

CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AGENDA DE PESQUISA ENTRE O CAMPO DE PÚBLICAS E O DIREITO: UM PERFIL DA PRODUÇÃO ACADÊMICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

JUDICIAL CONTROL OF POLICIES AS A RESEARCH AGENDA BETWEEN THE FIELD OF PUBLIC POLICIES AND LAW: A PROFILE OF ACADEMIC PRODUCTION IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti

 flavio.carneiro.010@ufrn.edu.br

Pós-graduado em Gestão Pública (IFRN), bacharel em Direito (UnP), discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN). Desenvolve estudos interdisciplinares em temas relacionados a Políticas Públicas e Poder Judiciário, acesso à justiça, judicialização e consensualidade em conflitos envolvendo entes públicos e atores sociais diversos.

Raquel Maria da Costa Silveira

 raquel.silveira@ufrn.br

Docente do Instituto de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNIRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal/UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e coordena o grupo Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

O âmbito de cognição das políticas públicas se expande como categoria jurídica e a sua falha na efetivação de direitos sociais desafia o controle judicial. Cabe aos Tribunais, especialmente ao STF, o exercício de sua coercitividade sobre a conduta de gestores públicos, sobretudo na pandemia da COVID-19, figurando o controle judicial de políticas públicas objeto de estudo tanto do Campo de Públicas como do Direito. A presente pesquisa de revisão sistematizada da literatura busca compreender o debate acadêmico acerca do controle judicial de políticas públicas na área do Direito e no Campo de Públicas no contexto da pandemia da COVID-19, a partir da identificação do perfil das produções acadêmicas. Foi realizada pesquisa na plataforma Google Scholar para selecionar artigos publicados entre março/2020 e março/2021. Observou-se, além de seu conteúdo, a qualificação

The scope of cognition of policies is expanding as a legal category, and their failure to realize social rights challenges judicial control. It is up to the Courts, especially the Supreme Court, to exercise its coercivity on the conduct of public managers, especially in the pandemic of COVID-19, figuring the judicial control of policies object of study of both the field of Policies and Law. This systematic literature review research seeks to understand the academic debate about the judicial control of policies in the field of Law and in the field of Public Policy in the context of the COVID-19 pandemic, from the identification of the profile of academic productions. A search on Google Scholar platform was carried out to select articles published between March/2020 and March/2021. It was observed, besides its content, the qualification of the authors and the area of concentration of the journals as indicators.

dos autores e a área de concentração dos periódicos como indicadores. Os resultados sugerem a disciplinaridade na discussão acadêmica sobre o assunto, sendo majoritariamente investigado por operadores do Direito, o que revela a necessidade de ampliação dos olhares a partir da multidisciplinaridade do Campo de Públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Controle judicial. Campo de Públicas. Multidisciplinaridade.

The results suggest the disciplinarity of the academic discussion on the subject, being mostly investigated by Law operators, which reveals the need to broaden the view from the multidisciplinary field of Public Policy.

Keywords: Public Policy. Judicial Control. Publics Field; Multidisciplinarity.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da vertente acadêmica sobre a administração pública brasileira se voltou principalmente para estruturar o Estado e treinar servidores e, para isso, influenciou-se, historicamente, pelo Direito e, só depois, pela Ciência Administrativa (KEINERT, 2000). No entanto, desde os anos 1980, são verificadas contribuições acadêmicas produzidas substancialmente nas Ciências Sociais com dispersão tanto temática quanto teórica, debruçando-se, por exemplo, a respeito das ações do Estado e seus efeitos sobre diversos aspectos da sociedade e da proteção social (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007; MELO, 1999). Somente a partir do ano 2000, todavia, o tema política pública se torna presente na estrutura curricular de cursos de graduação como também passa a integrar áreas de concentração ou linhas de pesquisa de pós-graduação em campos distintos do conhecimento. Com isso, atenta-se para a reflexão acerca da necessidade de novos cursos universitários serem reconhecidos propriamente, consistindo-se em conteúdos independentes.

Assim, institucionalizou-se um campo científico multidisciplinar em torno de objeto próprio, constituindo-se um “Campo de Públicas” (FARAH, 2006, 2016) que engloba cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social, além de outros com denominações variadas, mas com projetos pedagógicos próximos das Ciências Sociais, inclusive, conforme Resolução CNE/CES N.º 1/2014. O que se percebe, portanto, é um reposicionamento da academia para proporcionar a exploração de problemas e questões que não se confinam dentro das balizas de uma única perspectiva (FARAH, 2013), na qual a interdisciplinaridade se revela, então, uma marca.

Quanto à essa requisição pela pluralidade de panoramas, a discussão ora proposta sobre a abordagem do controle judicial de políticas públicas entre o Campo de Públicas e o Direito se desenvolve em um momento histórico de grande instabilidade nas relações sociais, econômicas e políticas, em razão da pandemia do novo vírus Sars-CoV-2. A dinâmica de transmissibilidade desse novo coronavírus e a falta de preparo adequado do sistema de saúde para comportar o elevado número de pacientes forçaram as autoridades públicas a decretarem medidas de distanciamento social ou, em maior rigor, o confinamento de populações.

Em razão da grave crise sanitária, houve a necessidade de estabelecer soluções multisetoriais e o gerenciamento por parte do Estado de seus diversos efeitos, que não se limitaram ao sistema de saúde, certamente representou um desafio aos chefes de governo. Diante disso, provocou-se o protagonismo do Estado-Administração por intermédio de políticas sociais abrangentes, que buscariam, por exemplo, manter empregos e o sustento da renda familiar de trabalhadores e grupos vulneráveis, ao passo que igualmente busca atender interesses da classe empresarial (TROVÃO, 2020).

