

## **O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DE ARTIGOS ACADÊMICOS (2015 A 2020)**

### ***THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL POLICIES: BIBLIOGRAPHIC REVIEW OF ACADEMIC ARTICLES (2015 TO 2020)***

Natália Sayuri Suzuki

Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do programa de educação “Escravo, nem pensar!” da ONG Repórter Brasil. Pós-graduada em Direitos Humanos e Intervenção Humanitária pela Universidade de Bolonha.

Renan Bernardi Kalil

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Grupo de Trabalho Digital da Rede de Monitoramento da Reforma Trabalhista (REMIR). Membro do Grupo de Estudos Impactos das Novas Morfologias do Trabalho sobre a Vida dos Trabalhadores do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP).

**Submetido em:** 18/02/2021

**Aprovado em:** 03/11/2021

**Resumo:** A elaboração e a implementação de políticas públicas, não raro, requerem a participação de atores jurídicos. No Brasil, o Ministério Público tem sido uma das instituições que contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas - especialmente, as sociais - desde a promulgação da Constituição de 1988. Diante disso, o objetivo desse artigo é apresentar uma revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos recentes que considera essa atuação do Ministério Público. Para isso, foram elencados artigos disponíveis no Portal da Capes e produzidos entre os anos de 2015 e 2020. Desse modo, foi possível observar que ainda são poucos os trabalhos que se dedicam a essa temática nos periódicos com melhores classificações, o que permite concluir que há possibilidades de expansão e aprofundamento de uma agenda de pesquisa que envolva o Ministério Público e a sua relação com as políticas públicas no país.

**Palavras-chave:** Política pública; Ministério Público; Constituição de 1988; Direito; direitos sociais

**Abstract:** *The design and implementation of public policy often require the participation of legal actors. In Brazil, the Public Prosecutor's Office has been one of the institutions that contribute for the development of public policies – especially social policies – since the publication of the 1988 Constitution. Therefore, the objective of this article is to present a bibliographic review of recent academic works which considers this performance of the Public Prosecutor's Office. In order to reach this aim, we listed the available articles at the Capes Portal, which were produced between the years of 2015 and 2020. Thus, it was possible to observe that there are few works dedicated to this issue in the best rates journals, which allows us to conclude that there are possibilities of expansion and deepening of a research agenda that involves Public Prosecutor's Office and its relationship to public policy in the country.*

**Keywords:** *Public policy; Public Prosecutor's Office; 1988 Constitution; Law; social rights.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Revisão de Literatura. 2. Metodologia. 3. Resultados. Conclusão. Revisão Bibliográfica.

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é certamente um marco na história do Brasil. Ao mesmo tempo em que o documento coroa o longo processo de negociação de transição política do país após a ditadura militar, ele estabelece uma série de direitos civis, políticos e sociais, como lembra Maria Hermínia Tavares (2018) em artigo publicado em razão do 30º aniversário da promulgação do documento.

Diante da constatação de Tavares, é possível afirmar que a “Constituição Cidadã” deu conta de constitucionalizar elementos de, ao menos, duas searas, a da *polity* e a da *policy*. Essa diferenciação é apresentada por Couto e Arantes (2006), a partir de critérios de classificação elaborados pelos próprios autores. Para eles, o primeiro conjunto de dispositivos, isto é, o da *polity*, dá o tom e a base do funcionamento de um Estado de Direito, enquanto o segundo se refere a dispositivos constitucionais que “impuseram obrigações positivas (‘direito do cidadão, dever do Estado’) numa perspectiva vertical de relação entre o governo e a sociedade, em torno de direitos substantivos cuja efetivação depende da implementação de políticas sociais” (p. 50). Para os propósitos desse artigo, os dois âmbitos nos interessam, pois eles se interseccionam, como veremos a seguir.

No que se refere à *policy*, dentre muitos princípios para o funcionamento do Estado, estão estabelecidos o regime republicano, a organização federativa do país, a estrutura estatal e o sistema representativo de governo, isto é, as “definições de Estado e nação”, segundo Couto e Arantes (2006, p. 50). A Constituição dispõe também acerca dos direitos individuais fundamentais, necessários para o exercício da cidadania. E, por fim, os autores indicam as “regras do jogo”, que basicamente se referem aos dispositivos constitucionais que cuidam das instituições do Estado, buscando principalmente definir a interação entre elas. “Tais regras estipulam: (a) a divisão de prerrogativas e funções entre os atores insti-

tucionais, (b) as regras operacionais do processo decisório governamental e (c) os tempos e os prazos que balizam tais processos”. Nessa seara, localizamos os artigos 127 e 129, que tratam da definição constitucional do Ministério Público (MP) e de suas respectivas atribuições.

