



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA– MPA

JAMES CASTELO BRANCO COSTA FILHO

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS

Brasília-DF

2019

JAMES CASTELO BRANCO COSTA FILHO

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e
Silva**

Brasília-DF

2019

JAMES CASTELO BRANCO COSTA FILHO

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 21 de fevereiro de 2019

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Orientadora

Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Professora Doutora Ana Cláudia Farranha
Programa de Pós Graduação em Direito
Universidade de Brasília
Examinador Externo

RESUMO

A pesquisa teve o objetivo de averiguar de que forma a Advocacia-Geral da União (AGU) influenciou na formulação do Programa Mais Médicos no que se refere à sua segurança jurídica. Para tanto, foi discutida a teoria acerca da formulação de políticas públicas e da relação entre o direito e a política nesse processo. A pesquisa foi descritiva, com utilização do método qualitativo. Foram realizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas. Para alcance do objetivo buscou-se identificar e descrever as ações da AGU na formulação do Programa Mais Médicos, investigar se a participação da AGU influenciou na sua formulação e investigar se o desenho do programa conteve os requisitos necessários para proporcionar segurança jurídica na sua execução. Os resultados indicaram que a AGU influenciou na formulação do programa, especialmente na definição de instrumentos jurídicos. Foi possível inferir que a participação da AGU na formulação do programa evitou decisões contrárias à política no âmbito do poder judiciário, proporcionando segurança jurídica na sua execução. Por fim, essas constatações indicaram a participação da AGU como um dos relevantes atores do processo de formulação e implementação do Programa Mais Médicos.

Palavras-chaves: Formulação de políticas públicas. Advocacia Pública. Programa Mais Médicos.

ABSTRACT

This research intends to describe how the Brazilian Office of the Attorney General (OAG) influenced the formulation of the Mais Médicos program in terms of its legal predictability. To achieve that, the research discussed the theories of public policy formulation and of the relation between law and public policy. A descriptive and qualitative method was used and documental analysis and semi-structured interviews were conducted. The study identified the actions of the Brazilian OAG in formulating the Mais Médicos program, and investigated whether the Office's participation influenced the program's formulation and whether the program design contained the necessary requirements to provide legal predictability in its execution. The results indicated that the Brazilian OAG influenced the program formulation, especially in defining its legal instruments. It was also possible to infer that their participation helped preclude judicial decisions against the policy and provided legal predictability in its execution. Finally, these findings indicated that the Brazilian OAG is one of the relevant actors in the formulation and implementation of the Mais Médicos program.

Keywords: Public Policy Formulation. Office of the Attorney General. Mais Médicos Program.

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AMB	Associação Médica Brasileira
CFM	Conselho Federal de Medicina
CRM	Conselho Regional de Medicina
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
MPT	Ministério Público do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema nico de Saúde
UBS	Unidades Básicas de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
1.1	Problema de pesquisa.....	12
1.2	Justificativa e relevância	13
1.3	Objetivos	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Formulação de políticas públicas.....	16
2.1.1	Políticas públicas sociais	22
2.2	Direito e políticas públicas.....	25
3	MÉTODO.....	37
3.1	Tipo e desenho de pesquisa.....	37
3.2	A Advocacia-Geral da União.....	38
3.3	Estudo de caso: Programa Mais Médicos	39
3.4	Coleta de Dados	41
3.5	Categorização e Análise de Conteúdo	45
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1	Participação da AGU na formulação do Programa Mais Médicos	47
4.2	O papel da AGU na formulação do Programa Mais Médicos	53
4.3	Segurança jurídica do Programa Mais Médicos e a participação da AGU	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
5.1	Proposta de Intervenção	73
	REFERÊNCIAS	74
	APÊNDICE A- Roteiros das Entrevistas.....	81
	APÊNDICE B - Guia de Assessoramento Jurídico à Formulação e Implementação de Políticas Públicas.....	83

1 INTRODUÇÃO

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Estado tem assumido novas funções cada vez mais complexas como políticas sociais de saúde, seguridade e habitação, o que resultou em uma nova forma de agir estatal por meio das políticas públicas, abrangendo as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados (BUCCI, 1997).

Nesse sentido, Bucci (1997) ensina que o fundamento das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria definição dos direitos sociais, ou seja, os que implicam na ação positiva do Estado na sua implementação, diferentemente dos direitos fundamentais de primeira geração, que exigiam apenas a não interferência do poder estatal.

Corroborando esse entendimento, Mendes e Branco (2015) destacam que, após a revolução industrial, a sociedade passou a pressionar o Estado para que este assumisse um papel ativo na realização da justiça social, o que teve como consequência o estabelecimento de seguros sociais variados que implicaram em direitos classificados como segunda geração, relativos à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer e etc.

Nos anos 1980, com a globalização da economia, tais demandas sociais e a incapacidade do Estado de solucioná-las, culminaram com a chamada “crise do Estado”, que impôs, em todo o mundo, a redefinição das funções estatais (PEREIRA, 1996). Esse novo contexto impõe a construção de uma nova forma de agir do Estado e uma nova visão das políticas públicas, mais aberta às necessidades dos cidadãos, voltada ao interesse público e mais eficiente (PAULA, 2005).

Com essas considerações, pode-se definir a execução das políticas públicas como o resultado de um “conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39). Assim sendo, as políticas públicas consistem em instrumentos para a realização de normas programáticas, ou seja, atos normativos que determinam o cumprimento de objetivos e metas pela administração pública, especialmente os direitos sociais.

No mesmo sentido, Aith (2006, p. 232) afirma que política pública é a “atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e a promoção e proteção dos direitos humanos”.

Deve-se considerar, assim, o surgimento de uma nova forma de agir do Estado para execução das políticas públicas. Sua implementação passa a ser afetada por uma infinidade de atores que participam da definição dos problemas e suas soluções (WU et al, 2014), utilizando-se de variados instrumentos em consonância com a complexidade cada vez maior dos desafios enfrentados.

Para Secchi (2010, p.77), é possível nominar de atores “todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política”, destacando-se como atores relevantes “aqueles que podem influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública”.

Entre os atores que participam do processo de políticas públicas, o presente trabalho destaca a atuação de agentes ligados ao sistema de justiça, que incluem não só agentes do poder judiciário, mas também da advocacia pública, defensoria pública, ministério público e outras instituições que fazem parte da administração da justiça no Brasil.

Estes agentes têm ganhado relevância cada vez maior no processo de políticas públicas, com destaque para atuação do poder judiciário. Barroso (2012) ressalta que, desde o final da segunda guerra mundial, percebe-se, na maior parte dos países ocidentais, um avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária desenvolvida nos poderes executivo e legislativo, ocasionando fluidez de fronteira entre a política e a justiça no mundo contemporâneo.

O autor prossegue sua argumentação destacando que, no Brasil, a interseção entre direito e política se dá de forma especial, tanto em volume como em extensão, justificada pela transformação do judiciário em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a constituição e leis, e pela abrangência da constituição de 1988, escrita de forma analítica e ambiciosa, transformando os deveres estatais em pretensões jurídicas que podem ser questionadas judicialmente.

A interseção entre o sistema de justiça e a efetivação das políticas públicas também se evidencia em razão da extensiva regulamentação jurídica da atuação administrativa na definição dos procedimentos e regras a serem seguidos na sua implementação, como, por exemplo, regras de licitação, orçamento e processo administrativo.

Percebe-se, isto posto, que o aumento da complexidade do processo de políticas públicas também é decorrente da inserção de novos agentes ligados ao sistema de justiça, o que traz uma nova perspectiva a ser visualizada para a compreensão adequada da gestão pública. Entre os

atores ligados ao sistema de justiça que participam do processo de políticas públicas, os advogados públicos não aparecem com destaque na literatura especializada. Porém, a advocacia pública participa do processo ao assessorar juridicamente os gestores públicos, inclusive por meio da defesa dos seus atos impugnados perante o poder judiciário.

A Advocacia-Geral da União (AGU), instituição de advocacia pública da esfera federal, foi criada pela constituição, com o objetivo de representar judicial e extrajudicialmente a União e prestar consultoria e assessoria jurídica ao poder executivo federal, incluída no rol das funções essenciais à justiça, juntamente com o Ministério Público e a Defensoria Pública (BRASIL, 1988). A organização é, dessa forma, responsável por defender e assessorar os gestores públicos da administração pública federal no exercício de suas atribuições, o que inclui, a gestão de políticas públicas.

As competências e o funcionamento da organização estão regulados na Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993), na qual se estabelecem divisões de funções em razão da matéria e das atividades desempenhadas por seus diversos órgãos. Entre as suas principais funções, destacam-se, para efeito do objetivo do presente trabalho, as tarefas de representação judicial e de consultoria jurídica.

A representação judicial é a defesa, nas diversas instâncias judiciais, dos atos da União. A consultoria e o assessoramento jurídico representam a atuação administrativa da AGU, que é empreendida por meio de orientações jurídicas aos gestores públicos, como, por exemplo, emissão de manifestações jurídicas em processos de compras públicas ou orientações acerca da elaboração de atos normativos.

Tem-se, claramente, uma atuação inicialmente preventiva, de consultoria e de assessoramento na realização do ato administrativo e, uma atuação repressiva, por meio da defesa do ato em juízo (AMORIM, 2014). Nesse cenário, é possível vislumbrar a participação da AGU no processo de políticas públicas, seja auxiliando sua formulação, seja defendendo a sua manutenção.

O incremento da participação do judiciário no controle das políticas públicas, tornando-o parte do ciclo de políticas (BARREIRO; FURTADO, 2015), também indica a participação da própria AGU, tendo em vista que a integração do judiciário no processo implica, necessariamente, a inserção da Advocacia-Geral da União. Isso porque, a ela caberá a função de defender a política pública judicialmente impugnada, tornando-se, nesse ponto, agente consorte do gestor público no trabalho de implementação das ações estatais.

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União, ao realizar suas funções institucionais de assessoramento jurídico na formulação das políticas públicas, tem como objetivo propiciar maior segurança jurídica aos atos administrativos, especialmente no que se refere à realização de políticas públicas (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

Como segurança jurídica, deve-se entender a certeza ou previsibilidade sobre o que pode ou deve ser feito e as consequências jurídicas desses atos (MELLO, 2010). Carvalho Filho (2015) explicita que a delimitação da segurança jurídica possui dois vetores principais: a perspectiva da certeza, o conhecimento seguro de normas e atividades jurídicas; e a perspectiva de estabilidade, destacando-se a ideia de consolidação das ações administrativas.

Dessa forma, cabe à Advocacia-Geral da União proporcionar segurança jurídica, ou seja, maior previsibilidade, estabilidade e confiança aos atos administrativos, o que impõe, por consequência, maior previsibilidade, estabilidade e confiança à própria ação estatal e ao desenvolvimento das políticas públicas. Essa constatação se torna ainda mais evidente considerando a ampliação da participação do poder judiciário no ciclo de políticas públicas, com possibilidade de controle e revisão da ação estatal.

Assim sendo, faz-se necessário averiguar de que forma a advocacia pública tem atuado na formulação de políticas públicas no que se refere à sua segurança jurídica, especialmente considerando a ausência de estudos acadêmicos empíricos nesse sentido.

Para realizar essa análise, escolheu-se como estudo de caso o programa Mais Médicos, projeto do governo federal para solucionar problemas relacionados à atenção básica de saúde no Brasil. O programa tem por objetivo principal aumentar a quantidade de médicos em atuação no país e adequar a sua distribuição geográfica e funcional de acordo com as necessidades da população (BRASIL, 2015).

Para cumprir esse objetivo, o programa se fundamenta em três eixos: provimento emergencial: contratação de médicos para atuação nas localidades com maior carência de profissionais; requalificação das Unidades Básicas de Saúde (UBS): investimentos na construção, reforma e ampliação de UBS; e formação médica: mudanças na graduação e residências médicas com objetivo de formar mais médicos e especialistas (BRASIL, 2015)

Trata-se de iniciativa governamental de grande porte, com atuação em rede de vários agentes governamentais, inclusive internacionais, e com relevante complexidade jurídica, especialmente quanto à regulamentação das compras, contratações e parcerias que precisaram ser realizadas, complexidade que se refletiu na intensa judicialização de assuntos relativos ao

programa, inclusive com a impugnação por meio de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Tem-se, assim, o Programa Mais Médicos como um caso representativo para entender o papel da AGU no processo de políticas públicas no que se refere à sua segurança jurídica. Isso será melhor explicitado nos subitens a seguir.

1.1 Problema de pesquisa

A participação de atores do sistema de justiça no processo de políticas públicas tem se tornado cada vez mais relevante para a gestão pública no Brasil, no entanto, quanto aos agentes da advocacia pública, ainda se faz necessária a descrição da forma com a qual sua participação é efetivada e qual seu papel.

Para realizar a pesquisa, decidiu-se pelo estudo de caso, o Programa Mais Médicos. Conforme adiantado anteriormente, o programa teve por objetivo solucionar problemas relacionados à atenção básica de saúde no Brasil, especialmente a disponibilidade e distribuição da força de trabalho médica no país (BRASIL, 2015).

Para efetivação desse objetivo, foi necessária a construção de diversos instrumentos de política pública, como, por exemplo, definir a forma como seriam contratados novos médicos para atuar na atenção básica, as parcerias necessárias com os Municípios, Estados e Organismos Internacionais, recrutamento de médicos estrangeiros, entre outros (BRASIL, 2015).

Percebe-se, nesse contexto, que o programa possui uma complexa estrutura normativa/jurídica, razão pela qual entende-se que a sua análise se mostrou útil para aprofundar os estudos acerca do processo de políticas públicas no Brasil e a aproximação entre o direito e a política. O estudo realizado buscou averiguar o papel da Advocacia-Geral da União no processo de formulação do Programa Mais Médicos, tendo sido necessário, para alcançar esse objetivo, descrever de que forma sua participação foi efetivada, se houve influência na formulação do Programa, e se essa influência propiciou maior segurança jurídica.

Como forma de analisar esse papel, decidiu-se pela realização de estudo da fase de formulação do Programa Mais Médicos, quando foram definidos os principais fundamentos jurídicos da política, entendendo-se, nesta pesquisa, como formulação, a elaboração da Medida Provisória n. 621 de 08 de julho de 2013, ato normativo que instituiu o programa. Para avaliar

os resultados dessa influência para a segurança jurídica do Programa, decidiu-se pela análise das impugnações judiciais do programa.

Cumprido ressaltar que se entende a atuação da AGU no referido programa como representativa, podendo servir de subsídio para se analisar qual o papel da advocacia pública no processo de políticas públicas, considerando a relevância e a complexidade do programa.

Isto posto, a presente pesquisa pretendeu averiguar de que forma a Advocacia-Geral da União atuou na formulação do Programa Mais Médicos no que se refere à sua segurança jurídica.

1.2 Justificativa e relevância

O aumento da importância do sistema de justiça para a gestão de políticas públicas tem sido objeto de estudos em diversas áreas científicas, como o direito, ciência política, sociologia e saúde pública, porém a questão ainda é pouco analisada no âmbito da administração pública, especialmente em trabalhos ligados à gestão de políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015).

A pesquisa pretendeu investigar a participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas. Trata-se de fenômeno ainda não pesquisado de forma empírica e que necessita ser estudado como meio de aprimorar os serviços prestados pelos órgãos públicos de assessoramento jurídico, garantindo melhores condições para a implementação das ações estatais.

Ressalte-se que foi realizada pesquisa bibliométrica, método que aplica técnicas matemáticas e estatísticas para descrever aspectos da literatura para medição e disseminação do conhecimento científico (ARAÚJO, 2006), acerca do tema “Direito e Políticas Públicas” nas bases de dados Capes, banco de dados de periódicos mantido pela fundação vinculada ao Ministério da Educação e VLex, um repositório de conteúdo jurídico. A pesquisa foi realizada em outubro de 2017, foram selecionados, no total, 30 artigos nas bases referidas por meio da leitura do título e resumo e não foi encontrada, nos dez anos anteriores, nenhuma publicação analisando a participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas.

A investigação do papel, limites de atuação e relevância do Advogado Público na formulação de políticas públicas, proporcionará uma perspectiva mais adequada da gestão

pública, incorporando um novo ator ao processo o que auxiliará os gestores públicos na difícil missão de cumprir os objetivos estatais.

Pretende-se, também, que o estudo possibilite aprimorar o entendimento acerca da relevância da segurança jurídica para o processo de políticas públicas, especialmente para sua estabilidade, previsibilidade e confiabilidade, proporcionando conhecimento para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas.

O estudo de caso escolhido, o programa Mais Médicos, permite a análise da atuação da AGU na formulação da política pública, descrevendo sua atuação preventiva e defensiva, trazendo informações relevantes sobre a influência da organização nos atos dos gestores públicos e na concepção e gestão do programa.

Destaque-se que o Programa Mais Médicos, é uma ação estatal de caráter prioritário com grande repercussão na sociedade e importância política, com participação de uma complexa rede de atores governamentais e privados, nacionais e internacionais. O programa possui metas audaciosas e complexa estrutura jurídica-normativa, o que demonstra a relevância da pesquisa que se pretende realizar, tendo em vista ser de grande importância o desenvolvimento de conhecimento acerca do programa para avaliação de erros e acertos como forma de possibilitar o desenvolvimento da gestão pública no Brasil.

A pesquisa também possibilita a realização de reflexões acerca do trabalho desempenhado pela AGU no programa, permitindo a identificação de problemas e oportunidades de melhorias no serviço, especialmente sob a perspectiva dos gestores públicos.

1.3 Objetivos

O estudo realizado teve por objetivo geral averiguar de que forma a Advocacia-Geral da União influenciou na formulação do Programa Mais Médicos no que se refere à sua segurança jurídica. Este objetivo será alcançado com a realização dos seguintes objetivos específicos:

- Identificar e descrever as ações da Advocacia-Geral da União na formulação do Programa Mais Médicos;
- Investigar qual o papel da Advocacia-Geral da União na formulação do Programa Mais Médicos;

- Investigar se o desenho do programa contém os requisitos necessários para proporcionar segurança jurídica na sua execução.

A presente dissertação está estruturada da seguinte forma: esta introdução, o referencial teórico que fundamentou a pesquisa, o método aplicado para alcançar os objetivos, a discussão dos resultados e as considerações finais, o que será feito nos próximos capítulos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A pesquisa buscou entender melhor como se dá o processo de políticas públicas, especialmente a sua formulação, os atores envolvidos e a relação com o direito neste processo, a partir da formulação do Programa Mais Médicos. Esse capítulo apresentará a teoria que fundamentou o estudo.

Inicia-se com o tema formulação de políticas públicas, onde se discutirá a teoria acerca dessa fase do processo de políticas públicas. Após, passa-se a analisar as contribuições teóricas sobre a relação entre direito e políticas públicas. A discussão da teoria sobre esses temas auxilia na análise do fenômeno social pesquisado, considerando que é necessário entender o processo de formulação e a relação entre o direito e as políticas públicas para que se possa compreender como se deu a participação e o papel da Advocacia-Geral da União na formulação de programa governamental, estudo de caso escolhido.

2.1 Formulação de políticas públicas

Souza (2006) ensina que não existe uma única, nem melhor, definição sobre política pública, algumas definições focalizam na solução de problemas, outras guiam o olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos. A autora observa que a política pública é um campo multidisciplinar, que utiliza teorias da sociologia, ciência política e economia, com foco nas explicações sobre sua natureza e seus processos.

Para Teixeira (2002), as políticas públicas são um processo dinâmico repleto de negociações, mobilizações e coalizões de interesses. O autor explica que, para compreender esse processo, é preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão, conflitos e alianças internas da estrutura de poder já que nela se refletem os conflitos da sociedade. Ressalta que as políticas públicas traduzem no seu processo de elaboração e implantação e, especialmente, em seus resultados, formas de exercício do poder político, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Sechi (2010) acrescenta ao debate o conceito de processo de políticas públicas (*policy-making process*), conhecido como ciclo de políticas públicas, entendendo-o como um esquema de visualização e interpretação com objetivo de organizar a vida da política pública em fases

sequenciais e interdependentes. O autor ensina que o modelo possui utilidade heurística, porém não reflete a real dinâmica da vida de uma política pública, já que as fases, na prática, geralmente se confundem e as sequências se alternam.

Souza (2006) leciona acerca da visualização da política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizagem. Para a autora, o ciclo seria formado pelos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Já Frey (2000) defende que as tradicionais divisões do ciclo propostas na teoria se diferenciam apenas gradualmente, sendo comum a todas as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas. Ressalta que, na prática, os atores político-administrativos dificilmente seguem essa sequência, especialmente nos programas mais complexos.