Nesse contexto, a falha na implementação de políticas públicas para a efetivação de direitos sociais desafia o controle judicial. Como consequência, coube aos Tribunais, especialmente ao Supremo Tribunal Federal (STF), o exercício de sua coercitividade

sobre a conduta dos gestores públicos, sobretudo na cena da pandemia da COVID-19, figurando o controle judicial de políticas públicas como objeto comum de estudo para o Campo de Públicas e o Direito.

Dito isso, a presente pesquisa de revisão sistematizada da literatura busca compreender o debate acadêmico acerca do controle judicial de políticas públicas na área do Direito e no Campo de Públicas no contexto da pandemia da COVID-19, a partir da identificação do perfil das produções acadêmicas.

O trabalho está organizado, além dessa Introdução, em outras três partes. A segunda delas se refere à descrição do Procedimento Metodológico empregado para a realização da revisão sistematizada. Em sequência, os Resultados e Discussões são apresentados a partir dos dados coletados, apontando-se a maneira como se dá o tratamento da comunidade acadêmica do Campo de Públicas e do Direito nos estudos sobre o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19 – de complexificação e interdependência socioeconômica. No seu encerramento, as Considerações Finais refletem a respeito da importância do tratamento interdisciplinar para a investigação do controle judicial de políticas públicas se figuraria como frente à insuficiência do Direito para atuar como *framework* exclusivo de um universo complexo e multifacetado como esse, evitando-se a secundarização das contribuições das reflexões quanto aos elementos sociais, econômicos e políticos próprios do Campo de Públicas.

METODOLOGIA

Seguindo as lições de Tranfield, Denyer e Smart (2003), para atingir os objetivos do estudo, foi realizada uma busca sistemática aos trabalhos publicados sobre o controle judicial de políticas públicas, principalmente no âmbito do STF, referente ao contexto da pandemia da COVID-19. Então, foi adotado o seguinte procedimento: (a) determinação dos termos descritores, (b) delimitação do recorte temporal a partir de março de 2020, (c) seleção da plataforma de busca, (d) coleta das publicações, (e) leitura dos textos, (f) identificação dos objetivos das pesquisas, (g) análise dos resultados, (h) levantamento das qualificações dos autores e, por fim, (i) especificação do campo de interesse dos periódicos.

Os termos descritores foram destacados em três grupos temáticos relacionados ao controle judicial de políticas públicas. Em cada um deles, foram arrolados termos para serem associados com elementos dos outros grupos, formando duplas ou trios, inadmitindo-se sua consideração de forma individual. O primeiro grupo apresenta variabilidade entre cinco opções de termos relacionados ao ambiente institucional (Poder Judiciário, controle judicial, ativismo judicial, judicialização ou STF). Já no segundo grupo, fixa-se o termo *políticas públicas* como elemento substantivo e o terceiro grupo corresponde à cronologia, com os termos COVID-19 ou *pandemia* (Quadro 1).

Quadro 1 - Tríade de grupos de termos descritores utilizados em consulta

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1.1. Poder Judiciário 1.2 Controle judicial 1.3. Ativismo judicial 1.4. Judicialização 1.5. STF	2.1. Políticas Públicas	3.1 COVID-19 3.2 Pandemia

Fonte: Elaboração própria (2021)

Dessa forma, a estratégia de associação dos termos descritores foi aplicada na plataforma de busca *Google Scholar* na primeira quinzena de maio de 2021 e foi encontrado como resultado (n=57), assim distribuído (Tabela 1).

Tabela 1 - Quantitativo de resultados de busca por associação de descritores

Termos descritores	Resultados
Poder Judiciário AND Políticas Públicas AND COVID-19	0
Poder Judiciário AND Políticas Públicas AND pandemia	0
Controle Judicial AND Políticas Públicas AND COVID-19	1
Controle Judicial AND Políticas Públicas AND pandemia	0
Ativismo Judicial AND Políticas Públicas AND COVID-19	0
Ativismo Judicial AND Políticas Públicas AND pandemia	0
Judicialização AND Políticas Públicas AND COVID-19	0
Judicialização AND Políticas Públicas AND pandemia	1
STF AND Políticas Públicas AND COVID-19	1
STF AND Políticas Públicas AND pandemia	0
Poder Judiciário AND COVID-19	7
Poder Judiciário AND pandemia	9
Controle Judicial AND COVID-19	2
Controle Judicial AND pandemia	0
Ativismo Judicial AND COVID-19	2
Ativismo Judicial AND pandemia	2
Judicialização AND Covid-19	13
Judicialização AND pandemia	11
STF AND Covid-19	7
STF AND pandemia	1
TOTAL	57

Fonte: Elaboração própria (2021).

Desse total (n=57), foram excluídos aqueles trabalhos que não correspondiam à produção científica com temática sobre judicialização de políticas públicas especificamente no contexto pandêmico, tampouco publicados em periódicos nacionais ou anais de eventos acadêmicos ou, ainda, estudos duplicados, obtendo-se a amostra final (n=11), como será adiante demonstrada.

