos, revelando seu caráter tanto político (Arantes, 2002, 2021; Sadek, 2000) como social, próximo da defesa de grupos vulnerabilizados e minorias (Da Ros, 2009; Silveira et al., 2021).

A respeito das medidas administrativas, essas se referiam às providências internas a cargo da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) como órgão público, buscando à integridade física de seus servidores e membros. Para isso, providências foram adotadas para prevenção ao contágio pelo novo coronavírus, bem como controle de gastos e contenção de despesas em face da situação de calamidade pública financeira decretada pelo Governo estadual. De acordo com dados desta pesquisa, foram expedidos 18 Resoluções e dois Atos Conjuntos de março de 2020 a janeiro de 2022, compreendendo matérias como a regulação de uso de máscaras de proteção respiratórias, estabelecimento de trabalho remoto e, por fim, o disciplinamento do retorno gradual às atividades presenciais mediante comprovação do cumprimento do esquema vacinal.⁸

Nesse ponto, reforça-se a interdisciplinaridade entre o Campo de Públicas e o Direito para aperfeiçoamento da aplicação da dimensão consequencial, ou seja, de controle, com base

8 O rol de atos internos expedidos pela Procuradoria-Geral de Justiça e aqueles também em conjunto com Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte foi coletado em 16 de novembro de 2023 diretamente no sítio: <https://archivum.mprn.mp.br/portal/inicio/institucional/coronavirus-covid-19>.

nas contribuições que o Campo oportuniza para a percepção de fatores extrajurídicos que influenciam as políticas públicas desde a sua formulação até sua expectativa de implementação em meio às limitações reais impostas por elementos alheios à sua normatização, como verifica-se abaixo com as Entrevistadas A, B e C:

E cada vez mais nós estamos muito perto das políticas públicas, muito perto porque não há como defender direito sem entender como aquela política foi desenhada, como ela está sendo aplicada para viabilidade, para oferta daquele direito. Todo promotor que atua em alguma tutela - educação, saúde - necessariamente ele tem de se debruçar sobre a normatização daquela política naquele direito, educação saúde. Cada vez mais as políticas públicas estão sendo normatizadas justamente para reduzir esse campo de discricionariedade do administrador público. Bom para nós, que fiscalizamos a política, porque quando ela está lá normatizada faz com que a gente entenda como aquele serviço deve ser ofertado, as condições materiais, humanas. (ENTREVISTADA A)

Ele [o Direito] é meio limitador porque por mais que você tenha todo um arcabouço legal, muitas, digamos assim, de execução de muitas políticas públicas voltadas à materialização de direitos fundamentais, mas é no mundo real que isso se materializa. Então, uma lei por si só no papel ela não faz aquilo acontecer, ela não resolve o problema. E às vezes a gente precisa ter uma outra visão e essa visão não está em nossa limitação de quem tem nossa formação jurídica, que acredita que basta um papel assinado que as soluções vão estar materializadas. E isso não é verdade. (ENTREVISTADA B)

Só o direito não, como nessa área jurídica, só o direito, a norma, no sentido de norma jurídica, no sentido estrito não é suficiente, você tem que ter um promotor que tenha essa visão do funcionamento da máquina pública, de gestão, você tem que ter um promotor que entenda minimamente como funciona a gestão pública, tem que ter, pra você exigir do gestor o prazo, a forma e o prazo e o que pode ser exigido do gestor dentro daquela realidade, porque a norma fria a gente sabe como está ali. (ENTREVISTADA C)

Diante desse amplo espectro material de atuação, coube aos Promotores e Procuradores de Justiça, com base em uma arquitetura institucional esculpida na CF88, promoverem a defesa da sociedade com o propósito de garantia de direitos em um contexto submetido a rápidas e constantes transformações de necessidades, como foi o da pandemia de Covid-19, e não apenas o exercício de uma função burocrática em prol do Estado (Rodrigues, 2015). Essa perspectiva institucional pós-CF88 vai ao encontro do registrado na fala da Entrevistada A:

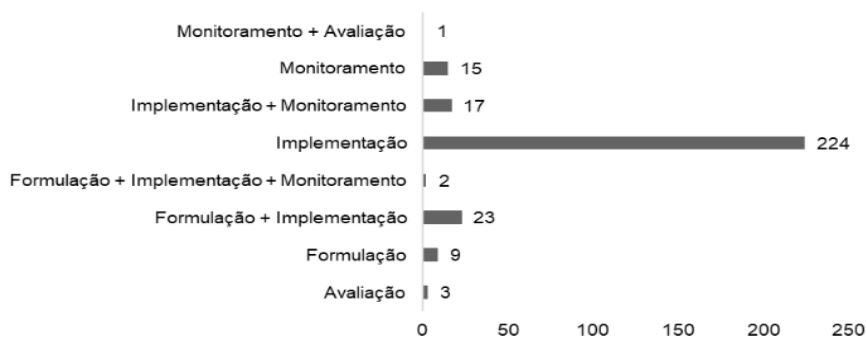
Então essa mudança de perfil constitucional para realmente passar a ser um órgão que promove direitos nessa perspectiva de movimentar, se for o caso, a própria máquina do Judiciário para garantir direitos mediando a oferta de políticas públicas, acho que foi o grande salto do Ministério Público, essa atuação no âmbito da defesa dos direitos e interesses sociais, a defesa coletiva dos direitos sociais, saúde, educação, combate à corrupção, combate à criminalidade, eu acho que é uma atuação extremamente cara e importante que dá realmente dimensão a esse novo status do Ministério Público enquanto defensor da sociedade.

Então a partir de 88 nós passamos a ter essa atribuição de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Então, atuar coletivamente em defesa de direitos que são fundamentais até para a própria dignidade humana, acho que realmente é que dá esse status hoje que o Ministério Público tem de ser defensor da sociedade.

Agora, passa-se a relacionar o conteúdo das atuações com a discussão sobre o policy cycle, ou seja, as etapas das políticas públicas. Como apresentado no capítulo 2, a concepção processual do ciclo de políticas públicas envolve estágios direcionados ao atendimento de carências da sociedade. Dessa forma, cada etapa da política pública corresponde a uma fase político-administrativa para resolução de problemas públicos. Aqui, foram consideradas quatro etapas, simplificando-se o modelo proposto por Frey (2000): formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Assim, diante da multiplicidade de atuações, foi possível pontuar qual fase da política pública pretendia-se atingir.

Observa-se um flagrante domínio de ações dos membros do MPRN direcionadas à implementação de políticas públicas durante a pandemia do novo coronavírus, referente a 224 atuações, correspondente a 75%, aproximadamente. O dado revela a participação direta da instituição no cumprimento da ação governamental vocacionada de acordo com o paradigma constitucional, corroborando as dimensões consequencial e normativa, respectivamente, inerente ao controle de políticas públicas na pretendida aproximação entre o Campo de Públicas e o Direito. Com isso, seria possível inferir disso uma situação de conflito com a gestão pública, mas que não ocorreu, em razão do caráter negocial e dialógico da atuação da mediadora da Instituição (Da Rosa, 2009), mais adiante evidenciado (Gráfico 5).

Gráfico 5 – *Distribuição de atuações por etapas do ciclo de políticas públicas*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Os dados alinham-se à literatura que indica a potencialidade da atividade de controle de políticas públicas a cargo do sistema de justiça em incidir sobre as etapas do ciclo de políticas públicas (Oliveira, 2019; Ximenes, Oliveira e Silva, 2016). Essa participação dos atores jurídicos deriva das falhas administrativas que geram uma demanda acerca da gestão de políticas públicas atribuídas originalmente à Administração Pública (Coutinho, 2013). Assim, verifica-se que a atuação do MPRN aqui estudada teve o condão de influenciar os rumos das políticas públicas nas diferentes fases do policy cycle.

Em que pese a contribuição do ciclo para comparação, distinção e observação na análise de políticas públicas (Mainardes, 2016; Rua; Romanini, 2013), como vê-se no Gráfico 5, em algumas situações não foi possível identificar uma fase isoladamente, evidenciando uma limitação da proposta teórica do ciclo de políticas públicas com base em uma sequência estanque, já que, na prática, as fases são dinâmicas e sobrepostas (Secchi, 2010) e não linear ou definido (Vázquez; Delaplace, 2011).

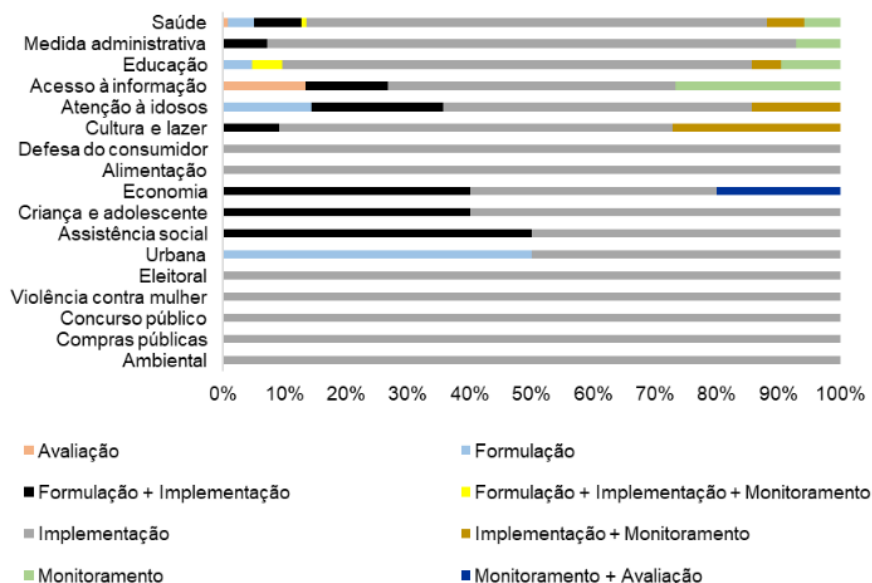
Esse predomínio de atuação na fase de implementação

das políticas públicas relaciona-se com o aspecto dialógico do perfil ministerial e apontado mais adiante nesta pesquisa. Conforme Ribeiro (2020, p. 180), ao investigar os fundamentos e limites legais da atividade do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais por intermédio das políticas públicas, a fiscalização de políticas públicas nessa etapa demanda a coordenação entre os vários sujeitos envolvidos.

É nessa etapa em que começam a surgir os reflexos concretos da política escolhida, bem como da interação desta com outras políticas em andamento, eis que há diversos ciclos das políticas públicas que dialogam entre si. Também se amplia a necessidade de coordenação entre os atores sociais, já que incluem-se agora atores responsáveis pela execução de algum instrumento específico contido no planejamento, tais como os prestadores de serviços ou produtos externos à Administração (...)

Além disso, sobre a grande diversidade temática já observada, as atividades dos membros do MPRN incidiram em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, de modo que a influência da Instituição não foi uniforme na gestão das políticas públicas. Isso é possível observar conforme o cruzamento da classificação das atuações por temas com aquela por etapas do ciclo das políticas públicas, conforme Gráfico 6, na sequência.

