FÓRUM

Submetido 24-06-2021. Aprovado 09-11-2021. Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editores convidados: Eduardo José Grin, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Catarina Ianni Segatto, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento e Paula Chies Schommer

DOI: https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.84306

AGENDAS E CONFLITOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UM OLHAR A PARTIR DA REALIDADE DO RIO GRANDE DO NORTE

Agenda and conflicts in the context of COVID-19 pandemic: A view from the reality of Rio Grande do Norte

Agenda y conflictos en el contexto de la pandemia del Covid-19: Una vista desde la realidad de Rio Grande do Norte

Raquel Maria da Costa Silveira[1] | raquel.silveira@ufrn.br | ORCID: 0000-0003-4560-1451
Anderson Cristopher dos Santos[1] | anderson.santos@ufrn.br | ORCID: 0000-0001-6359-3905
Lindijane de Souza Bento Almeida[1] | almeida.lindijane@gmail.com | ORCID: 0000-0002-8520-3530
Ana Mônica Medeiros Ferreira[2] | anamonica@uern.br | ORCID: 0000-0001-8545-7955
Edson Lucas Pereira dos Santos[3] | edsonlucas184@gmail.com | ORCID: 0000-0003-2629-7634
Raquel de Carvalho Cardoso[3] | raquelcardoso4321@gmail.com | ORCID: 0000-0001-9274-2623

[1]Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Natal, RN, Brasil
[2]Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Faculdade de Direito, Mossoró, RN, Brasil
[3]Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Faculdade de Direito, Natal, RN, Brasil

RESUMO

O presente artigo objetivou compreender como o modelo federativo contribuiu para a judicialização da crise e influenciou as respostas ao combate da pandemia da Covid-19, bem como o papel do Poder Judiciário no contexto de crise. Para tanto, foram analisados 931 processos judiciais protocolados na Justiça federal e estadual. Os resultados demonstram problemas de coordenação e cooperação entre entes federados e a necessidade de atuação constante do Poder Judiciário no enfrentamento à pandemia e como ator fundamental em conflitos que envolveram atores públicos e privados. Ao final, verificou-se uma tendência de crescimento da atuação judicial relativa à Covid-19, com o prolongamento de medidas restritivas, evidenciando-se múltiplas crises a partir de uma diversidade de agendas recorrentemente levadas ao Judiciário. Conclui-se que, em que pese a identificação de um papel relevante do Judiciário potiguar com respostas rápidas, as crises sanitária e federativa não podem ser analisadas em separado.

Palavras-chave: agendas, conflitos, Covid-19, controle judicial, políticas públicas.

ABSTRACT

This article aimed to understand how the federative model contributed to the judicialization of the crisis and influenced the responses to combat the pandemic, as well as the role of the Judiciary in the context of crisis. For this purpose, 931 lawsuits filed in Federal and State Courts were analyzed. The results demonstrate problems of coordination and cooperation between federated entities and the need for constant action by the Judiciary in confronting the pandemic and as a key player in conflicts involving public and private actors. In the end, there was a growing trend in judicial action related to COVID-19, with the extension of restrictive measures, revealing multiple crises from a diversity of agendas recurrently brought to the Judiciary. It is concluded that, despite the identification of Rio Grande do Norte (Potiguar) Judiciary power's relevant role with quick responses, health and federative crises cannot be analyzed separately.
Keywords: *agendas, conflicts, COVID-19, judicial control, public policy.*

RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo comprender cómo el modelo federativo contribuyó a la judicialización de la crisis e influyó en las respuestas para combatir la pandemia, así como también el papel del Poder Judicial en el contexto de crisis. Para ello, se analizaron 931 demandas presentadas en los Tribunales Federales y Estatales. Los resultados evidencian problemas de coordinación y cooperación entre las entidades federativas y la necesidad de una acción constante del Poder Judicial para enfrentar la pandemia y como actor clave en los conflictos que involucran a actores públicos y privados. Al final, hubo una tendencia creciente en la acción judicial relacionada con el Covid-19, con la extensión de medidas restrictivas, revelando múltiples crisis de una diversidad de agendas que recurrentemente son llevadas al Poder Judicial. Se concluye que, a pesar de la identificación de un rol relevante del Poder Judicial Potiguar con respuestas rápidas, las crisis de salud y federativas no se pueden analizar por separado.
Palabras clave: *agenda, conflictos, Covid-19, control judicial, políticas públicas.*

INTRODUÇÃO

O artigo analisa como o Poder Judiciário tem influenciado na agenda pública e na solução de conflitos no contexto da pandemia da Covid-19. Discute-se a multiplicidade de conflitos levados à apreciação pelo Poder Judiciário como reflexo dos conflitos sociais, políticos e interfederativos.

Um dos mais importantes direitos fundamentais do cidadão no ordenamento jurídico brasileiro é o acesso à justiça. O princípio da inafastabilidade da jurisdição, constitui, portanto, um elemento fundamental e direito indispensável ao cidadão, conforme conceitua a Constituição Federal em seu art. 5°, XXXV. Tal direito alia-se ao conjunto de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados que compõem a base que fundamenta a condução de conflitos típicos do Poder Executivo para a esfera do Poder Judiciário.

Nesse sentido, a partir da tripartição de poderes, cumpre ao Judiciário a solução de conflitos que, por vezes, envolvem a própria atuação estatal, cabendo-lhe a "atribuição de solucionar os referidos conflitos mediante a aplicação do direito objetivo, abstratamente concebido, ao caso concreto" (Fux, 2004, p. 41). Contudo, a possibilidade de transferência de um impasse socialmente gerado à esfera distinta daquela que, por vezes, se mostra silente em relação a algumas temáticas, vem dando ensejo ao fenômeno da judicialização das políticas públicas.

No contexto das crises provocadas pela pandemia da Covid-19, o Poder Judiciário foi desafiado a atuar de forma célere e em casos relativos às políticas econômica, de saúde, de educação e de assistência social. No caso do Rio Grande do Norte (RN), a Justiça estadual produziu cerca de 289 mil sentenças judiciais entre março de 2020 e abril de 2021, sendo que, entre os dias 1º de janeiro e 4 de abril deste ano, foram registrados 73.610 sentenças e 717.012 despachos, totalizando 1.304.848 atos judiciais. Entre os meses de janeiro e abril de 2021, mais de 70 mil processos foram iniciados na esfera estadual, segundo o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN, 2021). Alguns desses, por sua vez, envolviam os conflitos relativos à Covid-19 e aos desafios que se impuseram em sua decorrência. Ao longo desse contexto, a mídia nacional e local reportou os impasses transferidos ao Judiciário, seja por omissão do Executivo ou por desavenças políticas recorrentes, principalmente, no contexto das eleições municipais de 2020 (Silveira et al., 2020).

No Rio Grande do Norte, conforme demonstrado por Silveira et al (2020), o enfrentamento à pandemia na Região Metropolitana de Natal deu-se a partir de estratégias dissonantes desde o seu início, em março de 2020. Tal constatação veio após análise de decretos estaduais em comparação com as medidas e normativos dos municípios-membros da RMN. As distintas estratégias evidenciaram-se no contexto eleitoral, quando, segundo Barros et al (2020), foi explicitado o uso da pandemia como uma janela de oportunidade para uma promoção eleitoral. Durante o primeiro ano de pandemia, a concertação entre os mais diferentes atores foi, por vezes, realizada pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público estadual (Silveira, Ferreira, Holanda, & Cavalcanti, 2021), os quais, a despeito de seu papel fiscalizatório, adotaram uma postura de mediação e diálogo para que fosse possível o alinhamento dos diversos interesses. Do exposto, indaga-se: quais as agendas e conflitos que foram intensificados pela pandemia? Qual o papel do Judiciário na gestão dos conflitos no RN?

Diante disso, o presente estudo objetivou compreender a agenda pública, objeto de apreciação pelo Poder Judiciário local no contexto da Covid-19, como reflexo dos conflitos sociais, políticos e interfederativos decorrentes da pandemia. Partiu-se do pressuposto de que os processos refletem os conflitos federativos e os desafios da implementação de políticas públicas.