Tal artigo agrega à função de atuação penal do MP outras atribuições, como a defesa de direitos sociais difusos, coletivos e homogêneos, cuja realização, em grande medida, se faz por meio de políticas públicas resguardadas pela Constituição. Contudo, destacamos que as primeiras medidas legislativas que reconheciam atribuição para o MP atuar nessa esfera datam do início da década de 1980. Em 1981, é promulgada a Lei n. 6.938, considerada o marco jurídico inicial dos interesses difusos e coletivos no país, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e reconheceu a legitimidade do MP para propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos ao meio ambiente (art. 14, §1º). Em dezembro do mesmo ano, a Lei Complementar n. 40, que trata da organização dos MPs estaduais, prevê como uma de suas funções institucionais “a promoção da ação civil pública, nos termos da lei” (art. 3º, III). Porém, somente em 1985 a ação civil pública foi regulamentada, com a promulgação da Lei n. 7.347 (ARANTES, 1999, p. 85-87).

A consolidação na Constituição de textos legais dispersos que previam novos direitos e instrumentos processuais foi importante para o MP se legitimar como agente defensor da cidadania. Segundo Arantes (1999, p. 87),

A partir de 1988, o MP passou a invocar a Constituição como uma espécie de certidão de (re)nascimento institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais.

A execução das políticas de caráter social, em tese, produz resultados que contribuem para a realização da cidadania e para a universalização de direitos sociais, mas também políticos e civis. De acordo com Arretche (2018, p. 399), essa lógica, impressa na Constituição de 1988, produziu uma mudança paradigmática no modelo de política social, rompendo com o que havia sido adotado por Getúlio Vargas e mantido até o período do regime militar. Segundo a autora, a estrutura anterior criara duas categorias de cidadãos: os *insiders* e os *outsiders*. Os primeiros eram trabalhadores qualificados inseridos do mercado formal e, portanto, protegidos por leis trabalhistas; esse status garantia o direito à aposentadoria e à saúde. Já os *outsiders* estavam excluídos desse sistema de proteção. A Constituição de 1988 altera isso pela inclusão desses cidadãos em diversas frentes, como ilustra a autora (p. 399):

A extensão aos analfabetos do direito de voto, facultativo, foi aprovada na Emenda Constitucional n. 25/85 (...). Além disto, decisões tomadas na Assembleia Constituinte foram centrais para a *inclusão dos outsiders*: a vinculação do piso das pensões, contributivas e não contributivas, ao valor do salário mínimo e a universalização do acesso à educação e à saúde.

Nesse artigo, Arretche demonstra que o principal resultado dessas iniciativas foi a redução da desigualdade de renda, além de um impacto positivo nas taxas de escolarização e nos atendimentos de saúde à população, a partir do final da década de 1980 até os anos 2010.

Especificamente na área da saúde, a autora explica que a inclusão dos *outsiders* se deu pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema público, universal e gratuito, que substituiu o modelo anterior de seguro em que somente os trabalhadores formalizados e os contribuintes autônomos tinham direito ao atendimento médico, agora expandido à totalidade da população brasileira.

Os críticos da Constituição afirmam que a garantia de todos os direitos à população é um objetivo impossível de ser alcançado. E, de fato, hoje há ainda muito a avançar em relação a políticas sociais. Nesse cenário, o Ministério Público tem tido espaço para atuar justamente nessas lacunas.

Há 20 anos, Sadek (2000) apontava para as notáveis transformações pelas quais a instituição passava, bastante fomentadas pelas novas disposições constitucionais. A autora destaca que, como “guardião da cidadania”, o Ministério Público atuava em duas frentes: a primeira, de ordem legal, especialmente na defesa da probidade administrativa e da moralidade pública; a outra, atendendo a missão de promoção de direitos. A partir dessa segunda atuação, a instituição começou a adentrar em terrenos até então inéditos para si, o que provocou não apenas um comportamento reativo à omissão estatal em relação à garantia de direitos, promovendo uma atuação positiva e propositiva especialmente por meio da atuação “fora do gabinete”:

As atividades “fora do gabinete” implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. Cumpre ressaltar, tais iniciativas são inteiramente voluntárias, sendo desenvolvidas em horários e locais fora do gabinete, e dependendo exclusivamente de um **ato de vontade** do promotor ou do procurador. Além disso, não se restringem às atribuições da instituição. Ou seja, também são apreciados casos que nada têm a ver com as funções específicas do Ministério Público. Neste sentido promotores e procuradores passam **a atuar como agentes da cidadania** no sentido mais amplo do

termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas. (SADEK, 2000, p. 23-24, grifo nosso)