Gráfico 6 – *Incidência das atuações no ciclo das políticas públicas por tema*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Em relação às fases do ciclo de políticas públicas compreendidas em oito categorias de análise, as atuações do MPRN nas políticas públicas de saúde foram espalhadas em número maior de classificações adotadas, observando-se sete entre as oito possíveis. Isso significa que, na área da saúde, o órgão participou em um maior número de fases do ciclo da política, seguida das atividades relacionadas à educação com 5 categorias, acesso à informação e atenção a idosos com 4.

A fase de implementação está presente em todas as temáticas. Embora em alguns casos não tenha sido possível distinguir as fases de formulação e implementação, nos conteúdos relacionados a sete políticas públicas (defesa do consumidor, eleitoral, violência contra a mulher, concurso público, compras públicas e

ambiental), verifica-se exclusivamente a incidência da atuação do MPRN sobre a fase de implementação da política.

Ou seja, embora atuante em um leque de áreas abrangente, o Órgão concentra sua atividade majoritariamente na fase de implementação da política, relacionada à busca pela concretização ou, ao menos, aproximação ao máximo do objetivo pretendido ao resultado alcançado (Frey, 2000), sem que isso signifique substituição à responsabilidade do gestor público.

Essa participação na etapa de implementação suscitaria questionamentos quanto aos seus conhecimentos suficientes sobre as realidades social e administrativa para fundamentar a prescrição de agir a cargo do sistema político e, possivelmente, alterar os resultados esperados da política (Oliveira, 2019), potencializando conflitos e tensões.

Como evidenciado, o cumprimento das atribuições do Ministério Público relativas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, cap.VI, art. 127) revela o cruzamento com matérias reservadas originalmente aos gestores públicos. Justamente por isso, a fim de evitar invasão de competências e a multiplicação de conflitos no cenário da pandemia de Covid-19, foi preocupação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) legitimar a atuação do MP para assegurar e defender de maneira proativa e resolutiva os direitos fundamentais que, de acordo com a dimensão substantiva da interdisciplinaridade, corresponderiam às políticas públicas.¹

Por força da Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de

1 Nesses moldes, o CNMP incumbe-se da missão de imprimir uma visão nacional ao Ministério Público, buscando a uniformização de comportamentos de Promotores e Procuradores de Justiça por intermédio de resoluções e recomendações a seus membros para que atuem em determinado sentido (Carvalho; Leitão, 2010), contrapondo-se à visão heterogênea de organização e funcionamento da instituição nas esferas federal e estadual identificada em Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), especialmente quanto ao seu relacionamento com a administração pública a respeito da fiscalização de políticas públicas.

18 de junho de 2020, a independência funcional de Promotores e Procuradores de Justiça foi reafirmada pelo CNMP, instruindo, porém, quanto à necessidade de estabelecer limites para as suas funções institucionais e de adotar critérios para a fiscalização de políticas públicas.

Nesse sentido, o CNMP (2020) ressaltou que a efetivação das políticas públicas é atribuição exclusiva do Executivo, que o faz por meio de atos administrativos de gestão, reservando-se os atos judiciais ou de controle à finalidade distinta da execução. Extrai-se, portanto, preocupação com a obediência à tripartição das funções estatais, registrando-se que não é esperado por parte do MP a eleição de prioridades de ações administrativas, mas uma atividade indutora, proativa e resolutiva na busca de garantias para efetivação de direitos, na qual seja observada a autonomia administrativa do gestor quando da prática fiscalizatória de atos de execução de políticas públicas.

Coube ao CNMP (2020) orientar a conduta dos agentes ministeriais durante a pandemia do novo coronavírus, destacando que a tomada de decisão acerca de um problema público cumpre ao gestor. Assim, incentivou seus membros a atuarem dentro de seu plexo de atribuições, de estrutura e de instrumentos disponíveis na indução de políticas públicas (Kerche; Oliveira; Couto, 2020). Assim, fomentou-se a prática funcional fora dos limites do processo judicial continuamente em um processo interno da Instituição que foca a atuação ministerial para o atingimento mais eficiente das finalidades delineadas constitucionalmente (Curado, 2020).

Dessa forma, compatibiliza-se a capacidade de iniciativa e a independência funcional dos membros do Ministério Público com a necessidade de uma atuação coordenada capaz de fomentar o diálogo interinstitucional, especialmente com a Administração Pública, em consonância com a ideia de resolutividade, como analisaram Silveira et al. (2021).

Das medidas estudadas, nenhuma delas apresentou uma atuação que extrapolasse a competência fiscalizatória da Institui-

ção, uma vez que se restringiam a recomendar e orientar sobre a necessidade de adoção de medidas, sem estabelecer o conteúdo das políticas, respeitando-se, portanto, a atribuição exclusiva do Poder Executivo como responsável pela formulação das estratégias, confirmando o que já anunciavam Silveira et al. (2021) em um recorte menor de atuações.

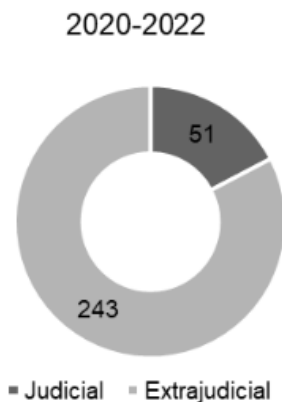
Dessa forma, foi possível identificar o MPRN como “um formador de pauta” (Coelho; Kozicki, 2013), orientando ou direcionando as políticas públicas, estimulando a solicitação de informações, o acompanhamento das ações e, em alguns casos, referindo-se à etapa da formulação de políticas públicas, dedicando-se a melhor ação ou caminho para solução do problema público (Silveira et al., 2022). Esse posicionamento afasta-se de uma postura de mero formulador ou apenas implementador de políticas públicas. Assim, foi possível destacar o cumprimento e a observância da Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020 (CNMP, 2020c) em âmbito estadual no período pesquisado.

Sob um outro olhar, o que há em comum nas duas análises anteriores é que não se percebe um enfoque da Instituição no monitoramento e avaliação de políticas públicas, o que pode indicar um elemento a ser desenvolvido em sua capacidade institucional, especialmente para a ampliação das exigências em torno do controle e da eficiência dos gastos públicos. Interessa pontuar que, caso a prática do monitoramento e avaliação fosse mais habitual, ela teria o condão de incrementar a função de controle porque seria capaz de certificar o cabimento das escolhas públicas a cargo dos gestores e verificar as consequências dos investimentos, questionando-se os objetivos e como estes são atingidos na implementação de programas sociais para além de uma verificação meramente legal (Dubois; Champagne; Bildeau, 2011).

Partindo para outra perspectiva da análise desta pesquisa, o total de notícias também foi classificado quanto à natureza de atuação – judicial e extrajudicial, obtendo-se 243 atividades

extrajudiciais e 51 medidas judiciais ao longo de todo o período, de maneira que é possível afirmar que a atuação do MPRN foi majoritariamente extrajudicial durante a pandemia de Covid-19 (Gráfico 7).

Gráfico 7– *Atuações classificadas por natureza da medida*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Dessa forma, demonstra-se a percepção dos membros ministeriais a respeito de sua atuação de que esta não se limita ao restrito espaço do sistema de justiça (Goulart, 2021) ou de que inexistente dependência da ação política ou do Poder Judiciário para o cumprimento de suas atribuições (Gordilho; Silva, 2018).

Esse resultado corrobora a ideia de Gordilho e Silva (2018) e uma vez que se constata, de modo geral, que o controle de políticas públicas pelo MPRN operou-se com uso de mecanismos extrajudiciais em um foro próprio para resolução de conflitos, independentemente do Poder Judiciário, visto, então, como último recurso a ser acionado para solução das demandas (Rodrigues, 2015).

Em 2020, as atividades extrajudiciais foram quase dez vezes mais frequentes em comparação com as judiciais. Portanto,

a atuação ministerial independente ao Poder Judiciário foi marcante no ano de 2020, sendo 161 medidas frente a 17 providências judiciais. O acionamento do Poder Judiciário por parte dos membros do MPRN não foi a primeira ou única alternativa para solução de conflitos. Essa tendência foi confirmada pelas Entrevistadas A e C:

A judicialização da resolução de conflitos que nós acompanhamos, a gente tem cada vez mais a clareza que deve ser a última alternativa. Levar o problema para que seja resolvido na instância do judiciário, cada vez mais a gente vai compreendendo que se a gente conseguir resolver em nosso campo de governabilidade (ENTREVISTADA A)

Então eu vejo que existem situações imediatistas de brigas de vizinho que poderia não levar para o judiciário, poderiam ser resolvidas de outras maneiras, brigas dentro de próprias entidades, de condomínios, questões que podem ser resolvidos primeiro em comunidade, primeiro buscar ouvir o outro, primeiro buscar a resolução dos pleitos no executivo, pedir reuniões, tentar buscar essas resoluções e só levar naquilo que realmente não tiver efetividade (ENTREVISTADA C).

No que tange à atuação judicial, com o passar do tempo, observa-se um crescimento proporcional: 9%, em 2020; 28% em 2021 e 40% até maio de 2022. Conforme Cavalcanti et al. (2022), esse aumento relaciona-se ao período pandêmico em que se verifica uma diminuição das restrições impostas pelos poderes públicos estadual e municipal no RN.

Dessa forma, na busca pela eficácia dos direitos fundamentais e efetividade das políticas públicas, especialmente em casos complexos, como foi a pandemia de Covid-19, o perfil ex-

trajudicial próprio de um caráter resolutivo parece prevalecer sobre uma atuação demandista (Goulart, 1998), com características próprias de um Promotor de Fatos (Silva, 2001), revelando, ainda, elementos de caráter mediador (Da Rosa, 2009), como é possível apreender também nos depoimentos das Entrevistadas A, B e C:

O judiciário nunca aparece como primeira opção. E isso não tem nada a ver com o Judiciário, tem a ver exatamente para que o Judiciário seja nossa ultima ratio, seja nossa última possibilidade. A gente tenta de todas as formas uma negociação, uma solução para o problema de forma conciliada e só em último caso, quando todas as nossas forças estão esgotadas, não tem mais nenhum tipo de negociação, é que realmente a gente busca o Judiciário (ENTREVISTADA A).

Então, a gente começou a trabalhar de uma maneira mais resolutiva, extremamente conciliatória com os gestores de saúde. O Ministério Público passou a ser bem resolutivo menos demandista, o que já é um perfil nosso desde a Constituição de 88, mas, digamos assim, na pandemia, ele ficou muito mais acentuado. Com o tempo você vai percebendo que você consegue resultados sociais mais relevantes de outras formas que não com aquela formalização daquele instrumental que está lá escrito na lei e que a gente é formado na faculdade, instruído a utilizar no nosso decorrer de vida. Eu entendo que isso se dá realmente pela busca da efetividade dos direitos fundamentais na prática (ENTREVISTADA B).