Para tanto, foi necessário estudar a relação entre problemas públicos e agenda de políticas públicas, aproximando-a do debate sobre os conflitos interfederativos, especialmente no contexto de pandemia. Além disso, a discussão teórica enfocou a separação de poderes no Brasil e o papel do Poder Judiciário na gestão das políticas públicas.

Quanto aos procedimentos metodológicos, trata-se de pesquisa quantitativa e documental, realizada a partir dos dados provenientes das decisões judiciais de primeiro grau proferidas, pela Justiça federal e estadual, em ações protocoladas sob a classificação "QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO | COVID-19" entre 13 de março e 16 de agosto de 2020. Os números dos processos foram informados, após solicitação, pelo TJRN e pela Justiça federal do Rio Grande do Norte (JFRN). Em seguida, foi composto um banco de dados a partir da leitura das decisões, considerando: número do processo; data de distribuição; instituição; vara de origem; classificação; área do Direito; tipo de ação; objeto da ação; autor; réu; síntese da decisão e reflexo prático nas políticas públicas.

A classificação da ação considerou as categorias elencadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), acrescentando-se novos rótulos necessários à análise. Ao todo, foram tabulados 931 processos, sendo 630 da Justiça estadual e 301 da Justiça federal. Após a tabulação dos dados, a pesquisa pautou-se na estatística descritiva para análise a partir de chaves analíticas que buscavam demonstrar quais eram os principais conflitos, as agendas e os atores envolvidos nas demandas.

Este artigo organiza-se, além desta introdução e das considerações finais, em dois itens. O primeiro apresenta uma discussão sobre agenda e conflitos, em que se discute o papel do Poder Judiciário, tendo como pano de fundo o federalismo e a separação de poderes no Brasil. Em seguida, são apresentados os dados e as análises obtidas a partir da pesquisa advinda da análise das decisões judiciais de primeiro grau proferidas em ações protocoladas no TJRN e na JFRN.

AGENDAS E CONFLITOS DO DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUAL O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO?

O Poder Executivo, no Brasil, é autônomo e independente e tem como função precípua a tarefa de gerir, administrar a coisa pública através de atos administrativos, com vista à prestação de serviços úteis à população. Seus atos devem pautar-se estritamente nos princípios da eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade e publicidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Este poder, como bem destacou Moraes (2017,), "além de administrar a coisa pública (função típica), de onde deriva o nome república (res publica), também legisla (art. 62 - Medidas Provisórias) e julga (contencioso administrativo), no exercício de suas funções atípicas" (p. 346).

É no seio de sua atuação, principalmente a partir das políticas públicas, que surgem grandes conflitos. Para Bucci (1997), as políticas públicas são compreendidas como "a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de

objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (p.91). É por meio dessas ações que o Estado exerce a função de "coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação" (p. 90), destacando-se, ainda, as demais políticas que decorrem do conceito de desenvolvimento.

No esforço de concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, os antagonismos expressam-se desde a etapa de definição do problema e da formação da agenda, a qual se caracteriza como o conjunto de problemas públicos definidos como importantes (Capella & Brasil, 2015). Nesse sentido, Capella (2018) explicita os conflitos existentes em torno da decisão do Poder Executivo no que diz respeito a quais temas serão priorizados: "A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros" (p.13), envolvendo um processo de disputa.

A atuação do Executivo, no Brasil, ocorre em um cenário de restrições de recursos disponíveis para a efetivação de direitos e de uma multiplicidade de problemas enfrentados pelos governos. Dessa forma, surgem conflitos que se pautam na necessidade de chamar a atenção do Estado para a priorização de uma demanda: " (...) os interessados em explorar o conflito e transformá-lo numa questão política mobilizam apoio popular, buscando torná-lo cada vez mais politizado por meio do engajamento daqueles que inicialmente não estavam envolvidos" (Capella, 2018, p. 16).

Ou, também, os conflitos surgem no momento da definição dos problemas, quando certas questões são transformadas em problemas públicos e outras são mantidas fora do debate (Cobb & Elder, 1971). Nesse sentido, expressa-se a noção de socialização do conflito, transferindo-se uma questão privada, a partir de um alinhamento político, por meio do envolvimento do público. Assim, tem-se que os conflitos são gerados a partir da visão do desejo de um engajamento do público e, portanto, a definição de qual problema será priorizado é estrategicamente política (Capella, 2018). No seio da passagem entre a agenda governamental e a agenda decisória (Kingdon, 2003), bem como na escolha das alternativas, é que residem novos e maiores conflitos.

Mas é na identificação dos problemas e formação da agenda que reside a origem dos conflitos, tendo em vista que esta etapa representa a priorização de um ponto de vista específico. Nesse sentido, "a definição de problemas é, portanto, essencialmente política" (Capella, 2018, p. 18) e representa "escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública" (p. 19). São eles que originam as políticas, tendo em vista que a atividade governamental está relacionada com a definição dessas questões, a partir da percepção dos atores sobre problemas públicos e dos interesses em jogo.

Durante o contexto de pandemia, inúmeras eram as "questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político" (Capella, 2018, p. 28), as quais representam a agenda. Alguns dos problemas públicos que se destacaram na mídia eram aqueles que desafiam continuamente a gestão pública (os conhecidos *wicked problems*). Contudo, nem todas as questões estavam prontas para a tomada de decisão ou prestes a tornarem-se políticas públicas. Nesse sentido, nem todas as temáticas compunham a agenda decisória.

A verdade é que a definição da agenda e das respectivas soluções para os problemas públicos envolve conflitos e disputas. A formação da agenda reflete justamente esse processo de competição entre atores para que seus problemas de maior interesse se sobressaiam como prioridades.

Durante a pandemia, momento em que se agravaram os cenários econômicos e sociais, os conflitos entre atores tornaram-se ainda mais evidentes. Alguns deles eram de cunho privado, envolvendo particulares e suas relações civis ou de consumo. Outros, por sua vez, eram sobre a concretização de direitos diversos e envolviam entes públicos. Em certos casos, tais conflitos foram transferidos a outras esferas em virtude da incapacidade ou impossibilidade de atuação do ente responsável pela demanda. Nesse último caso, destacam-se conflitos entre particulares e poder público, mas também aqueles que diziam respeito apenas a entidades públicas de forma mais direta.

Tais conflitos entre entes, durante a pandemia, evidenciaram os problemas do federalismo brasileiro, pautado em desigualdades e na ausência de cooperação. Se podemos reconhecer que avançamos ao longo dos anos quanto aos instrumentos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal na consolidação de uma agenda da assistência social (Bichir , Simoni Junior & Pereira, 2020) e da saúde, por exemplo, em nível municipal, criando-se estratégias e padrões de implementação de serviços básicos, a pandemia demonstrou que ainda não estamos livres do jogo político que trava e influencia a gestão. Além disso, foi possível confirmar que o desenho federativo e a coexistência de diferentes unidades de governo autônomas e interdependentes influenciam na (ausência de) implementação de políticas públicas. Se, por um lado, a autonomia dos entes federativos e as competências compartilhadas geram, muitas vezes, a omissão por parte de um dos atores competentes (Abrucio & Franzese, 2007), por outro, evidenciou contextos em que os entes intentaram atuar concomitantemente, mas em sentidos opostos. Muitos desses conflitos, por sua vez, alcançaram o Poder Judiciário, como esfera chamada a solucionar impasses e efetivar direitos.

No Brasil, cumpre ao Poder Judiciário garantir a concretização da Constituição e, consequentemente, dos direitos fundamentais. Tal função é exercida a partir de decisões que julgam conflitos, de natureza privada ou pública, destacando-se, neste caso, aqueles que estão política e socialmente postos. Foi no século XX que o modelo europeu de controle de constitucionalidade ganhou força, representando mais um meio para a fiscalização do adequado cumprimento constitucional e para o controle dos atos da administração (Bielschowsky, 2012).

Para Barroso (2008), a relação do Judiciário interferindo nas deliberações de órgãos do Executivo é possível desde que critérios sejam obedecidos, como a defesa aos direitos fundamentais: "Para que seja legítima, a atuação judicial não pode expressar um ato de vontade própria do órgão julgador, precisando sempre reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja do constituinte, seja do legislador" (p. 19).