A divisão e estruturação do ciclo, apesar de não refletir de forma fidedigna a realidade analisada, é de grande importância para facilitar o entendimento do processo e tornar a sua análise mais didática, razão pela qual, foi adotado o modelo na presente pesquisa. O foco do estudo se deu na fase de formulação do ciclo, estágio no qual os governos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em ações que produzirão resultados no mundo real (SOUZA, 2006).

Segundo Wu et al. (2014), a formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Os autores explicam que, nessa fase do processo, o gestor público se depara com diversas alternativas possíveis para tratar da questão e realiza uma avaliação preliminar da sua viabilidade. Ressaltam que é o momento no qual o problema já foi identificado, integrado à agenda e a administração, a sociedade e demais atores envolvidos na política pública buscam encontrar o caminho adequado para sua solução.

Secchi (2010) ensina que a formulação de políticas públicas é o momento de se realizar escrutínios formais ou informais das consequências do problema, dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa, considerando que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e por diversos caminhos. Já Howlett (2013) destaca que se trata de um processo difuso e desconexo com características peculiares em cada caso.

O momento da formulação de políticas também inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à atuação do Estado, podendo ser de caráter substantivo, quando são inerentes à natureza do próprio problema enfrentado, ou de caráter procedimental, relacionados à forma de proceder na adoção de uma opção e sua execução, como ocorre com as regras constitucionais (HOWLETT, 2013).

Como consequência do debate e da análise das alternativas, chega-se à tomada de decisão, quando o caminho escolhido, dentro das possibilidades do contexto da política, é minimamente consensual, sendo, geralmente, polêmico e sujeito a uma extensa gama de pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas (HOWLETT, 2013).

A teoria busca compreender e explicar esse fenômeno por meio de diversos modelos de análise como forma de entender a vida política. A construção de modelos é um trabalho de representação simplificada da realidade e tem por utilidade esclarecer ideias, identificar o que é relevante, orientar a pesquisa e investigação, por exemplo, sendo uma abstração ou representação do mundo real (DYE, 2014).

Entre os modelos desenvolvidos pela teoria, destacam-se o modelo de racionalidade absoluta, proposto por Jan Tinbergen, no qual a decisão é considerada uma atividade puramente racional buscando-se a melhor opção possível; e o modelo de racionalidade limitada, proposto por Herbert Simon, que reconhece a existência de limitações cognitivas e informativas que impedem os formuladores de conhecer por completo a questão em análise, devendo-se entender que a escolha final é apenas a mais satisfatória e não necessariamente ótima (SECHI, 2010).

Herbert Simon (1970) modificou a forma de entender a racionalidade, que, até então, era vista como absoluta e perfeita, passando a ser visualizada como um processo limitado. Para ele, o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva, tendo em vista que não existe conhecimento completo e antecipado das consequências de cada opção e que apenas uma fração das possibilidades possíveis são levadas em consideração pelo tomador de decisão.

Especificamente quanto ao processo de formulação de políticas públicas, Capella(2006) destaca o modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado, de Frank Boumgartner e Brian Jones, como úteis para a compreensão da formulação e alteração das agendas governamentais, servindo para investigar de que forma uma questão se torna importante em determinado momento, chamando atenção do governo.

O modelo proposto por Kingdon (1995) pressupõe a existência de três fluxos decisórios: definição da agenda (problemas), desenvolvimento de soluções e alternativas, e a escolha

política das alternativas e soluções apresentadas, tratando-se, porém, de um processo dinâmico e fluido, que nem sempre seguirá etapas ou divisões previstas nos modelos.

Especificamente quanto à definição de alternativas, Kingdon (1995) defende que as escolhas acontecem, em grande parte, em comunidades da política, que podem ser mais unidas ou fragmentadas, causando maior ou menor instabilidade e variedade de alternativas. Para ele, com o progresso do debate, as alternativas são refinadas para definir as propostas que serão seriamente consideradas, possuindo maior valor as propostas tecnicamente adequadas e passíveis de implementação.

Nesse processo de definição das alternativas, ainda conforme Kingdon (1995), diversos atores defendem seus interesses e posicionamentos acerca daquela política e apresentam as soluções que consideram adequadas, como os burocratas, agentes do parlamento, acadêmicos, consultores e representantes de grupos de interesses.

Kingdon (1995) analisa como a qualificação técnica das alternativas influencia na sua escolha, defendendo que as propostas mais tecnicamente factíveis, ou seja, com maior fundamento técnico acerca das questões que fazem parte da política, possuem maior possibilidade de escolha e de implementação.

Quanto ao modelo de Equilíbrio Pontuado, Capella (2006) explicita que possui o objetivo de explicar períodos de estabilidade e mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. O autor defende que, segundo esse modelo, longos momentos de estabilidade, em que as mudanças ocorrem de forma lenta, quando as questões estão sendo discutidas apenas por burocratas e especialistas, são interrompidos por momentos de rápida mudança. O modelo tenta explicar a interrupção por meio do conceito de *policy image*, ou seja, ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que a política seja comunicada de forma simples e direta para a comunidade, o que possibilita a disseminação das questões e a mudança rápida na política com a entrada do problema na agenda.

Ressalte-se, novamente, que tais modelos de análise devem ser considerados como instrumentos para compreender o processo de políticas públicas, porém, nenhum deles sozinho conseguirá explicá-lo por completo, especialmente diante de políticas públicas de grande complexidade. Em verdade, cada um desses modelos, a depender do tipo de política pública analisada, contexto histórico, grau de complexidade, atores envolvidos etc., pode ser útil para entender o ciclo.

É importante esclarecer que a formulação de políticas públicas não pode ser encarada como uma fase estanque e formalmente sequencial, estendendo-se, em verdade, por todo o processo de políticas públicas. Decisões podem ser tomadas antes mesmo da existência do problema e após a implementação da política, na sua fase de avaliação, por exemplo (WU et al., 2014).

Wu et al. (2014) ensinam que as alternativas analisadas pelos formuladores das políticas públicas podem ser entendidas em dois tipos: alternativas incrementais, com opções de políticas apenas marginalmente diferentes do *status quo*; e alternativas fundamentais, que representam mudança significativa no *status quo* em termos das ideias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem. Ainda segundo os autores, em regra, as alternativas incrementais são mais utilizadas tendo em vista a maior facilidade de criação de consensos e possuírem riscos e custos menores.

Outro conceito importante trazido por Wu et al. (2014) são os instrumentos de políticas públicas, que são os meios ou dispositivos que os governos, de fato, usam para implementar políticas. Os autores ressaltam que cabe aos formuladores analisar os instrumentos possíveis e/ou disponíveis para definir a forma de implementação da política em gestação, existindo uma infinidade de instrumentos que podem ser utilizados, tanto públicos, como incentivos e desincentivos econômicos, quanto privados, como o mercado e organizações civis.

Wu et al. (2014) esclarecem que, neste ponto, percebe-se a confusão das fases do ciclo na prática, tendo em vista que ainda na formulação a implementação já deve ser vislumbrada, como na escolha dos instrumentos. Howlett (2013) apresenta alguns exemplos de instrumentos de políticas públicas, como campanhas públicas de informação, indicadores de desempenho, comissões e inquéritos, regulação, subsídios, financiamento de grupos de interesse, parcerias, entre outros.

As políticas públicas são estabelecidas por uma miríade de atores, ainda que algum ator específico assuma a liderança, o desenho final será resultado da influência de diversos atores ao longo do ciclo da política (SECHI, 2010). Ainda segundo o autor, pode-se considerar atores como todos os indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, não possuindo comportamentos ou interesses estáticos, mas, interesses dinâmicos que variam de acordo com os papéis que interpretam. Para ele, são considerados relevantes, os atores que possuem capacidade de influenciar o conteúdo e os resultados da política pública.

Secchi (2010) apresenta uma categorização desses atores como forma de agregar aqueles que possuem características comuns e distinguir aqueles com características diferentes, destacando-se os políticos, burocratas, juízes, grupos de interesse, partidos políticos e a mídia. O autor esclarece que o fato de alguns atores aparecerem em uma mesma categoria não significa que tenham comportamento ou interesses em comum, podendo um mesmo ator ter diferentes interesses em diferentes contextos ou fases do ciclo de políticas públicas.

Especificamente quanto à formulação de políticas públicas, Wu et al. (2014) ensinam que a definição dos envolvidos depende da natureza do sistema político em geral e das características concretas da política pública em questão. Em regra, segundo os autores, os dirigentes políticos serão as figuras mais proeminentes e publicamente visíveis envolvidas, especialmente em questões de alto destaque, estando restritos à imperativos políticos como questões eleitorais e ideológicas. Porém, Wu et al. (2014) consideram que os órgãos governamentais que atuam naquela política específica, geralmente, são os principais atores na formulação das políticas em razão do acúmulo de conhecimento e experiência.

Em síntese, segundo Howlett (2013), a formulação da política pública se refere à escolha de instrumentos políticos, a análise da viabilidade técnica e política dessas escolhas, reduzindo-se as opções dos tomadores de decisão, em uma atuação complexa com grande número de opções e combinações de instrumentos.

Percebe-se, com a teoria apresentada, que os diversos modelos e categorias de análise construídos, a despeito de apresentarem diversas perspectivas para compreensão do processo de políticas públicas, em nenhum momento tratam da participação dos advogados públicos na definição das alternativas possíveis.

Alguns modelos, como, por exemplo, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdom (1995) destacam a participação da burocracia e da necessária qualificação técnica das propostas, porém, em nenhum momento, discorrem acerca do papel dos advogados públicos nesse processo, desconsiderando que a viabilidade técnica das propostas passa pela sua viabilidade jurídica.

O estudo do papel do advogado público pode aprimorar os modelos já construídos, como forma de aprofundar o entendimento do processo de formulação das políticas públicas, especialmente a definição das alternativas tecnicamente possíveis.

Apresentada a teoria principal escolhida para a presente pesquisa acerca da formulação de políticas públicas, passa-se a discorrer, em subcapítulo específico, acerca das

particularidades da formulação de políticas públicas sociais, que é o caso do programa governamental aqui analisado.

2.1.1 Políticas públicas sociais

Políticas sociais são programas governamentais desenvolvidos com objetivo de proporcionar a garantia de direitos e condições dignas de vida aos cidadãos de forma equânime e justa, com a redistribuição de benefícios sociais visando a diminuição da desigualdade (SANTOS, 2015). Ainda segundo a autora, as suas raízes estão relacionadas aos movimentos populares do século XIX em razão dos conflitos surgidos entre capital e trabalho, sendo políticas que asseguram à população o direito à cidadania por meio de educação, saúde, trabalho, assistência social, entre outros.

No Brasil, Behring e Boschetti (2009) afirmam que as relações capitalistas se desenvolveram de forma diferente, tendo em vista que o país não foi parte da revolução industrial, não houve uma radicalização das lutas operárias, criação de partidos e organizações fortes, o que fez com que a questão social só se colocasse como questão política no início do século XX, com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva.

Hofling (2001) defende que as políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado, são formas de interferência do Estado e podem assumir diversas feições de acordo com as concepções de Estado das diferentes sociedades.

A forma de efetivação das políticas públicas está relacionada a um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade, sendo resultado de um Estado complexo que atua ativamente na construção e reorientação dos comportamentos sociais, ultrapassando o seu papel tradicional de polícia para moldar o quadro social com seu poder de impor e pela coerção (DERANI, 2006). Dessa forma, as políticas públicas estariam fundamentadas na necessidade de concretização de direitos por meio de uma atuação positiva do Estado (BERCOVICI, 2006).

O nascimento das políticas sociais está intimamente ligado ao surgimento dos direitos sociais, conhecidos como direitos de segunda geração, que, diferenciando-se das liberdades individuais, exigem uma atuação proativa do Estado, ao invés da simples não interferência (MENDES; BRANCO, 2015). Ou autores também defendem que, especialmente após a Revolução Industrial, direitos mais complexos e construídos de forma coletiva passam a fazer parte das reivindicações dos cidadãos, como o direito à moradia, saúde e assistência social.

Nesse sentido, para José Afonso da Silva (2017, p. 288-289),

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos sociais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Para Bobbio (2004), tais direitos, em razão da sua complexidade e da exigência de atuação proativa do Estado, requer uma nova organização dos serviços públicos, nascendo uma nova forma de Estado, o Estado Social. Ainda segundo o autor, enquanto os direitos de liberdade nascem contra o poder estatal, os direitos sociais exigem, para a sua efetivação, a ampliação dos poderes do Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Constituição Federal de 1988, assegura diversos direitos sociais, prevendo um capítulo exclusivo para eles, o que impõe o reconhecimento de que o Estado brasileiro tem deveres sociais perante os cidadãos que precisam ser efetivados por meio de ações estatais, ações estas que nada mais são do que as políticas sociais (SILVA, 2017). Nesse sentido, Veloso (2014) defende que o desenvolvimento passa, impreterivelmente, pela capacidade do Estado de efetivar os direitos garantidos na Constituição.

Mendes e Branco (2015) lembram que a efetivação dos direitos sociais está condicionada a fatores de ordem material, como o desenvolvimento econômico e a disponibilidade de recursos, assim como em relação a decisões políticas relacionadas ao próprio modelo de Estado adotado por aquela sociedade, liberal, social ou democrático. Os autores afirmam que a tarefa de interpretar e aplicar tais normas é excessivamente complexa, tendo em vista a necessidade de emprestar-lhes máxima efetividade em contrapartida com diversas outras previsões constitucionais aparentemente contraditórias.

O surgimento dos direitos sociais também está ligado ao advento do Estado de Bem-Estar, que possui como característica a atuação estatal mais ativa e complexa, com ampla intervenção no domínio econômico, condicionando, estimulando e fiscalizando a atuação privada (PEREZ, 2009).

Perez (2009) destaca que, no século XX, a presença da administração pública cresce de tal modo que passa a haver interferência do direito administrativo na quase totalidade das atividades sociais, com o Estado atuando como verdadeiro planejador da economia. Santos e Neto (2008) trazem reflexões acerca do nascimento do Estado de Bem-Estar, relacionando-o com o surgimento de maior reivindicação de direitos e de uma atitude positiva do Estado na sua efetivação.

Perez (2009) destaca que as novas funções estatais provocam mudanças no próprio exercício da cidadania, com cidadãos mais exigentes e que cobram a realização das obrigações estatais de forma eficiente para o alcance do bem-estar material, social e cultural.

Depreende-se, a partir da visão dos citados autores, que as políticas públicas sociais, por terem como objetivo a atuação do Estado para resguardar direitos sociais, de maior complexidade e dificuldade de implementação, necessitam de atenção ainda maior dos gestores públicos, especialmente em sua formulação, tendo em vista o tamanho do desafio a se enfrentar.

A formulação das políticas públicas sociais, nesse contexto, implica a participação de um conjunto mais complexo de atores, tendo em vista que elas têm o condão de afetar a vida de grande parte da sociedade, sofrendo interferências de diversos grupos de pressão, especialmente da mídia, grupos populares e representantes da sociedade civil.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2009), ao analisarem o controle democrático das políticas sociais, ressaltam que a Constituição de 1988 trouxe o início do desenvolvimento de maior controle social das políticas públicas com a criação de conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, reconhecendo a existência de outros mecanismos de controle como o ministério público, a mídia e os conselhos de fiscalização das profissões.

Está-se diante de uma mudança de paradigma na qual a ideia de participação deve repercutir em toda a administração pública, no sentido de permitir o efetivo processo de integração da sociedade com tomada das decisões públicas, envolvendo tanto a atividade legislativa como as decisões administrativas, priorizando a participação dos cidadãos na formação das políticas, numa estratégia de gestão compartilhada (HERMANY, 2006).

No mesmo sentido, Sanson (2013) defende que as políticas sociais, considerando seus objetivos e finalidades de maior amplitude, devem, em todas as suas etapas de realização, contar com ampla participação popular visando a efetividade de suas medidas.

Percebe-se, pela teoria apresentada, que a formulação de políticas públicas sociais possui maior complexidade como decorrência dos seus objetivos de difícil implementação,

assim como possuem um grupo maior de atores envolvidos e maior controle por parte da sociedade. Essas particularidades, de extrema relevância para os analistas de políticas públicas, precisam ser consideradas ao analisar os programas governamentais para efetivação dessas políticas.

A discussão teórica apresentada neste subcapítulo auxilia na compreensão do aspecto mais social, político e do campo da administração pública do fenômeno estudado, porém, é necessário discutir a interface entre políticas públicas e o direito, o que será realizado no próximo subcapítulo.

2.2 Direito e políticas públicas

O processo de políticas públicas pressupõe, na grande maioria dos casos, a utilização da estrutura estatal para a sua existência. Partindo-se dessa premissa, vislumbra-se forte relação entre o direito e as políticas públicas. Se cabe ao Estado, com sua burocracia, a realização das políticas públicas, sobretudo em larga escala, esta necessita considerar a regulamentação jurídica da estrutura e da atividade estatal, como forma de atuar com maior segurança.

Tal constatação torna-se ainda mais evidente considerando a tradição jurídica brasileira, com apego a amplas e detalhadas regulamentações legais da atividade estatal que alcançam desde o seu objetivo, como ocorre nas normas programáticas, ou seja, normas que determinam metas a serem perseguidas pelo Estado, até a forma de execução das atividades, como ocorre com as normas de processo administrativo, prerrogativas do poder público, regulamentações do poder de polícia, entre outros.

Nesse contexto, alguns teóricos têm buscado definir as áreas de interseção entre o estudo do direito e o estudo das políticas públicas, como forma de entender melhor a atuação estatal e subsidiar a efetivação dos seus objetivos (BUCCI, 2006).

Bucci (2006) lembra que o surgimento dos direitos sociais trouxe novos desafios e perspectivas para o direito e para as políticas públicas, e que é nesse momento que a interseção entre os dois campos de estudo começa a tomar corpo. A autora ressalta que a necessidade de prestação positiva do Estado perante seus cidadãos cria o paradigma do Estado Intervencionista que, em conjunto com a positivação desses direitos em normas constitucionais, traz para o campo do direito as políticas públicas.

Ainda para Bucci (2002), a construção do direito administrativo brasileiro, inspirada no modelo francês, teve como grande mérito desenvolver instrumentos para garantia dos cidadãos contra a arbitrariedade governamental, destacando, porém, que essa construção de cunho liberal tem sua parcela de responsabilidade pela baixa efetividade do Estado brasileiro.

Nesse contexto, Bucci (2002) afirma que as instituições não estão preparadas para proporcionar uma atuação positiva da administração e que para mudança desse cenário seria necessário repensar o direito administrativo construído, com maior interdisciplinaridade, especialmente com a ciência da administração, para a formação de uma cultura nacional de administração pública juridicamente fortalecida.

Para Mello (2008, p.29), o direito administrativo é o ramo do direito público que regulamenta a “função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham”. O autor ensina tratar-se de ciência que busca estudar os princípios e regras relacionadas à administração pública, muitas delas previstas diretamente na Constituição.

A tradição jurídica brasileira tem se limitado a tratar da estrutura administrativa como mero executor de tarefas, disciplinando suas formalidades e processos, sem grande preocupação com os objetivos que fundamenta a própria existência da burocracia (MELLO, 2008; EMERIQUE et al, 2016). Nesse mesmo sentido, Coutinho (2013) afirma que o ensino jurídico não se preparou para formar profissionais com capacidade de estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental.

Para Comparato (1989), não se pode analisar o modelo de funcionamento de um determinado Estado sem partir da visão de mundo escolhida por sua sociedade, porém, de qualquer forma, independente da ideologia escolhida, a realização dos objetivos estatais passa, necessariamente, pelas instituições estatais e de interesse público, ou seja, pela burocracia.

No caso do chamado Estado social, no qual se busca implementar direitos ainda mais complexos e de difícil efetivação, é necessária a superação do *government by law*, ligada ao Estado liberal, pelo *government by policies*, trazendo a política para o centro da ação estatal, supondo o maior levantamento de informações, desenvolvimento de técnicas previsionais e a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar forças e recursos para sua execução (COMPARATO, 1989).

Bucci (2006) afirma que definir políticas públicas como um campo do estudo jurídico é um movimento que representa uma abertura do direito para a interdisciplinaridade, uma forma de dar nova força e sentido a institutos tradicionais ao restabelecer o contato com outras áreas

do conhecimento. O direito não pode ser considerado um sistema completo e fechado em si mesmo, sendo necessário que abra o diálogo para outras ciências (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014).

