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

RELATÓRIO TÉCNICO

Brasília-DF
2019

1. INTRODUÇÃO

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, indicando uma aproximação entre Direito e Políticas Públicas e, como consequência a inclusão de atores do Sistema de Justiça no processo.

Entre estes atores, 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) é 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.

Nesse contexto, o estudo realizado buscou investigar 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, qual seu papel na formulação do Programa, e se essa atuação propiciou maior segurança jurídica.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

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.

Alguns modelos tentam explicar esse fenômeno. O modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (1995), por exemplo, 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.

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.

Um 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.

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. 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.

A discussão teórica apresentada auxilia na compreensão do aspecto 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 a seguir.

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.

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).

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.

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. Para a autora, 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.

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).

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.

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).

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.

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.

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 clico 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. 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.

Especificamente quanto ao papel dos Advogados Públicos no processo de políticas públicas não foram localizados estudos empíricos e no campo da administração pública. A questão é tratada apenas em trabalhos teóricos no campo do direito, apenas com análise da doutrina e legislação da matéria, como, por exemplo, os trabalhos de Viera Júnior (2009), Nobre Júnior (2014), Strätz (2018) Cabral (2018).

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 realizada se caracteriza por ser aplicada, empírica descritiva, qualitativa e transversal, utilizando-se do método do Estado de Caso, tendo-se optado pelo Programa Mais Médicos. O programa Mais Médicos for criado por meio da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, 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).Trata-se de programa de grande relevância política e social, com alta complexidade jurídica, razão pela qual se entendeu como representativo para a análise do fenômeno. A pesquisa se debruçou sobre a fase de elaboração da Medida Provisória que deu origem ao Programa no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde e Educação, principais responsáveis pela política.

Foram utilizados dois instrumentos para coleta de dados: pesquisa documental e entrevista individual semi-estruturada. A pesquisa documental foi utilizada para analisar as manifestações jurídicas emitidas pela AGU no programa objeto do estudo de caso, os processos judiciais relacionados ao Programa e outros documentos oficiais produzidos pela AGU e pelos demais órgãos participantes.

Em complementaridade à pesquisa documental, foram ouvidos participantes do fenômeno estudado, por meio de entrevistas individuais semi-estruturadas. Foram realizadas entrevistas de forma semiestruturada. 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. 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.

Como resultado, foram identificados 10 agentes principais no fenômeno pesquisado no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Educação e da Saúde, principais órgãos interessados no programa, tendo sido ouvidos 4 membros da AGU e três gestores públicos. Quanto aos demais, 1 não foi localizado, 1 não disponibilizou agenda e 1 se recusou a participar da pesquisa. 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.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.Participação da AGU na formulação do Programa Mais Médicos

Foram analisados os processos administrativos de elaboração da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013. 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 tratavam de atos estritamente formais, uma espécie de chancela jurídica da minuta apresentada, sem qualquer sugestão de modificação ou aprimoramento.

As entrevistas realizadas, porém, trouxeram novas informações 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. O Entrevistado 6, gestor público, por exemplo, 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.

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.

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 formatações 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 relembrar 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, percebeu-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

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. Os entrevistados 1 e 3 informaram que a priorização de médicos formados em instituições de ensino superior brasileiras ou com diploma revalidado no país também partiu de sugestão dos órgãos da AGU. 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.Nesse ponto, percebe-se que a atuação da AGU extrapolou as questões tecnicamente jurídicas, influenciando na formatação do programa para evitar repercussões políticas indesejadas. 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, segundo eles a AGU construiu 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. Os entrevistados também, por exemplo, apontaram que 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 foram construídos com participação da AGU.

Percebeu-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. 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.

Para Smanio (2013) e Veloso (2014) as decisões políticas dependem de legitimação no e conhecimento do Direito, o que impõe a participação de atores que proporcionem esse resultado por meio da construção de instrumentos jurídicos de sustentação da política, papel que foi realizado pela AGU no programa estudado.

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 de não 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.

Percebeu-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

A presente pesquisa, 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). Dessa forma, pode-se considerar que proporcionar maior segurança jurídica para a política pública em estudo é a capacidade de criação de instrumentos jurídicos que evitem decisões contrárias à política pelo poder judiciário.

Todos os entrevistados afirmaram que a participação da AGU na formulação do programa ajudou a evitar decisões contrárias do poder judiciário. O Entrevistado 6, por exemplo, 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. 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.

Foram diversas ações judiciais intentadas contra o programa pelo país. Nesse estudo, destaca-se a atuação da AGU na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5035 junto ao Supremo Tribunal Federal, demanda que teve o objetivo de suspender e declarar a inconstitucionalidade de diversos pontos da Medida Provisória nº 691/2013. 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), sendo, assim, a demanda judicial mais relevante acerca do programa.

A defesa da Medida Provisória foi realizada pela AGU de duas formas. Por meio de apresentação de informações do Presidente da República, 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, reconhecendo a legitimidade dos instrumentos jurídicos que fundamentavam o programa.

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 ação judicial analisada demonstra como o poder judiciário tem atuado de forma proeminente no controle das políticas públicas, 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 também reafirma o

entendimento da proximidade entre o direito e a política. Bucci (2002), Perez (2009), Veloso (2014), Massa-Arzabe (2006) e Coutinho (2013).

No caso estudado, restou demonstrado que 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.

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). Também foi possível verificar que 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. 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).

Os trabalhos teóricos publicados acerca da relevância da participação da advocacia pública no processo de políticas públicas dentro da área do direito (STRÄTZ, 2018; CABRAL, 2018; VIEIRA JÚNIOR, 2009; NOBRE JÚNIOR, 2014) também foram confirmados pelos dados levantados

Dessa maneira, de acordo com os dados levantados, e considerando a teoria estudada, pode-se inferir que o papel 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.

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.

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.

6. 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, 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 UTILIZADAS NA PESQUISA

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 Véra 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.; ARRETCHE, 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 Cedes**, 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 - 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.