Para Dallaverde (2008), a interferência do Judiciário não pode ser admitida em todas as situações em que se vislumbre, em tese, a ocorrência da omissão do poder público na satisfação das necessidades dos administrados, devendo o Poder Judiciário atuar na garantia dos direitos constitucionais diante das ações e omissões que tendam a atingi-los. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 conduziu o Poder Judiciário brasileiro a uma gradativa ampliação de sua capacidade interventiva no controle de políticas públicas, nas mais diversas áreas (Lima,

2003). Mesmo sendo os poderes independentes, existem situações políticas e governamentais em que notamos maior relevância de um poder em relação a outro, como quando o Judiciário obriga o Executivo a modificar suas ações em favor de alguma pessoa ou algum ente. Por essas razões, para o controle e a gerência desses poderes, foi criado o sistema de freios e contrapesos, para o controle do poder pelo próprio poder.

A separação de poderes é um princípio constitucional que confia funções governamentais a órgãos que devem atuar sob um viés cooperacional (Cavalcanti & Filho, 2019). Torna-se necessário considerar a função de cada poder e analisar suas relações dentro do cenário democrático.

UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ESTADUAL E DA JUSTIÇA FEDERAL DO RN

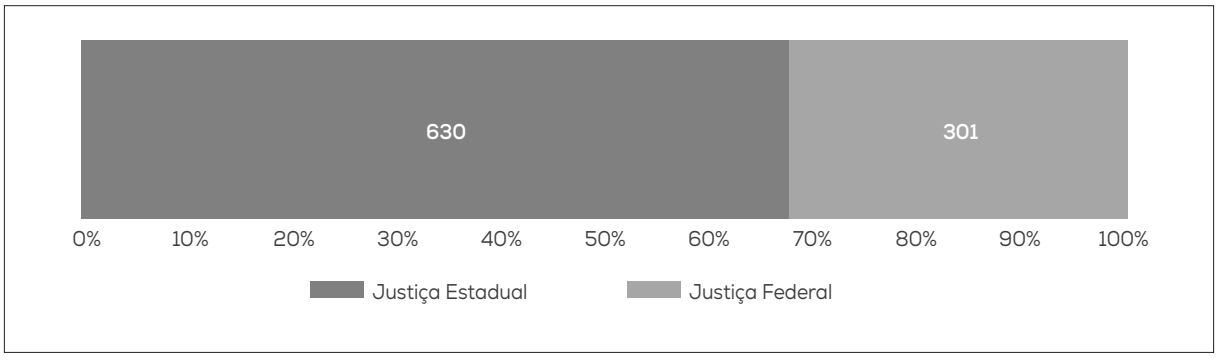
A base de dados utilizada na pesquisa é composta por 931 processos protocolados na Justiça federal e na estadual do RN no período entre março e junho de 2020. Cada entrada na base de dados representa um processo, constando informações sobre a distribuição das ações por instâncias, os atores envolvidos, detalhamento das ações e as categorizações por ação.

A partir do levantamento, foi possível observar dois momentos distintos, que podem ser entendidos como primeira e segunda onda de conflitos, ambos bastante ligados às respostas governamentais à pandemia.

Os resultados do levantamento apontam para a dominância dos conflitos econômicos, relativos às medidas não farmacológicas de distanciamento social implementadas em nível estadual e às compensações econômicas implementadas em nível estadual e federal. Outros conflitos estão relacionados a temas como os direitos dos apenados e o atendimento dos cidadãos nos serviços públicos de saúde, entre outros conflitos de menor expressão. Desse modo, indicam que a relação entre o público e o privado foi predominante.

Sete em dez processos que fazem parte da base de dados desta pesquisa foram protocolados na Justiça estadual e o restante foi protocolado na Justiça federal. Em números absolutos, são 630 ações na estadual e 301 na federal (Gráfico 1).

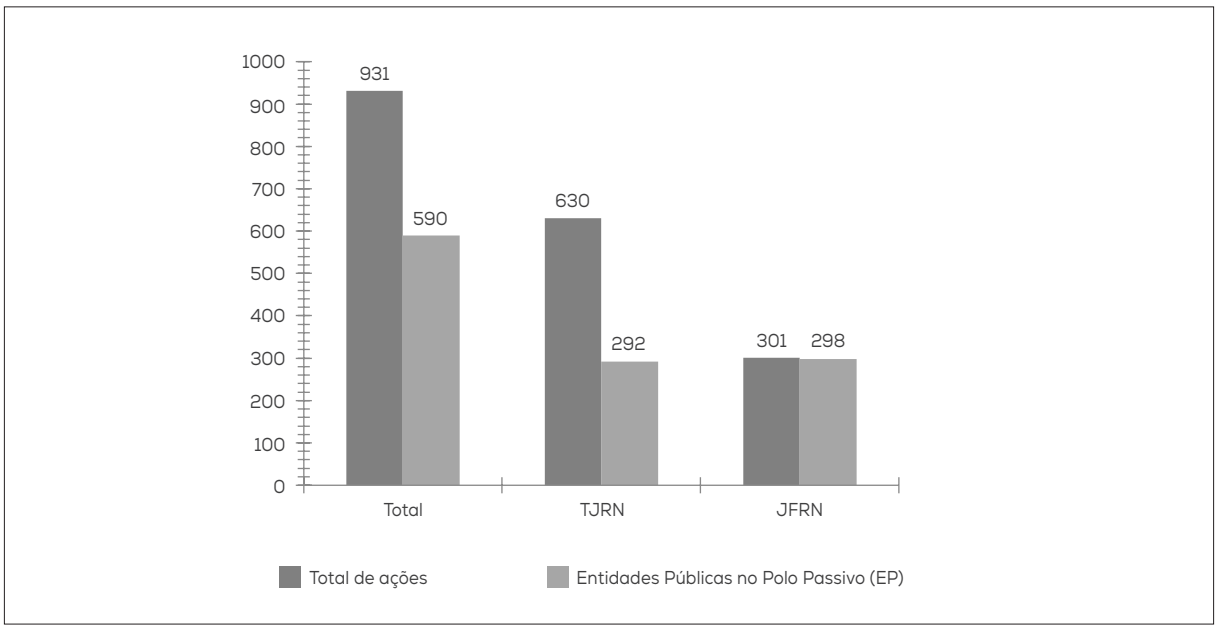
Gráfico 1. Processos protocolados na Justiça estadual e na Justiça federal entre março e junho de 2020



A distribuição observada pode ser explicada pela natureza dos conflitos: uma vez que a pauta econômica era a dominante, os atores públicos e privados foram envolvidos ao longo do período analisado. Praticamente a totalidade dos processos protocolados na Justiça federal (99%) tem entidades públicas como polo passivo, o que se justifica, inclusive, pela competência da organização, relativa às causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas figurem como interessadas, na condição de autoras ou rés, além de outras questões de interesse da Federação previstas na Constituição. São instituições demandadas no RN, por exemplo, a Caixa Econômica Federal, responsável por realizar o pagamento do auxílio emergencial federal e por realizar os pagamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Gráfico 2).

Na Justiça estadual, a maioria das ações tem apenas entidades privadas no polo passivo (54%). Instituições de ensino, sindicato e condomínios são atores comuns nestes processos.

Gráfico 2. Entidades públicas no polo passivo das ações protocoladas na Justiça estadual e na Justiça federal entre março e junho de 2020



O número de entidades públicas no polo passivo das ações, seja no âmbito estadual ou no federal, decai ou aumenta com o passar do tempo, em razão da resposta governamental à pandemia: primeiramente, o governo estadual e governos municipais editam decretos de distanciamento social e paralisação de atividades econômicas; e, em segundo momento, o governo federal implementa o seu auxílio econômico às empresas e aos trabalhadores.