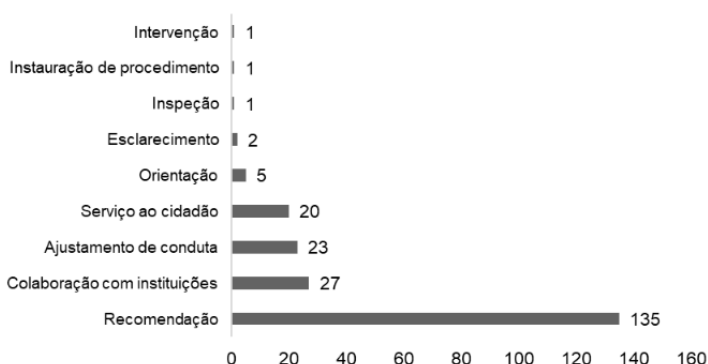
O Judiciário muitas vezes não é a solução, eu pelo menos vejo o Judiciário como ultima ratio, vamos dizer assim, não como a primeira ratio, no trabalho do MP, porque você precisa dessa construção, você pre-

cisa dessa construção, dos problemas complexos, que não são simples, então o Judiciário deve ser a última ratio que o MP deve levar, assim quando não se consegue a pactuação, quando não se consegue é, não se avança nessa pactuação, nessa discussão com todos os órgãos que participam, aí tem que levar pra o Judiciário, normalmente chega no Judiciário como ultima ratio e mesmo assim você não vai parar, mesmo assim dentro do Judiciário ainda continuava esse papel de buscar essa, mas sempre nessa ultima ratio, na minha visão (ENTREVISTADA C).

Ainda nessa discussão sobre a natureza da atuação da Instituição, é possível constatar que os tipos de atividades realizadas por ela reforçam a busca pela gestão de soluções negociadas. Em sua vertente extrajudicial (Gráfico 8), preponderou a adoção da recomendação (135) como instrumento funcional, seguido da colaboração com instituições (27) e do ajustamento de conduta (23), manifestando, portanto, um caráter negocial em suas relações como elemento mais apropriado ao MP do que ao magistrado (Gavronski, 2006)

Gráfico 8– *Tipos de atividades de natureza extrajudicial*

Gráfico 8– Tipos de atividades de natureza extrajudicial



Fonte: elaboração própria (2024) com dados da pesquisa.

Nesse contexto, destacam-se as ferramentas de composição extrajudicial para resolução de conflitos, controvérsias ou situações de lesão ou ameaça que, até então, submetiam-se, geralmente, à dependência da ação política ou do Poder Judiciário (Gordilho; Silva, 2018), que representa um comportamento dos membros do MPRN tal qual assinalado nas contribuições das Entrevistadas A e B abaixo. Como ensinado por Córdova (2019), o acionamento da ferramenta da recomendação denota a atuação fiscalizatória extraprocessual e resolutiva do MP, o que nesta pesquisa corresponde à dimensão consequencial da conexão entre o Campo de Públicas e o Direito.

Jamais o Ministério Público, nem deve, lógico, ocupar o espaço do gestor público. Ele é um participante desse processo, seja da própria elaboração e da implementação da política, mas ele como fiscal dessa política ele também vai demandando que aquela normatização aplicada àquela política seja cumprida, seja observada pelo gestor. Então buscar soluções para esses problemas através do termo de acordo extrajudicial, um termo de ajuste de conduta, de uma recomendação, até uma audiência (ENTREVISTADA A).

Um ingrediente muito presente nessas negociações de política pública é a vontade política, é a prioridade política. Então se isto estiver comungando, se estiver de forma harmônica com a resolução do problema, mais fácil será ele. E a gente vai construindo caminhos. O Ministério Público no meu ponto de vista não tem esse poder de dizer que o caminho é este, mas junto com o gestor e dentro do que a normatização preconiza, buscar essa resposta. Quem vai dizer como o problema deve ser resolvido é o gestor, não

somos nós. Mas a gente provoca, a gente discute, a gente debate, chama as instâncias até para ficar esse espaço da melhor, assim mais legitimado possível (ENTREVISTADA A).

Eu entendo que a gente como Ministério Público a gente tem que atuar muito fomentando a política pública. Na hora que eu chego para um gestor e digo assim: olhe, você faça isso da forma que eu estou dizendo, eu estou impondo a ele a minha visão de mundo que pode coincidir de ser o correto, mas às vezes pode não coincidir porque eu posso estar com a visão limitada. Por isso que às vezes a gente precisa abrir um pouquinho nosso olhar para as outras visões de mundo para a gente saber que às vezes a gente precisa de um leque de informações que quem estar dentro de um gabinete do sistema de justiça não consegue visualizar (ENTREVISTADA B).

A opção pela expedição de recomendações pode ter sido responsável pela observação de uma atuação do MPRN durante a pandemia do novo coronavírus incidente, em sua maioria, sobre a fase de implementação, mas sem que mais conflitos fossem suscitados. Além de procurar impedir a transferência inicial da solução dos litígios ao Judiciário, esse comportamento reforça os perfis conciliador e protetor da Instituição (Oliveira, 2013), capaz de revelar proatividade, resolutividade e celeridade (Lopes, 2017).

Assim, o caráter colaborativo da atuação do MPRN também se destaca nesse perfil de extrajudicialidade. O número de ações realizadas em colaboração com outras instituições evidencia a promoção de diálogo como elemento característico dessa postura resolutiva da Instituição (Asensi, 2010). De acordo com esse perfil, fomenta-se a sua atividade extrajudicial como coordenador de diálogo interinstitucional entre diversos atores – pú-

blicos e privados, como será visto a seguir – na condição de mediador de conflitos (Macedo Junior, 2010; Da Ros 2009).

A busca pela garantia de direitos parece pautar-se na mediação de atores em torno dos conflitos sociais. Com base nisso, reforça-se o MPRN como co-constutor do projeto substantivo de democracia instalado pela CF88 (Goulart, 1998; Casagrande, 2008), conforme já revelado por Silveira et al. (2021).

Por sua vez, quando atuante em uma perspectiva judicial, o MPRN lançou mão de seu instrumento processual característico: a Ação Civil Pública, como depreende-se do Gráfico 9. Por intermédio dessa ferramenta judicial inserida no rol processual do MP conforme previsão na Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, novas matérias puderam ser tuteladas pelo Órgão para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1985).

Gráfico 9 – *Tipos de atividades de natureza judicial*

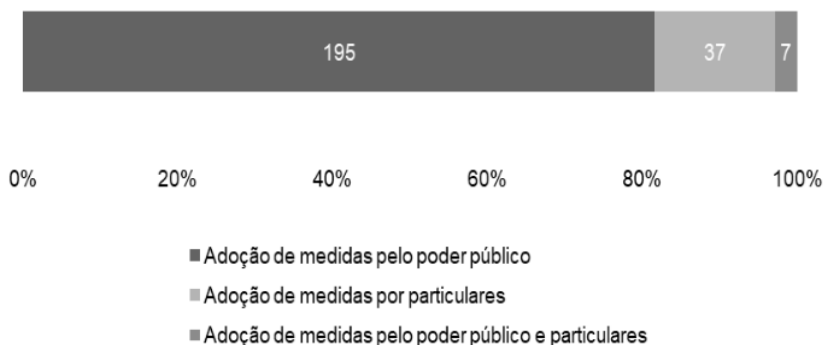


Fonte: elaboração própria (2024) com dados da pesquisa.

Na execução de seu mister constitucional, o Órgão direcionou suas medidas durante a crise sanitária a atores distintos, desde o setor público até o privado. Como detalhado no Gráfico

abaixo, a maior parte das medidas judiciais e extrajudiciais (195) tinha como enfoque a adoção de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 de responsabilidade do poder público. Mas, também se nota medidas voltadas a particulares (37) isoladamente ou em conjunto com poder público (7).

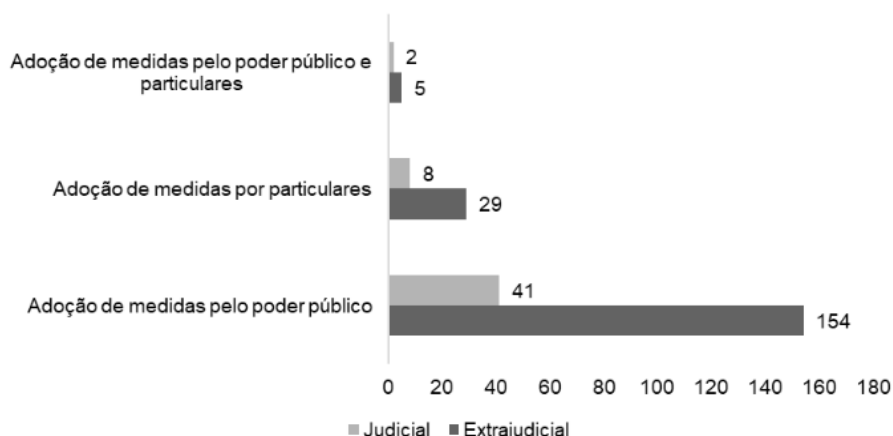
Gráfico 10 – *Distribuição da atuação conforme o destinatário da medida*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Do total de medidas destinadas ao poder público (195), 111 foram Recomendações e apenas 32 corresponderam aos ajuizamentos de ACP, conforme os dados da pesquisa. Segundo a natureza das medidas, de acordo com os atores destinatários das atuações, reforça-se o predomínio do campo extrajudicial como suporte para solução das demandas (Gráfico 11). Em todo o período estudado, a atividade extrajudicial foi superior, independente se seria destinada a agente público ou privado. No caso de atividade dirigida exclusivamente ao poder público, aproximadamente 78% delas foram de natureza extrajudicial, índice semelhante quando aplicadas apenas a particulares.

Gráfico 11 – *Classificação da natureza das medidas por ator destinatário*



Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa.

Essa situação reproduz o que Ziesemer e Zoconi (2021) entendem como controle estrito, resolutivo e repressivo em uma atuação como fiscal da Administração Pública (Kerche, 2007) que mescla abordagens e ferramentas tanto judiciais quanto extrajudiciais. A propósito, a natureza dessas interações com os vários sujeitos revela que a atuação extrajudicial foi preponderante em todas as categorias de destinatários.

A PERSPECTIVA COLABORATIVA E O DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

O novo posicionamento constitucional já explorado nesta pesquisa repercute no perfil institucional do MP, baseando-se na independência quanto ao relacionamento com os Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (Carvalho; Leitão, 2010). Com isso, ele busca, então, promover a aplicação e a execução das leis para proteção de interesses e anseios legítimos dos cidadãos, na

qualidade de órgão permanente e essencial à função jurisdicional em busca de relevantes valores democráticos (Mazzilli, 1989).

Não é somente quando se analisa para quem destinou-se a atividade ministerial que observamos a capacidade de estabelecimento de relações negociais ou diálogos interinstitucionais do Órgão durante o contexto pandêmico. Em 78 notícias cadastradas, constata-se que o Ministério Público Estadual (MPE) realizou parcerias para suas atuações com 18 instituições de diversos campos (jurídicas, da sociedade civil e da Administração Pública) e pertencentes às três esferas de governo, como se verifica na Tabela 1.