No mesmo sentido, Smanio (2013) ressalta que para que haja adequada efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado, a compreensão das políticas públicas passa, necessariamente, pela teoria jurídica, sendo relevante, em consequência, o esclarecimento da relação entre direito e política. O autor prossegue esclarecendo que as decisões políticas são sempre realizadas, legitimadas e delimitadas pelo direito: a "(...) ordem jurídica como fruto do poder político, que por sua vez recebe a legitimação e a formatação de seu exercício dessa mesma ordem jurídica (...)"(SMANIO, 2013, p. 6).

Para Veloso (2014), a efetivação dos direitos sociais passa pela adequada compreensão dos institutos jurídicos relacionados com uma determinada política pública, defendendo que a ausência dessa compreensão é uma das causas dos conflitos entre o poder executivo e o poder judiciário e influencia diretamente no êxito da política em desenvolvimento.

Bucci (2002) afirma que, para aceitar essa perspectiva, é preciso superar um dos grandes paradigmas do direito administrativo brasileiro, a separação entre a administração e a política. Para a autora, a realidade fática não condiz com a visão de que a atividade burocrática é essencialmente técnica e, da mesma forma, assim seria o direito administrativo brasileiro, sendo necessário repensar a atuação da máquina estatal.

É necessário que o direito administrativo não se resuma à aplicação imparcial de normas, devendo, em verdade, incorporar a importância de outras noções, como o enfoque baseado no problema, os objetivos que se pretende alcançar, as prioridades e os princípios em torno da questão (BUCCI, 2002)

Perez (2009) defende uma nova visão do direito administrativo, ressaltando a necessária superação do paradigma weberiano de organização da administração pública para um novo modelo no qual a tutela da administração sobre a sociedade seja superada pela orientação, persuasão e ajuda do Estado, sempre com participação popular.

Comparato (1997) defende que a dificuldade na aceitação da política pública, entendendo essa como programa de ação, como parte relevante no ato de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro, dá-se, fundamentalmente, por não se tratar de ato nem norma, objetos habituais do trabalho dos juristas. Segundo o autor, a política pública engloba os atos e normas como seus componentes, porém não se resume a eles, sendo,

essencialmente, atividade, ou seja, atos e normas tendentes à realização de um objetivo determinado, mais claramente: sua finalidade.

Ou seja, o direito não deve ser mais visto como algo voltado a ordenar o já estabelecido, mas, sim, ordenar o presente no sentido de alcançar um futuro almejado e, para alcançar esse futuro, o caminho são as políticas públicas que precisam não apenas das tradicionais normas de conduta e de organização, mas também diretrizes e metas a serem alcançadas (MASSA-ARZABE, 2006).

No mesmo sentido, Coutinho (2013) alerta que predomina uma visão fragmentada no direito que impõe limitações severas à compreensão das políticas públicas como programas com objetivos a serem perseguidos. O autor destaca que, para que tenham sucesso, as políticas públicas precisam de certa flexibilidade e revisibilidade, já que estão em permanente processo de implementação e avaliação. Para ele, a ação estatal não pode ser analisada apenas sob o prisma do ato administrativo, estático e deslocado da sua finalidade, como ensinam as lições tradicionais do direito administrativo.

Corroborando o entendimento, Veloso (2014) critica o direito administrativo brasileiro por este ter se tornado um fim em si mesmo, quando deveria se tratar de um instrumento para concretização da Constituição. O autor prossegue destacando que o direito deve aprender com as demais ciências sociais, e estas devem ser influenciadas pelo direito, como num sistema de vasos intercomunicantes.

Conforme defendido por Bucci (2002), quanto mais se conhece acerca da política pública, não apenas seus atos e normas, mas especialmente sua finalidade, maior será a efetividade de um programa governamental. Trata-se de constatação especialmente aplicada às políticas sociais, tendo em vista ser necessário, conforme se verifica na teoria já apresentada, um sistema intrincado de estruturas organizacionais, recursos e institutos jurídicos que precisam ser corretamente entendidos e operacionalizados para uma ação bem-sucedida.

Bercovici (2006) alerta para a necessidade de repensar o que chama de mito da neutralidade da administração pública, defendendo que, modernamente, não é mais possível entender a administração pública como simplesmente apolítica e técnica, gerando excessos de formalismos e dificultando a execução do interesse público.

A aproximação entre direito e política, em verdade, não deve causar qualquer estranhamento tendo em vista que sempre estiveram ligados, porém, atualmente, essa ligação se mostra ainda mais evidente, considerando que as políticas públicas se encontram, de fato,

inscritas no direito e que são regulamentadas e estruturadas em uma multiplicidade de instâncias de jurisdição (MASSA-ARZABE, 2006).

Trata-se, porém, de um equilíbrio delicado. A política se espalha, quase que inevitavelmente, pela administração, porém, cabe às instituições limitar essa influência ao objetivo fundamental da burocracia: o interesse público. Quando aqui se trata de política, não se está defendendo influências político-partidárias ou de cunho pessoal, mas, sim, a política voltada ao interesse público e aos objetivos determinados na ordem constitucional.

Confirmando o entendimento, Bucci (2002) defende que da mesma forma que a política se entranha na atividade administrativa, as questões jurídicas são parte essencial do processo de políticas públicas, o que ajudaria na garantia da sua viabilidade jurídica, requisito inafastável para o cumprimento de normas e regras estabelecidas. Ainda segundo a autora, é indispensável aos agentes públicos envolvidos nesse processo o conhecimento acerca de um sistema extremamente complexo de princípios e regras jurídicas que impõem condicionamentos aos seus atos, como as formas de organização da administração, contratação de funcionários ou regras orçamentárias.

Bucci (2006) ensina que as políticas públicas são, muitas vezes, positivadas por meio de instrumentos jurídicos como a própria Constituição, Leis, Decretos, Portarias, Orientações Normativas, entre outros, que serão, necessariamente, objeto de análise e de direcionamento pelos gestores públicos na realização do programa. Ou seja, políticas públicas são "programas explicitados e implementados sob o influxo da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas diretamente pela Carta [constitucional], cuja normatividade cumpre ao administrador (...) positivar" (FREITAS, 2015, p. 124).

Nesse mesmo sentido, segundo Coutinho (2013, p. 3):

Um sem-número procedimentos mediados por códigos, leis, decretos, regulamentos, portarias, circulares e outras espécies de normas é diariamente movimentado no dia-a-dia das políticas públicas. Os juristas, por isso, são a todo o tempo solicitados a opinar e decidir sobre problemas que surgem em suas diferentes fases, defendê-las ou questioná-las judicialmente, responder consultas e dirimir dúvidas sobre as mais diversos expedientes e providências que as envolvem.

Coutinho (2013) prossegue esclarecendo que a intromissão do direito nas políticas públicas pode se dar em quatro dimensões: direito como objetivo: entendendo que as normas jurídicas estabelecem objetivos a serem perseguidos pela ação estatal; direito como arranjo

institucional, considerado que as normas jurídicas organizam e estruturam a atividade administrativa; direito como ferramenta, considerando que a ordem jurídica cria e regulamenta instrumentos para a realização das políticas públicas; e o direito como vocalizador de demandas, considerando a existência de normas jurídicas regulamentando a participação e o controle social.

Defendendo entendimento semelhante, Emerique et al (2016) afirmam que a concretização das políticas públicas constitucionalmente vinculadas e o desenho de políticas compatíveis com os direitos fundamentais depende, cada vez mais, da atuação de operadores jurídicos, numa interação que contribui para a formação de um diálogo entre o direito e a política.

Como consequência da intersecção entre direito e políticas públicas, a teoria tem desenvolvido um conceito para políticas públicas em direito, sendo o mais conhecido o proposto por Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O conceito destaca duas características fundamentais das políticas públicas. A primeira é a qualidade de programa e ação, ou seja, trata-se de ação ou omissão estatal planejada para alcançar determinado objetivo. A segunda é a condição de processo, ou seja, trata-se da concretização de um conjunto de atos administrativos voltados para a realização de um objetivo.

A atuação estatal transcorre na esfera jurídica e, especialmente, através da esfera jurídica, que condiciona e regula a ação do Estado, sendo indispensável conceituar as políticas públicas como fenômeno jurídico (SMANIO, 2013). Nesse contexto, resta evidenciado que, assim como a política não pode ser desconsiderada pelos operadores do direito, o direito é parte fundamental da vida dos gestores públicos.

Sintetizando a teoria apresentada, defende-se que o direito administrativo deve entender que suas instituições existem para tornar efetiva a atuação estatal de acordo com os objetivos socialmente definidos, atividade que, atualmente, está centrada no conceito de políticas públicas. Já a administração pública deve reconhecer que necessita das instituições do direito

para sua concretização, especialmente no que se refere à segurança jurídica da ação estatal, sendo fundamental o reconhecimento dessa simbiose para que o Estado possa alcançar seus objetivos.

A relação entre direito e políticas públicas traz como uma das suas principais consequências a ocorrência de controle das políticas públicas por parte do poder judiciário. O tema é bastante controverso e vem sendo amplamente debatido no âmbito do direito (BUCCI, 2006; COUTINHO, 2013), porém ainda não suficientemente aprofundado no campo da administração pública (BARREIRO; FURTADO, 2014).

O fenômeno da interferência do poder judiciário no processo de políticas públicas tem sido chamado de judicialização, entendido como "um fenômeno político, social, jurídico em que se observa a crescente expansão da atuação do poder judiciário sobre esferas antes adstritas apenas ao espaço político-partidário ou ao cenário individual" (BARREIRO; FURTADO, 2015, p.297).

É clássica a ideia de que, em regra, não caberia ao judiciário atuar na conformação de políticas públicas por tratar-se de atividade de competência do poder executivo, segundo diretrizes definidas no âmbito do poder legislativo, em interpretação decorrente da ideia clássica de separação dos poderes (BUCCI, 2006).

Comparato (1997) lembra que a Constituição de 1934, inclusive, negava, expressamente, que o poder judiciário conhecesse de questões exclusivamente políticas, porém, conforme alerta o autor, já nessa época a interpretação literal desse dispositivo não poderia ser considerada, sob pena de amesquinamento do judiciário brasileiro.

O entendimento de que o poder judiciário não possui competência para adentrar nas questões políticas está em processo de superação, seja na teoria, seja na prática judiciária, sendo cada vez mais comum que políticas públicas definidas pelos poderes legislativo e/ou executivo sejam objeto de controle, e, até mesmo, modificação pelo poder judiciário.

Alguns teóricos, inclusive, defendem a necessidade de repensar as funções tradicionais do Estado, fundamentando sua legitimidade não mais apenas na soberania popular, representada pelo parlamento e pelo executivo, mas também na realização das finalidades coletivas previstas constitucionalmente, havendo uma relativização do princípio da separação dos poderes (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014). Nesse mesmo sentido, Capano (2013) defende a necessidade de ajustes e aperfeiçoamentos no modelo tradicional de tripartição dos poderes como forma de possibilitar a efetivação dos direitos consagrados na Constituição.

Atualmente, o debate tende a reconhecer a impossibilidade de afastar a análise do poder judiciário em razão da disposição constitucional que prevê o princípio da inafastabilidade da jurisdição, literalmente determinando que nenhuma lei poderá excluir da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de direito (BUCCI, 2006), caminhando o debate para os limites desse controle.

Comparato (1917) afirma que a análise realizada pelo poder judiciário tem considerado não apenas o confronto das políticas com os objetivos constitucionalmente vinculantes, mas também o contraste com as regras que estruturam o desenvolvimento da atividade em julgamento. Segundo o autor, o reconhecimento judicial de inconstitucionalidade de uma política governamental pode ocorrer tanto em razão da sua finalidade, quanto pela utilização de meios inadequados para sua realização.

Salles (2006) defende que a relação do poder judiciário com as políticas públicas não pode ser vista como algo anormal tendo em vista que ela deriva diretamente da relação entre direito e políticas públicas. Para ele, a atuação estatal é pautada pelo ordenamento jurídico, transformando o poder judiciário em palco de disputas envolvendo políticas públicas, como meio de efetivar os objetivos sociais incorporados ao ordenamento jurídico.

Ressalte-se, porém, que não se pretendeu, na presente pesquisa, alimentar o debate jurídico acerca da possibilidade ou não, e em que medida, o judiciário poderia realizar o controle das políticas públicas. As questões jurídicas estão postas e são amplamente debatidas na teoria do direito e na jurisprudência. A pesquisa buscou analisar os efeitos desse controle sobre o processo de políticas públicas, sob o ponto de vista da administração pública, ou seja, buscou-se analisar como esse fenômeno influencia a atuação estatal por meio das políticas públicas.

Independentemente de aprofundamento nas questões jurídicas envolvidas, o que se percebe é que as questões políticas e sociais não são mais decididas apenas pelas instâncias políticas tradicionais, tendo havido inclusão do poder judiciário no processo, deixando este de ser um departamento essencialmente técnico, para desempenhar um papel político (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014).

Analisando especificamente a atuação do Supremo Tribunal Federal, Ribas e Souza Filho (2014), como resultado da análise das decisões da Corte, defendem que esta assumiu posição ativa na proteção e efetivação de direitos fundamentais, adquirindo um caráter político em sua atuação. Engelmann e Cunha Filho (2013) chegaram a mesma conclusão ao analisar as

decisões da corte acerca do direito à saúde. Wang et al. (2014) e Travassos et al. (2013) também demonstraram, por meio de estudos empíricos, a interferência de decisões judiciais no desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse sentido, Barroso (2012) afirma que, após a segunda guerra mundial, verificou-se, na maioria dos países ocidentais, avanços da jurisdição constitucional sobre os espaços antes reservados à política realizada no poder legislativo e no poder executivo, fundamentada no voto popular, representando um fenômeno de fluidez da fronteira entre justiça e política.

Ainda segundo Barroso (2012), o caso brasileiro é especialmente representativo desse fenômeno, em razão da extensão e volume que tem alcançado como decorrência da redemocratização do país, aumentando a demanda de justiça pela sociedade, da nossa constitucionalização abrangente, em razão da grande quantidade de matérias reguladas pela Carta, e da forma de estruturação do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, com ampla legitimidade e variedade de instrumentos.

Barreiro e Furtado (2015), reconhecendo a existência de interferência do Poder judiciário no ciclo de políticas públicas, defendem que a administração pública precisa se preparar para dialogar com esse novo ator, inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas, criando um ciclo de políticas públicas judicializado, defendendo uma visão mais abrangente do problema e ressignificando o modelo.

Nesse ponto, é importante destacar que a participação do poder judiciário no ciclo de políticas públicas interfere na sua segurança jurídica. Ferreira Filho (1994) destaca que a existência de diversos juízos competentes para uma mesma questão e a possibilidade de decisões contraditórias é uma causa de insegurança jurídica, trazendo prejuízos para a ação estatal.

No mesmo sentido, Carrenho e Sanches (2017) defendem que o poder judiciário politizado, referindo-se ao fenômeno da judicialização, é uma das principais causas de insegurança jurídica presente no Estado Democrático de Direito brasileiro, argumentando que tal prática permite que um órgão estritamente jurídico passe a exercer funções políticas, culminando com a instalação de um Estado instável.

A interseção entre o direito e as políticas públicas aqui apresentada, especialmente a percepção de que o direito é fundamento e condicionante da ação estatal, traz para a discussão a relevância da segurança jurídica na realização dos atos administrativos.

A segurança jurídica está relacionada à estabilidade, previsibilidade e confiabilidade da atuação estatal no que se refere ao ordenamento jurídico (CARVALHO FILHO, 2015; MELLO, 2010). Ou seja, as consequências jurídicas dos atos administrativos devem ser previamente determinadas, o que possibilita o trabalho de planejamento da ação estatal.

Strätz (2018) relembra que a noção de segurança jurídica aparece em nossa Constituição em diversos momentos, sendo um desdobramento do próprio conceito de Estado Democrático de Direito, do princípio da legalidade, da proteção ao direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, por exemplo. O autor ressalta que todo Estado de Direito deve garantir previsibilidade e estabilidade, ainda que mínima, e isso só se torna possível quando o ordenamento jurídico, ou seja, as normas jurídicas de um determinado Estado, possui inteligibilidade e vinculatividade.

Brandelli (2014) acrescenta que a segurança jurídica significa a proteção à confiança, possibilitando que as pessoas possam confiar no direito de forma a planejar suas atividades e antecipar as consequências dos seus atos, permitindo o conhecimento do que é ou não permitido e uma programação racional de longo prazo.

Porém, Brandelli (2014) ressalta que a interpretação do princípio da segurança jurídica não pode se resumir à simples aplicação literal da lei, destacando que é necessário que se encontrem formas seguras de utilização do ordenamento jurídico que possibilitem a adaptação à realidade social. O autor também defende que não existe segurança jurídica absoluta, estando ela sujeita à conflitos com outros princípios e ponderações racionais, sendo resultado de um trabalho de construção a partir da interpretação do direito posto.

Strätz (2018) destaca que a previsibilidade da Lei, por si só, não é suficiente para assegurar a forma como a mesma será aplicada, tendo em vista que não é possível antecipar, por completo, como será a interpretação daquela norma pelos juízes e tribunais. Essa constatação é ainda mais forte quando se trata de políticas públicas sociais, tendo em vista a complexidade e variedade de alternativas e interpretações possíveis.

Nesse ponto, estamos diante de uma limitação na teoria. A análise do princípio da segurança jurídica na ciência do direito tem sido realizada, primordialmente, como mostram as referências aqui apresentadas, sob a perspectiva do administrado, ou seja, como um instrumento de proteção dos indivíduos em face do poder estatal. Porém, no Estado Democrático de Direito, não somente os indivíduos possuem suas ações reguladas pelo ordenamento jurídico, a

administração pública também deve se submeter ao ordenamento jurídico e às decisões e interpretações do Estado-Juiz, sendo beneficiária do princípio da segurança jurídica.

A limitação do Poder Estatal ao ordenamento jurídico, implica na impossibilidade de atuação desconectada da sua regulamentação jurídica, ou seja, não pode mais o Estado escolher discricionariamente os caminhos a serem percorridos, sob pena de ser impedido por diversas instituições de controle e de resguardo da juridicidade. Da mesma forma que um empresário, por exemplo, precisa de previsibilidade e estabilidade do ordenamento jurídico para o desenvolvimento de suas atividades, a administração pública também precisa desses atributos para desenvolver adequadamente suas atribuições constitucionais, especialmente no que se refere à efetivação dos direitos sociais, sempre complexos e com expressiva variedade de alternativas.

Analisando a teoria apresentada, percebe-se que a segurança jurídica no desenvolvimento das políticas públicas é um atributo necessário à ação administrativa, possibilitando que a atividade estatal seja juridicamente previsível, confiável e estável, e, como consequência, mais efetiva. É relevante destacar que a caracterização da segurança jurídica no desenvolvimento de políticas públicas está umbilicalmente ligada ao correto entendimento do papel dos agentes do sistema de justiça no processo.

Conforme já apresentado, um dos atores do sistema de justiça são os órgãos de advocacia pública, porém, é necessário o aprofundamento do tema para avançar no conhecimento acerca do processo de políticas públicas no Brasil.

Viera Júnior (2009), ao analisar a participação da advocacia pública no ciclo de políticas públicas, destaca que é necessário conferir suporte jurídico à criação normativa que preveja o dever do Estado na oferta de bens e serviços públicos para a população. O autor conclui que a missão dos órgãos de advocacia pública é conferir segurança jurídica às políticas públicas, entendendo como segurança jurídica a definição das melhores alternativas para a concretização dos direitos assegurados na Constituição.

Nobre Júnior (2014), aderindo ao pensamento, defende que, a despeito de o advogado público não estar enquadrado no núcleo político do Estado, cabe a ele assessorar juridicamente esse núcleo, sendo imprescindível que esse assessoramento aconteça na elaboração de políticas públicas, adequando-as às normas constitucionais, proporcionando legitimidade para as ações estatais e atuando na sua defesa judicial.

Ainda destacando a participação da advocacia pública no processo de políticas públicas, Strätz (2018) defende que a Advocacia-Geral da União desempenha papel fundamental na missão de conferir sustentação jurídica para as políticas públicas e para as normas democraticamente aprovadas.

Cabral (2018) complementa defendendo que a atuação da advocacia pública é necessária para a formatação de políticas públicas alinhadas com o texto constitucional, como forma de assegurar o mínimo de certeza dos rumos a serem seguidos pelo Estado e resguardar os direitos individuais dos cidadãos. Para ele, essa previsibilidade só ocorre quando as decisões e escolhas políticas são bem fundamentadas juridicamente.

Porém, estes estudos acerca do papel da advocacia pública no processo de políticas públicas possuem limitações. São todos estudos teóricos que, fundamentalmente, analisam a regulamentação jurídica da atuação da Advocacia-Geral da União, sem análise da realidade fática, o que se pretendeu fazer no presente estudo como forma de aprofundar o conhecimento da matéria.