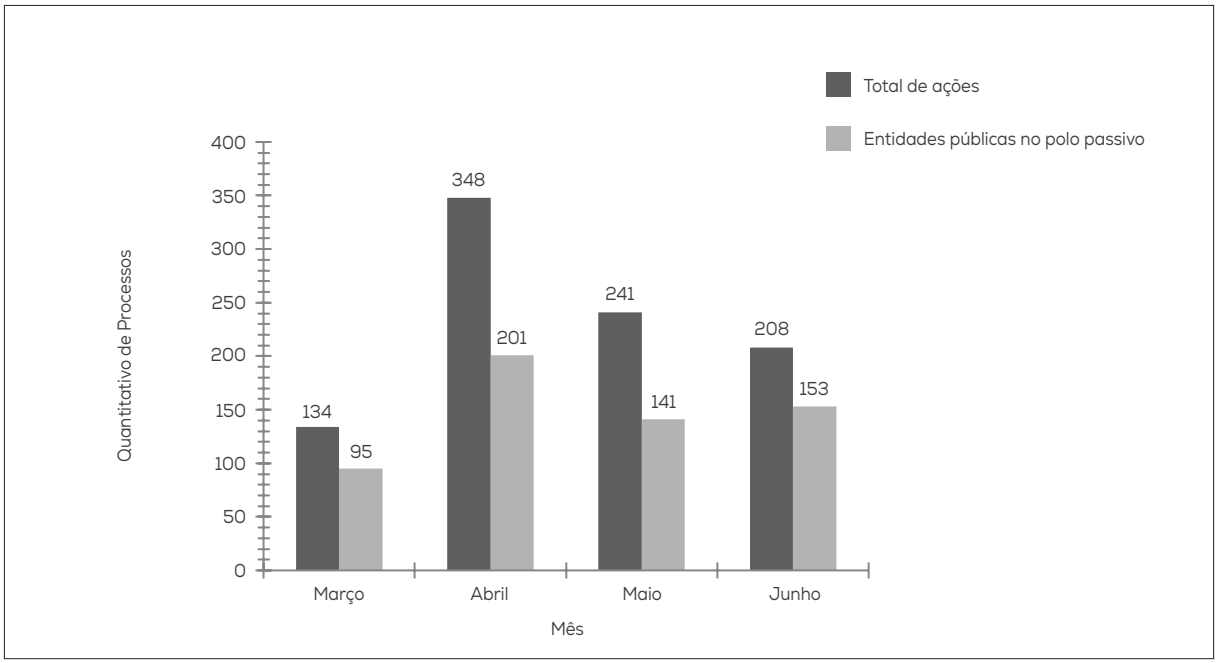
No primeiro momento, os conflitos mais frequentes estão ligados aos problemas econômicos e civis relacionados às medidas não farmacológicas de enfrentamento da Covid-19, como a postergação de pagamento de dívidas, o uso de áreas comuns de condomínios e o risco sanitário ao qual estariam submetidos cidadãos privados de liberdade. Neste momento, ensaiou-se um

enfrentamento cooperativo da crise no Estado, o que envolvia um diálogo interno entre Estado e municípios (Silveira et al., 2020), refletindo-se no baixo grau de demandas judicializadas por entes governamentais.

No segundo momento, os conflitos sociais circundam mais os efeitos da pandemia na saúde pública, como o aumento da procura por atendimento médico. Esta etapa evidenciou que, apesar de um sistema robusto, a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) ainda se caracteriza pela "concentração de serviços de saúde de maior complexidade (inclusive leitos de terapia intensiva) nas regiões e cidades de maior dinamismo econômico do país" (Lima, Pereira, & Machado 2020, p. 3), o que se repetiu no RN, considerando que Medeiros et al. (2020) identificaram, em maio de 2020, um contexto em que três regionais de saúde do Estado e cerca de 896 mil habitantes estavam precariamente assistidos pela política do SUS, com poucos ou nenhum leito ativo.

Nesse momento, também aumentaram pleitos por compensações econômicas, como pagamento de auxílios aos trabalhadores. Esta trajetória, denominada neste artigo como primeira e segunda ondas, explica a distribuição das entidades públicas no polo passivo das ações protocoladas entre março e junho de 2020 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Entidades públicas no polo passivo das ações, por mês, entre março e junho de 2020



O fato é que, com o acirramento da crise sanitária e a existência de problemas públicos históricos na gestão do SUS, o cidadão potiguar buscou o Judiciário como forma de garantia de atendimento, principalmente a partir de abril de 2020. Dada a complexidade do fenômeno sanitário, as consequências negativas do padrão intergovernamental potencializam a judicialização da saúde no Estado.

As ações que integram a base de dados da pesquisa foram categorizadas de acordo com os seus teores, considerando classificação do CNJ (2020) e outras categorias criadas a partir da necessidade do contexto. Apenas 9% dos processos da Justiça estadual compreendem os seguintes temas: testagem para Covid-19; infraestrutura para atendimento médico e hospitalar; e leitos de UTI. Os demais processos estão ligados a medidas não farmacológicas, como evidenciado no Quadro 1:

Quadro 1 Quantidade de processos protocolados na Justiça estadual por categorias entre março e junho de 2020

CLASSIFICAÇÃO	TOTAL
Educação/merenda escolar	1
Funcionamento de órgãos públicos e atendimento ao cidadão	1
Liberação de valores	1
Antecipação da colação de grau	2
Medidas socioeducativas	2
Testes/exames da Covid-19	3
Remuneração/adicionais	8
Direitos do servidor	9
Mandato eletivo	10
Publicidade	14
Aquisição de medicamento/realização de exame/procedimento cirúrgico	18
Afastamento das atividades laborais	20
Aquisição de equipamentos/infraestrutura para atendimento	27
Proteção ao cidadão	27
Leito de UTI	28
Suspensão de cobrança de imposto	30
Não identificado via consulta pública	39
Suspensão/paralisação de atividades	53
Sistema Penitenciário	58
Cobrança/suspensão de contrato/relação contratual	279

Os itens que se sobressaem no Quadro 1 são a suspensão de contratos e cobranças, responsável por 44% dos processos; a garantia de direitos dos cidadãos privados de liberdade, como a concessão de prisão domiciliar, responsável por 9% dos processos; a paralisação das atividades, responsável também por 9% dos processos; e a suspensão de cobrança de impostos, 5%

do total de processos da base de dados. Nota-se que a suspensão de contratos e de cobrança, por exemplo de contas de energia elétrica, e a suspensão da cobrança de impostos são responsáveis por 49% dos processos protocolados na Justiça estadual, sobressaindo-se conflitos de cunho econômico e sociais.

Processos ligados diretamente à saúde pública, por sua vez, representam 12% do total. Estas demandas crescem à medida que os efeitos da pandemia são sentidos pelo setor, como será evidenciado mais à frente.

Pouco mais de 2% dos processos estão categorizados como "publicidade" e referem-se a editais de concursos públicos e licitações. Atividades diretamente relacionadas à economia, no total, representam 66% dos processos protocolados na Justiça estadual ("liberação de valores", "remuneração/adicionais", "direitos do servidor", "publicidade", "afastamento das atividades laborais", "suspensão de cobrança de imposto", "suspensão/paralisação de atividades", "cobrança/suspensão de contrato/relação contratual").

Privação de liberdade ("medidas socioeducativas" e "Sistema Penitenciário") representa 9,5% do total. Demandas sobre educação representam apenas 0,004%. Demais itens representam 12% ("mandato eletivo", "proteção ao cidadão", "funcionamento de órgãos públicos e atendimento ao cidadão" e "não identificado via consulta pública").

No âmbito da Justiça federal, o quadro é o mesmo. Apenas 12,3% das ações compreendem os temas: "testagem para Covid-19"; "infraestrutura para atendimento"; "mais médicos"; e "leitos de UTI". É praticamente a mesma realidade da Justiça estadual, excetuando-se a demanda por mais profissionais de saúde do programa Mais Médicos do governo federal.

O conflito econômico representa 78% dos processos ("direitos do servidor", "afastamento das atividades laborais", "concessão benefício previdenciário", "publicidade", "repasse de verbas públicas", "remuneração/adicionais", "cobrança/suspensão de contrato/relação contratual", "suspensão de cobrança de imposto", "liberação de valores").

A educação representa 0,02% ("educação/merenda escolar", "ENEM", "antecipação da colação de grau"). Privação de liberdade representa 4,6% dos processos. A soma dos itens diretamente ligados à saúde pública e dos itens econômicos representa 90% do total de processos protocolados na Justiça federal entre março e junho de 2020 (Quadro 02).