Tabela 1 – *Frequência de parcerias institucionais*

INTERAÇÕES	QUANTIDADE
MPE + DPE	19
MPE + MPF + MPT	13
MPE + MPF + MPT + DPE	13
MPE + MPF	11
MPE + TJRN + TCE + DPE	6
MPE + MPT	5
MPE + MPF + MPT + Ampern + Sindsemp + SindMPU	2
MPE + MPF + MPT + Ampern + Sindsemp	2
MPE + PROCON	1
MPE + SME	1
MPE + MPF + DPE + DPU	1
MPE + FEMURN + UNDIME	1
MPE + TJRN + DPE + OAB	1
MPE + MPF + JFRN + TJRN + DPE + TCE + TRT21 + MPT	1
MPE + MPT + Sociedade de Pediatria/RN e UFRN	1
TOTAL	78

Fonte: elaboração própria (2024) com base em dados da pesquisa

Sugere-se, portanto, a ideia do Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte enquanto importante órgão de mediação na perspectiva de Da Ros (2009). Conforme mencionado, para o referido autor, de forma geral, é possível perceber a atuação ministerial como “órgão tutelar”, “órgão protetor” ou “órgão de mediação”. Diante da superação da perspectiva meramente tutelar, este último age além da proteção dos interesses coletivos e difusos, atuando em diversos momentos como um mediador dos conflitos sociais, o que ficou evidenciado no caso do RN durante o período analisado, principalmente quando privilegiou ações extrajudiciais e atuou como articulador político para pensar em estratégias colaborativas junto às gestões estadual e municipal para o enfrentamento da crise.

Nesse sentido, a partir do referencial teórico adotado para a análise dos dados obtidos, tem-se que a discricionariedade presente no Órgão foi fator preponderante para o perfil identificado: um MP resolutivo (Goulart, 1998; Coelho; Kozicki. 2013), com a atuação de promotores de fato (Silva, 2001), caracterizando uma postura de mediação (Da Rosa, 2009).

Além disso, o perfil extrajudicial permitiu identificar os membros como “promotores de fatos” (Silva, 2001), os quais, durante o período da pesquisa, estimularam e provocaram organismos governamentais, privados e não-governamentais na condição de articuladores políticos e, também, de mediadores.

A importância do estabelecimento de parcerias e trabalhos em rede de cooperação com a sociedade civil, setores público e privado é preconizada oficialmente no âmbito do MP desde a edição da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018. Nela, estimula-se o funcionamento preventivo e desenvolvimento de capacidades de articulação, diálogo e erguimento de consenso em ambientes de negociação, atentando-se para o uso racional e adequado dos mecanismos de judicialização (CNMP, 2018).

Diante da pluralidade de agentes com condições de promover medidas que impactem na efetivação de direitos sociais,

com variabilidade quanto à influência de cada um, o uso do diálogo interinstitucional para mediação e negociação com atores públicos e privados para concretização de direitos sociais prestacionais passa, então, a ser instigado no âmbito do MP de modo “tão intenso quanto mais problemáticas ou deficitárias forem as atuações dos Poderes Legislativo e Judiciário” (Curado, 2020, p. 129).

Como se verifica, a atuação do MPRN durante a pandemia na condição de articulador em uma rede de diálogos interinstitucionais com amplitude de atores e de várias representações pode ser consequência da implementação de medidas de mudanças organizacionais estimuladas nacionalmente e voltadas para a “desconstrução da cultura da sentença, em busca de uma sociedade mais pacífica, dialógica e com menos conflitos judicializados” (Oliveira; Rosário; Dantas, 2019, p. 2).

Especificamente no cenário pandêmico, o diálogo interinstitucional foi objeto de dois expedientes do CNMP: Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR (CNMP, 2020^a) e Recomendação n.º 72/2020 (CNMP, 2020b). Neles, encontram-se os elementos para uma atuação coordenada e próxima das autoridades sanitárias locais em um ambiente de diálogo interinstitucional. Fomenta-se, portanto, uma atuação unificada e integrada entre os gestores municipais, estaduais e federal, a iniciativa privada, as instituições de ensino e pesquisa, e outras forças da sociedade, com a finalidade de desenvolverem soluções alternativas, no âmbito da ciência, tecnologia e inovação, para as principais dificuldades de efetivação das políticas públicas na área da saúde, respectivamente.

A ampliação do protagonismo do sistema de justiça sobre a gestão de políticas públicas circunda o controle da atividade administrativa e avança sobre a “compreensão das relações entre uma multiplicidade de atores e que envolve a relação entre diversas instituições, sistema de justiça, Executivo e Administração Pública, Legislativo e Sociedade Civil” (Rodrigues, 2020, p. 30). As parcerias interinstitucionais estabelecidas entre os atores do

sistema de justiça para atuação na gestão de políticas públicas ampliariam, portanto, a arena de solução dos conflitos, na busca conjunta por mecanismos de efetivação de direitos diante da ineficiência ou omissão de instâncias ordinariamente legitimadas.

Nesse contexto, à luz de dispositivos jurídicos, o MPRN atuaria dentro de uma perspectiva de protagonismo como motor de transformação social, a fim de diminuir o hiato entre realidade e o projeto constitucional em uma postura ativa como Promotor de Fatos (Silva, 2001), como referido pela Entrevistada A:

Então, mesmo quando eu entrei, eu percebi que a gente passava muito tempo ainda nesse mundo do jurídico, pouco distante da realidade, muito dentro de nossos gabinetes e que a gente não conseguia alcançar os desejos da sociedade que esse é o nosso grande objetivo. A gente precisa ser um instrumento, um ator transformador da sociedade, e quando a gente não alcança isso, a gente perde um pouco a nossa razão de ser. Então, mesmo quando eu entrei, eu ainda percebia muito formalismo, trabalhando muito com aqueles instrumentos jurídicos (ação, recomendação, termo de ajuste) mas, assim, tudo muito formalizado, muito burocratizado para falar uma palavra mais assim ligada à sociedade (ENTREVISTADA A).

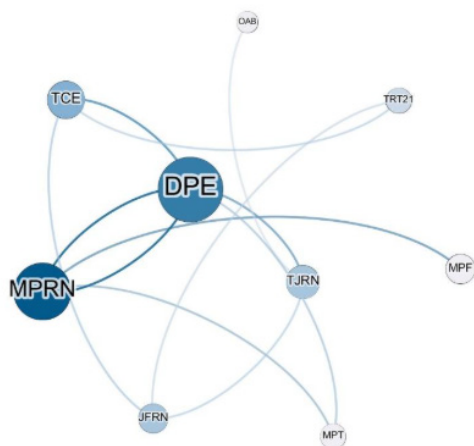
De acordo com essa sistematização das informações apresentadas na Tabela 1 anteriormente, foi possível focar na abordagem das relações entre os atores em uma análise de redes. Para a representação gráfica dessas interações do MPRN com as demais instituições do sistema de justiça, incluindo-se o Tribunal de Contas do Estado (TCE), utilizou-se o Gephi 0.9.1. Sabidamente, o TCE não integra a estrutura do sistema de justiça, mas foi mantido para essa representação em razão de sua atuação fiscalizatória sobre políticas públicas.¹

1 O Tribunal de Contas trata-se de órgão auxiliar ao Poder Legislativo

Os círculos representam as instituições identificadas. A intensidade das linhas e das cores, bem como o tamanho dos círculos, variam de acordo com a intensidade das relações. Dessa maneira, percebe-se a construção de relações recíprocas entre o MPRN e outras instituições atuantes no controle de políticas públicas durante a pandemia de Covid-19 no RN, a saber, Tribunal de Contas do Estado (TCE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT21), Ministério Público Federal (MPF), Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Norte (TJRN), Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Defensoria Pública do Rio Grande do Norte (DPE).

Com base nos dados relativos às parcerias firmadas em suas atuações que subsidiam a imagem da rede de interações do MPRN, evidencia-se uma intensa interação do Órgão ministerial com a Defensoria Pública do estado do Rio Grande do Norte (DPE) – Figura 5 – nas atuações durante a pandemia de Covid-19

Figura 5 – *Representação da rede de interações do MPRN*



responsável pela análise dos gastos públicos por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988, art. 70).

Fonte: elaboração própria em colaboração com Dominique Tia-go (2024) com base em dados da pesquisa.

Nesse aspecto, inclusive, ressalta-se uma possível semelhança entre ambas quanto aos seus modelos orgânico e funcional como justificativa para a interação mais intensa com a DPE.

No entanto, as duas carreiras jurídicas, Promotor ou Procurador de Justiça, de um lado, e Defensor Público, de outro, guardam certa competição e rivalidade histórica relacionada à tutela de direitos coletivos em um cenário sociopolítico de consolidação da redemocratização (Lima; Lamenha, 2021; Moreira, 2017, 2019). Recentemente, isso pode ter ficado em evidência após pronunciamento do STF, nos termos do Tema de Repercussão Geral n.º 607, certificando a legitimidade da Defensoria Pública para proposição de ACP em defesa de interesses difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, vulneráveis. Dessa forma, encerrou-se a discussão acerca da atuação da Defensoria Pública na promoção de ações coletivas quando o resultado da demanda interessar grupo de pessoas hipossuficientes.

Sob outra perspectiva, partindo da lição de Sousa (2019) e trazendo sua contribuição para o caso em comento, a competição institucional entre MP e DP pode reverberar em um processo positivo de desenvolvimento social no sentido de atuação conjunta das instituições pela limitação do poder político, alinhando a oferta de serviços públicos com as demandas da sociedade.

Sobre a operabilidade dessas interações, nas entrevistas realizadas na etapa final da coleta de dados, foi citada a criação informal, por iniciativa dos interessados, de um grupo de trabalho que envolvia diversos membros das várias Promotorias do estado, bem como representantes das instituições do sistema de justiça no RN e gestores públicos. A multidimensionalidade dos problemas decorrentes da pandemia de Covid-19 desafiou a delimitação de competências e atribuições das Promotorias de Justiça no Ministério Público do Rio Grande do Norte. Não apenas internamente, como também quanto às esferas estadual e

federal de demais atores do sistema de justiça.

A dinâmica da realidade que se impunha contrastava com a classificação estanque dos fatos da vida sob os padrões objetivos do Direito e que servia de parâmetro para definir a área de atuação de promotores naturais em cada caso. Isso porque, naquele contexto pandêmico, não se podia isolar em uma única direção a ação e, principalmente, a repercussão sociopolítica das medidas.

A articulação de um grupo informal para reuniões remotas, envolvendo membros de várias Promotorias, bem como de outras instituições representou a solução inovadora de criação de arranjo emergencial que teve dentre seus propósitos impedir o conflito legal de competência, bem como produzir uma harmonia de entendimentos para temas complexos nesse contexto imprevisível de pandemia sobre a atuação de cada membro, sem que impusesse prejuízos à independência funcional.