Dessa forma, entende-se que a participação da advocacia pública no processo de formulação de políticas públicas ainda não foi suficientemente estudada pela comunidade científica, especialmente no campo da administração pública e de forma empírica, razão pela qual foi realizada a presente pesquisa. No próximo capítulo, será explicitado o método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

3 MÉTODO

A pesquisa é uma atividade realizada com intuito de investigar problemas teóricos ou práticos utilizando-se de processos científicos (CERVO et al., 2007). O presente capítulo apresenta o método utilizado para a realização da pesquisa e para alcançar as respostas ao problema apresentado.

3.1 Tipo e desenho de pesquisa

A pesquisa realizada se caracteriza por ser aplicada, empírica descritiva, qualitativa e transversal. Quando ao escopo do estudo, trata-se de pesquisa aplicada considerando que visa solucionar um problema identificado no âmbito da administração pública federal e seus resultados poderão ser aplicados na organização estudada, a Advocacia-Geral da União (GIL, 2010).

Trata-se de pesquisa de natureza empírica, tendo em vista que se analisou o fenômeno estudado por meio da coleta e análise de dados, buscando-se solucionar o problema com a integração da teoria estudada com a realidade investigada. No que se refere ao delineamento da pesquisa, ela é descritiva por buscar descrever o fenômeno estudado, qual seja, o papel da AGU no processo de políticas públicas (GIL, 2010).

A abordagem da pesquisa é qualitativa em razão da complexidade do fenômeno estudado, que não pode ser compreendido apenas por meio de números, tendo sido necessária a utilização de coleta de dados, análise de textos e entrevistas com interpretação pessoal dos achados (CRESWELL, 2010). O trabalho analisou o fenômeno estudado considerando o seu contexto, envolvendo um caráter interpretativo, como forma de entender e analisar a realidade (SILVA et al., 2016). Em relação ao recorte temporal, a pesquisa é do tipo transversal tendo em vista que será realizada em apenas um momento do tempo, sem comparações temporais do objeto estudado.

3.2 A Advocacia-Geral da União

Como forma de analisar adequadamente a participação da advocacia pública no processo de políticas públicas, a pesquisa analisou a atuação da Advocacia-Geral da União, órgão de advocacia pública da esfera federal.

A Advocacia-Geral da União foi criada pela Constituição de 1988 com as funções de representar a União, judicial e extrajudicialmente e realizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo (BRASIL, 1988). A organização é classificada pela Carta como uma das funções essenciais à justiça, juntamente com o ministério público e a defensoria pública.

Tem-se, assim, a AGU como órgão responsável por realizar a defesa judicial e extrajudicial dos atos administrativos da União e realizar o assessoramento extrajudicial, como responder consultas jurídicas ou orientar processos de compras públicas, por exemplo, do poder executivo federal.

A Constituição divide a atuação da AGU em duas grandes categorias: a defesa judicial e extrajudicial e a consultoria jurídica. A divisão se refletiu na estruturação do órgão, que possui departamentos especializados em cada uma dessas atividades, destacando-se, para fins da presente pesquisa, a Consultoria-Geral da União, responsável pela consultoria e representação extrajudicial e a Procuradoria-Geral da União, responsável pela representação judicial (BRASIL, 1973).

Essa divisão se mostra útil para a presente pesquisa tendo em vista estarem ligadas a fases distintas do processo de políticas públicas. Em regra, a consultoria jurídica estará relacionada à formulação da política pública, tendo em vista atuar antes da ação estatal ser efetivada. Já a defesa judicial está relacionada à implementação da política tendo em vista que, comumente, a judicialização ocorre após a ação estatal iniciar seus efeitos.

O sítio eletrônico da organização destaca essas funções:

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União (AGU) se dá por meio do assessoramento e orientação dos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por elas praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro.

(...)

No exercício dessas importantes funções, sobressai a atuação que tem o dever de dar formatação jurídico-constitucional às políticas públicas, de forma a preservar os direitos e garantias fundamentais do cidadão e, em última análise, prevenir o surgimento de litígios ou disputas jurídicas.

A representação judicial é exercida em defesa dos interesses dos referidos entes nas ações judiciais em que a União figura como autora, ré ou ainda, terceira interessada. A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da própria União, Estados ou Municípios. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

A Advocacia-Geral da União é, assim, a organização estudada para responder os objetivos apresentados. Igualmente, fez parte da pesquisa a interface da AGU com outros órgãos, quais sejam, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e a Casa Civil da Presidência da República, principais órgãos governamentais participantes do programa. Conforme já adiantado anteriormente, foi utilizado o instrumento do estudo de caso para análise adequada do fenômeno, o que se apresentará no próximo subcapítulo

3.3 Estudo de caso: Programa Mais Médicos

O método de pesquisa do estudo de caso é usado em variadas situações como forma de ampliar os conhecimentos acerca de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados, sendo útil para entender fenômenos sociais complexos, possibilitando que pesquisadores retenham características holísticas e significativas de fenômenos reais (YIN, 2010). Ciente disso, foi utilizado o método de estudo de caso para entender o fenômeno em questão. A complexidade o objeto da pesquisa impediu que ele fosse estudado de forma generalista, sendo necessária a definição de um caso a ser analisado.

Criado por meio da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, o programa Mais Médicos foi desenvolvido com o objetivo de solucionar o grave problema da dificuldade de disponibilização de profissionais médicos, especialmente na atenção básica, nas localidades mais carentes e pouco estruturadas do país (BRASIL, 2015).

Para solucionar a questão, o programa foi estruturado em três eixos principais (BRASIL, 2015). O primeiro diz respeito ao que se chamou de “provimento emergencial”. Este eixo consistente na criação de um processo de contratação de profissionais médicos, inclusive com possibilidade de contratação de estrangeiros ou médicos brasileiros formados em outros países

ainda que sem registro ou diploma validado no país. Tais profissionais seriam destinados à atuação em atenção básica nas localidades previamente determinadas pelo programa, considerando-se a necessidades de distribuição geográfica desses profissionais.

O segundo eixo diz respeito à requalificação das unidades básicas de saúde (UBS) e consiste na alocação de recursos para construir, reformar ou ampliar UBS do país com o objetivo de proporcionar condições adequadas de atendimento à população, em parceria com os governos municipais.

Por fim, o terceiro eixo está relacionado à formação médica no país, destacando-se as seguintes ações: novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de medicina, determinação de utilização de 30% do período de internato em atendimento de atenção básica e serviços de urgência do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecimento de avaliação de aprendizado dos estudantes ao longo do curso, ampliação das vagas de graduação orientada pelas necessidades locais e ampliação das vagas em residência médica.

Para efetivação dos objetivos do programa foi criada uma complexa rede com participação do Ministérios da Saúde, Educação, Planejamento, Orçamento e Gestão, Defesa, Relações Exteriores, Previdência, Trabalho; da Casa Civil; do Branco do Brasil; da Polícia Federal; Prefeituras Municipais e a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) (BRASIL, 2015).

Algumas informações ajudam a entender o alcance e a relevância do Programa Mais Médicos. Em um relatório de avaliação dos dois primeiros anos da política, divulgado pelo Ministério da Saúde, apresentou-se que a ação garantiu a permanência de 18.240 médicos nas Unidades Básicas de Saúde em todo o País e foi responsável por levar assistência para aproximadamente 63 milhões de pessoas. Também foi informado que 4.058 municípios foram beneficiados, 72,8% de todas as cidades do Brasil, além de 34 distritos indígenas (BRASIL, 2015).

O documento relatou que, em decorrência do programa, foram autorizadas novas vagas em curso de medicina em 81 municípios em 24 estados e no Distrito Federal. Isso significou a abertura de 47 novos cursos, com a expansão de 5.088 vagas. Foi apontado que o programa modificou a distribuição das vagas no país, passando a haver mais vagas disponíveis em cidades do interior do que nas capitais (BRASIL, 2015). Quanto à residência médica, o Ministério da Saúde informou que, nos primeiros dois anos, o número de vagas aumentou de 2.546 para 6.535 (BRASIL, 2015).

Pinto et al (2017), em pesquisa realizada acerca do Programa Mais Médicos, apontam que o programa resultou no aumento de 10,7% de crescimento do número de médicos em atuação no Brasil. Os autores defendem que a política é a maior iniciativa já realizada no País e uma das maiores do mundo para enfrentar os problemas de atenção básica na saúde.

Esses dados ajudam a demonstrar a complexidade e grandeza do programa, com repercussões na quase totalidade dos municípios brasileiros, o que também justifica sua escolha para realização da presente pesquisa.

O programa foi de grande importância durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef tendo sido desenhado com a participação de vários agentes do governo federal, governos subnacionais e até mesmo agentes internacionais, com atuação em larga escala, envolvendo quase todo o país. Ressalte-se que o programa possui relevante complexidade jurídica, o que, presumiu-se, implicava na participação da AGU no processo de formulação.

Nesse sentido, a despeito de não ser possível realizar generalizações por meio de um estudo de caso, entende-se que o programa estudado possui representatividade em relação ao objeto da pesquisa por se tratar de ação do governo federal com complexidade jurídica e relevância pública e política.

Para efetivação do objetivo de pesquisa também foram realizados procedimentos para coleta de dados, apresentados a seguir.

3.4 Coleta de Dados

A coleta de dados é parte fundamental da pesquisa empírica. Por meio dela o pesquisador terá acesso às informações necessárias para estudar o fenômeno objeto da pesquisa e buscar as soluções para o problema apresentado.

Os dados estudados podem ser primários, quando são produzidos pelo próprio pesquisador, ou secundários, quando os dados já estavam disponíveis para análise. A presente pesquisa utilizou dos dois tipos de dados.

Foram utilizados dois instrumentos para coleta de dados: pesquisa documental e entrevista individual semi-estruturada. Compreende-se como pesquisa documental a identificação, verificação e apreciação de documentos, primários ou secundários, que possuam elementos para entender o fenômeno estudado (MOREIRA, 2009). A pesquisa documental foi

utilizada para levantar as manifestações jurídicas emitidas pela AGU no programa objeto do estudo de caso. A análise dessa documentação foi necessária para entender o papel da AGU, tendo em vista que, por meio dela, foi possível compreender as competências, utilidade e efetividade da sua atuação.

Para alcançar os objetivos do estudo, também foram analisados os processos judiciais referentes à Ação Direita de Inconstitucionalidade intentada pela Associação Médica Brasileira em face do Programa Mais Médicos, a Ação Civil Pública ajuizada pelo Conselho Federal de Medicina na Justiça Federal do Distrito Federal, o Pedido de Suspensão de Limitar proposto pela AGU perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, os processos administrativos de elaboração da Medida Provisória n. n. 621/2013 e outros documentos oficiais produzidos pela AGU e pelos demais órgãos participantes do programa.

Em complementaridade à pesquisa documental, foram ouvidos participantes do fenômeno estudado, por meio de entrevistas individuais semi-estruturadas. A entrevista é uma técnica qualitativa que busca investigar um assunto a partir de informações, percepções e experiências de agentes participantes ou conhecedores do fenômeno estudado para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada (DUARTE, 2009).

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998) ensinam que, em razão da sua natureza interativa, a entrevista permite tratar, de forma aprofundada, temas complexos, como ocorre no presente estudo. Trata-se de instrumento que, no seu desenvolvimento, possibilita “identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada”. (DUARTE, 2009, p. 63.)

Nesta pesquisa, as entrevistas foram indispensáveis para a satisfação dos objetivos propostos, especialmente tendo em vista a complexidade do fenômeno estudado. O papel da AGU no processo de políticas públicas não pode ser analisada apenas considerando os documentos formais produzidos pela organização. Parte importante do assessoramento jurídico é realizado informalmente o que precisa ser investigado com a coleta de informações a partir dos participantes do processo.

Foram realizadas entrevistas de forma semiestruturada, ou seja, foram elaboradas perguntas para serem realizadas aos entrevistados, porém estes puderam responder de forma livre, com suas próprias palavras (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998). O Apêndice A apresenta o roteiro de entrevista utilizado que foi adaptado em razão de

particularidades de cada um dos entrevistados, durante a entrevista, considerando as informações apresentadas.

O roteiro foi elaborado buscando-se relacionar a teoria estudada com os dados a serem apurados. As perguntas nº 1 a 5 se referem ao primeiro objetivo específico. As perguntas n. 6 a 13 se referem ao segundo objetivo específico. Por fim, as perguntas 14 e 15 se referem ao terceiro objetivo. Se buscou, dessa forma, em primeiro apurar dados acerca de como se deu a participação da AGU na formulação do programa, em segundo apurar dados acerca do papel da AGU na formulação do programa, e, por fim, levantar dados acerca dos resultados da participação da AGU para a segurança jurídica do programa.

Para organização dos dados coletados nas entrevistas, dividiu-se os entrevistados em dois grupos: gestores públicos e membros da AGU. Cada grupo contou com um roteiro diferente de entrevista tendo em vista que desempenham papéis distintos no processo de políticas públicas

Em relação aos participantes da pesquisa, é preciso ressaltar que a amostra, em entrevistas em profundidade, não possui significado de representatividade estatística, estando ligada à significação e capacidade de prestar informações confiáveis e relevantes (DUARTE, 2009).

Foi realizada uma seleção intencional de entrevistados identificados a partir da sua relevância e representatividade na relação da AGU com os gestores públicos responsáveis pelo Programa Mais Médicos. Foram selecionados gestores públicos e membros da Advocacia-Geral da União que participaram do processo de elaboração da Medida Provisória que deu origem ao programa.

Para identificação desses agentes, foram analisadas as manifestações técnicas e jurídicas dos processos administrativos que trataram da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, no âmbito dos órgãos da AGU, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, identificando-se os responsáveis por sua elaboração.

Identificados os agentes iniciais, durante a realização dessas entrevistas foram indicados outros agentes relevantes no processo. Foi utilizado, assim, o método conhecido como bola de neve, ou seja, método de amostragem não probabilística com a utilização de cadeias de referências que se inicia com a identificação de “sementes”, por meio da pesquisa documental, e estas indicam outros agentes relevantes para a análise do fenômeno (VINUTO, 2016).

Como resultado, foram identificados 10 potenciais entrevistados que participaram ativamente do processo de elaboração da Medida Provisória. Foram ouvidos 4 membros da AGU que tiveram atuação relevante no assessoramento jurídico na formulação do programa e 3 gestores públicos que participaram diretamente do processo, conforme apresentado no quadro a seguir. Quanto aos outros três possíveis entrevistados, 1 não conseguiu disponibilizar agenda, 1 se recusou a participar da pesquisa, e, quanto ao último, não se conseguiu efetivar contato. Decidiu-se por não indicar a função completa de cada entrevistado para garantir seu anonimato.

Quadro 1 – Entrevistados, conforme função e organização

Entrevistado	Função	Organização
Entrevistado 1	Advogado	Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil
Entrevistado 2	Advogado	Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde
Entrevistado 3	Advogado	Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil
Entrevistado 4	Gestor Público	Ministério da Saúde
Entrevistado 5	Advogado	Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação
Entrevistado 6	Gestor Público	Ministério da Educação
Entrevistado 7	Gestor Público	Ministério da Saúde

Fonte: elaboração própria.

Como forma de facilitar o entendimento do método desenvolvido, apresentam-se os procedimentos realizados considerando cada objetivo específico proposto no quadro a seguir:

Quadro 2 - Procedimentos metodológicos a partir dos objetivos específicos

Objetivos específicos	Procedimentos Metodológicos	Detalhamento
------------------------------	------------------------------------	---------------------

Identificar e descrever as ações da Advocacia-Geral da União na formulação do Programa Mais Médicos.	Pesquisa Documental e Entrevistas.	Análise dos processos administrativos e judiciais relacionados ao programa em que houve participação da AGU por meio de manifestação jurídica. Análise de publicações oficiais sobre o programa. Análise de conteúdo das entrevistas.
Investigar se a participação da Advocacia-Geral da União influenciou a formulação do Programa Mais Médicos;	Entrevistas.	Análise de conteúdo das entrevistas.
Investigar se o desenho do programa contém os requisitos necessários para proporcionar segurança jurídica na sua execução.	Pesquisa Documental e Entrevistas.	Análise dos processos administrativos e judiciais relacionados ao programa e percepção dos entrevistados sobre a participação da AGU na garantia da segurança jurídica. Análise de publicações oficiais sobre o programa. Análise de conteúdo das entrevistas.

Fonte: elaboração própria

No próximo subcapítulo serão apresentadas a categorização e a forma de análise de conteúdo dos dados coletados na pesquisa.

3.5 Categorização e Análise de Conteúdo

Para análise do conteúdo dos dados resultantes da pesquisa documental e das entrevistas realizadas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Bauer (2010) ensina que a análise de conteúdo é um método de análise de texto desenvolvido nas ciências sociais empíricas utilizada

para produzir inferências de um texto para seu contexto social de maneira objetivada, ou seja, com procedimentos sistemáticos, metodicamente explícitos e replicáveis.

A análise de conteúdo dos dados coletados nas entrevistas e pesquisa documental foi desenvolvida por meio de categorias, ou seja, estruturas analíticas elaboradas para reunir e organizar as informações por meio de classificação em temas (DUARTE, 2009), que possibilitaram a interpretação dos dados e a relação com a teoria estudada.

Estas categorias foram elaboradas com base nos objetivos específicos, contemplando a teoria estudada, e nos achados de pesquisa, tendo sido definidas as seguintes categorias:

- Categoria 1: Participação da AGU na formulação do Programa Mais Médicos:
Nessa categoria foi analisada como se deu a participação da AGU no processo de elaboração da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013, os procedimentos de elaboração do texto do ato normativo e o relacionamento da AGU com os gestores públicos.
- Categoria 2: O papel da AGU na formulação do Programa Mais Médicos:
Nessa categoria foi analisada se a participação da AGU descrita na categoria anterior influenciou na formatação final do programa definida na Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013.
- Categoria 3: Segurança jurídica do Programa Mais Médicos e a participação da AGU:
Nessa categoria foi analisada se a participação da AGU proporcionou maior segurança jurídica para o Programa Mais Médicos. A análise da segurança jurídica foi relacionada com o controle da política pública pelo poder judiciário.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados alcançados pela pesquisa a partir da categorização acima definida.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo tratará dos resultados obtidos na pesquisa documental e por meio das entrevistas, conforme explicitado no método, à luz da teoria estudada. A análise será realizada conforme as categorias definidas, relacionadas com os objetivos específicos.

Inicialmente foram analisados e discutidos os dados relacionados à participação da AGU no processo de formulação do Programa Mais Médicos. Após, foram analisadas e discutidas as informações coletadas acerca da influência dessa participação no desenho final do programa definido pela Medida Provisória nº 621 de 08 de julho de 2013. Por fim, as informações coletadas serão analisadas para verificar se a eventual influência da AGU no desenho do programa ajudou a proporcionar segurança jurídica ao evitar intercorrências com o poder judiciário.

4.1 Participação da AGU na formulação do Programa Mais Médicos

Conforme já explicitado anteriormente, a Constituição Federal atribui à AGU a competência de representar a União, judicial e extrajudicialmente, e realizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo (BRASIL, 1988). Dessa forma, a organização deve assessorar juridicamente a administração pública na realização dos seus atos, inclusive na formulação de políticas públicas.

Esta determinação constitucional, pode-se entender, poderia implicar na participação da AGU, como órgão de assessoramento jurídico, na formulação de políticas públicas, considerando que essa atividade requer do gestor a aplicação adequada do ordenamento jurídico que rege a atividade administrativa, ou seja, a própria ação estatal.

Esse entendimento já é reconhecido na organização, que prevê como seu dever dar “formatação jurídico-constitucional às políticas públicas”, ajudando a prevenir o surgimento de litígios (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2018). O mesmo entendimento está explícito em outros documentos produzidos pela AGU, conforme se passa a demonstrar.

O planejamento atualmente em vigor na organização, prevê, em seu mapa estratégico, a viabilização jurídica das políticas públicas e a sua segurança jurídica como um dos impactos da sua atuação para o Estado e a sociedade. Segundo esse planejamento, cabe à AGU

proporcionar segurança jurídica às políticas públicas e defendê-las perante o poder judiciário. (BRASIL, 2018)

A Carta de Serviços da Consultoria-Geral da União, órgão da AGU responsável pela realização de consultoria e assessoramento jurídico, também reconhece a função da organização na concepção, formulação e execução das políticas públicas (BRASIL, 2015b), e explicita a competência na análise da constitucionalidade e legalidade de atos normativos, ressaltando que eventuais ilegalidades podem causar transtornos à efetivação das políticas públicas, como a intervenção do poder judiciário. O documento destaca que o trabalho é realizado em parceria com os gestores públicos.