Por fim, saliente-se que as discussões aqui apresentadas não buscam esgotar o tema e, sim, aprofundar as reflexões sobre a possibilidade do estudo sistêmico e interdisciplinar sobre controle judicial de políticas públicas, a fim de contribuir para seu melhor entendimento entre o Campo de Públicas e o Direito, notadamente nesse cenário de emergência sanitária.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como elemento da Administração Pública, o âmbito de cognição das políticas públicas se expande como categoria jurídica no Estado Democrático e Social de Direito, demonstrando-se a movimentação para delimitar a atividade da autoridade pública voltada à satisfação de direitos sociais como programa de ação governamental processualmente orientada (BUCCI, 2001; 2021). O conceito de políticas públicas, portanto, contempla a instrumentalização da efetivação de direitos fundamentais, capaz de concretizar as condições próprias da dignidade humana e, logo, da cidadania, como propósito impositivo ao Estado-administração.

A inexistência ou insucesso de *policies* para efetivação dos direitos fundamentais, demanda o seu controle a cargo do Estado-juiz e se torna objeto comum de estudo entre o Campo de Públicas e o Direito, delineando uma possível interdisciplinaridade, correspondente à uma interação de perspectivas disciplinares distintas para a investigação sobre controle judicial de políticas públicas, promovendo-se o intercâmbio e integração para utilização de conceitos e teorias repensados em conjunto (PIAGET, 1972, citado por COUTINHO, 2013, p. 15).

Ademais, a interdisciplinaridade serve para criticar a parcialidade e rigidez das disciplinas acadêmicas com propósito de produzir sinergias no conhecimento já existente (KELLY, 2009 citado por COUTINHO, 2013, p. 18), de modo que essa perspectiva vem sendo defendida como horizonte epistemológico na abordagem de políticas públicas (FARIA, 2013). Dessa forma, o estudo interdisciplinar desse fenômeno relativo ao controle judicial de políticas públicas compreenderia a interseção substantiva entre duas áreas do conhecimento, o Campo de Públicas e o Direito, a despeito da identidade de objeto, como ensina Renard (2000, citado por BRUNET, 2019, p. 880).

Reconhece-se, então, que "a interconexão existente entre as diversas áreas de atuação da ciência faz com que um mesmo fenômeno seja avaliado e estudado sob ângulos diversos por especialistas de áreas distintas" (SOUZA, 2018, p. 81). Isso restaria evidente já na exposição da tradicional divisão interna do Estado entre uma esfera profissional burocrática, a Administração Pública, e a 'camada política', que transbordam os limites da disciplina jurídica (BUCCI, 2021) para impactar a gestão pública.

Sendo assim, a interdisciplinaridade do Campo de Públicas com Direito quanto ao controle judicial de políticas públicas, como ora debatido, estabeleceria um diálogo aberto e integrador para revisitação de temas tradicionais já estabelecidos no âmbito jurídico (BUCCI, 2019). Isso se daria, especialmente quanto ao papel de coordenação e articulação exercido pelo Direito na modelagem institucional imprescindível para implementação de políticas públicas (COUTINHO, 2013).

Dito isso, Brunet (2019) ensina que o contato com o conhecimento elaborado acerca das políticas públicas acaba por permitir múltiplas vias de revisitação do entendimento jurídico já assentado, capaz de expandi-lo e transformá-lo qualitativamente, tanto com o propósito de construir um olhar crítico sobre o Direito quanto para evitar o “fechamento do Direito sobre si mesmo, mediante o constante escrutínio de seu papel político” (BRUNET, 2019, p. 885).

Segundo o olhar sociológico de Muller (2018), a interseção pretendida entre as duas áreas consistiria justamente na teoria do Estado e na compreensão de sua racionalidade, funcionalidade e atividade. Qualificando essa função e ação estatais em relação às políticas públicas, a efetividade dos direitos sociais é apresentada adicionalmente em uma perspectiva democrática por Oliveira (2019, p.103), o qual ensina que “a adequada realização material dos direitos fundamentais tem relação direta com o funcionamento da democracia, eis que sem a efetiva concretização dos direitos humanos fundamentais não há democracia, ou sua plenitude”.

A partir disso, essa pesquisa se desenvolve sob a perspectiva do Campo de Públicas, na qual são pontuados os reflexos sociais, político-institucionais e da legitimação democrática correspondentes à prática do controle judicial sobre as políticas públicas, em razão da suposta interferência do Poder Judiciário nas decisões governamentais. Dessa forma, pretende-se deslocar uma visão tradicional e acrítica que se limita à descrição da Administração Pública por intermédio de balizas de uma ordem-quadro, cujas implicações políticas e sociais se situam em universo de questões alheias ao Direito (BRUNET, 2019). Ou seja, importa-se com a necessidade e o alcance social da judicialização da política sobre os interessados, concedendo-lhes cidadania e integrando o tecido social (VIANNA, 1999).

Logo, prega-se uma relação entre direito, cidadania e políticas públicas na qual o Poder Judiciário constitui *locus* legitimamente democrático para atuar na promoção e na fiscalização do *policy process*, dedicando-se à efetividade do variado conteúdo constitucional e moderando conflitos com justiça social, tradicionalmente estudado em áreas como Ciências Sociais e Ciências Políticas. Ou seja,

a interdisciplinaridade, compreendida nos termos ora propostos, promove a compreensão de que o componente jurídico, para além da relevância da dimensão articuladora de arranjos institucionais coerentes e razoavelmente eficientes, também participa ativamente da garantia e promoção do caráter democrático do processo de formulação de implementação de políticas (BRUNET, 2019, p. 890).