De lá para cá, são várias as iniciativas da instituição de estar e atuar mais próximo às comunidades para atender demandas e carências de parte da população *outsider*. A autora explica que, lançando mão da sua autonomia institucional e de instrumentos extrajudiciais, procuradores e promotores ocupam lacunas estatais que podem contribuir para suprir a desidratação dos direitos sociais. A autora elenca situações em que o MP exerceria o papel de órgãos como o Procon, as Defensorias Públicas, o Conselho Tutelar, quando os mesmos são inexistentes ou inoperantes. Segundo Sadek (2000), há até mesmo contextos em que a instituição busca prover a falta da atuação de câmaras municipais, assembleias legislativas, câmara dos deputados e tribunais de contas.

Em que pese parte expressiva da literatura apontar para os aspectos positivos da atuação do MP na esfera das políticas públicas, há estudos que abordam particularidades do órgão que podem produzir um impacto negativo. Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2020) afirmam que, desde a Constituição de 1988, a autonomia do MP é reforçada, sem um aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* dos promotores e procuradores. O fato de o controle ocorrer somente pelo que está escrito em processos administrativos ou judiciais não possibilita uma análise aprofundada sobre a discricionariedade e a motivação na eleição de prioridades do MP quando atua em políticas públicas. Segundo as autoras (2020, p. 193), “a autonomia é ampla, o controle é baixo”.

Diante do exposto, a pergunta que nos instiga é: após três décadas da promulgação da Constituição Cidadã, a academia tem dedicado atenção ao papel do Ministério Público de guardião da cidadania, produzindo trabalhos científicos acerca da sua atuação no desenvolvimento de políticas públicas?

A partir desse questionamento, temos como objetivo apresentar uma revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos recentes. Para isso, foram elencados artigos disponíveis no Portal da Capes e produzidos entre os anos de 2015 e 2020. A hipótese é que a área do Direito seja a principal interessada na temática, já que o ator a ser investigado é uma instituição jurídica; mas consideramos que outras áreas também se debruçam sobre a questão, uma vez que as políticas públicas são, em geral, multidisciplinares e deveriam ser abordadas de forma interdisciplinar (MARQUES, 2013; BUCCI, 2019), considerando-se diálogos entre

campos para a identificação de problemas e soluções que possam ser profícuos para a teoria e para o terreno empírico.

Na seção da revisão da literatura, traremos alguns subsídios sobre essa abordagem interdisciplinar que consideramos úteis para pesquisas dedicadas ao tema de políticas públicas, especialmente quando elas têm interface com a área do Direito. Na seguinte, apresenta-se a metodologia utilizada para a revisão bibliográfica proposta neste artigo, indicando o caminho que levou aos achados descritos na seção de resultados. Por fim, a conclusão fecha o artigo com alguns apontamentos e observações sobre esta pesquisa.

## 1. REVISÃO DA LITERATURA

Nas últimas quatro décadas, multiplicaram-se os trabalhos acadêmicos dedicados ao estudo de políticas públicas. Cada vez mais os enlaces entre o Direito e outras áreas do conhecimento, como a Ciência Política e a Sociologia, são buscados e fomentados em pesquisas teóricas, assim como na empiria, principalmente para modelos de formulação e avaliação de políticas públicas. Grande parte do debate de ponta tem experimentado esse diálogo, buscando afinar questões conceituais e metodológicas no sentido de consolidar um pavimento comum entre as áreas.

Contudo, esse diálogo nem sempre ocorre sem traumas, e são frequentes os choques dignos de placas tectônicas. A abordagem interdisciplinar das políticas públicas suscita debates e reflexões sobre como teorias e modelos podem conciliar áreas do conhecimento e, ao mesmo tempo, oferecer elementos para análises inovadoras.

Para Clune (1993), as fronteiras das áreas do conhecimento devem ser alargadas e, quiçá, esgarçadas quando há propostas de se travar um diálogo, ainda que conflituoso, entre Direito e Políticas Públicas. Apesar de a interdisciplinaridade não ser uma característica exclusiva das Políticas Públicas ou mesmo do Direito – e seria custoso afirmar que existe uma área de conhecimento autossuficiente e imune a influências de outras searas –, nessa discussão é impossível ignorá-la. Contudo, as teorias têm seus referenciais e paradigmas assentados justamente dentro de campos do saber razoavelmente bem circunscritos, o que faz com que a transposição dessas teorias para além das fronteiras dos seus terrenos de origem não seja um exercício migratório tão simples.