Quadro 2. Quantidade de processos protocolados na Justiça federal por categorias entre março e junho de 2020

CLASSIFICAÇÃO	TOTAL
Direitos do servidor	1
Educação/merenda escolar	1
ENEM	1
Não identificado via consulta pública	1
Obrigação de fazer/pedido de tutela antecipada	1

Testes/exames da Covid-19	1
Afastamento das atividades laborais	2
Concessão benefício previdenciário	2
Funcionamento de órgãos públicos e atendimento ao cidadão	2
Publicidade	2
Repasse de verbas públicas	2
Aquisição de equipamentos/infraestrutura para atendimento	4
Antecipação da colação de grau	5
Mobilidade	5
Remuneração/adicionais	5
Leito de UTI	7
Cobrança/suspensão de contrato/relação contratual	12
Sistema Penitenciário	14
Mais médicos	25
Suspensão de cobrança de imposto	42
Liberação de valores	166

Realizada uma somatória dos processos protocolados na Justiça federal e estadual, identificou-se que 10,2% do total compreende os temas: "testagem para Covid-19"; "infraestrutura para atendimento"; "mais médicos"; e "leitos de UTI". Processos relacionados aos conflitos econômicos representaram 69,9% do total, enquanto aqueles relativos à privação de liberdade perfizeram 7,9% do total.

As três categorias representaram 88% do total de processos e a sua distribuição ao longo do tempo refletiu a resposta governamental à pandemia, conforme já anunciado. Dada a inexistência de coordenação nacional por parte do governo federal, coube aos Estados e municípios uma resposta governamental a partir do contexto e da correlação de forças locais.

Tal cenário, que se repetiu em nível nacional, acirrou, localmente, a competição entre os entes. Mesmo existindo um sistema de saúde pautado no compartilhamento, na hierarquização, na territorialização da gestão e na participação social e descentralização, a pandemia evidenciou nossa federação complexa e heterogênea (Bichir et al., 2020) — no sentido político, social, econômico, fiscal e administrativo — e demonstrou a imaturidade do federalismo brasileiro para soluções baseadas na cooperação.

O cenário de disputas de cunho federativo e político no RN trouxe à tona a competição e a fragilidade, já evidenciadas por Grin e Abrucio (2017), o que se refletiu na judicialização das demandas, não só na saúde, mas, principalmente, quanto às medidas econômicas adotadas, por vezes, de forma dissonante entre os entes (Silveira et al., 2020).

Para comprovar que as ações judiciais foram resultantes de conflitos inerentes às respostas governamentais, fixou-se análise nas principais categorias (mais citadas), conforme a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1. Processos protocolados na Justiça estadual e na Justiça federal por categorias e por mês (março a junho de 2020)

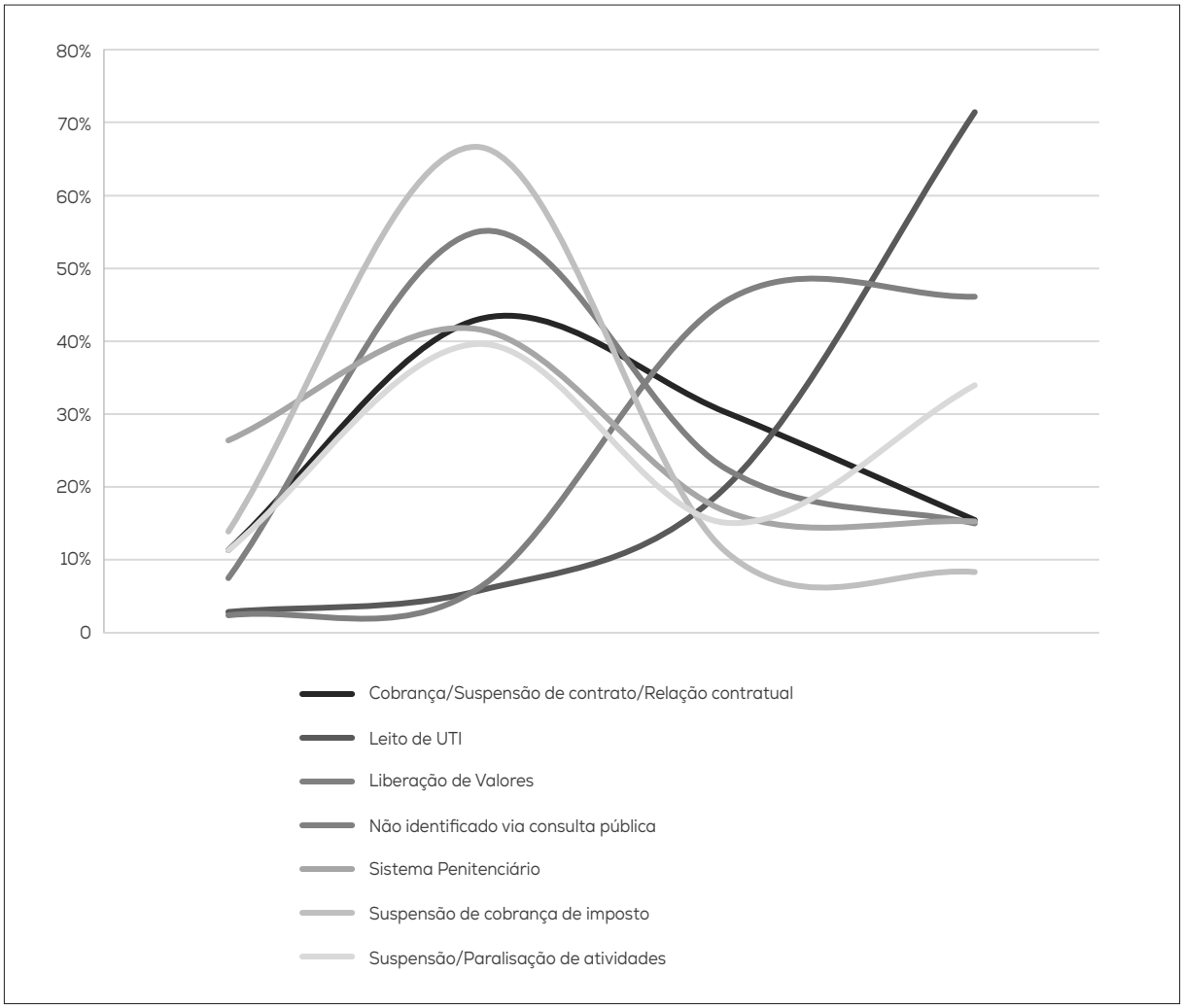
CLASSIFICAÇÃO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL GERAL
Cobrança/suspensão de contrato/relação contratual	11%	43%	30%	15%	100%
Leito de UTI	3%	6%	20%	71%	100%
Liberação de valores	2%	6%	46%	46%	100%
Não identificado via consulta pública	8%	55%	23%	15%	100%
Sistema penitenciário	26%	42%	17%	15%	100%
Suspensão de cobrança de imposto	14%	67%	11%	8%	100%
Suspensão/paralisação de atividades	11%	40%	15%	34%	100%
Total geral	134	348	241	208	931

Os dados apresentados na Tabela 1 apontam duas ondas: em março e abril, crescem as demandas por suspensão de cobrança de valores contratuais e de impostos; Sistema Penitenciário; e paralisação de atividades. Já em maio e junho, crescem as demandas por mais leitos de UTI, liberação de valores (auxílio emergencial) e paralisação de atividades.

Pode-se dizer que os conflitos da primeira onda estão ligados diretamente à edição de decretos no governo estadual e governos municipais. Os efeitos sobre a atividade econômica e o temor de contágio pelo novo coronavírus nos estabelecimentos penitenciários foram forças motrizes para que os cidadãos provocassem o Poder Judiciário.

A visualização da primeira e segunda ondas é facilitada quando os processos protocolados no período analisado são apresentados sob forma de gráfico de linhas (Gráfico 4). Nota-se que determinados itens apresentam súbito crescimento logo no primeiro mês de medidas restritivas e de distanciamento social visando à redução das taxas de transmissão do vírus. Outros itens apresentaram crescimento após o segundo mês e refletem o agravamento sanitário.