Agora, a partir da amostra selecionada para essa pesquisa, conforme o Quadro 2 adiante, resta verificar o que evidenciam os dados encontrados, a fim de identificar a maneira como se dá o tratamento da comunidade acadêmica do Campo de Públicas e do Direito nos estudos sobre o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19 – de complexificação e interdependência socioeconômica.

Quadro 2 - Artigos acadêmicos selecionados

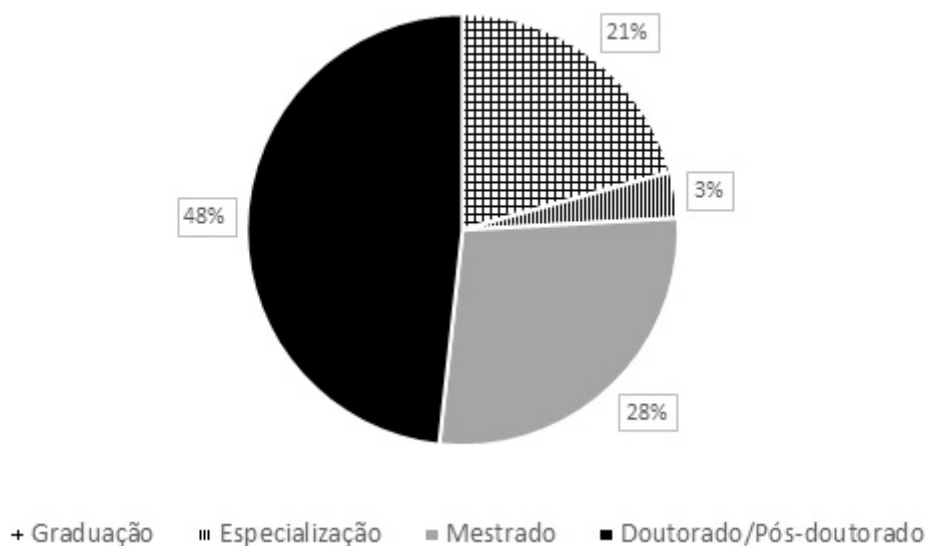
	TÍTULOS	OBJETO	AUTORES	QUALIFICAÇÃO	PUBLICAÇÃO	PERIÓDICO
1.	A competência constitucional legislativa concorrente em meio às crises causadas pela Covid-19 e a interpretação dada pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6341	Competência legislativa para medidas sanitárias	REYMAO, A. E. N.	Doutora em Ciências Sociais	Maio-Ago/2020	Revista Meritum
			AGRASSAR, H. J. de O.	Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional		
			KOURY, S. E. C.	Doutora em Direito		
2.	Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à Covid-19	Competência legislativa para medidas sanitárias	GOMES, J. M. W.	Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito Público	Jul-Ago/2020	Revista Direito Público
			CARVALHO, E.	Doutor em Ciência Política		
			BARBOSA, L. F. A.	Graduado em Direito e Ciências Sociais		
3.	Isolamento social e reabertura de atividades não essenciais: controle judicial de atos discricionários em tempos de novo coronavírus (COVID-19)	Competência legislativa para medidas sanitárias	CAMBI, E.	Pós-Doutor em Direito	Ago/2020	Revista dos Tribunais
			LIMA, D. de A.	Mestrando em Direito		
			NOVAK, M. S.	Mestrando em Direito		
4.	Controle judicial das políticas públicas e necropolítica no Rio de Janeiro em tempos de Covid-19	Segurança pública	BOTELHO, L. G. C.	Mestre em Direito	Jul-Out/2020	Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro
			LIRA, J. A. de.	Doutoranda em Direito		
5.	A Pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial Ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte?	Competência legislativa para medidas sanitárias	DANTAS, A. de Q.	Doutora em Direito	Nov-Dez/2020	Revista Direito Público
			PEDROSA, M. H. M. R.	Especialista em Direito		
			PEREIRA, A. L. da S.	Graduada em Direito		

6.	Políticas públicas, judicialização da saúde e o período pós-pandemia	Direito à Saúde	LAMARÃO NETO, H.	Doutor em Direito	Jan/2021	Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas
			TEIXEIRA, E. M. de S. F.	Doutora em Direito		
			FERREIRA, V. E. N.	Mestre em Direito e Políticas Públicas		
7.	Pandemia e judicialização da crise: a necessidade de diálogo institucional e da observância da medicina baseada em evidências	Políticas Públicas informadas por evidências	CORREA, A. F.	Pós-doutorado em Direito Público	Jan/2020	Revista da Escola Superior de Direito Municipal
			FARIAS, R. N.	Pós-doutorado em Direito Público		
8.	Judicialização do direito à educação: gestão democrática em tempos da COVID-19	Direito à Educação	FERREIRA, T. T. da S.	Mestrando em Educação	2020	Revista Brasileira de Educação do Campo
			CARVALHO, R. F. de C.	Pós-Doutor em Políticas Públicas		
9.	A atuação do Poder Judiciário no enfrentamento ao Sars-CoV-2: a (ir)responsabilidade do Estado e o paralelo entre as medidas das autoridades brasileiras e italianas no combate à pandemia	Acesso à Justiça	CASTRO, A. A. de.	Doutorando em Direito	2020	Revista Pensamento Jurídico
			GUILHERME, K. O.	Graduada em Direito		
10.	A Covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário	Ativismo Judicial	ARAÚJO, J. H., M.	Pós-doutor em Direito	Jul-Dez 2020	Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça
			FARO, R. P. B.	Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento		
11.	A aplicação ativista da Constituição pelo Poder Judiciário como garantidora do direito à saúde no enfrentamento da pandemia da Covid-19	Ativismo Judicial	VIEIRA, C. A. S. P.	Graduanda em Direito	2020	Anais do V Encontro de Pesquisas Judiciárias

Fonte: Elaboração própria (2021).