Esse desencaixe áspero e truncado em nível teórico pode se dar também na prática, durante a formulação e implementação de políticas públicas. Clune (1993) ilustra a questão a partir do “consequencialismo”, ou seja, situações em

que as consequências sociais das políticas orientam a feitura das normas. No sentido contrário, lembra as críticas em torno de casos em que o precedente legal dita a condução dos programas sociais, o que muitas vezes faz com que as ações fracassem por estarem descontextualizadas, inadequadas e obsoletas. Nesses casos, a letra da lei não somente seria fria, mas também vazia.

No mundo empírico das políticas públicas, a relação delas com o Direito parece inexorável. Nenhuma política pública, alerta Clune (1993), realiza-se sem a mediação do Direito e, como já nos explicara Diogo Coutinho (2013), isso se dá de muitas formas. Clune chama a atenção ao fato de o Direito garantir estabilidade e segurança às ações. Se assim o faz para as relações privadas, no contexto de políticas públicas os quadros normativos estabelecem regras claras de ação e possibilitam a mediação de partes que, *a priori*, podem agir em direcionamentos opostos, muito motivadas por interesses que são conflitantes. Elevando ao máximo o argumento, pode-se afirmar que a lei é o instrumento viabilizador de um Estado de bem-estar social, como aquele preconizado pela Constituição de 1988 e que não pode prescindir de políticas sociais para a sua realização. O trecho a seguir confirma o raciocínio do autor, que parte de uma analogia com o mercado e a barganha (1993, p. 19):

The role of law in these very diverse situations is to provide security for voluntary exchange and productive activity. In a fundamental sense, articulated by Habermas, voluntary exchange is what we mean by collective welfare. The important questions then include identifying which kinds of exchange to encourage, which parties to recognize as voluntary actors, and how to provide legal security for the exchange. In this sense, a democracy is just as much a legally encouraged exchange as a real estate contract; and a real estate contract is no less a system of political representation.

Clune (1993) chama a atenção para o papel do Direito de estabelecer arcabouço normativo para as burocracias poderem funcionar e executar a política pública de forma objetiva e técnica, desprendendo-se de possíveis personalismos, possibilitando que a ação seja de Estado e não de governo e, assim, consolidando um processo de institucionalização das políticas sociais.

No Brasil, após a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se criou um arcabouço de políticas dedicadas à garantia de uma série de direitos, proliferaram estruturas institucionalizadas, como conselhos, comissões, dentre outros, que incidem na construção e na aplicação de políticas públicas com a participação da sociedade civil. O movimento de pluralização desses espaços costuma ser analisado pela Ciência Política a partir de teorias de grupos de interesse e, mais

recente e fortemente, pelas teorias de participação e de representação política, que centram atenção sobre os efeitos desses espaços de negociação sobre as políticas públicas e seus resultados. Contudo, focar o olhar nos aspectos jurídicos sobre os quais as políticas públicas estão assentadas e as estruturas pelas quais foram produzidas é igualmente fundamental, porque nos dá a oportunidade de dissecarmos processos e dinâmicas a partir de uma nova perspectiva.

De acordo com Bucci, o atual estado da arte da produção dedicada às políticas públicas que agrega a perspectiva do Direito é ainda errático e com pouca sistematização. A autora diagnostica “a falta de uma abordagem estruturada”, que “limita o desenvolvimento do conhecimento acumulado, reverberando a dispersão de ângulos de visão e temáticas” (2019, p. 791).

Diante dessa constatação, Bucci propõe a abordagem “Direito e Políticas Públicas” (DPP) como forma de tratar dos assuntos em questão e, ao mesmo tempo, de criar uma “plataforma epistêmica”, que serviria para disciplinas isoladas e para o trabalho multidisciplinar (p.794). Isso permitiria que pesquisadores de áreas distintas possam realizar investigações acerca do mesmo objeto e agregar conceitos e referenciais teóricos dos seus respectivos campos, desde que previamente alinhavados.

A defesa em torno da abordagem “Direito e Políticas Públicas” é também uma resposta àqueles que defendem a necessidade de criação de um novo campo. Segundo Bucci, um campo (ou subcampo) para se constituir e se denominar enquanto tal deve ter claramente um objeto próprio, em torno do qual gravitam estudos, reflexões, métodos, conceitos. Além disso, um campo exige delimitações que assegure a sua autonomia científica (FARAH apud BUCCI, 2019, p. 795), para que haja condições e instrumentos para a sua institucionalização. Não é o contexto em que se encontra a abordagem DPP hoje. Bucci recupera também a “multidisciplinariedade” como alternativa, com a ressalva de que é preciso cuidado para que essa articulação se dê de forma estruturada sem que o Direito perca características que lhe são próprias (2019, p. 796). Ademais, é necessário parcimônia e cautela para não incorreremos na armadilha do que Afonso da Silva (apud p. 802) chama de “sincretismo metodológico”, isto é, a combinação incoerente e impertinente de concepções epistêmicas distintas, que dispensara outrora esforços e justificativas para que os encaixes teóricos pudessem acontecer de forma lógica e fluida.