Gráfico 4. Processos protocolados na Justiça estadual e na Justiça federal (selecionados para a análise) por mês entre março e junho de 2020



Isolando apenas os itens de "primeira onda", temos o Gráfico 5, que aponta crescimento súbito de processos relacionados à revisão contratual, suspensão de impostos, paralisação de atividades e ao Sistema Penitenciário. Este fato sugere que os conflitos registrados no âmbito judiciário são derivados tanto das respostas governamentais quanto da dinâmica da pandemia, em um contexto de crescimento do contágio no Estado e no país.

Segundo o Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde (LAIS/UFRN, 2020), há uma trajetória ascendente no número de contágios entre 8 de março e 6 de junho de 2020, quando

a média móvel dos últimos 15 dias registrava 869,47 novos casos. No mês de março de 2020, 503 novos casos de contágio foram confirmados; em abril, 2.370; em maio, 15.085; e, em junho, 23.763.

O primeiro decreto estadual com medidas não farmacológicas, de distanciamento social, é o 29.524, de 17 de março de 2020. Outros decretos foram editados ainda no mês de março: Decreto nº 29.541, de 20 de março de 2020; e o Decreto nº 29.556, de 24/03/2020.

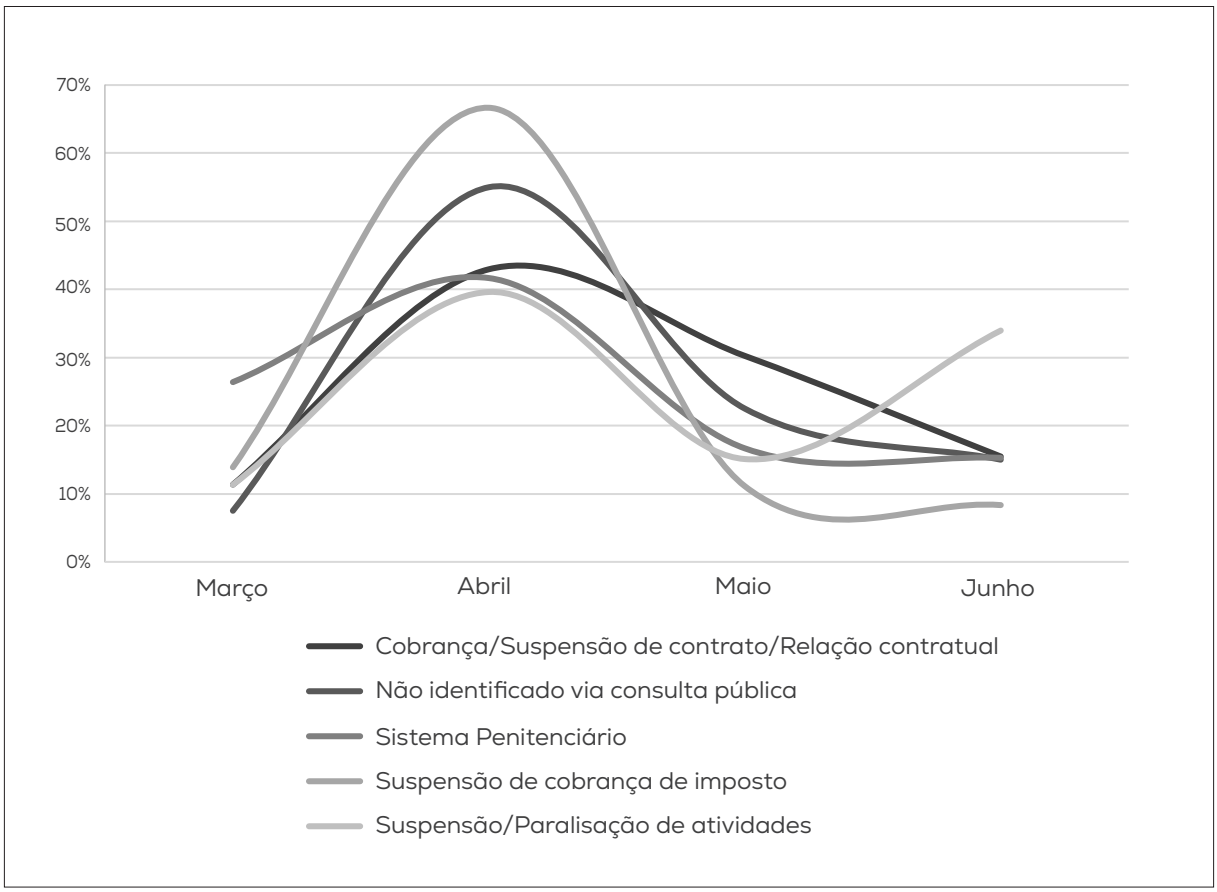
As medidas tornaram-se mais e menos restritivas ao longo do tempo, de acordo com a trajetória de contágios. O Decreto n.º 29.742, de 04 de junho de 2020, por exemplo, dispõe sobre critérios para o que denomina como "retomada gradual responsável" das atividades econômicas.

Processos relativos à suspensão/paralisação de atividades estão ligados não apenas aos decretos estaduais, geralmente os mais rígidos no Estado, mas também aos decretos municipais. A necessidade de alternância entre medidas restritivas e medidas de "retomada responsável" explica a trajetória ondular destes processos, com dois picos, em abril e em junho. A alternância entre períodos de mais e menos restrição às atividades econômicas não é explicada única e exclusivamente pela trajetória da pandemia, mas também pelos conflitos que estas medidas geraram e que são repercutidos no Poder Judiciário, Legislativo e na sociedade civil.

O fato é que, no RN, com a aproximação das eleições municipais de 2020, os conflitos entre entes foram tornando-se mais evidentes. Os principais envolviam o conteúdo dos decretos estaduais e municipais, as medidas de flexibilização e restrição das atividades econômicas e sociais (Barros et al., 2020). O período inicial da pandemia foi marcado pelo encontro entre as agendas e soluções, o que se tornou cada vez mais distante ao longo do agravamento da crise, dando origem aos conflitos evidenciados na pesquisa. Nem todos eles, por sua vez, foram judicializados, tendo em vista a atuação do Ministério Público como órgão mediador. Porém, o Judiciário foi o meio mais procurado pelos particulares para buscar a concretização de direitos não atendidos pelo Executivo.

No que tange aos conflitos entre entes públicos, a agenda relativa à abertura, denominada pelo governo estadual como "retomada responsável", pode ser lida dentro de um contexto conflituoso, dados os efeitos econômicos provocados pelas medidas.

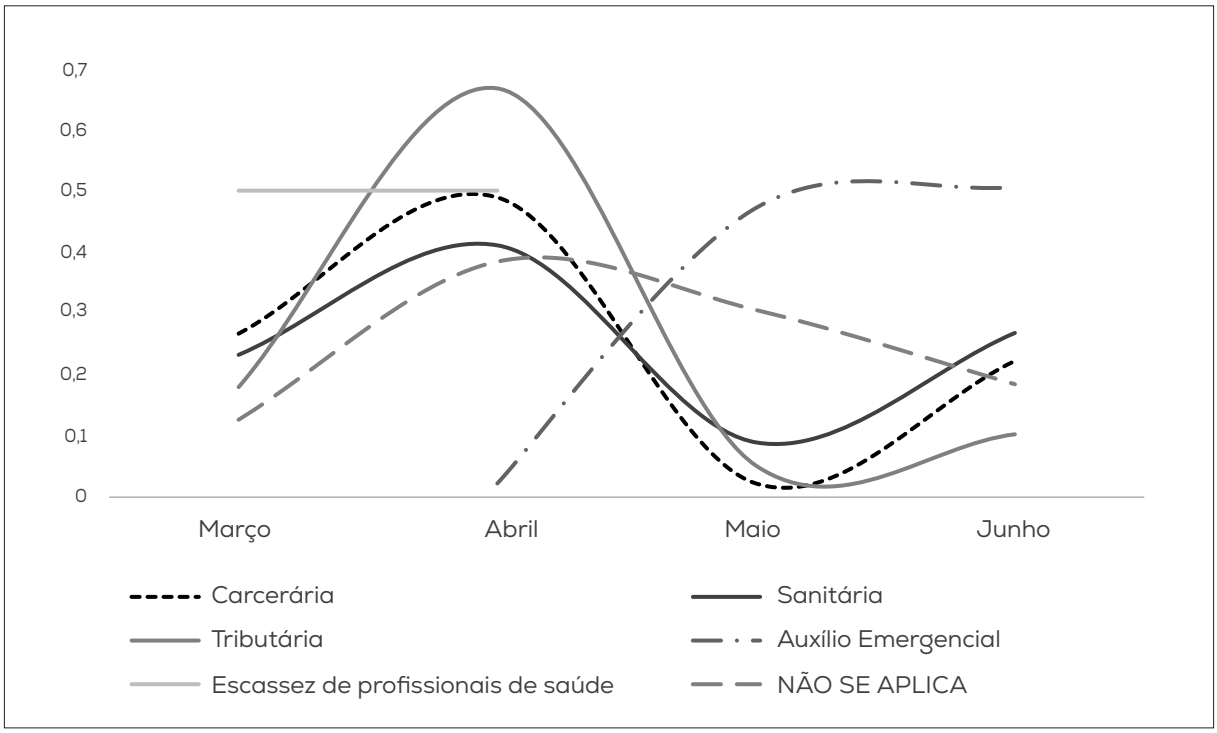
Gráfico 5. Processos protocolados na Justiça estadual e na Justiça federal (selecionados para a análise e que correspondem à "primeira onda") por mês entre março e junho de 2020