Então, outro aspecto que achei positivo nesse trabalho conjunto é que nós tínhamos um grupo de trabalho extremamente importante a feitura do grupo de trabalho com promotores de diversas categorias, diversas áreas e com a Defensoria Pública também. Não deixou só os promotores de saúde tomarem conta, era uma carga extremamente pesada. Não tinha uma portaria, poderia até, na época... Como as coisas eram muito rápidas, foi uma necessidade e uma solução. Logicamente que o Promotor poderia não querer porque tem independência funcional (ENTREVISTADA C)

Em sintonia com Rodrigues (2015) acerca do caráter cooperativo e coordenador do MP, Valle (2022) contribui com reflexões pertinentes trazidas para esta discussão neste momento sobre atuação em rede de integrantes do sistema de justiça incidente na atuação da Administração. A evolução do papel ins-

titucional do MP como órgão de transformação social encontra o desafio da expansão de seus próprios limites de atuação funcional. Isso porque os interesses públicos a serem protegidos em um contexto de complexidade do agir administrativo corresponderiam igualmente com objetivos de outro ator judicial e a sua real proteção exigiria um agir integrado em uma verdadeira rede de atuação, revelando relações de interdependência ao menos discreta quanto à possível adversariedade institucional – tal qual entre o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Conforme discutido pela autora, tem-se que o estabelecimento de redes de atuação em colaboração entre os integrantes do sistema de justiça decorreria de uma necessidade contemporânea que proporciona algumas vantagens para o aprimoramento das políticas públicas sem o isolamento institucional, embora não represente uma opção simples. Valle (2022) pontua a otimização de esforços e dos recursos disponíveis, compartilhamento de outcomes em meio a uma presumida neutralidade e independência funcional dos seus participantes, potencial de aprendizado recíproco, compartilhamento de argumentos para a compreensão judicial de direitos fundamentais ou de políticas públicas em um contexto policêntrico e negociado.

Uma vez mais evocando a lição de Ost e Kerchove, tem-se que a construção da ordem social e política se funda cada vez menos sobre um aparelho autocentrado e hierarquizado; e cada vez mais sobre um processo policêntrico e negociado; uma multitude de ajustes parciais; uma rede de relações em busca de princípios de coordenação. Se é assim, a identificação dos parâmetros regedores dessa mesma ordem social – e por via de consequência, dos deveres de atuação do Estado lato sensu garantidores dessa mesma ordem – é de se construir a partir de um exercício dialético entre estes múltiplos atores (Valle, 2022, p. 86).

Nessa realidade instrumentalizada pela Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018 (CNMP, 2018), o MPRN concretizou parcerias e trabalhos em redes de cooperação, enaltecendo a sua capacidade de articulação suficiente para estabelecimento do diálogo e da construção de consensos entre agentes com condições de promover medidas que impactem a efetivação de direitos sociais.

Além disso, é de se verificar que a escolha do método da construção de consensos em diálogos multiportas para gerir os conflitos que envolveram a gestão de um momento crítico como a pandemia de Covid-19 revelou-se adequada para viabilizar soluções eficientes entendendo a natureza dos conflitos e adequando-os à forma mais eficiente de gestão de modo a evitar a sua carga destrutiva incidente sobre a gestão de políticas públicas, promovendo a devida pacificação sociais (Sales, 2022; Paulo Junior, 2023).

Escolher o método da construção de consenso para gerir os conflitos complexos é uma iniciativa que diminui, consideravelmente, a litigiosidade, viabilizando a produção de decisões mais democráticas e transparentes que promovem maior aceitação social e, por isso, podem gerar maior comprometimento coletivo no cumprimento de medidas de controle da pandemia (Sales, 2022, p. 9).

Ainda que se distingam pela variabilidade quanto à influência de cada um dos participantes, o uso do diálogo interinstitucional para mediação e negociação com atores públicos e privados para concretização de direitos sociais prestacionais passa a ser, então, instigado no âmbito do MP como elemento inovador e resolutivo. Nesse sentido, a atuação resolutiva do MPRN abre caminho para soluções inovadoras e, assim, propiciaria amplo espaço de atuação de profissional do Campo de Públicas para colaborar com o cumprimento da sua missão insti-

tucional – promover a Justiça e a Cidadania, servindo à sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais, fiscalizando o cumprimento da Constituição e das Leis e defendendo a manutenção da democracia. No caso do órgão estadual, a cultura organizacional que valoriza a inovação e a resolutividade surgiu como foco de gestão institucional antes mesmo da pandemia de Covid-19, de modo que são elementos de seus valores institucionais (Figura 6).

Figura 6 – *Missão, visão e valores do MPRN*



Fonte: acervo pessoal (2024).

A substituição de uma cultura centrada na litigiosidade e judicialização foi objeto do projeto interno denominado “Diálogos sobre autocomposição: difusão da solução consensual de conflitos no MPRN”, posteriormente premiado pelo CNMP em 2018. O reconhecimento projetou nacionalmente a experiência de implantação estratégica do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (NUPA/MPRN)¹, como descrevem Barros, Bezerra e Queiroz (2019).

Posteriormente, o MPRN instituiu a Promotoria de Projeto que consiste na implementação de metodologia de trabalho de planejamento e gestão por projetos nas Promotorias de Justiça do estado que visa a uma atuação por prioridades, estimulando a atuação da Instituição de forma planejada e qualificada. Além disso, são promovidos círculos de inovação e realizados congressos que abordam resolutividade e inovação com o propósito de aprofundarem os debates sobre as formas de aprimoramento da atuação ministerial.

Nesse intuito, verifica-se na Instituição um novo modo de influenciar as políticas públicas que não meramente por intermédio do controle, como também pela adoção de iniciativas para formação de agenda própria e conseqüentemente formulação de políticas judiciárias. Essas medidas acompanham a crescente complexidade social e contribuem para o enfrentamento de problemas públicos relacionados às suas atribuições jurisdicionais, de forma positivamente concorrente ao Poder Executivo

1 O NUPA/MPRN foi criado por força da Resolução n.º 195/2017-PGJ/RN para difundir e implementar a utilização de solução consensual de conflitos, buscando, para tanto, a superação do formalismo jurídico e foi pautado pela oferta de formação continuada, assessoramento técnico e criação de núcleos locais de autocomposição, que compõem seus três eixos de atuação (BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. Autocomposição em órgãos públicos: o caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. In: 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2019. Disponível em: <http://congesp.rn.gov.br/anais/publiatuais/52.pdf> . Acesso em: 15 ago. 2022).

(Noronha, 2010). A notável capacidade de inovação com foco na prestação de serviços públicos impacta no modo de agir mais eficiente com o emprego de ferramentas extrajudiciais em busca de resolutividade, celeridade e segurança jurídica, com repercussão, inclusive, no acesso à justiça (Souza, 2020).

Isso foi observado na pesquisa de Cavalcanti, Pereira e Silveira (2022) que analisou o Projeto Pai Legal em execução nas Promotorias de Justiça de Família da capital. Essa iniciativa visa ao reconhecimento de paternidade de crianças e adolescentes e, dessa forma, os autores demonstraram a atividade do MPRN como agente de garantia e transformação social, caracterizando-a assim com base nos seus elementos de extrajudicialidade, resolutividade e caráter tutelar relacionadas à necessidade de promoção da dignidade aos beneficiados do Projeto com vistas à conquista da cidadania.

Ademais, essa cultura disruptiva conduziu para a criação de mais soluções inovadoras desenvolvidas para o enfrentamento da pandemia. Nesse período, o aplicativo “Tô de Olho” foi desenvolvido pelo MPRN em parceria com o Instituto Metrôpole Digital, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A ferramenta trazia informações sobre o quadro geral da pandemia no estado e pretende fazer um mapeamento das áreas de risco. Além disso, pela plataforma, qualquer cidadão podia mandar denúncias relativas ao descumprimento das normas de segurança à saúde para que sejam tomadas providências junto aos órgãos competentes. Essa iniciativa somou-se à criação da Central de Atendimento ao Cidadão, que recebe as manifestações da população por meio de Whatsapp, ligação telefônica e correio eletrônico. Além disso, por intermédio do site institucional, o cidadão acessava todas as informações e serviços que o MPRN oferecia e acompanhava a atuação institucional no combate ao coronavírus.

Com base nessa investigação sobre a atuação do MPRN, evidencia-se a potencialidade de um diálogo interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito marcado pela transversalidade.

de de perspectivas demonstrada nas três dimensões propostas: substantiva, normativa e consequential. Isso é percebido com base no objeto das políticas públicas que estabelecem a promoção e fruição tanto quantitativa quanto qualitativamente de direitos previstos constitucionalmente e a sua possibilidade de controle diante da omissão, insuficiência ou falha da Administração Pública no cumprimento de seu dever de atendimento às carências sociais que impedem a conquista da cidadania plena. Com isso, a perspectiva interdisciplinar com o Campo de Pública contribui para o saber jurídico com a possibilidade de uma melhor compreensão da realidade social para garantia da democracia e cidadania.

Considerações Finais

A Constituição de 1988 trouxe, de um lado, um longo catálogo de direitos fundamentais e, de outro, redefiniu a atuação do Ministério Público, consagrando-o como instituição de defesa da sociedade e com a incumbência de velar pela efetividade daqueles direitos. Dessa forma, o Ministério Público foi reposicionado daquela mera atribuição de defesa do Estado para a de defensor da sociedade, dos direitos e da democracia.

Assim, a ideia de “promotor público” se converte para a figura de um “promotor de justiça”, cujo exercício extrapola as tradicionais tarefas nas searas cível e penal. A partir disso, no cumprimento de suas atribuições, as atividades do MP podem impactar nas políticas públicas, seja agindo em juízo ou fora dele.

A atuação dos órgãos do sistema de justiça sobre a gestão de políticas públicas adquiriu contornos ainda mais expressivos no contexto da pandemia de Covid-19, marcado pela incerteza e complexidade dos problemas públicos, configurados pela plurilateralidade subjetiva. Nesse cenário, as ações do Ministério Público na tutela de direitos coletivos puderam ser analisadas em um panorama juspolítico de controle da atividade administrativa referente à gestão de políticas públicas no qual ficou evidenciado o uso de instrumentos extrajudiciais.

O adequado tratamento por parte do sistema de justiça de conflitos relacionados à gestão de políticas públicas, especialmente em contextos de crise, desfaz a cultura da naturalização da litigiosidade. As medidas baseadas no diálogo e capazes de superar extrajudicialmente questões controvertidas e com grande repercussão social ainda não são prioridade na operacionalização jurídica que privilegia o confronto de posições sem a devida preocupação com a efetividade.