Bucci faz apontamentos para a aplicação da abordagem de DPP a partir de uma matriz de métodos e vertentes de análise. A autora destaca três vertentes, que podem ser compreendidas como agendas para linhas de pesquisas. A primeira delas é a da “disciplina”, que se refere a pesquisas que suscitem uma

reflexão sobre o lugar da abordagem de DPP frente às disciplinas jurídicas, as quais poderiam internalizar as inovações dessa abordagem. Aqui, destacam-se os trabalhos metateóricos que buscam avanços para teorias e instrumentais metodológicos.

As duas outras vertentes são as do “direito material” e do “controle”, sendo a primeira importante para questões referentes à institucionalização de direitos sociais, como aqueles constitucionalizados; e a segunda, às esferas de controle e intervenção, especialmente por parte de atores jurídicos, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, além de órgãos como Tribunais de Contas, controladorias e afins (p. 801).

Para os propósitos deste trabalho nos interessam essas duas últimas vertentes, pois elas se interseccionam aqui. A revisão bibliográfica incluirá artigos sobre políticas sociais, portanto, analisadas sob a vertente do “direito material” em que há atuação do Ministério Público, um ator jurídico, exercendo o seu papel de “controle” dessas políticas. Assim, ambas as vertentes provavelmente estão presentes nos artigos selecionados aqui. Contudo, a aplicação delas para a análise do conteúdo dos artigos extrapola os objetivos deste trabalho.

## **2. METODOLOGIA**

Para a realização dessa revisão bibliográfica foi selecionado o Portal de Periódicos da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) como fonte para a busca dos trabalhos acadêmicos. A seleção dessa base de dados se justifica por alguns motivos. O primeiro é o fato de o portal ser um dos principais repositórios de periódicos científicos do Brasil em todas as áreas do conhecimento.

Grande parte das produções acadêmicas desse acervo é decorrente do financiamento público à educação e, mais especificamente, ao desenvolvimento da ciência no país. Os rigorosos critérios da Capes para o apoio a pesquisadores se refletem na produção de alta qualidade dos trabalhos que ora estão disponíveis no portal em formato de artigos acadêmicos de domínio público. O portal da Capes garante acesso a praticamente todas as publicações científicas do país e inclui os periódicos mais conceituados e bem avaliados, os quais são o objeto da revisão bibliográfica desse artigo. O repositório não exclui as publicações que não tenham alcançado os conceitos de avaliação que são estabelecidos pela própria instituição. Porém, esses periódicos foram descartados nessa revisão bibliográfica.

A decisão de incluir somente trabalhos em formato de artigos nessa revisão bibliográfica se deve ao fato de compreendermos que eles são o resultado de

pesquisas consolidadas e aprimoradas, como as dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Assim, inicialmente foi realizada uma busca aberta no portal com os dois termos “Ministério Público” e “políticas públicas”. O único critério de pesquisa era que os artigos apresentassem esses dois termos ou em seus títulos, ou em seus conteúdos. Essa busca aberta apontou a ocorrência de 917 artigos. Nessa primeira busca, não se aplicou o filtro temporal. Portanto foram incluídos trabalhos de 1998 a 2020, compreendendo assim o trabalho mais antigo e o mais recente disponíveis na base de dados.

Com esse primeiro achado, reduziu-se o marco temporal para o período de uma década (2010 a 2020). Contudo o universo continuou abrangente, apresentando 815 artigos, o que indica que a produção acerca da temática é relativamente recente e se concentra nos últimos 10 anos. Para que a presente revisão bibliográfica se tornasse exequível, reduzimos ainda mais o espectro temporal para o período de 2015 a 2020 e chegamos ao número de 539 artigos. Daí, foram excluídos 6 artigos na língua alemã e mantidos aqueles em inglês, português e espanhol. Outros 10 artigos classificados sob o tópico “Argentina” também foram descartados, porque se referiam a outro contexto que não o brasileiro. Chegamos ao número de 523 trabalhos.

O rol ainda extenso exigiu a inserção de mais dois filtros. O primeiro foi a seleção de artigos que estivessem publicados em periódicos que contam com a revisão de pares. Esse critério é fundamental, pois também atesta a qualidade do artigo. Reduziu-se, então, a quantidade para 431. Com essa redução substancial, eles foram elencados numa planilha em formato Excel (Imagem 1), como ilustra a imagem a seguir. Aqui, cada artigo é uma unidade.