Na apresentação do Quadro 2, são contabilizados 27 autores com suas respectivas formações, sendo que dois deles são qualificados com duas titulações acadêmicas, completa ou em andamento. Encontrou-se produções de pesquisadores de todos os níveis acadêmicos, a saber, de graduação (21%), especialização (3%), mestrado (28%) até doutorado e pós-doutorado (48%), como reportado no Gráfico 1.

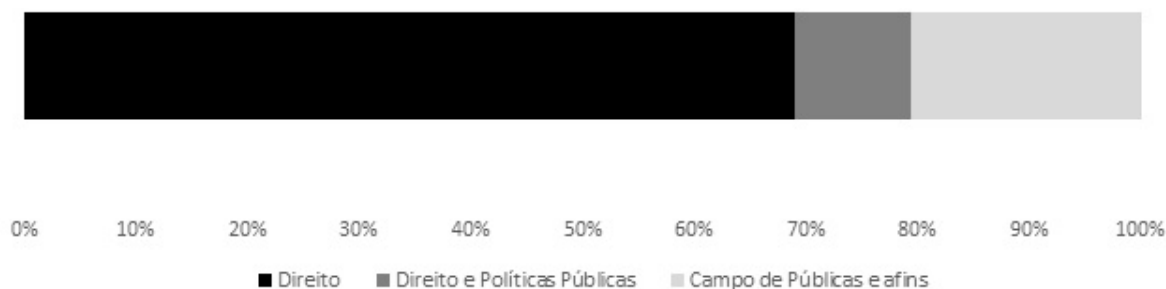
Gráfico 1 - Distribuição dos autores por maior nível de titulação acadêmica



Fonte: Elaboração própria (2021).

Ainda em referência à qualificação universitária dos autores dos artigos, segundo as informações por eles declaradas, 20 possuem formação acadêmica em Direito em algum nível, o que equivale a quase 70%; três têm formação que associa Direito e Políticas Públicas, ou seja, menos de 10%; e o restante exclusivamente no denominado Campo de Públicas e áreas afins, sendo dois de Ciência Política; dois de Ciências Sociais e um de Educação e outro de Políticas Públicas, perfazendo 20%, aproximadamente (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Distribuição de autores por formação acadêmica

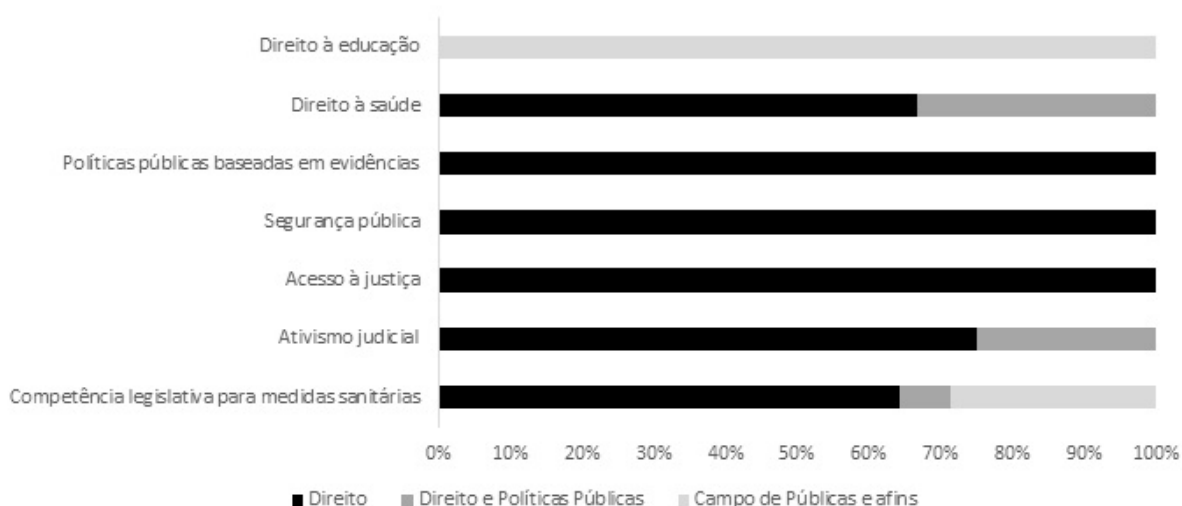


Fonte: Elaboração própria (2021).

Os trabalhos selecionados se debruçaram sobre o controle judicial de políticas públicas a partir de sete temas variados, conectados temporalmente no contexto da pandemia da COVID-19. Os 11 textos compreendem abordagens relacionadas à competência legislativa para medidas sanitárias (4), ativismo judicial (2), direito à saúde (1), direito à educação (1), acesso à justiça (1), segurança pública (1) e políticas públicas baseadas em evidências (1). A discussão em torno de temas sociais historicamente sensíveis, a exemplo da educação, saúde e segurança pública, mostra o aprofundamento na pandemia de desigualdades já percebidas, inflando os desafios quanto à gestão da crise.

Com o cruzamento das formações acadêmicas dos autores e as setes chaves temáticas identificadas acima, percebe-se o domínio de autores do Direito nos objetos de pesquisa, com exceção do artigo sobre direito à educação (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Distribuição da área de formação acadêmica dos autores por assunto



Fonte: Elaboração própria (2021).