Esta pesquisa demonstra que, considerando o design institucional esculpido na CF88 e garantido em um microssistema normativo de resolutividade, o MP destaca-se como instituição voltada à solução consensual de conflitos em arenas dialógicas, interinstitucionais e independente ao ambiente judicial. Se as políticas públicas são multidimensionais, intersetoriais e pluri-

cêntricas, a ação conjunta em uma articulação interinstitucional encurta a burocracia e alarga a efetividade daquelas ações administrativas.

Dessa forma, o órgão ministerial incrementa a sua legitimidade social e reforça a sua essencialidade na defesa da democracia e da ordem social, desafiando a insuficiência do saber meramente jurídico para compreensão e solução dos complexos, dinâmicos e multifacetados problemas sociais.

Resulta inequívoca a relação do MP com políticas públicas, demandando conhecimentos acessórios ao saber jurídico. Portanto, esta pesquisa lança olhar a partir de uma análise interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito, para evidenciar a atuação da Instituição durante o contexto crítico e excepcional da pandemia do novo coronavírus. Demonstra-se que o MP buscou a efetividade de direitos em meio a uma gestão de crise complexa no Rio Grande do Norte, valendo-se da mediação de conflitos para distensionamento das relações sociais entre os atores públicos e privados.

O controle de políticas públicas apresenta-se como pauta de atuação dos órgãos do sistema de justiça, revelando-se na prática de maneiras distintas, a depender das respectivas características institucionais e do ambiente de governança. O Ministério Público, o Judiciário, a Defensoria Pública e até mesmo a Advocacia Pública materializam a atividade de controle a partir de seus próprios elementos fundantes e organizativos. Essa variância suscita questionamentos sobre a repercussão dessa iniciativa sobre a gestão pública, o que oportuniza o diálogo entre o Direito e o Campo de Públicas ora estimulado nesta pesquisa.

Destaca-se que os instrumentos para a atividade extrajudicial do MPRN permitiram aos seus membros a adoção de estratégias inovadoras para solução de demandas, prestigiando uma atuação desburocratizada e voltada para a efetivação dos direitos fundamentais. Atuando em várias etapas do ciclo processual e áreas de políticas públicas, em colaboração com diferentes esferas de governo, o MPRN buscou assegurar os direitos

coletivos, demonstrando capacidade de exercer suas atribuições de maneira efetiva, resguardando ao gestor público a responsabilidade de decisão.

Dessa forma, nesta pesquisa, apresentou-se o panorama da atuação do MPRN no enfrentamento à pandemia do novo coronavírus no estado com base no tratamento desburocratizado no âmbito extrajudicial de conflitos sociojurídicos advindos dessa crise sanitária com base nas notícias veiculadas pela Instituição, que não totalizam o universo da prática do MPRN no período, mas representam os destaques conferidos pela própria instituição.

. Com flagrante resolutividade, priorizou-se a solução pacífica dos conflitos multifacetados decorrentes da crise sanitária da COVID-19, mesmo diante da complexidade inerente às políticas públicas.

Constatou-se a expressiva condução das atuações por meio de estratégias extrajudiciais, notadamente com recomendações, principalmente no ano de 2020, condizente com o início da pandemia. O aspecto colaborativo foi destaque a partir da sua articulação em rede com outros órgãos e instituições para entendimentos mútuos em torno dos conflitos sociais provenientes daquela situação de crise sistêmica, notadamente na fase de implementação das políticas públicas.

Com base nessa investigação sobre a atuação do MPRN, evidencia-se a potencialidade de um diálogo interdisciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito marcado pela transversalidade de perspectivas demonstrada nas três dimensões propostas: substantiva, normativa e consequential. Isso é percebido com base no objeto das políticas públicas que estabelecem a promoção e fruição tanto quantitativa quanto qualitativamente de direitos previstos constitucionalmente e a sua possibilidade de controle diante da omissão, insuficiência ou falha da Administração Pública no cumprimento de seu dever de atendimento às carências sociais que impedem a conquista da cidadania plena.

Como dito anteriormente, o perfil de atuação dentre os

integrantes do sistema de justiça pode variar, reservando-se nesta pesquisa ao estudo sobre a atividade do MPRN. Desse modo, abre-se espaço para agenda de pesquisa sobre o controle de políticas públicas realizado por outros agentes do sistema de justiça e que venha apontar semelhanças ou indicar discrepâncias entre eles.

Para desenvolvimento de sua capacidade institucional alinhado às suas atribuições, sugere-se, por fim, a sua abertura aos profissionais do Campo de Públicas, habilitados para lidar com a realidade social de modo a aprimorar a atividade de controle das políticas públicas

Referências

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. SciELO Preprints, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2669>. Acesso em: 4 out. 2023.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Prefácio. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ALMEIDA, Beatriz Monzillo de. O controle judicial de atos normativos da Anvisa à luz do princípio da deferência: um estudo de caso. 1 ed. Curitiba, PR: CRV, 2014.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento et al. Gestão metropolitana e os profissionais do Campo de Públicas: entre a formação e a inserção. In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (org.). Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

ALMEIDA, Gregório Asagra de. Apresentação. In: GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. A nobreza togada: as elites jurídicas e política da justiça no Brasil, 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2010.tde-08102010-143600> . Acesso em: 4 nov. 2023.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Educ-Sumaré, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. Justitia, São Paulo, v. 197, p. 325-335, jul./ dez. 2007.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas, **Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n. 83, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662> . Acesso em: 30 jul. 2023.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, v. 51, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gR4pxgbyns7R5hTKfmMDkxG/?format=pdf> . Acesso em: 4 nov. 2023.

ASENSI, Felipe Dutra. **Indo além da judicialização**: O Ministério Público e a saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

ATAÍDE JUNIOR, Jaldemiro Rodrigues de. Sobre a imprudência da magistratura brasileira em tempos de pandemia. In: FARIAS, Rodrigo Nóbrega; MASCARENHAS, Igor de Lucena (org.). **COVID-19**: saúde, judicialização e pandemia. Curitiba: Juruá, 2000.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a, 16, n. 49, p. 139-173, jan/jun. 2017. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa> . Acesso em: 25 fev. 2022.

AZEVEDO, Janete Lins. **Educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Brazil Poverty and Equity Assessment Looking ahead of two crises**, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P1746910e33a8407d0b0850b8f0f5bcf18c.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 5 jul. 2023.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Justiça & Judiciário. In: DANTAS, Humberto et al. (org.). Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021 [e-book].

BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Políticas públicas: renovações na produção científica internacional. In: EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GOMES, Bruno Martins Augusto (org.). Métodos qualitativos para análise de políticas públicas. Salvador, BA: Motres, 2023.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio Freitas. Limites e possibilidades para a construção de uma Teoria das Decisões Estruturais no Brasil: as políticas públicas como um desafio para a tutela coletiva no século XXI. In: LEITE, David de Medeiros;

MENEZES, Patrícia Moreira de; ALCOFORADO, Rogério Emiliano Guedes (org.). **Direito Público e Governança**. Mossoró: EDUERN, 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. **NUPA**: a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/AE/15/0F/B9/D3A9C71030F448C7860849A8/A%20autocomposicao%20na%20pratica%20do%20Ministerio%20Publico%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Nor%20te.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; CRESPO, Victória Rincon Machado Mourão. **As políticas públicas e os desafios da tutela judicial no Brasil em tempos de constitucionalismo e globalização**, 1ª ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de direito administrativo**, n. 240, abr./jun., 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Acesso em: 25 set. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498> . Acesso em: 15 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. 2010. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf . Acesso em 22 set. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013.

BITENCOURT, Caroline Muller.; RECK, Janriê. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm . Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192 . Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Portaria n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm . Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm . Acesso em: 24 fev. 2023.

BRUNET, Emiliano. Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (Dpp) em um Curso de graduação em Direito: Contribuição crítica para a construção de um programa. Revista Estudos Institucionais, v. 5, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433> . Acesso em: 24 dez. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 34, n. 133, jan./mar., 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198> . Acesso em: 30 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2001. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/11465/441/1/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf . Acesso em: 30 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430> . Acesso em: 29 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas, 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAPPELLETII, Mauro. Juízes legisladores? Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no Processo Civil e Penal: Promotor Natural Atribuição e Conflito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1992.

CARNEIRO, Sônia Maria Marchiorato. Interdisciplinaridade: um novo paradigma de conhecimento? Educar, Curitiba, n. 10, p. 99-109, Editora da UFPR, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.132> . Acesso em 12 jan. 2023.

CARTA DE BRASÍLIA. 2013. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf> . Acesso em: 05 out. 2024.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. Decisão judicial de políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. Revista Direito GV [online]., v. 6, n. 2, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003> . Acesso em: 23 fev. 2022.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. O desafio da interinstitucionalidade. Revista ResPublica - Informavio da Associação dos Procuradores do Estado de Minas Gerais, ano 13, n.º 34, abril/maio/junho, 2022. Disponível em: <https://apeminas.org.br/wp-content/uploads/2022/07/ResPublica-34.pdf> . Acesso em: 10 out. 2024.

CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. A necessidade do diálogo interdisciplinar do Campo de Públicas com Direito para efetividade de direitos. Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 4, n. 3, pp. 73-85, mai-jun, 2022a. Disponível em: <https://ceeinter.com.br/ojs3/index.php/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/366/378> Acesso em: 10 jan. 2023.

CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Controle judicial de políticas públicas como agenda de pesquisa entre o campo de públicas e o direito: um perfil da produção acadêmica no contexto da pandemia da Covid-19. Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, ano 2, n. 2, p. 75-94, dez. 2022b. Disponível em: https://revista.tjrn.jus.br/pdfs/REPOJURN_A2-N2_DEZ-2022.pdf . Acesso em: 2 fev. 2023.

CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; PEREIRA, Denis Carlos dos Santos; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Políticas judiciárias para promoção de direitos: o caso do Projeto Pai Legal no Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte. Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Rio Grande do Norte, ano 12, n. 19, jul./dez. 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/10bw51X8JPdALLMwnnoHK29ie81K2A4V/view?usp=share_link . Acesso em: 05 out. 2024.

CHIAPPETTA, Elba Souza de Albuquerque e Silva. Considerações iniciais sobre o constitucionalismo durante e pós-pandemia da Covid-19 e o papel do Ministério Público. Revista Jurídica do MPRO, ano 3, n.º 4, jan/dez, 2020. Disponível em: <https://esmpronet.mpro.mp.br/revistas/4/Artigo%20131.pdf> . Acesso em: 25 fev. 2022.

CECI, Mariana. Leitos gerais públicos de UTI estão lotados em Natal, diz SESAP, 2020. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/leitos-gerais-paublicos-de-uti-esta-o-lotados-em-natal-afirma-sesap-rn/479618> . Acesso em: 11 fev. 2021.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CLEMENTE, Augusto Junior *et al.* Campo de Públicas: uma cientometria a partir de Projetos Pedagógicos de Curso. **Revista de Sociologia Política**, v. 30, e006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e006> . Acesso em: 24 dez. 2022.

COELHO, Fernando de Souza. Uma radiografia do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006). In: **Encontro XXXII Encontro da Anpad**, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2012/11/anpad2008.pdf> . Acesso em: 8 jan. 2023.