**Imagem 1** – Ilustração da planilha de classificação dos artigos da revisão bibliográfica

TÍTULO	PERIÓDICO	Classificação	Palavras-chaves	ANO	AUTOR	Área
O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Ministério Público; Controle social; Conselhos de saúde; Participação popular	2019	PEREIRA, Ilma de Paiva et al.	Saúde
Reintegração familiar de crianças e adolescentes em acolhimento institucional em municípios brasileiros de diferentes portes populacionais	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Reintegração familiar; Crianças, Adolescentes; Abrigo; Acolhimento	2015	IANELLI, Andrea et al.	Criança e adolescente
A flexibilização das relações de trabalho na saúde: a realidade de um Hospital Universitário Federal	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Reforma do Estado; Hospitais universitários; Trabalho; Intencionalidade; Enfermagem	2015	ALVES, Sheila et al.	Saúde
da rede para a garantia da proteção integral a crianças e adolescentes em situação de violência sexual	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Violência sexual; Conselho Tutelar; Crianças e adolescentes	2015	DESLSANDES, Sueli; CAMPOS, Daniel	Criança e adolescente
A atuação do Ministério Público no campo da saúde nas prisões	Ciência & Saúde Coletiva	A3	(Entrevista)	2016	PUPPIM, Erika	Saúde, Sistema prisional
Lideranças comunitárias e o cuidado com a saúde, o meio ambiente e o saneamento nas áreas de vulnerabilidade social	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Saúde; Água; Saneamento; Meio ambiente; Comunidades	2016	JULIANO, Ester et al.	Saúde
Políticas públicas na atenção à saúde mental de crianças e adolescentes: percurso histórico e caminhos de participação	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Saúde mental; Criança; Adolescente; Políticas públicas; Participação social	2019	BRAGA, Claudia; OLIVEIRA, Ana Flávia	Saúde
Governança regional do sistema de saúde no	Ciência & Saúde Coletiva	A3	Governança; Saúde; Políticas Públicas; Política de saúde;	2018	SUZUKI, Natália; KALIL, Renan	Saúde; Idosos

Os artigos estavam distribuídos em 54 periódicos categorizados entre A1 e D, sendo essa última categoria a que indica que a publicação não alcançou critérios para classificação da Capes. Então, decidiu-se trabalhar com os artigos publicados apenas em revistas de conceito A, que incluem as subclassificações: A1, A2, A3 e A4.

Com isso, passamos a contar com 102 artigos publicados em 11 periódicos apresentados a seguir, cujas classificações variam entre A1, A2, A3 e A4. Ainda, destacamos que houve a exclusão de cerca de uma dezena de artigos que, por alguma falha ou critério desconhecido do sistema de busca, foram apresentados na pesquisa, mas que não continham os termos “Ministério Público” e “política pública”.

Os outros 329 artigos estão distribuídos em 39 revistas de conceitos B1, B2, B3, D ou cuja classificação é desconhecida.

Para cada unidade na planilha foram registradas as suas palavras-chave, ano de publicação, autor, área, abordagem e o link de acesso da versão digital *online*. Os três primeiros itens, assim como o link de acesso constam no corpo do artigo e não suscitam qualquer ressalva acerca da possibilidade de alteração dos resultados da pesquisa.

Já a área e abordagem são categorias criadas pelos autores deste artigo e aplicadas de acordo com a análise feita a cada unidade. A “área” se refere à temática da política pública analisada pelo artigo. Como ilustração, cito o seguinte artigo: “O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática”. Nesse caso, a política pública analisada se refere à saúde, portanto, a área atribuída a essa unidade será “saúde”; já no artigo “A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina” há duas atribuições distintas e simultâneas para área: “urbanismo” e “meio ambiente”. Foram identificadas 27 áreas que podem ser consultadas no anexo 1. Não por acaso, há dispositivos referentes a todas elas na Constituição de 1988. Quanto a isso, deve-se fazer a ressalva sobre a área “movimentos sociais”, que se refere mais a atores do processo político do que a uma área específica. Nesse caso, não há um artigo constitucional que trate deles, mas há dispositivos dedicados a estabelecer e a garantir as esferas de participação popular em que, frequentemente, atuam esses atores.