Percebe-se, a partir da análise destes documentos, existir posição institucionalizada de que a AGU deve participar do processo de formulação das políticas públicas, auxiliando na sua formatação jurídica. Tal entendimento, por sua vez, não é confirmado na teoria acerca do processo de políticas públicas, especialmente na área de administração pública.

Conforme já ressaltado na justificativa da pesquisa, não foi localizada nenhuma publicação, nos últimos dez anos, tratando do papel da advocacia pública, ainda menos especificamente da Advocacia-Geral da União, no processo de políticas públicas no âmbito da administração pública. O mesmo foi constatado na análise da teoria administrativa clássica acerca da matéria, conforme relatado no referencial teórico, que não faz qualquer referência à advocacia pública.

Percebendo esta lacuna na teoria, a presente pesquisa buscou levantar dados que pudessem ajudar a averiguar a participação da Advocacia-Geral da União no processo de formulação do Programa Mais Médicos, para verificar se o entendimento institucional acima demonstrado, de que é função da AGU auxiliar os gestores públicos na formulação de políticas, efetivamente, ocorreu no caso estudado.

Para demonstração do fenômeno, foram realizados levantamento de dados documentais e entrevistas, conforme já apresentado no método, analisados nos próximos parágrafos.

Inicialmente, é relevante destacar que, por meio da Lei de Acesso à Informação, foi possível analisar os processos administrativos nos quais foi materializado o ato normativo que originou o Programa Mais Médicos, ou seja, a Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013.

Procedimentalmente, a elaboração de um ato normativo é realizada por meio de um processo administrativo no qual são anexados todos os documentos referentes àquele ato, como, por exemplo, a minuta, suas alterações, as manifestações técnicas da área interessada, na qual

são analisadas a viabilidade, utilidade e efetividade daquela proposta e a aderência com o planejamento do Estado, por exemplo.

Neste mesmo processo, também são elaboradas manifestações dos órgãos de assessoramento jurídico das pastas interessadas na política, sendo eles, na administração pública federal, órgãos de execução da Advocacia-Geral da União. Trata-se de uma manifestação jurídica, comumente intitulada Parecer, na qual são analisadas a legalidade e a constitucionalidade da proposta apresentada, assim como são verificados o cumprimento de regras de técnica legislativa. Tal procedimento é regulamentado pela Portaria do Advogado-Geral da União nº 1.399 de 5 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009) e pelo Decreto nº 9.191 de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017).

Foram analisados os processos administrativos da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013 no âmbito da Casa Civil da Presidência, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação para verificar como se deu a participação dos órgãos da Advocacia-Geral da União no procedimento.

Na Casa Civil da Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Jurídicos, órgão da AGU, elaborou a nota jurídica nº 1246/2013, na qual foi analisada a minuta da medida provisória com o posicionamento final pela viabilidade jurídica do ato normativo (BRASIL, 2013a).

Na Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, foi elaborado o Parecer Jurídico nº 775/2013, no qual também foi analisada a minuta de Medida Provisória e, igualmente, houve posicionamento pela regularidade jurídica da proposta.

Por fim, dentro dos limites da presente pesquisa, cumpre registrar que, no Ministério da Educação, a Consultoria Jurídica se manifestou formalmente quanto à minuta da Medida Provisória por meio do Parecer nº 24/2013, no qual também se posicionou pela regularidade jurídica da proposta (BRASIL, 2013c).

Analisando tais documentos, foi possível perceber que se tratam de atos estritamente formais, uma espécie de chancela jurídica da minuta apresentada, sem qualquer sugestão de modificação ou aprimoramento. Fica claro, por sua leitura, que as manifestações jurídicas da Advocacia-Geral da União no processo administrativo de elaboração da medida provisória foram meras formalidades, para chancelar uma minuta que já estava pronta, sem necessidade de qualquer modificação.

Considerando apenas esses documentos, poderia se supor que, no que se refere à elaboração da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013, a participação da Advocacia-Geral da União foi meramente formal e procedimental. O aprofundamento da pesquisa, porém,

demonstrou que a emissão de pareceres jurídicos formais não reflete o trabalho realizado pelos órgãos da AGU no processo de formulação da Medida Provisória.

As entrevistas realizadas, com gestores públicos e com os membros da AGU que participaram do processo, trouxeram novas informações, que não puderam ser verificadas em documentos porque não foram formalizadas, e que indicaram a participação dos órgãos jurídicos muito antes do encaminhamento da minuta por meio de processo administrativo para manifestação formal.

Percebeu-se, pelas entrevistas realizadas, que, de fato, a elaboração da manifestação jurídica formal é apenas a finalização do trabalho de assessoramento jurídico, sendo que, muito antes disso, os órgãos de execução da AGU participaram, em reuniões e trocas de e-mails, do processo de elaboração do ato normativo, em contato constante e direto com os gestores públicos.

Os entrevistados afirmaram que os órgãos da Advocacia-Geral da União participaram de todo o processo de elaboração da minuta de medida provisória, desde que a ideia da política pública começou a se desenhar. Nesse sentido, por exemplo, o Entrevistado 4, gestor público, afirmou que:

A consultoria jurídica do ministério participou em todas as etapas (...) a partir do momento em que a presidenta anuncia que iria, em virtude das manifestações de junho de 2013, trazer imediatamente milhares de médicos estrangeiros (...) a gente passou a ter reuniões várias vezes ao dia, para poder formular a medida provisória, a consultoria jurídica sempre esteve presente nesses momentos e muitas vezes protagonizando a formulação da medida provisória e fazendo a interlocução com a subsecretaria de assuntos jurídicos da casa civil (...) sempre foi um ator fundamental nesse processo.

Confirmando as informações, o Entrevistado 2, membro da AGU, assim se manifestou:

(...) a Consultoria Jurídica se reuniu com as áreas técnicas do ministérios para saber o que eles queriam, tecnicamente, que fosse construído numa medida provisória, e aí eles disseram pra gente o que eles queriam (...) ficou por parte da consultoria jurídica montar a medida provisória (...) fazendo reuniões diárias com a área técnica, construindo um formato jurídico que fosse adequado pra implementar o programa. (...) A primeira versão da minuta foi feita pela Consultoria Jurídica com as informações da área técnica (...). A Consultoria Jurídica teve o papel de parceria total com a área técnica (...)

O Entrevistado 5 também traz informações esclarecedoras acerca de como se dava a participação da AGU nas discussões:

A Consultoria Jurídica participou desde as discussões técnicas, avaliando uma estratégia que distribuisse a força de trabalho dos médicos do país (...) Teve toda uma discussão técnica para definir qual seria a demanda a ser atendida, depois de identificada uma solução buscar a viabilidade e, por fim, a construção jurídica que é o papel do membro da Advocacia-Geral da União (...) As discussões eram realizadas em reuniões, normalmente na casa civil (...)

O Entrevistado 6, gestor público, destacou a participação ativa da Consultoria Jurídica, relatando que houve a designação de um advogado específico para participar das reuniões desde o início da elaboração da primeira minuta do programa.

Tais informações são relevantes para entender o papel dos órgãos da AGU no processo de formulação da Medida Provisória. A simples análise dos processos administrativos, nos quais existe apenas uma manifestação formal de concordância com a minuta apresentada pelo corpo técnico da administração, esconde uma atuação informal com participação direta na própria elaboração do ato normativo, desde a concepção inicial da política pública.

As entrevistas também apontaram os procedimentos por meio dos quais essa participação era concretizada. Segundo o Entrevistado 1, membro da AGU, e o Entrevistado 4, gestor público, a participação dos órgãos jurídicos se dava basicamente de maneira informal, por meio de reuniões e trocas de mensagens eletrônicas, onde se discutia a política pública e a forma adequada de materializá-la por meio da medida provisória.

É relevante destacar que os entrevistados, especialmente os Membros da AGU, ressaltaram que a atuação sempre teve por fundamento viabilizar a política pública, trabalhando em parceria com os gestores públicos, construindo consensos e apresentando os instrumentos jurídicos possíveis para implementar a política na forma pretendida pelos gestores públicos. Nesse sentido, segundo o depoimento do Entrevistado 5: “(...) as áreas técnicas sempre seguiam as recomendações da AGU, obviamente se buscava o consenso quando havia divergência, mas sempre se escutava”. O Entrevistado 6 também ressaltou que o programa foi construído fundamentado no consenso.

Esta parceria construída entre os advogados e os gestores públicos foi resumida pelo Entrevistado 7 nos seguintes termos: “(...)A AGU não domina todos os aspectos técnicos, ela tinha que ouvir o posicionamento técnico e a construção técnica da peça e, claro, enquadrar aquilo na peça jurídica, e foi o que foi feito.”

Essa relação de parceria, destacada pelos entrevistados, é relevante para entender a participação dos órgãos da AGU no processo, tendo em vista que a confiança entre os gestores públicos e os advogados públicos indica legitimidade e respeitabilidade das posições da AGU, o que pode implicar em maior relevância no processo de formulação da política.

Percebe-se, pelos dados levantados na pesquisa, que a AGU participou de todo o processo de formulação da Medida Provisória n. 621, de 08 de julho de 2013, desde a concepção inicial da política pública, a despeito da ausência de formalização da sua participação. Também é possível verificar que a sua participação não se limitou à elaboração de manifestações jurídicas formais, participando dos debates técnicos por meio de reuniões e troca de mensagens eletrônicas, auxiliando os gestores públicos na concretização da política idealizada.

A despeito de não haver descrição da participação da advocacia pública na formulação de políticas públicas na teoria administrativa estudada, o referencial teórico acerca da análise do processo de formulação das políticas públicas ajuda a entender essa situação.

Teixeira (2002), por exemplo, ressalta que a formulação das políticas é um processo dinâmico, com diversos grupos de interesse, negociações e mobilizações, apontando a complexidade do processo e a participação de diversos atores. Secchi (2010) destaca que a formulação é o momento no qual são ponderados os custos e benefícios de cada uma das alternativas, o que, percebe-se, aconteceu no estudo de caso em análise, com a participação da AGU na averiguação dos riscos e das consequências das formulações jurídicas possíveis, participando dos debates e do processo de decisão.

Percebe-se, pela análise dos dados coletados, que a AGU participou do processo auxiliando na definição das alternativas juridicamente viáveis para o alcance do objetivo estatal, confirmando o posicionamento de Kingdon (1995) de que diversos atores defendem interesses e apresentam soluções no processo de formulação da política, a despeito de não haver, pelo autor, diferenciação em relação a atores responsáveis pela sua conformação jurídica.

O mesmo entendimento é defendido por Sechi (2010) ao lembrar a diversidade de atores participantes do processo, considerando atores todos aqueles que desempenham um papel na arena de discussão da política pública. Nesse ponto, percebe-se, pelas informações colhidas na pesquisa, que a AGU pode ser enquadrada nesse conceito, no que se refere ao estudo de caso em análise, tendo em vista que participou dos debates, seja por meio de reuniões seja por meio de trocas de mensagens eletrônicas, sendo uma das partes presentes na “arena” formada para debater e construir a política pública.

Dessa forma, percebe-se que a Advocacia-Geral da União participou, desde a concepção inicial da ideia, da formulação do Programa Mais Médicos, sendo que o seu trabalho transcorreu, essencialmente, de maneira informal por meio de reuniões e trocas de mensagens eletrônicas nas quais prestava o assessoramento jurídico aos gestores públicos acerca da política

em construção. A organização pode, assim, ser considerada como um dos atores da formulação do programa.

4.2 O papel da AGU na formulação do Programa Mais Médicos

Analisada a forma como se deu a participação dos órgãos da AGU no processo de formulação da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013, cumpre, no presente subcapítulo, investigar qual o papel da AGU nesse processo, especialmente se essa participação teve alguma influência na formatação da política pública definida no ato normativo.

A participação dos órgãos da AGU no processo, por si só, não é suficiente para que seja demonstrada a sua influência na formatação do programa tendo em vista que essa participação pode ter sido meramente protocolar, ou, até mesmo, ignorada pelos gestores públicos responsáveis pela formatação da política.

Inicialmente, conforme já apontado no subcapítulo anterior, é importante esclarecer que os dados coletados, documental e por meio de entrevistas, apontam que a participação da AGU, em sua maior parte, se deu de maneira informal, sendo a manifestação jurídica formal apenas o ato final do processo. Como consequência, a investigação da influência da AGU na formatação do programa só pode ser efetivada por meio das informações colhidas nas entrevistas.

A análise dos documentos produzidos pelos órgãos da AGU no processo de elaboração da Medida Provisória, por si só, não consegue esclarecer a questão. A leitura dos documentos demonstra que foram elaborados com intuito de apenas ratificar uma minuta já anteriormente discutida. Isso fica claro quando se considera que todas essas manifestações aprovaram a proposta apresentada em sua totalidade, sem qualquer sugestão de modificação (BRASIL, 2013a, 2013b, 2013c). Já as entrevistas realizadas trouxeram diversos elementos para analisar a questão do papel da AGU no processo de formulação do programa e serviram de base para a análise deste objetivo específico.

Primeiramente, deve-se averiguar se o papel da AGU na elaboração do ato normativo se limitou a questões formais ou se adentrou no conteúdo da Medida Provisória. Tal diferenciação é relevante tendo em vista que a AGU poderia ter participado do processo apenas auxiliando no cumprimento das regras de elaboração de atos normativos, questões meramente procedimentais, como, por exemplo, a competência para a assinatura do ato ou modificações textuais buscando evitar dúvidas de interpretação.

É necessário averiguar em que medida essa influência se deu, verificando se houveram modificações de conteúdo do programa estudado decorrentes das recomendações dos órgãos da AGU no processo. Nesse ponto, todos os entrevistados confirmaram que as recomendações da AGU alcançavam o próprio conteúdo da Medida Provisória, como demonstram os seguintes depoimentos:

A área jurídica sugeria muitas alterações na minuta, não só na parte jurídica, mas também no desenho da política (...) (Entrevistado 1); (...) pelo fato de a gente estar trabalhando tão intensamente no programa, a gente passava a dominar também o programa e conseguia discutir com a área técnica possíveis soluções, alternativas, e eles acolhiam (...) a gente virou, de fato, praticamente um coautor do programa com o ministério (...) (Entrevistado 2); A consultoria jurídica já tinha acumulado uma experiência com relação ao funcionamento dos programas de provisão, teve um papel muito importante na questão de pensar o modelo do programa (Entrevistado 4).

As manifestações dos entrevistados apontaram que a participação da AGU não se restringiu a questões meramente formais, como a redação adequada por exemplo, mas também adentrou no conteúdo da política, interferindo na sua formatação, fazendo recomendações que modificaram o conteúdo do programa.

Alguns exemplos pontuais dessa influência foram descritos pelos entrevistados e ajudam a fundamentar o entendimento em questão. Um exemplo bastante relevante e lembrado por vários entrevistados é a formatação do programa com a contratação dos médicos por meio de um sistema de ensino-serviço, sem vínculo empregatício, conforme previu a Medida Provisória n. 621/2013:

Art.8º O aperfeiçoamento dos médicos participantes ocorrerá mediante oferta de curso de especialização por instituição pública de educação superior e envolverá atividades de ensino, pesquisa e extensão, que terá componente assistencial mediante integração ensino-serviço.

(...)

Art. 11. As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza.

Esse desenho foi resultado da participação da AGU, conforme confirmaram os entrevistados 1, 2, 3 e 4 e se trata de questão representativa de como a participação da AGU influenciou na formatação do programa conforme os objetivos definidos para a política.

Havia uma decisão política de aumentar o número de médicos em atividade nas regiões mais carentes do Brasil (BRASIL, 2015). A definição do recrutamento por meio de um sistema ensino-serviço possibilitou que a contratação fosse realizada com muito mais rapidez, sem a necessidade de concurso público, por exemplo, e com menor custo financeiro, tendo em vista

que o enquadramento como bolsista implicou em economia no pagamento de diversas verbas trabalhistas. Nesse ponto, percebe-se como a sugestão de um instrumento jurídico pelos órgãos da AGU influenciou no próprio atendimento dos objetivos da política em estudo, com a definição de uma formação mais rápida e econômica.

Os entrevistados 1 e 3 informaram que a priorização de médicos formados em instituições de ensino superior brasileiras ou com diploma revalidado no país, prevista no Art. 7º, §1º da Medida Provisória, partiu de sugestão dos órgãos da AGU, tratando-se de outra hipótese de influência na própria formação do programa.

Ressalte-se que tal previsão no ato normativo, além de ter efeitos jurídicos, possui alta carga política, tendo em vista que a priorização dos médicos formados no Brasil ou com diploma revalidado poderia ajudar a diminuir a resistência de setores da sociedade ao programa, conforme lembrado pelo Entrevistado 1:

(...) pra atingir os objetivos da política, a área jurídica dava muitas sugestões, opiniões de mudar o desenho da política. Por exemplo, a ideia de ter uma primeira chamada só para brasileiros, (...) já antecipando uma repercussão política negativa, que a gente sabia que viria (...) a gente tentou estruturar de uma forma que mitigasse a reatividade (...) que facilitasse um pouco a aceitação (...)

Nesse ponto, percebe-se que a atuação da AGU extrapolou as questões tecnicamente jurídicas, influenciando na formação do programa para evitar repercussões políticas indesejadas. O Entrevistado 5, trouxe informações acerca dessa participação além das questões estritamente jurídicas:

A Consultoria Jurídica participava plenamente na construção dos atos normativos, era uma construção conjunta técnico e jurídico, respeitando os aspectos técnicos, apesar de nas discussões informais a Consultoria Jurídica acaba participando de forma mais plena (...) não há uma linha estanque de atuar apenas nos aspectos formais (...) nada impede que a gente tenha uma atuação mais protagônica no nascimento do ato para atribuir segurança jurídica às políticas públicas.

Porém, o Entrevistado 6 ressaltou que a Consultoria Jurídica não adentrou no mérito em si do programa, como, por exemplo, a necessidade de interiorização dos médicos ou o número de leitos adequados.

Outro ponto relevante foi esclarecido pelos entrevistados 3, 5 e 7 no que diz respeito à regulamentação jurídica da permanência dos médicos intercambistas no Brasil. O programa tinha por objetivo trazer médicos de outros países para atuarem em locais carentes do Brasil, para isso, seria necessário dar condições jurídicas para sua entrada, permanência e atuação no país. Como resultado dessa demanda, a AGU construiu, na Medida Provisória, vários

instrumentos jurídicos para assegurar a vinda dos estrangeiros, como, por exemplo, a concessão de vistos provisórios, a possibilidade de pagamento dos deslocamentos e a autorização legal para a realização de acordos de cooperação com organismos internacionais.

Também foi destacado pelos entrevistados o papel da AGU na construção de condições para o exercício da medicina pelos médicos intercambistas no Brasil. O Entrevistado 1, por exemplo, afirmou que partiu da AGU a sugestão de que fosse criado um registro profissional provisório para esses médicos, com uma identificação específica com a advertência de que ele só poderia atuar dentro do programa Mais Médicos. A participação da AGU na construção jurídica do exercício provisório da medicina pelos médicos intercambistas também foi lembrada pelo Entrevistado 7.

A atuação dos órgãos da AGU, igualmente, teve como resultado a inserção de diversos outros instrumentos jurídicos necessários para que a política pública pudesse ser concretizada. Os entrevistados, por exemplo, apontaram a forma de pagamento das bolsas, a isenção do imposto de renda, o regime previdenciário, as funções dos supervisores e tutores, entre outras questões da política que foram construídos com participação da AGU.

O Entrevistado 5 resumiu como se dava essa influência ao longo do processo de formulação:

A consultoria jurídica dava sugestões desde as discussões técnicas que participávamos, dentro da seara jurídica, a gente já nas discussões, em caráter informal, fazia a análise acerca da legalidade de determinados caminhos, dos riscos jurídicos, que depois se consolidava com o parecer jurídico.

Percebe-se que os instrumentos jurídicos sugeridos pela AGU tiveram repercussão na própria execução da política pública. O atingimento do objetivo político principal, o aumento rápido da quantidade de médicos, dependia de diversas questões jurídicas que precisavam ser adequadamente encaminhadas. Era necessário, por exemplo, regulamentar o recrutamento da forma mais rápida e menos custosa possível. Também se fazia necessário que a Medida Provisória previsse garantias para os médicos intercambistas em razão da sua condição de emigrante. Por fim, haviam várias questões jurídicas como o pagamento do imposto de renda e do regime previdenciário que seria aplicado.

Estas questões precisavam ser definidas de forma segura e clara ainda no momento da Medida Provisória para evitar problemas posteriores e garantir que a política pública tivesse êxito, o que indica como a participação da AGU no processo de elaboração do ato normativo

teve influência na formatação da política e, até mesmo, o que aparece como um achado da pesquisa, no próprio atingimento dos seus objetivos.