COELHO, Fernando de Souza et al. O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração : Ensino & Pesquisa - RAEP*, v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.13058/raep.2020.v21n3.1897>. Acesso em: 05 out. 2024.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/302>. Acesso em: 23 nov. 2023.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. In: BITENCOURT, Caroline Muller.; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas*. Curitiba: Íthala, 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, 2017a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR, de 26 de fevereiro de 2020. Nota Técnica referente a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), 2020a. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Fevereiro/SEI_CN_MP_-_0329748_-_Nota_T%C3%A9cnica_-_Administrativo.pdf . Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Recomendação n.º 72, de 23 de abril de 2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público Brasileiro a adoção de medidas para o incremento de insumos de saúde, mediante parcerias entre órgãos governamentais, iniciativa privada e instituições de ensino e pesquisa, no desenvolvimento de soluções de inovação aberta para minimização dos impactos da pandemia de COVID-19, 2020b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-n-72.pdf> . Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 02, de 18 de junho de 2020. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas, 2020c. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf> Acesso em: 20 nov. 2023.

CÓRDOVA, Diego Rinaldi. A recomendação administrativa como meio de recomendação do elemento subjetivo da tutela do patrimônio público. In: CAMBI, Eduardo (org.). MP e compromisso com a sociedade: vol. 1 [recurso eletrônico] / Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Ebooks/MP_e_compromisso_com_a_sociedade_-_24-10.pdf . Acesso em: 7 ago. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Rodrigo Nóbrega. Pandemia e judicialização da crise: a necessidade de diálogo institucional e da observância da medicina baseada em evidências. Revista da Escola Superior de Direito Municipal, v. 6, n. 12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29282/esdm.v6i12.148>. Acesso em: 28 set. 2022.

CORREIA, Daniela *et al.* Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social? **Journal of Management & Primary Health Care**, [S. l.], v. 12, p. 1–9, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.1023> . Acesso em: 4 jul, 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. In: COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal e outros ensaios, 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145-165, sem. 1997.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2019.

CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. A efetivação não judicial de direitos sociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020..

DEUBEL, Andre-Noel Roth. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2002.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos-1 ed. -São Paulo: Atlas, 2019.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins (org.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

DUBOIS, Carl-Ardy; CHAMPAGNE, François; BILODEAU, Henriette. Histórico da avaliação. In: BROUSELLE, Astrid et al. (org.). Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

ENGELMAN, Fabiano (org.). Sociologia política das instituições judiciais [recurso eletrônico] – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317349040_Sociologia_Politica_das_instituicoes_Judiciais . Acesso em: 21 set. 2024.

ENTELMAN, Remo Fernando. Teoria de conflitos: hacia un nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa, 2002.

ERYS, Leonardo; RAFAEL, Norton. Maio se torna o mês com mais casos confirmados de Covid-19 no Rio Grande do Norte, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2021/05/20/maio-se-torna-o-mes-com-mais-casos-confirmados-de-covid-19-no-rio-grande-do-norte.ghml> . Acesso em: 8 nov. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The three worlds of welfare capitalismo. Cambridge: Polity, 1990.

ESTADÃO. 'Estamos à beira do colapso', diz secretário da Saúde do Rio Grande do Norte, 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/estamos-a-beira-do-colapso-diz-secretario-da-saude-do-rio-grande-do-norte/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. Revista Estudos Políticos, 49, pp. 192-215, 2006. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/25919/20781236> . Acesso em: 12 maio 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudo de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo, SP: Unesp, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas'. Revista Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 959–979, nov. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981> Acesso em: 7 abr 2023.

FAZENDA, Ivani. O que é interdisciplinaridade? São Paulo. Cortez, 2008.

FENEAP - Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública. Carta de Balneário Camboriú [on line], 2010. Disponível em: https://campodepublicas.files.wordpress.com/2012/11/acarta-de-bal_-camboriufimagostovpf.pdf . Acesso em: 24 dez. 2022.

FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. O “papel” do Judiciário no “drama” da implementação de políticas públicas. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 20/21, p. 111–131, 2006. Disponível em:

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/articloe/view/229>. Acesso em: 18 nov. 2023.

FERNANDEZ, Michelle. Direitos sociais e políticas públicas. In: DANTAS, Humberto et al. (org.). Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021 [e-book]. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/politikwissenschaft-und-bildungspolitik-konzepte-und-referenzen> . Acesso em: 23 nov. 2023.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros *et al.* Controle judicial de políticas públicas em tempos de Covid-19: uma análise sociojurídica a partir do Rio Grande do Norte. In: **VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP)**, Brasília/DF, 2021.

FILGUEIRAS, Beatriz Silveira Castro; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O “Campo de Públicas” e as políticas sociais no ensino superior brasileiro: um debate acerca do papel do Estado, do desenvolvimento e da formação em/para a gestão pública. **Revista Agenda Política**, vol. 3, n.2, p. 100-130, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/70/66>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília-DF, IPEA publicações, n. 21, jun., 2000. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4025/5/PPP_n21_Politic as.pdf . Acesso em: 23 nov. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. **Ideação: Revista do Centro de Educação e Letras da UNIOESTE**, Foz do Iguaçu, vol.10, n.1, p. 41-62, 2008. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4143/3188>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ. **Boletim Especial: Balanço de dois anos da pandemia Covid-19** (janeiro de 2020 a janeiro de 2022), 2022. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf . Acesso em: 17 dez. 2022.

G1. **Secretaria de Saúde confirma primeira morte por coronavírus no Rio Grande do Norte**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/03/29/secretaria-de-saude-confirma-primeira-morte-por-coronavirus-no-rio-grande-do-norte.ghtml> . Acesso em: 8 nov. 2023.

G1. **Brasil registra 195 mortes em 24 horas; média móvel é de 97 óbitos por dia**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2022/05/10/brasil-registra-195-mortes-em-24-horas-media-movel-e-de-97-obitos-por-dia.ghtml> . Acesso em: 8 nov. 2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; JEFFREY, Débora Cristina; SCHNECKENBERG, Marisa. Análise de políticas educacionais: a abordagem do ciclo de políticas públicas e as contribuições de Pierre Bordieu. **Revista Científica Eccos**, São Paulo, n. 47, p. 237-252, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n47.7877> . Acesso em: 18 nov. 2023.

GOIZ, Juliana de Almeida; SANTOS, Rosineia Oliveira dos. Produção do conhecimento interdisciplinar: reflexões em âmbito educacional. **Revista Saberes**, Natal/RN, v. 1, n. 15, maio, p. 240-256, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/saberes/article/view/11089/8573> . Acesso em: 25 jan. 2023.

GOMES, Alfredo Macedo (org.) **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; PAULA FILHO, Alexandre Moura Alves de. **O que nos dizem os dados?** Uma introdução à pesquisa jurídica quantitativa. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GROSS, Alexandre Felix. **Desigualdade de acesso à saúde e as consequências redistributivas da judicialização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GUSDORF, George. Passado, presente e futuro da pesquisa interdisciplinar. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 121, p. 7-27, abr/jun, 1995.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. Ministério Público Constitucional: comentários às normas da Constituição Federal de 1988 e suas repercussões na legislação complementar, na jurisprudência dos tribunais superiores e nos atos e decisões do CNMP. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

JAPIASSU, Hilton. Interdisciplinaridade e patologia do saber. Rio de Janeiro, Imago, 1976.

JESUS, Likem Edson Silva de; OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. O papel do direito na análise de políticas públicas: um debate interdisciplinar. In: CARNEIRO, Ana et al. Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia. Salvador: EDUFBA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/33160/1/estado-sociedade-sob-olhares-interdisciplinares-RI.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo, SP: FAPESP, 2000.

KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo, Edusp, 2009.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, pp. 1334-1360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612201900212>. Acesso em: 7 ago. 2022.

LEIS, Héctor Ricardo. Sobre o conceito de interdisciplinaridade. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. Florianópolis, n. 73, ago. 2005. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/2176/4455> . Acesso em: 12 jan. 2023.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 58 n. 231 p. 87-108 jul./set. 202. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87.pdf Acesso em: 10 out. 2023.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, Maria Theresa (org.): **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 65-94, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf> . Acesso em: 16 jun. 2022.

MACIEL, Omar Serva. **Princípio de subsidiariedade e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva; SILVA, Juvêncio Borges. A legitimação da intervenção judicial em políticas públicas e o princípio da transformação social. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 18, n. 45, p. 37-55, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.31512/rdc.v18i45.1280> . Acesso em: 4 out. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. **O conceito de Carta Política na Constituição Federal de 1988**: freios político-jurídicos ao Estado de não-Direito. Londrina, Thoth, 2021.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas públicas: uma contribuição para a análise de políticas públicas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003> Acesso em: 7 abr 2023

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013.

MAZZILI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 1996.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995): ciência política. São Paulo, Brasília: Sumaré; Anpocs; Capes, v. 3, pp.59-100, 1999.

MENDES, Conrado Hübner. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MERDÍCIO, Marco Antônio Nicolato. Judicialização da política, razão pública e democracia: a impossibilidade de uma resposta institucional ao ativismo judicial. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

MNOOKIN, Robert. Superar os obstáculos na resolução de conflitos. In: LEMPERAUR, Alain Pekar; SEBENIUS, James; DUZERT, Yann Igor Pierre G (org.). Manual de negociações complexas. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

MORAES, Maria Cândida. O paradigma educacional emergente. São Paulo: Papirus, 2002.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 23, nº 3, set.-dez., 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912017233647> . Acesso em: 10 out. 2023.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Defensoria Pública e Judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

MORIN, Edgar. Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios – 4. ed.. São Paulo: Cortez, 2007. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4415460/mod_resource/content/1/Complementar%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20complexidade_Morin.pdf . Acesso em: 17 jan. 2023.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

MOTTA, Fabrício. **Inquietações sobre ensino jurídico e políticas públicas**. Consultor Jurídico, São Paulo, 02 de fevereiro de 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-fev-02/interesse-publico-inquietacoes-ensino-juridico-politicas-publicas> . Acesso em: 13 jul. 2021.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Tradução: Carla Vicentini. Niterói: EdUFF, 2018.

NASCIMENTO JUNIOR. José Dias do. **RN tem pico de infecção sem precedentes e contabilizados na semana de 15 de outubro de 2020**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://jd-donascimento.medium.com/rn-tem-pico-de-contamina%C3%A7%C3%A3o-sem-precedentes-na-semana-de-15-de-outubro-cd9651dd05c5>. Acesso em: 16 dez. 2022.

NUNES, Leonardo Inacio; BREGA FILHO, Vladimir. Limites ao controle jurisdicional de políticas públicas: embasamento científico como critério de interpretação no enfrentamento da pandemia da Covid-19. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.25245/rdsp.v11i1.1368> . Acesso em: 31 jul. 2023.

OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 12, n. 21, p. 317-339, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutivo_oliveira.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 142-161, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/97332>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**,

ano 50 Número 198 abr./jun. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf. Acesso em: 4 out. 2023.