A “abordagem” se refere a como o Ministério Público é tratado no texto. Essa classificação busca dar conta da diversidade de enfoques dados ao Ministério Público em cada uma das unidades. Considerando que a busca no Portal da Capes apresenta todos os trabalhos em que surge o termo “Ministério Público”, independentemente do número de ocorrência e da seção onde ele aparece, essa triagem é necessária para nos revelar quais artigos de fato estudam o papel da instituição

em alguma política pública ou se ela aparece de forma a tangenciar a discussão ou a subsidiá-la, não ocupando um papel prioritário nas questões suscitadas pelo artigo. Para tal, foram criados três atributos: “objeto”, “menção”, “bibliografia”. Inserimos “objeto” para os artigos que se debruçam sobre o papel do Ministério Público no desenvolvimento da política pública. Já a “menção” é utilizada para situações em que a instituição é apenas citada ao longo do artigo sem receber análise acerca de qualquer um de seus aspectos. Por fim, “bibliografia” se refere a casos em que o Ministério Público surge apenas como referência bibliográfica do artigo ou ainda quando é mencionado em notas de rodapé.

A tabela a seguir sistematiza o universo de publicações que foram analisadas segundo os critérios mencionados.

**Tabela 1** – Sistematização dos artigos analisados

Publicação	Classificação	Quantidade de artigos	Áreas
1. Ciência & Saúde Coletiva	A3	20	Comunidades tradicionais; Criança e adolescente; Esporte; Pessoas com deficiência; Segurança pública; Saúde; Trabalho
2. Direito e Práxis	A1	27	Constitucionalismo; Direitos Humanos; Gênero; Movimentos sociais; Comunidades tradicionais; Poder Judiciário; Saúde; Trabalho; Urbanismo; Segurança Pública; Sistema Internacional
3. Em Pauta	A2	2	Assistência Social e Gênero
4. Revista de Administração Pública	A1	6	Administração pública; Direitos humanos; Meio ambiente; Poder Judiciário; Educação; Segurança pública
5. Papeles del CEIC, International Journal on Collective Identity Research	A2	1	Movimentos sociais
6. Podium: Sport, Leisure and Tourism Review	A4	1	Urbanismo
7. Psicologia: Reflexão & Crítica	A1	1	Criança e adolescente
8. Revista de Administração Contemporânea	A2	1	Meio Ambiente

Publicação	Classificação	Quantidade de artigos	Áreas
10. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo	A2	1	Comunidades tradicionais
11. Revista de Direito Brasileira	A1	41	Administração pública; Assistência social; Comunidades tradicionais; Gênero; Meio Ambiente; Criança e adolescente; Educação; Gênero; raça; LGBT; Pessoas com deficiência; Poder Judiciário; Saúde; Trabalho; Política; Animais; Direito do consumidor; Urbanismo e Tributário

### 3. RESULTADOS

A pesquisa inicial e completamente aberta no Portal da Capes, sem utilização de qualquer filtro, indica uma quantidade de artigos bastante grande. Isso confirma que a produção científica dedicada à análise de políticas públicas é robusta, mas surpreende o fato de todos esses artigos conterem o termo “Ministério Público”. Contudo, era notável também que são poucos os trabalhos que trazem já em seu título qualquer um dos termos. Dentre os 102 artigos analisados, nenhum apresentava os dois termos simultaneamente no título. Uma análise sobre isso suscitou a hipótese de que, mesmo com a presença do termo “Ministério Público” nas unidades de análise, os artigos não eram focados no papel da instituição na política.

Por esse motivo, criou-se a categoria “abordagem” como forma de classificar os trabalhos que tinham o MP como objeto central de análise. Para esses casos, utilizou-se a classificação “objeto”. Dos 102 artigos, apenas 28 devotaram atenção mais aprofundada ao papel da instituição, isto é, 27,5% dos trabalhos. Os outros 72,5%, classificados como “menção” e “bibliografia”, indicam que não há abordagem específica e aprofundada sobre o MP. Nos trabalhos classificados como “menção”, a ocorrência do termo costuma ser baixa. Em muitos deles, há apenas uma aparição de “Ministério Público”, que surge em função de números de processos movidos pela instituição ou de outra forma bastante subsidiária. No caso de “bibliografia”, além de constar como referências bibliográficas, o “Ministério Público” aparece em esclarecimentos de notas de rodapé ou como fonte de dados utilizados no texto.

É interessante destacar que desses 28 trabalhos, a maioria está concentrada em 3 revistas: *Ciência e Saúde Coletiva* (6); *Direito e Práxis* (9) e *Revista de Direito Brasileira* (10); os outros 3 estão cada um nas seguintes publicações: *Papeles de CEIC*, *Podium: Sport, Leisure and Tourism Review*; *Revista de Administração Pública*. Essa concentração merece algumas observações. Primeiramente, a maior parte (68%) está presente em duas revistas da área do Direito, o que indica o baixo interesse de outras áreas do conhecimento acerca dessa instituição, mesmo ela sendo decisiva como órgão de controle e atuando de outras formas no desenvolvimento de políticas sociais, como indicado por Sadek (2000).