Nesse ponto, cumpre trazer novamente o conceito de atores relevantes de Sechi (2010). Para o autor, são relevantes todos aqueles atores que possuem capacidade de influenciar o conteúdo e os resultados da política pública. Percebe-se, pelas informações levantadas na pesquisa e considerando a teoria discutida, que a AGU pode ser considerada um dos atores relevantes na formulação do programa estudado. A participação da AGU teve o condão de modificar a formatação da política pública e, até mesmo, influenciar nos seus resultados.

Também foi possível perceber mais uma lacuna na teoria apresentada. Diversos autores como Howlett (2013) e Wu et al. (2014) destacam a formulação da política como o momento no qual são apresentados e escolhidos os instrumentos que serão utilizados para o alcance do objetivo estatal. Porém, não há referência aos instrumentos jurídicos necessários para a implementação do objetivo. As informações coletadas na pesquisa induzem ao entendimento de que a construção de instrumentos jurídicos para a política foi parte do processo de formulação do programa em estudo, com a influência da AGU na apresentação e escolha desses instrumentos.

A teoria apresentada (BOBBIO, 2004; DERANI, 2006; PEREZ, 2009) ressalta como a construção de políticas sociais tornou a atividade estatal mais complexa e de difícil implementação, implicando em uma gama maior de atores envolvidos no processo. Nesse ponto, se percebe que a complexidade do objetivo estatal a ser implementado no estudo de caso, uma política social de saúde, impôs a necessidade de análise e definição de instrumentos jurídicos inovadores e, por consequência, a participação e influência da AGU no processo, ampliando o debate e trazendo um novo ator para a discussão.

O ensinamento de Smanio (2013) é útil para entender o fenômeno analisado. Para o autor, as decisões políticas dependem de legitimação no direito, o que impõe a participação de atores que proporcionem tal legitimação por meio da construção de instrumentos jurídicos de sustentação da política, papel que foi realizado pela AGU no programa estudado. Veloso (2014) também ressalta a importância do adequado conhecimento dos institutos jurídicos relacionados com a política pública.

Nesse ponto, Emerique et al. (2016) ressaltam como a concretização de políticas públicas compatíveis com os direitos fundamentais dependem da participação de operadores jurídicos, possibilitando o diálogo entre o direito e a política. Bucci (2002) e Coutinho (2013) defendem que as questões jurídicas devem ser consideradas parte relevante do processo de políticas públicas.

Esse fenômeno é confirmado pelo posicionamento do Entrevistado 7 que destaca a aprovação da AGU como indispensável para a continuidade de qualquer proposta de ato normativo, o que demonstra a dependência entre direito e política pública:

Nas reuniões eram discutidos aspectos da legislação com a posição dos ministérios, da AGU e, evidentemente, qualquer documento que vá para assinatura da Presidência da República, ele tem que ter o parecer e a concordância da AGU e da SAJ (...) nenhum documento, nenhum projeto de lei, nenhuma medida provisória, vai sem os pareceres(...) Aquilo que tecnicamente era desejável e aquilo que do ponto de vista da governança do programa era necessário tinha que estar coberto dentro do substrato jurídico porque se não coubesse no substrato jurídico aquilo não se colocava de pé (...).

As informações analisadas, igualmente, apontam como a separação entre política e técnica nem sempre é bem definida, como ressaltado por Bucci (2002) e por Bercovici (2006). Algumas recomendações da AGU extrapolaram questões estritamente técnico-jurídico, como consequência da proatividade dos advogados públicos envolvidos e da própria dificuldade de, na prática, haver total limitação às questões técnicas na atuação dos agentes envolvidos no processo de formulação.

A pesquisa trouxe subsídios para confirmar o posicionamento de Massa-Aezabe (2006), Bucci (2002, 2006) e Coutinho (2006) da aproximação entre direito e política. As informações levantadas demonstram como a formulação do programa em estudo foi resultado de uma atuação conjunta entre os órgãos técnicos e os órgãos jurídicos em prol da efetivação do objetivo estatal. Nesse ponto, percebe-se que a relação estreita entre gestores e advogados no estudo de caso reflete a defesa de Bucci (2002) da necessidade de maior interdisciplinaridade entre o direito e a administração.

É importante ressaltar que o posicionamento de alguns entrevistados de que a atuação da AGU se pautou pela construção de alternativas jurídicas para viabilizar a política pública, orientada pelos seus objetivos, está em consonância com a defesa de diversos autores da necessidade de repensar o direito administrativo brasileiro como meio de alcance dos objetivos estatais e não um fim em si mesmo (BUCCI, 2002; COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2006; COUTINHO, 2013; VELOSO, 2014).

Trata-se de uma nova forma de interpretação do direito administrativo, colocando-o como um instrumento para a consecução dos objetivos estatais. A consequência desse entendimento é a utilização dos instrumentos jurídicos como forma de apoiar a atividade desempenhada pelo Estado, legitimando juridicamente a atuação do gestor e não apenas como mecanismo de controle e definição de procedimentos.

Percebe-se, assim, pela análise dos dados coletados, especialmente as entrevistas realizadas, que a participação da AGU no processo de formulação do programa Mais Médicos influenciou na formatação final da política.

4.3 Segurança jurídica do Programa Mais Médicos e a participação da AGU

Os subcapítulos anteriores trataram de analisar a participação e do papel da Advocacia-Geral da União na formulação do Programa Mais Médicos. Foi averiguado que essa participação ocorreu desde a concepção da ideia inicial do programa e que a atuação da AGU influenciou na formatação final da política em análise. No presente subcapítulo, passa-se a analisar se esse papel na formatação do programa resultou em maior segurança jurídica para a política pública.

Primeiramente, é importante esclarecer, como lembram Wu et al. (2014), que, comumente, as fases do processo de políticas públicas se confundem, sendo necessária, ainda na formulação, que a escolha dos instrumentos da política já vislumbrem a sua implementação, dando condições para a execução das ações planejadas.

Este entendimento se aplica aos instrumentos jurídicos. Ainda na fase de formulação devem ser estabelecidos os instrumentos jurídicos necessários para implementação da ação estatal, ainda que posteriormente possam ser modificados ou ampliados. Como consequência, para que se possa estudar os resultados do papel da Advocacia-Geral da União no que se refere à segurança jurídica do programa, é necessário que se averigue se os instrumentos jurídicos criados na formulação auxiliaram na implementação da política.

Este posicionamento, porém, não implica em modificação do escopo da pesquisa, que, reafirma-se, se limita ao estudo da formulação da política. O que acontece é que, na realidade fática, o correto entendimento da papel da AGU na formulação do programa implica na análise das suas consequências na sua implementação, tendo em vista a dificuldade de separação clara das fases do ciclo.

Esclarecida esta questão inicial, passa-se a análise da participação da Advocacia-Geral da União no que se refere à segurança jurídica do Programa Mais Médicos.

Primeiramente, cumpre lembrar que a teoria apresentada define segurança jurídica, em síntese, como estabilidade, previsibilidade e confiabilidade no que se refere ao ordenamento jurídico (CARVALHO FILHO, 2015; MELLO, 2010; STRÄTZ, 2018; BRANDELLI, 2014).

Ou seja, a possibilidade de antever as consequências jurídicas do ato para que se possa planejar a forma de atuação dos interessados.

É importante ressaltar que não existe segurança jurídica absoluta (BRANDELLI, 2014), ou seja, sempre existirá um certo grau de insegurança no ato, razão pela qual a análise desse atributo no programa estudado deve levar em consideração a busca pelo máximo de segurança jurídica necessária para a sua implementação, não sendo possível se falar em total previsibilidade, estabilidade e confiabilidade.

A segurança jurídica é um conceito indeterminado que passa por uma análise do caso concreto, das suas particularidades e de seu contexto, o que impede que se estabeleçam parâmetros totalmente objetivos para sua aferição, sendo inafastável a existência de certa subjetividade do observador.

Como forma de tornar o atributo verificável, para a presente pesquisa, se decidiu por relacionar segurança jurídica com a capacidade da formatação jurídica da política pública de evitar decisões contrárias do poder judiciário, tendo em vista a relevância dessa instância para o controle das políticas públicas no Brasil, conforme já reconhece a teoria apresentada (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014; ENGELMANN E CUNHA FILHO, 2013; WANG ET AL., 2014; TRAVASSOS ET AL., 2013; BARROSO, 2012; BARREIRO E FURTADO, 2015; CARRENHO E SANCHES, 2017).

A teoria mostra que, na atualidade, um grande fator de insegurança na execução das políticas públicas no Brasil é a atuação do poder judiciário no processo (CARRENHO E SANCHES, 2017), proferindo decisões que interferem diretamente na ação estatal, muitas vezes paralisando por completo a execução de uma política.

A insegurança causada por essa atuação judicial, e não se pretende fazer qualquer juízo de valor dela, tem causado imprevisibilidade, ou seja, os gestores públicos e os particulares envolvidos na política não conseguem prever adequadamente a consequência dos seus atos e do seu investimento; instabilidade, ou seja, a possibilidade de ocorrência de alterações na política em razão de decisões do poder judiciário; e, por fim, falta de confiança, ou seja, descrença na efetivação da ação estatal, com graves consequências para a política pública e para a relação do Estado com a sociedade.

Dessa forma, proporcionar maior segurança jurídica para a política pública em estudo, no caso o Programa Mais Médicos, para os fins dessa pesquisa, é a capacidade de criação de instrumentos jurídicos que evitem decisões contrárias à política pelo poder judiciário. Nesse sentido, buscou-se informações acerca da atuação da AGU na criação destes instrumentos, tendo sido descrito, no subcapítulo anterior, diversos instrumentos jurídicos propostos pela

AGU no processo de formulação do programa. Nesse momento, então, cumpre verificar se estes instrumentos tiveram o condão de evitar decisões judiciais contrárias quando da implementação do programa.

Inicialmente, como consequência da inevitável subjetividade do conceito de segurança jurídica, cumpre apresentar a visão dos entrevistados acerca da questão, considerando-se tal fonte de grande relevância em razão da experiência e conhecimento técnico acerca da execução do programa.

Todos os entrevistados afirmaram que a participação da AGU na formulação do programa ajudou a evitar decisões contrárias do poder judiciário. Nesse sentido, serão apresentadas, a seguir, as percepções dos entrevistados.

O Entrevistado 1 afirmou que a atuação dos órgãos da AGU foi fundamental para evitar decisões do poder judiciário contrárias à política:

Na minha opinião, a atuação dos órgãos jurídicos foi fundamental para evitar decisões judiciais contrárias (...) não porque os gestores quisessem fazer coisas erradas, mas porque é uma coisa do código jurídico entender como seriam os enfrentamentos, tanto na formulação como depois que saiu com reuniões com o Ministério Público do Trabalho - MPT, atuação no Supremo, a AGU se estruturou muito bem pra fazer as defesas pulverizadas porque tiveram ações em todo o país, (...) e foi fundamental para superar as barreiras iniciais, acho que a AGU foi fundamental pra que o programa funcionasse, a gente sabia que ia ter resistência e estávamos muito bem preparados pra enfrentar.

Já o Entrevistado 2 ressaltou que parte das sugestões da área técnica poderiam ter causado problemas jurídicos, tendo havido atuação da AGU para minimizar esses riscos:

A nossa participação na formulação ajudou a evitar problemas com os órgãos de controle e poder judiciário, até porque algumas sugestões da área técnica poderiam ensejar problemas jurídicos, por exemplo, a questão do vínculo empregatício, a adoção do critério de 1,8 médicos por mil habitantes como filtro para que países com deficiência de médicos também em seus países não fossem prejudicados, a gente também conseguiu colocar algumas travas porque já existiam médicos atuando no Brasil em postos de saúde em alguns outros programas, e a gente construiu travas jurídicas que impediam esses médicos que já atuavam nesses municípios do interior que saíssem desses programas para participar do Mais Médicos, porque a intenção era colocar mais médicos nesses municípios e não apenas substituir de um programa pra outro, essas travas foram questionadas pelos próprios médicos, mas judicialmente a gente conseguiu defender a validade desses critérios, e a gente não teve uma diminuição na quantidade de médicos atendendo nesses municípios, a gente também conseguiu colocar que os médicos conseguissem receber os valores das bolsas integralmente, mas contemplando a questão dos encargos de INSS e também de alguns tributos federais, a questão do custeio do deslocamento ao interior, pagamento de auxílio moradia e transporte, porque se a gente não colocasse essa previsão de que os municípios pagariam essas despesas, os médicos teriam que arcar com elas e assim a gente conseguiu cumprir a palavra da presidente.

O Entrevistado 3 destacou como os instrumentos jurídicos construídos pelos órgãos da AGU foram fundamentais para que a política pudesse ser executada e ter sua constitucionalidade reconhecida pelo poder judiciário:

Com certeza, a atuação dos órgãos jurídicos ajudou a evitar problemas com os órgãos de controle e judiciário (...) a gente fez uma medida provisória que foi considerada constitucional (...) olha só: quem é responsável por contratar médico no município e no estado? Como a união vai contratar o médico e colocar no município e no estado...como a união vai passar a assumir essa responsabilidade? (...) como a gente vai contratar médico sem concurso público (...) como a gente vai fazer essa contratação de forma temporária de modo que a união não se responsabilizasse porque a responsabilidade é do município e do estado? Como a gente vai trazer médico do exterior sem revalida? (...) se você parar pra pensar isso é uma bomba (...) e aí houve um trabalho muito grande da AGU no sentido de dizer, é educação, é um curso, com integração ensino-serviço, não é uma contraprestação, é uma bolsa, não forma vínculo empregatício, a gente conseguiu montar um arcabouço num negócio tão maluco, se você pensar na questão dos cubanos (...) como deu certo? Porque deu certo, com todos os problemas que aconteceram (...).

O Entrevistado 4 confirmou a percepção de que a atuação da AGU foi relevante para evitar problemas com o poder judiciário e para o reconhecimento da constitucionalidade do programa pelo Supremo Tribunal Federal:

Com certeza a atuação da AGU ajudou a evitar problemas com os órgãos de controle e judiciário (...) o STF ter reconhecido o programa. (...) A primeira médica cubana que saiu do programa também entrou com uma ação na justiça do Pará mas acabou nem se apresentando pra defender e acho que exatamente pelo programa ter tido regras muito bem construídas, em todas as etapas de planejamento que a gente realizou e que se preocupou com alguma possibilidade de insegurança jurídica no programa a gente viu que em geral se conseguiu sustentar muito bem, e olhando, agora, cinco anos pra trás, dá pra afirmar isso com mais certeza ainda.

O Entrevistado 5 teve posicionamento semelhante, ressaltando a correspondência entre a atuação da AGU na formulação do programa e as decisões favoráveis no judiciário:

Era necessário sempre ter uma atuação da AGU para viabilizar com segurança jurídica (...) muitas vezes se buscam caminhos que não são seguros na formulação da política pública, que não tinham viabilidade, então esse acompanhamento prévio mesmo informal é essencial para que os rumos tomados estejam dentro da legalidade desde o início. (...) Sem dúvida, a atuação da Consultoria Jurídica evitou decisões contrárias do poder judiciário, nas discussões o esquadro da legalidade era colocado como regra e essa atuação previne [decisões contrárias], mas não necessariamente previne o litígio, por conta da magnitude da política (...). Certamente eu acho que a diminuição dos litígios, o fato de a política se manter constitucionalmente hígida, no supremo e nos tribunais superiores, eu acredito que tenha uma correspondência com a atuação que foi feita desde o nascimento da política.

O Entrevistado 6, gestor público, ressaltou o papel da AGU na prevenção de decisões contrárias à política, lembrando que essa preocupação já estava presente desde o momento da

formulação do programa, em razão da sua inovação, em um trabalho de prever e mitigar os possíveis riscos:

A atuação dos órgãos jurídicos ajudou demais a evitar decisões contrárias do poder judiciário e dos órgãos de controle. As consultorias jurídicas tinham muita preocupação de colocar à prova o programa porque a gente sabia que existia um viés ideológico, existia uma arena política em que o programa seria confrontado (...) existia essa preocupação de blindar ao máximo juridicamente, não deixar que pequenas rachaduras jurídicas comprometessem o programa como um todo (...) a questão do questionamento da constitucionalidade foi antecipada.

No mesmo sentido, o Entrevistado 7, também gestor público, destacou como a atuação da AGU na formulação do programa foi importante para garantir sua segurança jurídica, destacando a intensa judicialização da política:

Evidentemente teve-se um cuidado muito grande na construção do programa, tanto é verdade que foram mais de 65 ações na justiça federal contra o programa (...) e em todas essas ações (...) o programa foi considerado legal e teve sua constitucionalidade assegurada e a legalidade dos atos constituintes do programa. O trabalho que se teve na elaboração da medida provisória, nos aspectos de observar todas as questões legais (...) todos os aspectos que cercaram as mudanças legais previstas na medida provisória, foram observadas e foram posicionadas pelo corpo jurídico que entendia o que era necessário para dar segurança jurídica, que acabou sendo atestada nas decisões judiciais em todos os tribunais.

Percebe-se, pelos depoimentos, que a percepção dos entrevistados é de que a atuação da AGU durante a formulação do programa teve a capacidade de evitar decisões judiciais contrárias ao programa, com resultados relevantes para a implementação da ação estatal planejada.

É importante ressaltar que os entrevistados destacam que, além da atuação no momento da formulação, com a criação dos instrumentos jurídicos, também foi relevante a atuação posterior, na defesa desses mesmos instrumentos perante o poder judiciário no momento da implementação, demonstrando como a atuação dos órgãos jurídicos na formulação e implementação estão inevitavelmente relacionadas.

Como forma de averiguar a validade dessas afirmações, foi realizada pesquisa documental com o levantamento das principais ações judiciais que discutiram a legalidade do programa.

Inicialmente, cumpre lembrar que a complexidade e inovação do programa teve por consequência o ajuizamento de diversas ações judiciais impugnando pontos específicos da política e a política em si. Parte dessas demandas foi resultado de atuação dos Conselhos de

Medicina insatisfeitos com a determinação contida na Medida Provisória nº 621/2013 para emissão de registros provisórios para os médicos intercambistas.

Foram diversas ações judiciais intentadas pelos Conselhos de Medicina em todo o país. Como forma de analisar essa atuação, a presente pesquisa utilizará a ação intentada pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) no Distrito Federal, entendendo esta como representativa das demais demandas propostas. Trata-se de uma ação civil pública, ou seja, uma demanda de caráter coletivo, ajuizada pelo CFM na Justiça Federal do Distrito Federal que ficou sob responsabilidade da 2ª Vara de Brasília, autuada sob o nº 75040-51.2013.4.01.3400.

A ação civil pública alegou que o acordo de cooperação firmado com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), parte do Programa Mais Médicos, violava a Constituição Federal e, como consequência, merecia ser suspenso por meio de decisão de caráter liminar, ou seja, uma medida de urgência, e, posteriormente, anulado.

O referido acordo de cooperação, concretizado por meio do 80º Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto “Acesso da população brasileira à atenção básica em saúde” foi firmado pelo Ministério da Saúde, o Fundo Nacional da Saúde, a OPAS e a Organização Mundial de Saúde (OMS) e assinado em 2013. O acordo teve por objetivo a cooperação entre as entidades envolvidas para a ampliação do acesso à atenção básica por meio do apoio da OPAS e da OMS com a disponibilização de consultores e especialistas (BRASIL, 2013d).

O acordo possibilitou a contratação de médicos intercambistas para trabalharem no país. O Brasil atuava junto à OPAS e OMS buscando médicos e as organizações recrutavam esses médicos em outros países, em um sistema de triangulação internacional (RAMALHO FILHO E LIMA, 2018). Trata-se da maior cooperação técnica realizada, até então, pela OPAS/OMS no Brasil, e previa a vinda de 4.000 médicos cubanos com investimento de R\$ 511 milhões (OPAS, 2013).

Inicialmente, a pedido de decisão em caráter de urgência foi negado, após manifestação da AGU defendendo a constitucionalidade e regularidade do ato (BRASIL, 2013e). A decisão judicial acolheu as alegações da Advocacia-Geral da União, que atuou na defesa do ato administrativo, e reconheceu que suspender o programa prejudicaria a política pública em execução.

Posteriormente, novamente com manifestação da AGU defendendo a regularidade do ato e realizando defesas de natureza formal, com a impugnação da utilização da ação civil pública no caso, foi proferida sentença indeferindo o pedido inicial (BRASIL, 2018b). A sentença acolhe os argumentos da AGU tanto quanto à inadequação do instrumento da ação

civil pública para o caso, como quanto às alegações de defesa do mérito do programa, reconhecendo a sua constitucionalidade.