OLIVEIRA, Flávio Antonio de. **O papel da defensoria pública na implementação do direito fundamental à saúde: aspectos sobre o controle da inércia do administrador e a caracterização de ato de improbidade administrativa.** Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; NORONHA, Lincoln Nasrcelio Thomaz; SILVA, Giovanna Mariano. Relações entre Judiciário e Executivo em *policy making* (fazer política): o caso de distribuição de medicamentos no Estado de São Paulo. **Áskesis**, v. 5, n.2, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.46269/5216.215>. Acesso em: 7 dez. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOPES, Thais Fernanda. Judicialização do conflito ambiental-urbano: a política habitacional em áreas de preservação ambiental. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Laís Alves de; ROSÁRIO, Mariana Hemilly Pereira; DANTAS, Victória Gabriela de Oliveira. O papel do Ministério Público na desconstrução da cultura da sentença. **Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, ano 9, n.º 113, jan./jun., 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Elet-Jur-Instit-MP-RN_n.13.05.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Viena [on line]**, 1993. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

PALUMBO, Dennis A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: SOUZA, Eda C. B. Machado de (Org). **A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares.** Brasília: MEC/UnB, 1998.

PASTORINI, Alejandra *et al.* O campo das políticas públicas: diversidade de temas e perspectivas. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (org). **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PAULO JUNIOR, José Marinho. O Ministério Público para além das audiências públicas: mediação coletiva e diálogo multitudinário na contemporaneidade. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público, vol. 8, (dezembro de 2023) -- Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Revista_Corregedoria_VIII.pdf . Acesso em: 15 nov. 2024.

PENNA, Saulo Versiani. Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREZ, Olívia Cristina. O que é interdisciplinaridade? Definições mais comuns em artigos científicos brasileiros. Interseções, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 454-474, dez. 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/39041> . Acesso em: 10 jan. 2023.

PIRES, Valdemir et al. Dossiê Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, pp. 109-167, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4650/2410> . Acesso em: 27 dez. 2022.

RAEDER, Sávio. Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, vol. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/28410728/CICLO_DE_POL%C3%8DTICAS_u ma_abordagem_integradora_dos_modelos_para_an%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas . Acesso em: 18 nov. 2023.

REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **Democratização do Poder Judiciário no Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

RIBEIRO, Michelle Bruno. **Ministério Público e Políticas Públicas: fundamentos e limites da atuação ministerial na garantia dos direitos fundamentais sociais**. Petrópolis: Mutifoco, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto n.º 29.512, de 13 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Poder Executivo Estadual. Natal, RN: Governo do Rio Grande do Norte, 2020a. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200314&id_doc=677161 . Acesso em: 23 fev. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Estadual n.º 29.541, de 20 de março de 2020. Define medidas restritivas temporárias adicionais para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19), 2020b. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200321&id_doc=678003 . Acesso em: 23 fev. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Estadual n.º 29.668, de 4 de maio de 2020. Prorroga as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências, 2020c. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200505&id_doc=681949 . Acesso em: 8 nov. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n.º 29.742, de 04 de junho de 2020. Institui a política de isolamento social rígido para enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no Estado do Rio Grande do Norte, impõe medidas de permanência domiciliar, de proteção de pessoas em grupo de risco e dá outras providências, 2020d. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200604&id_doc=685295 . Acesso em: 8 nov. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n.º 30.383, de 26 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre medidas temporárias de distanciamento social e institui o toque de recolher no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências, 2021a. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20210227&id_doc=714558 . Acesso em: 8 nov. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto n.º 30.388, de 05 de março de 2021.** Dispõe sobre novas medidas restritivas relativas às atividades sociais e econômicas, para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências, 2021b. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12021-03-05E.pdf> . Acesso em: 8 nov. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto n.º 30.911, de 16 de setembro de 2021.** Reafirma a necessidade de observância dos protocolos sanitários, o dever geral de proteção individual no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências, 2021c. Disponível em:

http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20210916&id_doc=738748 . Acesso em: 08 nov. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado de Saúde Pública. **Informe Epidemiológico Coronavírus (Covid-19) n.º 593** – atualizado em 17 de maio de 2022, 2022. Disponível em: https://portalcovid19.saude.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/593-BOLETIM-17_05-1.pdf . Acesso em: 8 nov. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamento sobre a Nova Dinâmica. **Revista Jurídica de Jure**, v. 14, n. 24, jan./jun., 2015, Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

RODRIGUES, Rayane Vieira. **Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em Saúde: o caso do MPSP**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo, 2020.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas. Conceitos e Teorias, Brasília: IGEPP**, v.1, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 8 abr 2023.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1997.

SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf> . Acesso em: 30 jan. 2023.

SALES, Alessandro Wilckson Cabral. Construção de consenso e a gestão da pandemia de covid-19: estrutura, desenvolvimento e resultados no Estado do Ceará. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, v. 27, n. 4, p. 1-14, out./dez., 2002. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/13872> . Acesso em: 15 nov. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 30, p. 29-62, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_07.pdf . Acesso em: 26 jan. 2023.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Integração e diferença em encontros disciplinares. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 22, n. 65, p. 51-60, out. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000300005> . Acesso em: 29 jul. 2023.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Introdução à teoria de política pública. Brasília: ENAP, 2006 [E-book]. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857 . Acesso em: 18 nov. 2023.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (org.). Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, Juvêncio Borges e SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Cidadania: uma leitura a partir do sistema escravista e suas implicações na (de) formação das práticas republicanas no Brasil. Revista Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, v. 19, n. 1, p. 13-54, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/972> . Acesso em 4 out. 2023.

SILVA, Alexandre José da; PEDDE, Valdir. Ministério Público: transformador da realidade social ou reproduzidor das estruturas de poder? *Revista Gestão e Desenvolvimento*, Novo Hamburgo, v. 15, n. 1, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rgd.v15i1.1221> . Acesso em: 18 jan. 2023.

SILVA, Fábio Freitas da; NOGUEIRA, Geísa Pereira Marcílio; MATIAS, Ítalo de Oliveira; MATTA, Ludmila Gonçalves da; SHIMOYA, Aldo. A. análise bibliométrica sobre políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 754-770, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p754-770>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. Ciclo de políticas públicas e políticas educacionais. In: DANTAS, Humberto *et al.* (org.). **Ciência política e políticas de educação**: conceitos e referências – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021 [e-book].

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.16, n.45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007> . Acesso em: 06 out. 2024.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Prefácio. In: GOMES NETO, José Mário Wanderley; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; PAULA FIHO, Alexandre Moura Alves de. **O que nos dizem os dados?** Uma introdução à pesquisa jurídica quantitativa. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2023.

SILVA NETO, Nathan da; TABAK, Benjamin Miranda. Políticas públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 482-539, jan-jun, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/7886> . Acesso em: 21 set. 2024.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v.11 n.3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566> . Acesso em: 16 jun. 2022.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa et al. Agendas e conflitos no contexto da pandemia da Covid-19: Um olhar a partir da realidade do Rio Grande do Norte. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–22, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/84306>. Acesso em: 8 nov. 2023.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; SANTOS, Edson Lucas Pereira dos. Saúde e Direito na pandemia de Covid-19: a judicialização da política pública no Rio Grande do Norte. In: X Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP), Brasília/DF, 2023. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap-2023/anaeis/documento_final-73.pdf. Acesso em: 8 nov. 2023.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; HOLANDA, Haroldo Helinski; COSTA, Myrella Santos da. A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte durante a pandemia da COVID-19: entre recomendações e mediações de conflitos sociojurídicos. Revista Brasileira de Políticas Públicas. v.14, n.2, 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/8635>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SOUSA, Thiago Castro. A competição institucional como Processo de Aprendizado Social e de Limitação do Poder Político. *Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics*, vol. 7, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jornal/5863/586364222007/html>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16m p. 20-45, ju./dez., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 31 jan. 2023.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir?**: confiança na aptidão decisória como critério de definição dos limites do controle judicial das decisões administrativas. Curitiba: Alteridade Editora, 2018.

SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como instituição de garantia**: as funções essenciais do parquet nas modernas democracias – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. A justiciabilidade dos Direitos Sociais: críticas e parâmetros. In: SARMENTO, Daniel (org). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TAVARES, Everkley Magno Freire; BEZERRA, Gilvanete Correa. Interdisciplinaridade: uma concepção emergente no ensino superior do Direito. Revista Direito e Liberdade, vol. 3, n. 2, pp. 269-280, 2006. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/59990/interdisciplinaridade_uma_concepcao_tavares.pdf . Acesso em: 27 dez. 2022.

THIESEN, Juares da Silva. A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo de ensino-aprendizagem. Revista Brasileira de Educação, v. 13, n.39, set./dez, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782008000300010> . Acesso em: 30 jan. 2023.

TINOCO, Vinícius Boechat. Desafios, vicissitudes e possibilidades do Campo de Públicas no Brasil. Revista Agenda Política, vol. 4, n. 2, maio/agosto, 2016. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/105/99/192> . Acesso em: 27 ago. 2022.

TRIBUNA DO NORTE. Ocupação de leitos de UTI chega a 100% em Natal, 2020. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/ocupaa-a-o-de-leitos-paoblicos-para-covid-19-em-natal-chega-a-100/479572> . Acesso em: 24 fev. 2023.

TRIBUNA DO NORTE. **RN tem sete vezes mais pacientes aguardando leito de UTI do que unidades disponíveis**, 2021. Disponível em: RN tem sete vezes mais pacientes aguardando leito de UTI do que unidades disponíveis - 12/03/2021 - Notícia - Tribuna do Norte . Acesso em: 23 fev. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2 ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1577>. Acesso em: 25 fev. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Mutabilidade: desafio para o controle de políticas públicas. *JOTA Info*, São Paulo, 03 de maio de 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mutabilidade-desafio-para-o-controle-de-politicas-publicas-03052021>. Acesso em: 13 jul. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Advocacia Pública: uma agenda para o desenvolvimento institucional no século XXI. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, Brasil, v. 3, n. 2, p. 76-92, 2023. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/128>. Acesso em: 17 set. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. O STF "lacrou" o controle de políticas públicas ao julgar o Tema 698?. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-20/interesse-publico-stf-lacrou-controle-politicas-publicas-julgar-tema-698/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16031669.pdf>. Acesso em 07 abr 2023.

VIANNA, Luiz Werneck. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Revolução processual do direito e democracia progressiva*. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **A judicialização de políticas públicas para a educação infantil**: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo. São Paulo: Saraiva, 2011.

VITORELLI, Edilson. Prefácio. In: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; CRESPO, Victória Rincon Machado Mourão. **As políticas públicas e os desafios da tutela judicial no Brasil em tempos de constitucionalismo e**

globalização, 1 ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2021.

XIMENES, Salomão Barros; SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da Educação: caracterização e crítica. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.). **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ZAPPELLINI, Marcelo Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em Administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n 2, p. 241-273., 2015. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/238/183> . Acesso em: 3 nov. 2023.