Ainda que todos os artigos se debrucem sobre políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais, elas se referem a áreas variadas. Nesse sentido, a categoria “área” nos ajuda identificar quais são elas:

Área	Quantidade de artigos
1. Administração pública	1
2. Comunidades tradicionais	1
3. Constitucionalismo	1
4. Direitos humanos	2
5. Gênero	2
6. Meio Ambiente	2
7. Movimentos sociais	2
8. Pessoas com deficiência	1
9. Poder Judiciário	4
10. Saúde	8
11. Segurança Pública	1
12. Trabalho	4
13. Tributário	1
14. Urbanismo	2
<b>Total</b>	<b>32</b>

A soma de unidades supera o total de 28 artigos, porque há casos em que há sobreposição. Por exemplo, o artigo “A atuação do Ministério Público no campo da saúde nas prisões” é classificado como pertencente a duas áreas: saúde e segurança pública.

Notamos especial concentração de artigos na área da saúde (8), seguidos das áreas do trabalho e poder judiciário, cada qual com 4 textos. Em relação às demais áreas, a distribuição é mais homogênea, com um ou dois artigos para cada uma delas.

Há, então, os demais 74 artigos sobre outras “áreas” em que o Ministério Público não ocupa posição central no texto, isto é, o termo é apenas mencionado. São elas: Assistência Social, Animais, Criança e Adolescente, Direito do Consumidor, Educação, Esporte, Raça, LGBT, Política, Religião e Sistema Internacional.

Diante desses resultados, algumas perguntas são suscitadas:

- Seria a atuação do Ministério Público homogênea na maior parte das áreas em que a Constituição estabelece a garantia de direitos sociais ou haveria uma ação concentrada na área da Saúde, como sugere essa revisão bibliográfica? A partir desse questionamento mais geral surgem outros:
  - Qual a explicação para essa concentração dos artigos na área da Saúde?
  - Qual seria, na prática, o papel desempenhado pela instituição em cada uma das áreas?
  - Essa atuação é balizada nos dispositivos constitucionais?
- O MP atua de forma secundária nas áreas dos artigos classificados como “menção” e “bibliografia”? Qual seria o papel do MP nessas áreas?

Essas questões são postas aqui em nível duplo, já que as suas respostas podem ser buscadas com pesquisas acerca das dinâmicas empíricas e por meio de análises teóricas a partir, por exemplo, do aprofundamento dos achados dessa revisão bibliográfica.

## CONCLUSÃO

A revisão bibliográfica realizada para o presente trabalho traz um recorte do estado da arte acerca dos estudos de instituições jurídicas e as respectivas atuações no campo das políticas públicas. Apesar de o terreno de observação ser restrito por questões de operacionalização, a pesquisa enseja o interesse por investigações mais abrangentes e aprofundadas na linha aqui inaugurada. Os achados da revisão provocam questionamentos relevantes de ordem teórica e jogam luz em questões que têm incidência no âmbito empírico das políticas públicas.

A partir de alguns resultados apresentados aqui, foi possível observar que ainda são poucos os trabalhos que se dedicam a analisar o papel do Ministério Público no desenvolvimento de políticas públicas em periódicos com melhores classificações.

Diante disso, é possível concluir que há ainda possibilidades de expansão e aprofundamento de uma agenda de pesquisa que envolva o Ministério Público e a sua relação com as políticas públicas no país.

Ao mesmo tempo em que se antevê a possibilidade de agenda de pesquisa profícua especificamente sobre o papel dessa instituição jurídica, enquanto órgão de controle, atuando em defesa e promoção da cidadania, também nos interessa compreender se há outras iniciativas da instituição que possam gerar impactos sobre o desenvolvimento de políticas públicas. A revisão bibliográfica nos chama a atenção para a diversidade de áreas em que o órgão tem atuado. Considerando que tanto o Ministério Público como as políticas por ele observadas se encontram no arcabouço constitucional, é inevitável e indispensável reflexões acerca do papel dessa instituição em prol da garantia do Estado de Direito e da democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. Apresentação: A Constituição Cidadã aos Trinta Anos. *Novos Estudos* – Cebrap, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 371-372, 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ARRETCHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? *Novos Estudos* – Cebrap, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa jurídica em políticas públicas. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (orgs.). *Pesquisa em Direito: Métodos, Técnicas e Abordagens*. São Paulo: Saraiva 2019 (no prelo).

CLUNE, William H. Law and Public Policy: Map of an Area. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, Los Angeles, v. 2, n. 1, mar./jun. 1993.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Fiocruz, 2013. p. 181-200.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Fiocruz, 2013. p. 23-46.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, n. 1, p. 181-195, abr. 2020.

SADEK, Maria Teresa. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Teresa (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.