Destaque-se que a sentença analisou alguns dos instrumentos que, conforme informações das entrevistas, foram resultado da atuação da AGU na formulação do programa. Houve, por exemplo, posicionamento pela regularidade da contratação sem concurso público por meio do modelo ensino-serviço e foi reconhecida a inexistência de relação trabalhista dos médicos participantes do programa.

Conforme já relatado, foram ajuizadas, pelos Conselhos Medicina, diversas impugnações judiciais em todo o Brasil, especialmente quanto à obrigação de emissão do registro provisório aos médicos estrangeiros. Em algumas dessas ações judiciais o pedido de decisão de emergência, intitulado de decisão liminar, foi deferido para suspender a atuação dos médicos intercambistas.

Nesse contexto, a AGU agiu para evitar prejuízos à execução da política pública, como o exemplo do ajuizamento de um pedido de suspensão de liminar junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Tal instrumento processual, previsto na Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), possibilita que o poder público busque, junto a um órgão judiciário de instância superior a suspensão de medidas de urgência concedidas em seu desfavor.

Por meio desse instrumento, a AGU, defendendo a legalidade do programa e a possibilidade de lesão ao interesse público na manutenção das decisões liminares que impediam a sua implementação, conseguiu suspender todas as decisões contrárias à política no âmbito daquele Tribunal, ou seja, nos estados de Alagoas, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe, evitando a paralização das ações do programa.

A decisão do presidente do Tribunal analisou os argumentos do Conselho Regional de Medicina (CRM) e da AGU e concluiu que a manutenção das liminares causaria dano à ordem pública com a impossibilidade de continuidade do programa e prejuízos à saúde pública:

(...) como bem ressaltado no requerimento de suspensão, a saúde pública, caso mantido o comando judicial ora contestado, restaria seriamente comprometida, na medida em que os dados apresentados revelam a penúria em que se encontra a referida unidade da federação em tema dessa natureza, de fundamental importância para a vida do cidadão. Com efeito, não se pode desprezar o fato de que, das 834 vagas ofertadas pelo Projeto Mais Médicos, abertas a partir da demanda de 150 municípios que aderiram ao programa, somente houve o interesse de 106 médicos brasileiros, dos quais somente 35 iniciaram suas atividades, nada obstante estes possuam prioridade na escolha do local da prestação do serviço. Ainda nesse diapasão, o quadro apresentado à fl. 29 revela que, de 16 municípios cearenses pequenos e médios, com população cuja soma atinge 883.295 moradores, com mais de 20% deles vivendo em situação de extrema pobreza, não houve interesse de médicos brasileiros em nada menos que 12 deles. Tais informações são, sem dúvida, sérios indicativos de que, uma vez obstaculizado o recebimento dos profissionais estrangeiros, nos termos da decisão

combatida, os municípios referidos permanecerão sem qualquer assistência médica, a despeito da disposição do multicitado programa em supri-la. (BRASIL, 2013f).

A análise dessa decisão oferece subsídios para entender a relevância da atuação da AGU na defesa da implementação do programa. Percebe-se, pelo trecho acima transcrito, que a decisão se utilizou de diversos argumentos e dados técnicos, apresentados pela AGU, naturalmente em trabalho conjunto com os gestores públicos responsáveis pelo programa. Essa constatação indica que a defesa judicial foi um meio de levar ao conhecimento do poder judiciário os fundamentos técnicos da política pública, atuando a AGU como intermediário entre os gestores públicos e o juiz.

Este posicionamento da AGU como elo de ligação entre a administração e o poder judiciário foi destacado pelo Entrevistado 7, gestor público, que ressaltou a atuação da AGU na apresentação da defesa da política perante diversas instâncias judiciais:

As entidades médicas utilizaram uma tática de proliferar ações judiciais em todo o país (...) A AGU participou de maneira muito ativa nisso, tinha um advogado da união (...) que ele teve audiência com 22 juízes federais, ele passou um mês e meio viajando o Brasil para despachar com juízes federais, levando a posição da defesa da AGU, ele estava lotado no Ministério da Saúde, (...) isso foi um trabalho muito intenso da AGU e muito intenso da consultoria jurídica do ministério da saúde (...)

Por fim, cumpre analisar a atuação da AGU na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5035, formulada pela Associação Médica Brasileira (AMB) junto ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender e declarar a inconstitucionalidade de diversos pontos da Medida Provisória nº 691/2013.

Tal demanda é a mais importante na discussão judicial em torno do programa. As ações diretas de inconstitucionalidade têm o poder de suspender a execução de uma lei com efeitos gerais, ou seja, toda a administração e o poder judiciário devem seguir a decisão ali proferida, conforme está regulamentado na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Da mesma forma, eventual decisão a favor da política deveria ser seguida por todos os juízes do país. Logo, uma decisão contrária do STF poderia ter o condão de tornar a política pública inexecutável e uma decisão favorável poderia pacificar definitivamente a questão.

A demanda foi ajuizada sob a alegação de que o programa, ao permitir a atuação de médicos formados em outros países sem a revalidação do diploma implicaria em violação ao direito à saúde previsto constitucionalmente. Também foi alegada violação à exigência constitucional de concurso público, imposição de servidão civil aos estudantes de medicina e ausência de urgência para legitimar a edição de medida provisória (BRASIL, 2013g).

A defesa da Medida Provisória foi realizada pela AGU de duas formas. Por meio de apresentação de informações do Presidente da República, documento elaborado pela Consultoria-Geral da União, órgão da AGU, com manifestações da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (BRASIL, 2013h). E por meio de manifestação do Advogado-Geral da União (BRASIL, 2013i). Os documentos apresentados pela AGU defenderam os instrumentos jurídicos definidos na formulação do programa e apresentaram subsídios para análise da problemática pelo Tribunal.

O Supremo Tribunal Federal julgou a ADI no dia 30 de novembro de 2017 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017). No julgamento, os ministros decidiram, por maioria, rejeitar o pedido de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 691/2013. Foi reconhecida a legitimidade da opção escolhida pelo gestor público e a constitucionalidade do modelo jurídico construído para o programa, com o posicionamento pela correção do modelo de contratação dos médicos, o exercício da medicina pelos médicos intercambistas, a ausência de vínculo empregatício, a forma de pagamento das bolsas e a parceria com entidades internacionais.

Este julgamento traz informações relevantes para entender melhor a relação, cada vez mais estreita, entre o direito e a política apresentada no referencial teórico (BUCCI, 2002; COUTINHO, 2013). Pela análise do processo, percebe-se que foi criada uma verdadeira arena de discussão em torno da política pública no âmbito do poder judiciário. O julgamento da ADI contou a participação de diversas entidades da sociedade civil e representantes da administração.

Houve, inclusive, a realização de audiência pública com a participação do Advogado-Geral da União, de técnicos do governo federal, associações de classe, centrais sindicais, ministério público, entidade representativa dos prefeitos municipais, representantes do Tribunal de Contas da União, deputados federais, institutos de pesquisa, representantes dos estudantes de medicina, entre outros (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).

Percebe-se que o poder judiciário, no caso estudado, se tornou uma nova arena de discussão da política pública, com a participação de diversos atores, arena essa ainda não descrita na teoria administrativa. Os modelos da racionalidade limitada (SIMON, 1970) e dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995), por exemplo, não descrevem essa arena de discussão da política pública. Trata-se de lacuna relevante tendo em vista que essa nova instância tem o poder de interferir na política pública judicializada, inclusive suspendendo-a por completo.

As ações judiciais apresentadas demonstram como o poder judiciário tem atuado de forma proeminente no controle das políticas públicas. Foram diversas demandas judiciais que discutiram não apenas questões meramente formais da política, mas também o seu próprio

conteúdo, sua utilidade e necessidade, com a participação de diversos atores do governo, do judiciário e da sociedade civil.

Infere-se, no estudo de caso em análise, que as informações coletadas na pesquisa documental e nas entrevistas demonstram a participação do poder judiciário no processo da política pública, o confirmando como ator relevante, conforme a teoria apresentada (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014; ENGELMANN E CUNHA FILHO, 2013; WANG ET AL., 2014; TRAVASSOS ET AL., 2013; BARROSO, 2012; BARREIRO E FURTADO, 2015; CARRENHO E SANCHES, 2017).

Tal constatação reafirma o entendimento da proximidade entre o direito e a política. Bucci (2002), Perez (2009), Veloso (2014), Massa-Arzabe (2006) e Coutinho (2013) afirmam a existência de uma relação simbiótica entre o direito e a política pública e esta parece se aplicar ao estudo de caso em análise.

As informações levantadas por meio de documentos e entrevistas demonstraram que a formulação da política pública necessitou da definição de diversos instrumentos jurídicos que, posteriormente, precisaram ser defendidos judicialmente. A atuação do gestor público não pôde dispensar a adequada aplicação do direito, assim como os operadores do direito, advogados e juízes, por exemplo, precisaram entender a política pública, seus objetivos, contexto e utilidade.

Tal constatação também explica a participação da AGU no processo de formulação do programa estudado. A correta utilização do direito no momento da formulação e a posterior defesa judicial da política, como afirmam os entrevistados, mostrou-se como de grande relevância para que o programa pudesse ser implementado. A análise das entrevistas e das ações judiciais demonstra que houve atuação da AGU para construir instrumentos jurídicos e, posteriormente, defendê-los judicialmente, buscando resguardar a segurança jurídica da atuação estatal e o alcance dos objetivos da política. Houve, dessa forma, a aplicação do direito como meio para efetivação dos objetivos estatais, conforme defendem Coutinho (2013) e Veloso (2014).

Foi possível verificar que a AGU atuou, no estudo de caso, como um importante elo de ligação entre o poder judiciário e a administração pública, auxiliando os gestores públicos no diálogo com essa nova instância de discussão da política pública, conforme defendem Barreiro e Furtado (2015)

Nas ações judiciais analisadas, a atuação da AGU na defesa do programa contribuiu para que não houvessem prejuízos para a execução da ação estatal planejada, tendo sido reconhecido, pelo poder judiciário, a regularidade e legalidade do programa. Esse desfecho

permitiu que a execução da política ocorresse nos moldes planejados pela administração, sem que decisões judiciais interferissem no processo.

Este resultado, infere-se, indica que o programa em estudo alcançou, dentro das possibilidades do contexto, os requisitos da segurança jurídica apontados pela teoria, quais sejam, a previsibilidade, estabilidade e confiança (CARVALHO FILHO, 2015; MELLO, 2010; STRÄTZ, 2018; BRANDELLI, 2014).

O programa foi implementado de acordo com o planejado pela administração, sendo, assim, previsível; não houve paralisação ou qualquer modificação do seu conteúdo em razão de decisão judicial, sendo, dessa forma, estável; e não houve quebra da expectativa dos agentes envolvidos no programa, mantendo-se a confiança na ação estatal.

Ressalte-se, novamente, que não existe segurança jurídica absoluta (BRANDELLI, 2014). Deve ser considerado o alcance da segurança jurídica necessária para a realização da ação estatal definida no programa considerando o seu contexto, ou seja, uma política pública inovadora, com diversos instrumentos jurídicos ainda não consolidados e com interferência em diversos interesses, especialmente da classe médica, o que, por si só, já implica, em certa medida, em alguma insegurança.

Os trabalhos teóricos publicados acerca da participação da advocacia pública no processo de políticas públicas dentro da área do direito também foram confirmados pelos dados levantados. Percebe-se que o entendimento de Strätz (2018) de que a atuação da AGU é necessária para a sustentação jurídica das políticas públicas e o entendimento defendido por Cabral (2018) do papel da AGU no alinhamento das políticas públicas com a Constituição está em consonância com as informações colhidas na presente pesquisa. No mesmo sentido, confirma-se o posicionamento de Vieira Júnior (2009) e Nobre Júnior (2014).

Dessa maneira, de acordo com os dados levantados, e considerando a teoria estudada, pode-se inferir que a influência da AGU na formulação do Programa Mais Médicos proporcionou estabilidade, previsibilidade e confiança ao evitar decisões judiciais contrárias à política, contribuindo para a segurança jurídica na atuação estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do presente trabalho buscou contribuir para o aprimoramento dos modelos de análise das políticas públicas com a descrição da participação de um ator do sistema de justiça, a Advocacia-Geral da União, seu relacionamento com os gestores públicos e com o poder judiciário.

A descrição do papel da Advocacia-Geral da União na formulação do Programa Mais Médicos no que se refere à sua segurança jurídica, objetivo geral da pesquisa, trouxe elementos que apontam para a participação influente da AGU no processo de formulação do programa, com a criação de instrumentos jurídicos, e, posteriormente, com a defesa desses instrumentos perante o poder judiciário, contribuindo para a segurança jurídica do programa e o desenvolvimento regular da ação estatal planejada.

Para alcance do objetivo geral foram definidos três objetivos específicos que posteriormente foram analisados em categorias, à luz do referencial teórico. Os dados coletados indicaram que houve efetiva participação da AGU na formulação do programa, participando dos debates desde a sua concepção, em conjunto com os gestores públicos, por meio de reuniões e trocas de mensagens eletrônicas. Foi possível verificar que a participação da AGU influenciou no desenho final do programa, com a definição de diversos instrumentos jurídicos necessários para a sua execução. Por fim, a partir da percepção dos entrevistados e da análise de ações judiciais, foi possível inferir que o papel da AGU na formulação do programa e a posterior defesa judicial do mesmo contribuiu para a segurança jurídica da política, evitando decisões judiciais que interferissem na ação estatal.

Percebe-se que a pesquisa pode contribuir para ampliar a discussão teórica com a inclusão de um novo ator do processo de políticas públicas, enfatizando a aplicação do direito, os advogados públicos. Esse ator, no caso estudado, opera em parceria com os gestores públicos, em uma relação simbiótica na qual os gestores públicos precisam da orientação dos advogados para construção da política de forma juridicamente adequada, assim como os advogados precisam dos gestores públicos para entender os objetivos e as necessidades do Estado. Essa participação auxilia na utilização do direito como um meio para o alcance das metas estatais, que, no caso das políticas sociais, nada mais são do que os direitos sociais, como moradia, saúde e educação.

A pesquisa pode reforçar os instrumentos jurídicos como importantes instrumentos de política pública, ainda não tão explicitado na teoria. Os dados levantados demonstraram como a participação da AGU foi relevante para a definição de diversos instrumentos de caráter jurídico necessários para a formulação e implementação do programa, como a regulação do exercício profissional dos médicos intercambistas, a adequada caracterização do pagamento por meio de bolsa, a seleção dos profissionais sem concurso público, a descaracterização de vínculo trabalhista, entre outros.

A atuação estatal não pode se afastar da adequada aplicação do direito e as políticas públicas, especialmente as políticas sociais com sua característica complexidade, necessitam da definição, ainda em sua formulação, de instrumentos jurídicos que possibilitem a sua execução da forma mais segura, eficaz e eficiente, evitando intercorrências com o poder judiciário, diminuindo a demora e os custos da política, e possibilitando o alcance dos resultados pretendidos.

A pesquisa apresentou elementos que confirmam a teoria acerca do crescimento da interferência judicial no processo de políticas públicas. O programa estudado foi amplamente debatido e discutido no âmbito do poder judiciário, não apenas em questões formais, mas também no próprio mérito da ação estatal. O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugnou o programa perante o Supremo Tribunal Federal criou uma nova arena de discussão da política com a participação de diversos atores da administração, do judiciário e da sociedade civil. Essa nova arena precisa ser adequadamente conhecida pelos gestores públicos para que possam definir estratégias de atuação, com o auxílio dos advogados públicos, sob pena de prejuízos para a ação estatal.

Esclareça-se, novamente, que a pesquisa não teve por objetivo discutir a possibilidade ou não desta intervenção judicial ou dos seus limites. O que se buscou foi investigar a real influência dessa interferência na formulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas sociais, uma vez que a teoria já apontava a inter-relação entre direito e políticas públicas, porém ainda não existem estudos suficientes acerca do processo de política pública com relação tão intensa entre judiciário e gestores públicos. O entendimento sobre a necessidade de ampliar o diálogo com o poder judiciário desde a formulação da política pública, percebendo a advocacia pública como um dos atores influentes, é fundamental para que as políticas públicas possam ser efetivadas e os objetivos estatais alcançados.

Apresentaram-se elementos que indicam a proximidade cada vez maior entre o direito e a política, misturando-se e sustentando um ao outro. Os gestores públicos não podem

prescindir do direito e os operadores do direito tem que entender a política para superar o paradigma da aplicação do direito como um fim em si mesmo e entender o ordenamento jurídico como um instrumento para a efetivação dos objetivos estatais.

Um fato curioso revelado durante a pesquisa reforça esse entendimento. O levantamento dos gestores públicos que participaram da formulação do programa trouxe a informação de que três cargos técnicos relevantes no âmbito dos ministérios envolvidos estavam sob responsabilidade de pessoas oriundas da Advocacia-Geral da União. Ou seja, a aproximação do direito com a política é tão estreita que tem levado à aproximação dos advogados públicos com a gestão pública, fazendo com que estes sejam recrutados para atuar como responsáveis pela gestão das políticas públicas.

É relevante destacar que, a despeito da função principal da AGU estar relacionada a questões jurídicas, as entrevistas realizadas indicaram que não há separação entre técnico/político e jurídico, tendo havido participação dos advogados públicos em questões relacionadas diretamente à política, decorrente da presença constante nos debates e do conhecimento e experiência adquiridos no processo. Esse fenômeno também é explicado pela descrição dos entrevistados da construção de um relacionamento de parceria entre advogados e gestores públicos, fundamentado na confiança e na construção de consensos.

Um aspecto relevante a ser observado, que talvez seja um limite da pesquisa em relação à análise de outras políticas públicas com participação da AGU, é o fato de o Programa Mais Médicos ser uma ação de grande relevância governamental, razão pela qual pode não representar o mesmo processo de formulação de outras políticas públicas com menos repercussão e menor ação efetiva da AGU.

Também pode-se considerar uma limitação a posição do pesquisador como servidor da AGU, sendo isto muitas vezes uma faca de dois gumes. Por um lado, possibilita um maior entendimento sobre a organização, suas competências e formas de atuação, assim como maior acesso a documentos e entrevistados. Por outro lado, pode enviesar a análise dos resultados, porém se tentou mitigar o viés com o maior distanciamento possível do pesquisador em relação ao estudo de caso, tendo sido escolhido para análise programa e órgãos nos quais este não havia trabalhado ou participado de qualquer forma.

Como forma de contribuir para o aprimoramento da discussão teórica aqui realizada, sugere-se a realização de novos estudos em outras políticas públicas, especialmente em políticas públicas que foram modificadas ou paralisadas pelo poder judiciário, como forma de verificar

o contexto que levou a esse resultado e a participação da AGU. Sugere-se, também, a realização de estudos da participação no processo de políticas públicas dos órgãos estaduais e municipais de advocacia pública.

5.1 Proposta de Intervenção

A pesquisa também se propõe, a partir da teoria analisada e dos dados levantados, apresentar uma intervenção na organização estudada, a Advocacia-Geral da União. Pretende-se que o trabalho aqui realizado seja utilizado como subsídio para o aprimoramento das suas atividades, especialmente no que se refere ao assessoramento jurídico aos gestores públicos no processo de políticas públicas, com destaque para o registro formal das ações da AGU durante todas as tratativas.

A partir dos dados coletados e dos resultados aqui apresentados foi possível identificar procedimentos realizados pelos órgãos da AGU participantes da formulação do programa que ajudaram a proporcionar maior segurança jurídica à política. Fez-se necessário, como consequência, assegurar que esse conhecimento fosse disseminado e replicado.

Para isso, propõe-se, no Apêndice B, um Guia de Assessoramento Jurídico à Formulação e Implementação de Políticas Públicas. O objetivo do guia é auxiliar na padronização de procedimentos e práticas identificadas na presente pesquisa que foram úteis para proporcionar segurança jurídica para a política estudada. O material pode ser útil para que os procedimentos sejam padronizados em todos os órgãos da Advocacia-Geral da União, respeitando, porém, suas especificidades, e para disseminar o conhecimento, auxiliando, especialmente, os novos servidores da organização.