Essa acentuada prevalência se contrapõe à pouca participação de pesquisadores da área do Campo de Públicas e afins, até mesmo em temas como acesso à Justiça, segurança pública e políticas públicas baseadas em evidências que foram abordados exclusivamente por pesquisadores do Direito. Ademais, embora a relativa diversidade temática verificada reflita em certo grau a multisetorialidade e complexidade da crise sanitária, os assuntos se revestem de matérias aparentemente de repercussão jurídica nos artigos, como se deduz da nuvem de palavras gerada com as palavras-chave coletadas nos onze artigos selecionados (Figura 1).

[illegible]

Nos dois primeiros temas, a judicialização de políticas públicas no excepcional contexto pandêmico surge como busca de solução para demandas de acesso ao direito à educação e à saúde. Sobre o direito à educação, Ferreira e Carvalho (2020) defendem que a sua judicialização por todos os agentes da educação (família, Estado, sociedade e escola) representa ferramenta da gestão democrática para assegurar o direito de todos à educação em virtude do fechamento temporário das escolas. Quanto ao direito à saúde, Lamarão Neto, Teixeira e Ferreira (2021) projetam a demanda reprimida de atendimentos em um cenário pós-pandemia, prevendo o incremento do fenômeno da judicialização.

A quarta chave temática – segurança pública – corresponde à pesquisa de Botelho e Lira (2020) à luz da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635/STF, que questiona as ações policiais no estado do Rio de Janeiro no curso da pandemia da COVID-19 especialmente em favelas, tidas como expressão da segregação racial e social.

86

explicitamente jurídica do direito fundamental do acesso à justiça – quinto tema. A partir da atuação da Justiça brasileira e italiana, os autores redundam para matéria de gestão pública para concluir que as decisões judiciais devem averiguar seus reflexos fáticos sobre o planejamento e orçamento públicos.

Os dois artigos correspondentes ao sexto tema expressam conclusões colidentes a respeito do ativismo judicial. Araújo e Faro (2020) entendem que a postura ativa do Poder Judiciário durante a pandemia da COVID-19 resulta na usurpação de competências e na avocação de poderes maiores que os garantidos na Constituição Federal e, portanto, em flagrante descon sideração da repartição de Poderes. Ao revés, Vieira e Ferreira (2020) defendem que a atitude judicial proativa se mostrou essencial na efetivação dos direitos humanos fundamentais com observância aos limites das competências dos Poderes.

Essa divergência sugere, também, a diferença da análise pelas perspectivas de autores do Campo de Públicas e do Direito. Enquanto o segundo artigo foi elaborado por autores exclusivamente jurídicos, já a reflexão negativa de invasão sobre as atribuições da Administração pelo Judiciário é elaborada por coautoria de um doutor em Direito com uma mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Na última chave temática, quatro artigos investigam a competência legislativa para edição de medidas sanitárias no contexto da crise pandêmica do novo coronavírus, abrangendo desde o âmbito da justiça estadual, em Cambi, Lima e Novak (2020), até do STF, nos demais.

Sobre as manifestações do STF a respeito dos conflitos entre entes federados no curso da pandemia da COVID-19, os artigos buscam compará-las historicamente com a jurisprudência da Corte. Sendo assim, Dantas, Pedrosa e Pereira (2020) apontam inflexão conjuntural impulsionada pela crise sanitária, revelando continuidade da primazia da função integrativa do Tribunal enquanto árbitro da federação. De maneira convergente, Reymao, Agrassar e Koury (2020) indicam a manutenção do posicionamento do STF sobre a competência legislativa concorrente em análise comparativa entre os julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6341 e n.º 3937.

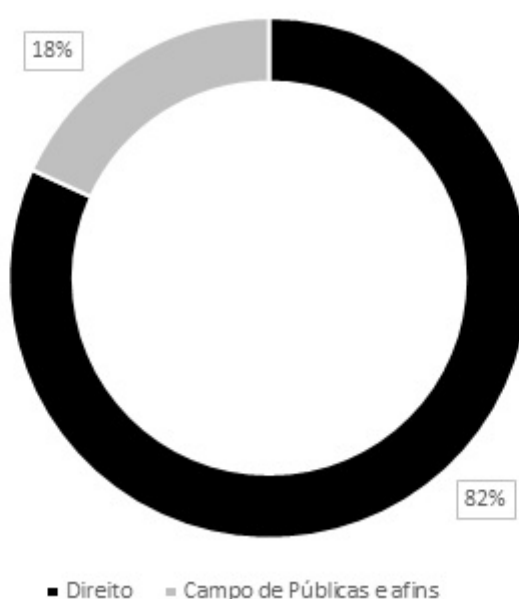
Diferentemente, Gomes, Carvalho e Barbosa (2020) consideram uma alteração temporária e circunstancial nos julgamentos do STF em função da pandemia da COVID-19, restrita à matéria de políticas públicas de saúde. Em uma conjunção atípica, os juizes da Corte Suprema rompem com o comportamento decisório em favor de um federalismo concentrado na União para afirmar a autoridade dos decretos estaduais, distritais e locais acima dos decretos gerais federais. Dessa forma, os autores permeiam a análise com elementos políticos em um cenário conflitivo entre a Corte e o Poder Executivo Federal, ultrapassando questões meramente jurídicas, fruto da diversidade de formação acadêmica dos autores.