Importante notar que foram desprezados os dados absolutos, em favor de apresentar os dados relativos, por categoria, ao longo do período analisado, informando quais foram os meses de maior e de menor ocorrência de processos de acordo com as categorias.

Quando analisados os impactos nas políticas públicas, as duas ondas ficam claras, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6. Impactos dos processos protocolados na Justiça estadual e na Justiça federal (selecionados para a análise) por mês entre março e junho de 2020



Observa-se que há uma alta demanda por profissionais de saúde logo no primeiro mês após editados os decretos estaduais que instituíram o distanciamento social. O impacto dos processos nas políticas sanitárias tem dois picos; o maior em abril e o segundo em junho, o mesmo comportamento observado para o impacto dos processos nas políticas carcerárias.

O auxílio emergencial federal apresenta trajetória distinta, pois foi aprovado pelo Senado Federal em 30 de março de 2020. A alternância de agendas que se expressaram em conflitos ressalta a ausência de integração entre as políticas públicas e a necessidade de que as mais diversas crises provocadas pelo coronavírus fossem tratadas de maneira transversal e articulada (Lima et al., 2020).

Os autores e réus das ações também foram categorizados e isto permitiu o mesmo tipo de análise (Tabela 2). Destacam-se as pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e sindicatos, com maior frequência de processos nos meses de abril e maio de 2020. Salienta-se que há processos com mais de um autor e com mais de um réu, razão pela qual o total excede 931, o número total processos.

Tabela 2. Autores dos processos, por categoria, na Justiça estadual e Justiça federal (março a junho de 2020)

AUTOR	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL GERAL
Associação	10	8	-	3	21
Autoridade Pública	-	2	-	-	2
Banco Privado	-	1	1	1	3
Condomínio Edifício	1	5	4	2	12
Defensoria Pública da União	-	1	-	-	1
Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte	-	2	4	-	6
Estado do Rio Grande do Norte	8	5	-	-	13
Federação	-	1	-	-	1
Governo do Rio Grande do Norte	1	2	-	-	3
Igreja	-	-	-	1	1
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte	2	4	3	6	15
Ministério Público Federal	3	-	-	2	5
Município	4	7	3	3	17
Pessoa Física	80	208	177	157	622
Pessoa Jurídica de Direito Privado	15	87	42	31	175
Pessoa Jurídica de Direito Público	-	1	2	3	6
Secretaria de Saúde Pública do Rio Grande do Norte	1	-	-	-	1
Sindicato	7	20	6	2	35
Total geral	132	354	242	211	939

Quanto aos réus (Tabela 3), é possível observar a mesma trajetória, exceto no caso da Caixa Econômica Federal e da União, com maior frequência nos meses de maio e junho, fato já explicado anteriormente.

Tabela 3. Réus dos processos, por categoria, na Justiça estadual e na Justiça federal (março a junho de 2020)

RÉU	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL GERAL
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	3	-	-	-	3
Associação	-	2	-	-	2
Autoridade Pública	27	66	15	23	131
Banco do Brasil	6	13	6	2	27
Banco Privado	10	38	11	9	68

Caixa Econômica Federal	2	12	67	42	123
Condomínio Edifício	-	1	4	2	7
Dataprev	-	-	25	10	35
Declaratória	-	3	1	2	6
Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte	-	-	1	-	1
Estado do Paraná	-	-	1	-	1
Estado do Rio Grande do Norte	13	28	16	34	91
Fazenda Nacional	6	26	3	3	38
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	-	1	1	1	3
Governo do Estado do Rio Grande do Norte	1	3	1	-	5
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	-	1	-	-	1
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	3	-	3	-	6
Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio Grande do Norte	6	-	-	-	6
Ministério da Cidadania	-	-	1	-	1
Ministério da Educação e Cultura	-	-	-	1	1
Ministério da Justiça	3	1	1	1	6
Ministério Público da União	-	1	-	-	1
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte	-	2	1	3	6
Ministério Público Federal	1	2	-	1	4
Município	10	38	25	36	109
Não Consta	1	-	-	-	1
Não Identificado Via Consulta Pública	-	1	1	-	2
Pessoa Física	4	9	12	4	29
Pessoa Jurídica de Direito Privado	18	63	57	25	163
Pessoa Jurídica de Direito Privado (APEC - Sociedade Potiguar de Educação e Cultura)	1	14	8	2	25
Pessoa Jurídica de Direito Privado (CAERN)	5	2		1	8
Pessoa Jurídica de Direito Privado (COSERN)	3	21	8	5	37
Pessoa Jurídica de Direito Privado (ESCOLA DE ENFERMAGEM NOVA ESPERANÇA)	-	3	1	5	9
Pessoa Jurídica de Direito Privado (UNIMED - Sociedade Cooperativa de Trabalho Médico)	-	9	4	4	17

Pessoa Jurídica de Direito Público	4	8	5	2	19
Posto de Atendimento da Justiça Federal do Rio Grande do Norte	1	-	1	-	2
Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte	-	2	1	-	3
Sindicato	1	1	1	3	6
União Federal	17	26	69	78	190
Universidades Públicas e Instituto Federal	5	2	3	1	11
Total geral	151	399	354	300	1204

Os dados relativos aos autores e aos réus fortalecem a explicação apresentada neste artigo sobre a prevalência de duas ondas de processos nos meses de março a junho de 2020. A segunda onda é dominada por conflitos inerentes ao agravamento da pandemia no Estado e pela instituição do auxílio emergencial em nível federal. É por esta razão que a Caixa Econômica Federal e a União são listados como réus mais frequentemente nos meses de maio e junho.

Municípios são réus mais frequentemente no início das medidas mais restritivas e no mês de junho, o que aponta para, em um primeiro momento, os conflitos derivados da implementação das políticas sanitárias e, em segundo momento, os próprios efeitos da pandemia e a paradoxal demanda pelo retorno das atividades econômicas. O Banco do Brasil e os bancos privados são réus mais frequentemente nos meses de março e abril, dado o fato de que não executam nenhuma política e, nestes casos, são réus porque os autores em geral pleiteiam a suspensão de cobranças logo no início do período em análise.

O contexto estudado demonstrou que a busca pelo Poder Judiciário ainda é a via eleita pelo cidadão para a efetivação de direitos frente ao Executivo. Por outro lado, os conflitos federativos demonstraram a força da dimensão política da gestão de políticas públicas no Brasil, como uma condicionante da atuação federativa, e um retrocesso no movimento de cooperação que vinha sendo construído, principalmente, a partir do SUS, o que seria fundamental para garantir coerência entre políticas, reduzir redundâncias e contradições na atuação dos entes (Lima et al., 2020).