Esclareça-se, porém, que não se pretende esgotar a matéria no Guia proposto, tratando-se apenas de uma minuta que, certamente, poderá ser aprimorada por membros da organização com experiência na matéria, sendo fundamental ampla discussão e participação para a construção de um documento útil e com legitimidade para a Advocacia-Geral da União.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Funções institucionais. Disponível em <http://agu.gov.br/interna/institucional/funcao_institucional>. Acesso em: 14 de mar. 2018.
- AITH, F. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sócias**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- AMORIM, F. B. S. As políticas públicas sob a ótica da Advocacia-Geral da União – AGU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 88, nov./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=230456>>. Acesso em 29 de jun. 2017.
- ARAÚJO, C.A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.
- BARREIRO, G. S. S.; FURTADO, R.P.M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.
- BARROSO, L.R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, M. P. D.(Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 34, n. 133 jan./mar. 1997.
- _____. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, M. P.D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRANDELLI, L. Segurança jurídica e racionalidade. In: BRANDELLI, L. (Org.). **Estudos de direito civil, internacional privado e comparado: coletânea em homenagem à Professora Vera Jacob de Fradera**. São Paulo: Leud, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União**. Lei complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

_____. Advocacia-Geral da União. **Portaria n. 1.399 de 5 de outubro de 2009**

_____. **Nota 1246/2013 – MPABL**. Subchefia de assuntos jurídicos da Casa Civil, 2013a. Acesso por meio da Lei de Acesso à Informação.

_____. **Parecer n. 775/2013/CONJUR-MEC/CJU/AGU**. Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, 2013b. Acesso por meio da Lei de Acesso à Informação.

_____. **Parecer n. 24/2013/ CONJUR-MS/CGU/AGU**. Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, 2013c. Acesso por meio da Lei de Acesso à Informação.

_____. **80º Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto “Acesso da população brasileira à atenção básica em saúde”**. Ministério da Saúde, 2013d. Disponível em <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/dezembro/06/TC%2080%201.pdf>>. Acesso em 19 de jan. De 2019.

_____. **Decisão no Processo 75040-51.2013.4.01.3400 em 18 de dezembro de 2013**. Seção Judiciária do Distrito Federal, 2013e. Disponível em <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/arquivo/abrir.php?tipo=fs&nome=846a7fd43293ba8831ce8ebc96c79718.pdf&size=93319>>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

_____. **Decisão no processo SL4470/01-CE em 12 de setembro de 2013**. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2013f. Disponível em <<http://www4.trf5.jus.br/processo/0040486-94.2013.4.05.0000/01>>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

_____. **Petição Inicial na ADI n. 5035**. Supremo Tribunal Federal, 2013g. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/>>; Acesso em 07 de jan. de 2019.

_____. **Informação do Presidente da República na ADI n. 5035**. Supremo Tribunal Federal, 2013h. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4453567>> Acesso em 07 de jan. de 2019.

_____. **Manifestação do Advogado-Geral da União na ADI n. 5035**. Supremo Tribunal Federal, 2013i. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/>> Acesso em 07 de jan. de 2019.

_____. **Programa mais médicos – dois anos: mais saúde para os brasileiros**. Ministério da Saúde, 2015.

_____. **Carta de serviços.** Consultoria-Geral da União, 2015b. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832>. Acesso em 13 de dez. de 2018.

_____. **Decreto n. 9.191 de 1º de novembro de 2017.**

_____. **Planejamento estratégico.** Advocacia-Geral da União. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/393975>. Acesso em 13 de dez. de 2018.

_____. **Sentença no Processo 75040-51.2013.4.01.3400 em 23 de fevereiro de 2018.** Seção Judiciária do Distrito Federal, 2018b. Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/arquivo/abrir.php?tipo=fs&nome=846a7fd43293ba8831ce8ebc96c79718.pdf&size=93319>.

CABRAL, F.G. M. A efetivação do princípio da boa administração pública pela atuação da Advocacia-Geral da União. **Publicações da Escola da AGU.** Brasília, v. 10, n. 3, 2018.

CAPANO, F. F. A leitura contemporânea da teoria da separação de poderes: desafio para a melhor efetivação das políticas públicas concretizadoras da constituição. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P.T. M. (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil.** Atlas, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CARRENHO, F. A. H.; SANCHES, M.S. Reflexos da judicialização no estado democrático de direito brasileiro: um Estado de insegurança jurídica. **ETIC - Encontro de iniciação científica**-ISSN 21-76-8498, v. 12, n. 12, 2017.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COMPARATO, F. K. **Para viver a democracia.** Brasiliense: São Paulo, 1989.

_____, F. K. Juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In MELLO, C. A. B. **Estudos em homenagem a Gerando Ataliba.** São Paulo: Malheiros, 1997.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DERANI, C. Política pública e a norma jurídica. In: BUCCI, M.P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** Saraiva: São Paulo, 2006.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2014.

EMERIQUE, L.B.; FIGUEIRA, L.E.; BRITTES, G. Direito e políticas públicas: um diálogo necessário. **Revista direito e justiça: reflexões sociojurídicas**, ano XVI, nº 26, p. 62-79, abr. 2016.

ENGELMANN, F.; CUNHA FILHO, M. C. Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 45, mar. 2013.

FERREIRA FILHO, M.G. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, v. 198, p. 1-17, 1994.

FREITAS, J. Políticas públicas, Avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência**, n. 70, p.115-133, jun. 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HERMANY, R. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

HOFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, n. 55, nov. 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995.

MACEDO, A.S.et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 14, n. spe, p. 593-618, July 2016.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, C. A.B. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G.F.; BRANCO, P.G.G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOBRE JUNIOR, E. P. Advocacia pública e políticas públicas. **Revista dos Tribunais Nordeste**. v. 2, n. 3, p. 65-83, jan./fev. 2014. Disponível em:

<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/83535>. Acesso em 22/10/2018.

MOREIRA, S.V. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009.

OPAS. **OPAS/OMS assina acordo de cooperação com o Brasil para apoiar Programa Mais Médicos**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=3272:opas-oms-assina-acordo-de-cooperacao-com-o-brasil-para-apoiar-programa-mais-medicos&Itemid=834>. Acesso em 19 de jan. de 2019.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, 45(1), 36-49, 2005.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PINTO, H. A. et al . Programa mais médicos: avaliando a implantação do eixo provimento de 2013 a 2015. **Interface (Botucatu)**, Botucatu , v. 21, supl. 1, p. 1087-1101, 2017.

RAMALHO FILHO, J. E.; LIMA, A. E. I. O Programa mais médicos e a cooperação trilateral Brasil-OPAS-Cuba para o fortalecimento da atenção básica no SUS. In BRASIL. **Saúde e Política Externa : os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Ministério da Saúde, 2018.

RIBAS, G. P. P.; SOUZA FILHO, C. F. M. de. A judicialização das políticas públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 44. jan./jun., 2014.

SALLES, C. A. Políticas públicas e processo: a questão da legitimidade nas ações coletivas. In: BUCCI, M. P.D.(Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006.

SANSON, A. Os grupos de pressão e a consecução de políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. Atlas, 2013.

SANTOS, K.C.C. Políticas públicas sociais aplicadas ao direito à moradia digna. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 172, set. 2015.

SANTOS, L.B. D.; NETO, A.B. S. Reflexões em torno da crise do bem-estar social. **Revista Faculdade de Direito. UFG**, V. 32, n. 1, p. 61-75, jan. /jun. 2008.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

- SILVA, E. R. et al. Caracterização das pesquisas de teses em administração com abordagem qualitativa. **Revista de Administração de Roraima - Rarr**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.194-223, 2 ago. 2016.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- SMANIO, G. P. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T.M (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. Atlas, 2013.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.
- STRÄTZ, M. A AGU na construção do Estado Democrático de Direito por meio da promoção da segurança jurídica. **Publicações da Escola da AGU**. Brasília, v. 10, n. 3, 2018.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Supremo julga constitucional o programa mais médicos**, 2017. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=363404>>. Acesso em 07 de jan. de 2019.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Concluída audiência pública sobre Programa Mais Médicos**, 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=254389&caixaBusca=N>>. Acesso em 08 de jan. de 2019.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.
- TRAVASSOS, D.V; FERREIRA, R.C; VARGAS, A.M.D.; MOURA, R.N. V.; CONCEIÇÃO, E. M. A.; MARQUES, D.F.; FERREIRA, E. F. Judicialização da Saúde: um estudo de caso de três tribunais brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(11):3419-3429, 2013.
- VELOSO, J. R. S. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.
- VIEIRA JUNIOR, R. J. A. A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. **Revista da AGU**. Brasília, jan./mar. 2009.
- VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, n. 44, 2016.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- WANG, D. W. L.; VASCONCELOS, N. P.; OLIVEIRA, V. E. ; TERRAZAS, F. V. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização

federativa. **Revista de administração pública.** Rio de Janeiro 48(5):1191-1206, set./out. 2014.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas públicas: Gerenciando Processos.** Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICE A- Roteiros das Entrevistas

Gestores Públicos

1. Qual sua função no Programa Mais Médicos?
2. Você trabalhou com outros órgãos? Quais? Como foi essa relação?
3. A Consultoria Jurídica participou do processo de formulação do programa?
4. Em que momento Consultoria Jurídica começou a participar da formulação do programa?
5. A consultora jurídica participou de reuniões e encontros para tratar da formulação do programa?
6. Em caso positivo, a Consultoria Jurídica, durante essas reuniões, recomendava formas, instrumentos, e apontava possíveis ilegalidades ou inconstitucionalidades?
7. A Consultoria Jurídica opinou acerca do projeto de ato normativo antes do envio formal por meio de consulta? Como por exemplo por e-mail ou telefone?
8. Quais foram as recomendações da consultoria jurídica?
9. Houve recomendação de modificação do texto?
10. As modificações foram formais ou também de conteúdo?
11. As recomendações da Consultoria Jurídica foram implementadas?
12. As orientações da consultoria jurídica foram claras?
13. As orientações da consultoria jurídica foram úteis para auxiliar na formulação do programa?
14. Você considera que a atuação da Consultoria Jurídica evitou problemas com órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União?
15. Você considera que a atuação da Consultoria Jurídica na formulação do programa ajudou a prevenir decisões judiciais contra o programa?

Membros da AGU

1. Qual sua função no Programa Mais Médicos?
2. Você trabalhou com outros órgãos? Quais? Como se deu essa relação?
3. A Consultoria Jurídica participou do processo de formulação do programa?
4. Em que momento Consultoria Jurídica começou a participar da formulação do programa?

5. A consultora jurídica participou de reuniões e encontros para tratar da formulação do programa?
6. Em caso positivo, a Consultoria Jurídica, durante essas reuniões, recomendava formas, instrumentos, e apontava possíveis ilegalidades ou inconstitucionalidades?
7. A Consultoria Jurídica opinou acerca do projeto de ato normativo antes do envio formal por meio de consulta? Como por exemplo por e-mail ou telefone?
8. Quais foram as recomendações da consultoria jurídica?
9. Houve recomendação de modificação do texto?
10. As modificações foram formais ou também de conteúdo?
11. As recomendações da Consultoria Jurídica foram implementadas?
12. As orientações da consultoria jurídica foram claras?
13. As orientações da consultoria jurídica foram úteis para auxiliar na formulação do programa?
14. Você considera que a atuação da Consultoria Jurídica evitou problemas com órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União.
15. Você considera que a atuação da Consultoria Jurídica na formulação do programa ajudou a prevenir decisões judiciais contra o programa?

APÊNDICE B - Guia de Assessoramento Jurídico à Formulação e Implementação de Políticas Públicas

1. Apresentação

A Constituição atribui à AGU a competência para representar a União, judicial e extrajudicialmente e realizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo. Como consequência, a Instituição deve assessorar juridicamente a administração pública na realização dos seus atos, inclusive na formulação e implementação de políticas públicas.

A importância dessa atividade já é reconhecida pela AGU, que já prevê como um de seus deveres dar “formatação jurídico-constitucional às políticas públicas”, ajudando a prevenir o surgimento de litígios. O planejamento da Instituição 2016-2019, prevê, em seu mapa estratégico, a viabilização jurídica das políticas públicas e a sua segurança jurídica como um dos impactos da sua atuação para o Estado e a sociedade.

A Carta de Serviços da Consultoria-Geral da União também reconhece a função da Instituição na concepção, formulação e execução das políticas públicas, e explicita a competência na análise da constitucionalidade e legalidade de atos normativos, ressaltando que eventuais ilegalidades podem causar transtornos à efetivação das políticas públicas, como a intervenção do poder judiciário. O documento ressalta que o trabalho é realizado em parceria com os gestores públicos.

Demonstra-se, assim, a relevante função da Advocacia-Geral da União na formulação e implementação de políticas públicas, sendo responsável por garantir segurança jurídica à ação estatal, possibilitando o alcance das demandas da sociedade. Como forma de garantir que essa função seja realizada a contento, com benefícios para toda a sociedade, propõe-se no presente Guia um procedimento para servir de subsídio à atuação dos advogados públicos no trabalho de auxiliar os gestores públicos no difícil processo de formulação e implementação das políticas.

2. Diretrizes do Assessoramento Jurídico à Formulação e Implementação das Políticas Públicas

Antes de iniciar a descrição do procedimento, cumpre esclarecer as diretrizes básicas para a atuação dos advogados públicos na atividade de assessoramento jurídico à formulação e implementação de políticas públicas. Recomenda-se que toda a atividade de auxílio aos gestores públicos ocorra em consonância com essas diretrizes.

Diretriz n. 1: Parceria

A atividade de assessoramento jurídico à formulação e implementação de políticas públicas deve estar fundamentada na parceria transparente entre os advogados públicos e gestores públicos. Deve-se ter em mente que a efetivação das políticas propostas passa, necessariamente, pelo trabalho conjunto e alinhado entre os advogados e gestores, em prol do cumprimento dos objetivos estatais.

Diretriz n. 2: Disponibilidade

Os advogados públicos devem estar disponíveis para auxiliar o gestor público no desempenho das suas atividades. A disponibilidade não deve se resumir a manifestações formais nos processos, sendo de extrema importância que o órgão jurídico participe de reuniões e preste assessoramento por telefone e mensagens eletrônicas, sempre que a complexidade da questão permitir.

Diretriz n. 3: Conhecimento da Política Pública

O adequado assessoramento jurídico aos gestores públicos na formulação e implementação das políticas públicas passa, necessariamente, pelo conhecimento da política em profundidade. É fundamental que os advogados públicos envolvidos no processo conheçam objetivos, características, finalidades, procedimentos, contexto e histórico daquela política, para que possam compreender a demanda do gestor e propor os instrumentos jurídicos mais adequados.

3. Procedimento para o Assessoramento Jurídico à Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Para auxiliar no trabalho de assessoramento jurídico à formulação e implementação de políticas públicas propõe-se a realização do procedimento descrito a seguir, porém, a proposta poderá ser adaptada ao caso concreto, respeitando-se, sempre, as diretrizes expostas no item anterior.

3.1 Participação na concepção da Política Pública

A atuação dos órgãos jurídicos deve iniciar ainda na concepção da política pública, ou seja, quando a ideia ainda está sendo discutida pelos gestores públicos. Recomenda-se que seja designado um advogado público para participar dessas discussões, evitando, ainda no nascedouro da proposta, problemas jurídicos e propondo instrumentos e soluções não vislumbradas pelos gestores. Esse é o momento para o advogado conhecer as finalidades e características da política.

A depender da complexidade da política em construção, pode ser necessária a participação de outros órgãos técnicos e jurídicos, sendo fundamental que todas as pastas afetadas pela proposta participem, com a discussão mais aberta possível, ampliando-se os fundamentos técnicos e jurídicos e a identificação dos riscos e alternativas disponíveis. Deve-se verificar, ainda, a possibilidade de realização de consultas ou audiências públicas tornando o processo mais participativo e legitimado.

Recomenda-se, como forma de evitar retrabalho e sedimentar os consensos construídos, que sejam realizadas memórias dessas reuniões, de forma simplificada. Tais registros devem ser autuados em processo administrativo, sendo possível a definição de sigilo caso presente alguma das hipóteses da Lei de Acesso à Informação.

3.2 Elaboração das Minutas

Definida a estrutura básica da política pública, cumpre iniciar o processo de elaboração das minutas dos atos administrativos que servirão de instrumento da política. Em regra, a

definição de políticas públicas se dá por meio da elaboração de um ato normativo, que poderá ser um projeto de lei, medida provisória, decreto, portaria, entre outros. Nesse ponto, cumpre ao advogado público orientar acerca de ato mais adequado para a instrumentalização da política e alertar ao gestor acerca das suas eventuais limitações ou dificuldades.

A elaboração da minuta pode partir dos gestores ou dos próprios advogados, a depender da complexidade da questão, sendo indispensável, em qualquer dos casos, que a versão final seja resultado de ampla discussão entre todos os envolvidos.

Os advogados públicos devem zelar pelo cumprimento do ordenamento jurídico e da correta técnica legislativa, evitando posterior impugnação da política e dúvidas interpretativas.

Recomenda-se a utilização de um documento eletrônico compartilhado para elaboração da minuta e apresentação de sugestões para que todo o processo fique registrado em um único documento, assegurando a memória da construção da política.

3.3 Elaboração da Manifestação Jurídica

Finalizada a preparação da minuta, os gestores devem elaborar manifestação técnica de acordo com as determinações do Decreto nº 9.191/2017, especialmente as elencadas no art. 32, e encaminhar ao órgão jurídico para elaboração de manifestação jurídica formal.

Na manifestação jurídica, devem ser tratadas todas as questões elencadas no art. 31 do Decreto nº 9.191/2017: a apresentação dos dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto; as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo; as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa; além de outras informações relevantes para a adequada análise da proposta.

Recomenda-se, que na manifestação jurídica seja descrita a atuação informal do órgão jurídico anterior ao envio da proposta, descrevendo sua participação no processo de elaboração da minuta e as justificativas para a formatação final definida.

Por fim, como forma de facilitar o entendimento dos gestores públicos, ressalta-se que a manifestação deve ser redigida em linguagem clara e simples, com explicação dos termos jurídicos utilizados, considerando que ela deve ser entendida por pessoas sem formação jurídica.

3.4 Implementação da Política Pública

A finalização da fase de formulação da política pública não encerra a atividade de assessoramento jurídico aos gestores. A implementação requer a atuação dos órgãos jurídicos para assegurar a efetivação das ações planejadas. Como consequência, a parceria com os gestores públicos deve continuar no monitoramento da implementação da política, com a avaliação da adequação dos instrumentos jurídicos escolhidos e da necessidade de aprimoramentos na sua formatação.

Recomenda-se, assim, que os órgãos jurídicos formalizem, em conjunto com os Gestores Públicos, encontros regulares para discutirem a implementação das ações do órgão e eventuais aprimoramentos na formatação jurídica das políticas públicas em execução.

3.5 Defesa Judicial e Administrativa da Política Pública

É de extrema importância que o trabalho de assessoramento e consultoria seja realizado em conjunto com os órgãos de contencioso judicial e administrativo para evitar decisões prejudiciais à política pública.

Tal defesa, ressalte-se, pode ocorrer em qualquer fase da política pública, inclusive ainda na formulação, na hipótese de impugnação judicial da realização de uma audiência pública, por exemplo. É fundamental que o órgão de assessoramento jurídico esteja preparado para lidar com essas impugnações, trabalhando em parceria com os órgãos de contencioso e com os gestores públicos na construção de argumentos jurídicos e técnicos e estratégias de defesa.

Tem-se, na atualidade, uma grande expansão da atividade de controle das políticas públicas. Tal controle tem sido realizado por órgãos administrativos como os tribunais de contas e controladorias, pelo poder judiciário por meio de diversos instrumentos processuais e instâncias judiciais, pelo Ministério Público, organizações da sociedade civil, entre outros.

A formatação jurídica da política pública definida no momento da sua formulação deve ser defendida em todas estas instâncias, abrindo uma nova arena de discussão da política, na qual os advogados públicos devem atuar, em parceria com os gestores, na definição da estratégia de atuação e construção dos argumentos para manutenção das ações planejadas.

A estratégia de defesa deve ser definida considerando as peculiaridades do caso concreto, mas sempre como resultado da parceria entre consultoria, contencioso e gestores públicos. Podem ser utilizados instrumentos como a elaboração de defesas-padrão, despachos com julgadores, participação em audiências públicas, esclarecimento da política perante a opinião pública, relacionamento com entidades da sociedade civil, entre outros.

4. Considerações Finais

As informações do presente Guia devem ser utilizadas considerando as especificidades da política pública, devendo ser adaptado sempre que necessário para o correto atendimento da demanda dos gestores e dos objetivos da ação estatal.

A concretização do procedimento aqui proposto poderá facilitar a efetivação de políticas públicas no Brasil, assegurando que os gestores públicos recebam o assessoramento jurídico necessário para cumprir suas obrigações perante a sociedade.

Vale ressaltar a importância de se registrar todas as tratativas do processo de formulação da política, até as reuniões informais, conversas e trocas de e-mails. Essa é uma forma de documentar todas as ações para garantir a memória e posterior melhoria dos procedimentos e uso em pesquisas históricas e científicas.