Em relação a essa amostra selecionada, a maior participação de autores jurídicos trouxe para a discussão dos sete temas acima contextualizados um horizonte de análise com fronteiras bem definidas entre o Direito e o Campo de Públicas mais áreas afins. Dessa maneira, a complexidade do desafio referente ao estudo do controle judicial de

políticas públicas no curso da pandemia da COVID-19 parece não se emancipar do olhar legal, limitando as ponderações sobre questões próximas ao Campo de Públicas em considerações de pesquisadores sem a formação apropriada.

Por fim, aquela concentração de pesquisadores vinculados ao Direito se reverbera de forma natural na categoria dos meios de publicização de seus trabalhos. Dessa forma, em relação às publicações, verifica-se que as suas áreas de interesse são eminentemente jurídicas em nove casos (82%), enquanto outros dois se referem a temáticas de interesse do Campo de Públicas e áreas afins, a saber, educação e políticas públicas, conforme indicado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Distribuição de publicações por categoria de periódicos



Fonte: Elaboração própria (2021).

Dito isso, o debate acadêmico a respeito do controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19, aqui apresentado por intermédio da seleção desses trabalhos acadêmicos, é revelado, portanto, numa compreensão aparentemente disciplinar entre o Campo de Públicas e o Direito. Verifica-se, então, que o manuseio prático e cotidiano dos magistrados com a matéria, substituindo-se aos gestores públicos na condição de controladores de políticas públicas, contrasta com essa perspectiva segregacionista entre o Direito e o Campo de Públicas na produção acadêmica sobre a atividade revisionista por parte do Poder Judiciário, como identificado no recorte desse trabalho.

Nesse sentido, Coutinho (2013, p. 183) adverte sobre a existência de uma “relação simultânea de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o direito e o campo das políticas públicas”, em um contexto, portanto, dicotômico:

no qual atuam forças centrífugas, como as que reorientam o direito a uma maior conexão com a realidade social e a análises do tipo “problem-solving”,

e forças centrípetas, que tendem a promover o fechamento do direito em torno de uma racionalidade indisputada por saberes concorrentes (BRUNET, 2019, p. 899).

Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Nota Técnica n.º 24, de 12 de maio de 2020 (CNJ, 2020), manifestando-se pela adoção de medidas de gestão durante a pandemia da COVID-19 por parte do Poder Executivo de todas as instâncias federativas. Como se observa, o Poder Judiciário é um importante ator para auxiliar na construção de políticas públicas através da concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, como ensina Correa e Farias (2020, p.73):

tem-se que o Poder Judiciário, em sua atuação, influencia, de modo relevante a implementação das políticas públicas do setor, pois, ao decidir sobre a efetivação de determinada medida pública, a Justiça age em meio à omissão dos administradores públicos, ou mesmo os substitui, antecipando-se às decisões executivas.

Como consequência direta desse distanciamento acadêmico entre as duas áreas, receia-se o ensejo de alguns descompassos na compreensão dos fenômenos, resultando alternativas de solução que não se revelam aptas ao real enfrentamento da insuficiência ou ausência das ações governamentais (VALLE; MOTTA, 2021). Isso porque o entendimento da dinâmica, do funcionamento e das características das políticas públicas representa uma grande dificuldade dos profissionais do Direito. Por isso, é importante pluralizar o debate em um contexto interdisciplinar sobre questões relevantes levadas a juízo especialmente quanto à sua eficácia, eficiência, custo e equidade em sede de decisões judiciais (*outcomes*), em uma máquina pública limitada institucional e financeiramente (SCHULZE, 2015).

Diante da relevância da matéria e repercussão social dos litígios, o incremento da interdisciplinaridade nas pesquisas sobre o controle judicial de políticas públicas poderia servir como mecanismo informativo e formativo ao Poder Judiciário sobre temas que envolvem as políticas públicas para além da normatividade dos direitos. Verdadeiramente, a revisibilidade das políticas públicas corrige a Administração Pública, retirando-lhe da omissão, inércia ou inapetência e, em razão da sucessão de provimentos judiciais, pode levar à ganhos coletivos. No entanto, esse controle requer, por exemplo, a compreensão dos impactos financeiros tendo em vista a escassez de recursos públicos, bem como dos efeitos sobre o planejamento e organização da Administração, consequências diretas do controle que interferem na atividade do gestor.

A ausência desse diálogo acadêmico substantivo entre os pesquisadores jurídicos e aqueles que se dedicam aos estudos acerca da concepção e implementação de políticas públicas tem a possibilidade de repercutir na falta de construção conjunta de abordagens e ferramentas de pesquisa aplicáveis ao debate. Esse isolamento cognitivo, numa equivocada pretensão de autossuficiência das Ciências Jurídicas, imiscuindo-se até mesmo sobre temas sociais, como a segurança pública, e influência de evidências na

formação de políticas públicas, como demonstrado acima, impede, portanto, de fomentar a compreensão e a melhoria das políticas capazes de gerar benefícios recíprocos, seja entre os atores públicos como também para os cidadãos (VALLE; MOTTA, 2021).

Reforçando aquele momento em que o Direito serviu de mote para a organização da Administração Pública anotado por Keinert (2000), vê-se que ainda é predominante a sua utilização como linguagem, conceito e metodologia para a análise da atuação estatal por meio de programas e políticas públicas em um panorama de reconfiguração institucional entre os Poderes e atuação burocrática expandida, como leciona Brunet (2019, p.894), referindo-se à obra denominada *La constitution imaginaire de l'administration* de autoria de Jacques Caillousse:

a perspectiva histórica de abordagem das relações entre direito e políticas públicas aqui defendida permite descortinar o direito como palco, ou ainda, como veículo privilegiado de uma gramática política que entroniza, no contexto do Estado de bem-estar, uma atuação estatal acentuadamente organizada e estruturada sob a forma de programas ou políticas e, mais que isso, protagonizada em larga medida por aparelhos burocrático-administrativos cada vez mais complexos.