A competição dos entes para demonstrar a "autoria" e não a cooperação na estratégia de vacinação é mais um exemplo do que se afirma. Em nosso momento mais urgente, predominou o conflito e o Poder Judiciário sobressaiu-se como ator-chave nas políticas públicas, a despeito de seu papel secundário a partir do modelo brasileiro de tripartição de poderes.

Corrobora-se com Abrucio, Grin, Franzese, Segatto, & Couto (2020) e espera-se que o período pós-pandemia avance na solução dos problemas estruturais, bem como possa reforçar ainda mais a importância da cooperação intergovernamental na saúde, além de outras áreas como educação e assistência social, mobilizando-as na reconstrução da sociedade brasileira. No entanto, se o Brasil e seus gestores públicos realmente irão aprender o valor de um federalismo cooperativo ainda é uma incógnita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Poder Judiciário dá-se em ações diversas, sendo força limitante à atuação do Legislativo e do Executivo no exercício ou extrapolamento de suas funções e, portanto, para a manutenção do equilíbrio no Estado democrático de direito.

No tocante ao controle judicial de políticas públicas, são travados debates em torno dos limites da atuação do Poder Judiciário e da relação com o equilíbrio entre poderes. A tênue linha entre o controle e o excesso apresenta-se nos casos concretos, quando há conflitos em torno da eficácia dos direitos fundamentais e da efetivação de direitos sociais, os quais exigem uma prestação positiva da administração pública. Igualmente, se expressam no conflito político entre entes públicos no exercício de suas competências. A intervenção do Poder Judiciário no processo de formulação e execução de políticas públicas no Brasil é fator relevante que interfere no processo de decisão política, o qual geralmente depende de uma série complexa e multifacetada de atores e eventos sociais.

Os dados da pesquisa confirmam a coexistência de uma multiplicidade de crises que foram além da política de saúde, destacando-se os conflitos na área econômica e social no RN. A ausência de resposta ao cidadão na forma de concretização de direitos gerou uma excessiva judicialização nas mais diversas áreas. Foram encontrados problemas de (des)coordenação e (des)arranjo federativo, os quais resultaram em conflitos que foram solucionados no Judiciário ou mediados por atores do sistema judicial. O Judiciário foi acionado por cidadãos, entes públicos e privados em casos de violação de seus direitos fundamentais, para proteger seus interesses ou para promover o que consideram a melhor resposta à crise sanitária. Pode-se inferir que o desarranjo federativo e a dificuldade de cooperação intergovernamental agravaram a crise e foram elementos catalisadores da judicialização no Rio Grande do Norte.

Ao final, foi possível concluir que, em que pese a identificação de um papel relevante do Poder Judiciário potiguar com respostas rápidas e atuação enquanto mediador nos múltiplos conflitos apresentados, tal atuação não é suficiente, de forma isolada, para gerar a remediação dos conflitos. No contexto democrático não é interessante que o Judiciário assuma o protagonismo de forma isolada para deliberar acerca da formulação de agenda, controle e implementação de políticas públicas.

Diante dos resultados, o Poder Judiciário no RN atua de modo a sanar possíveis ilegalidades, obscuridades ou lacunas às leis, aos decretos e atos normativos levados à análise judicial. No entanto, a abordagem transversal do estudo revela que, definitivamente, as crises sanitária e federativa não podem ser analisadas em separado. Ambas estão imbricadas e revelam a necessidade de maior reflexão para soluções cooperadas.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F.L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In M. F. Araújo, & L. Beira. (Eds.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. Fundap. p. 1-20.

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, *54*(4), 663-677. doi: 10.1590/0034-761220200354

Barros, T. C. de A. N. ., Silveira, R. M. da C. ., Medeiros, S. R. F. Q. de ., Almeida, L. de S. B. ., Câmara, R. L. M. da ., Clementino, M. do L. M. ., Melo, K. S. de ., Queiroz, J. V. R. de ., & Silva, G. R. da. (2020). The Covid-19 pandemic, the political dispute and the 2020 elections in the Metropolitan Region of Natal (RN, Brazil). *Research, Society and Development*, 9(10), 1-29. doi: 10.33448/rsd-v9i10.8530

Barroso, L. R. (2008). Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista Jurídica UNIJUS*, *11*(15), 13-38. Recuperado de https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/516/1/D3v1882009.pdf

Bichir, R., Simoni Junior, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na Implementação: Ocaso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *35*(102), 1-23. doi: 10.1590/3510207/2020

Bielschowsky, R. (2012). O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes: Um quadro comparativo entre a ordem brasileira e a ordem portuguesa. *Revista de Informação Legislativa*, *49*(195), 269-290. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496610

Bucci, M. P. D. (1997). Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, *34*(133), 89-98. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198

Capella, A. N. C. (2018). *Formulação de Políticas Públicas* (1a ed., Vol. 2). Enap.

Capella, A. N. C., & Brasil, F. (2015). A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*. *24*(2), 4-17. Recuperado de https://www.teoriaepesquisa.ufscar.brindex.php/tp/article/view/442

Cavalcanti, J. R. B., & Filho, J. F. M. (2019). Reflexos do fenômeno da judicialização sob a ótica do princípio da tripartição dos poderes de Montesquieu. *Brazilian Journal of Development*, *5*(12), 32947-32959. doi:10.34117/bjdv5n12-351

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, *33*(4), 892-915. Recuperado de https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2128415

Conselho Nacional De Justiça – CNJ. (2020). *Painel divulga ações judiciais sobre novo coronavírus*. CNJ. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/painel-divulga-acoes-judiciais-sobre-novo-coronavirus/

Dallaverde, A. K. (2008). *A ocorrência da omissão do poder público na satisfação das necessidades dos administrados, devendo o Poder Judiciário atuar na garantia dos direitos constitucionais diante das ações e omissões que tendam a atingi-los* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de São Paulo).

Fux, L. (2004). *Curso de direito processual civil* (2a ed.). Forense.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: Antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, *10*(2), 1-27. Recuperado de https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3124

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternativas and public policies* (2a ed.). University of Michigan.

Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde – LAIS. (2020). *Boletim #379 Dados contabilizados a partir de 27/02/2020*. Natal: LAIS. Recuperado de https://covid.lais.ufrn.br

Lima, L. D., Pereira, A. M. M., & Machado, C. V. (2020). Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, *36*(7), 1-6. doi: 10.1590/0102-311X00185220

Lima, M. M. A. B. (2003). Jurisdição constitucional: Um problema da democracia política. In M. M. A. B. Lima (Ed.). *Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional*. Lumen Juris. p. 1-49.

Medeiros, S. R. F. Q., Silveira, R. M. S., Almeida, L. S. B., Câmara, R. L. M., Silva, G. R., Melo, K. S., & Silva, B. C. N. (2020). Regionalização do SUS no enfrentamento da Covid-19: Urgências e desafios. In: M. L. M. Clementino, L. S. B. Almeida, B. C. N. Silva (Eds.). *Em Tempos de Pandemia: contribuições do Observatório das Metrópoles: Núcleo Natal* (1a ed., Volume único, pp. 58-71). Letra Capital.

Moraes, A. (2017). *Direito Constitucional* (33a. ed.). Atlas.

Silveira, R. M. C., Almeida, L. S. B., Medeiros, S. R. F. Q., Silva, B. C. N., Melo, K. S., & Silva, G. R. (2020). Governança metropolitana em tempos de pandemia. In: M. L. M. Clementino, L. S. B. Almeida, B. C. N. Silva (Eds.). *Em Tempos de Pandemia: Contribuições do Observatório das Metrópoles: Núcleo Natal* (1a ed., Volume único, pp. 20-31). Letra Capital.

Silveira, R., Ferreira, A., Holanda, H., Cavalcanti, F. (2021). *O Ministério Público Estadual no enfrentamento dos reflexos da Covid-19: Uma análise da sua atuação judicial e extrajudicial no Rio Grande Do Norte*. In: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Anais...Brasília (DF) Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte – TJRN. (2021). *TJRN contabiliza 288 mil sentenças desde o início da pandemia, sendo 73 mil em 2021*. TJRN. Recuperado de http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/18238-tjrn-contabiliza-288-mil-sentencas-desde-o-inicio-da-pandemia-sendo-73-mil-em-2021