Dessa forma, nesse contexto pandêmico, o estudo do controle judicial de políticas públicas está potencialmente insulado a debates próprios do formalismo jurídico. Nesse sentido, a discussão sobre a eficácia jurídica dos direitos fundamentais – relativamente à aptidão da norma em produzir efeitos jurídicos – em um dever-ser normativo, divorcia-se das discussões tão caras ao Campo de Públicas acerca da sua eficácia social numa perspectiva política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma vasta gama de direitos e garantias aos cidadãos, reivindicáveis à Administração Pública sob a condição de políticas públicas. A excepcionalidade da crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus desafiou a eficiência da gestão pública e a efetividade das medidas adotadas para garantia de direitos fundamentais. Dessa forma, o Poder Judiciário passou a ser acionado para desempenhar certo protagonismo, referenciando uma dita ação política para viabilizar os propósitos constitucionais. Ou seja, transmitiu-se ao Poder Judiciário a responsabilidade pela concretização dos ideais compromissários inseridos no texto constitucional.

Esse cenário institucional e sociopolítico não foi suficiente para influenciar a produção acadêmica sobre o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19 de maneira interdisciplinar do Campo de Públicas com o Direito. O que se verificou, nessa revisão sistematizada a partir da qualificação dos autores e das áreas de interesse dos periódicos, foi a polarização disciplinar nas discussões sobre a atuação do Estado nesse momento de profunda instabilidade política e socioeconômica.

A menor porosidade acadêmica do Direito às discussões de temas das políticas públicas, inseridos em um campo de conhecimento específico denominado Campo de Públicas, restringe o arejamento dos saberes tradicionais jurídicos. Com isso, lança-se

desconfiança sobre os efeitos desse segregacionismo naqueles que operam a Justiça na prática, uma vez que se trata de uma matéria que potencialmente repercute na forma de agir da Administração Pública, sobre interesses coletivos e na efetivação de uma verdadeira justiça social.

Em que pese a institucionalização do Campo de Públicas já não ser propriamente novidade e considerando a emergência do Estado Social em crescente expressão intervencionista por intermédio de programas e políticas públicas, ressalta-se, ainda, a falta de percepção quanto à necessidade de incorporação de disciplinas que representem o alargamento da noção de juridicidade nas grades curriculares dos cursos do Campo de Públicas. Essa expansão ofereceria um cenário de discussão teórica que fosse cabível entre Direito e Políticas Públicas no limiar das noções sociais, políticas e, inclusive, econômicas, de onde partiriam os debates sobre o controle judicial de políticas públicas em uma transformação igualmente cabível ao Direito.

No seio da academia, o fomento à composição mista de grupos de pesquisa com integrantes com formação no Campo de Públicas e no Direito, por exemplo, para investigação do controle judicial de políticas públicas se figuraria como importante medida para o seu tratamento interdisciplinar frente à insuficiência do Direito para atuar como *framework* exclusivo de um universo complexo e multifacetado como esse e tampouco secundarizar as contribuições das reflexões quanto aos elementos sociais, econômicos e políticos próprios do Campo de Públicas. Este caminho mais ampliado de pesquisa possibilitaria o aprimoramento das análises em torno do impacto das instituições jurídicas na administração orçamentária, bem como dos estudos sobre o diálogo entre os poderes no Brasil e sobre a relação entre os diversos atores em disputa no contexto da produção de políticas públicas em um Estado democrático.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta; FARO, Roberta Pina Barbosa. A Covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 6, n. 2, p. 57-77, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/7271/pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, v. 51, p. 7-10, 2003.

BOTELHO, Larissa Gabriela Cruz; LIRA, Joyce Abreu de. Controle judicial das políticas públicas e necropolítica no Rio de Janeiro em tempos de Covid-19. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 24, n. 49, p. 157-172, out. 2020. ISSN 2177-8337. Disponível em: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n49p157-172>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, ed. 27, ano 158, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRUNET, Emiliano. Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (Dpp) em um Curso de graduação em Direito: Contribuição crítica para a construção de um programa. **Revista Estudos Institucionais**, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433>. Acessado em: 12 maio 2021.

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

_____. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, 2019.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo; NOVAK, Mariana Sartori. Isolamento social e reabertura de atividades não essenciais: controle judicial de atos discricionários em tempos do novo coronavírus (Covid-19). **Revista dos Tribunais**: RT. São Paulo: v. 109, n. 1018, p. 323-341, ago. 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/145675/isolamento_social_reabertura_cambi.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

CASTRO, Aldo Aranha de; GUILHERME, Karine Oliveira. A atuação do Poder Judiciário no enfrentamento ao Sars-cov-2: a (ir)responsabilidade do estado e o paralelo entre as medidas das autoridades brasileiras e italianas no combate à pandemia. **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo: v. 14, n.2, 2020. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/206/265>. Acesso em: 28 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Nota Técnica n.º 24, de 12 de maio de 2020**. Dirige-se ao Poder Executivo Federal, aos Poderes Executivos Estaduais e Municipais e ao Procurador-Geral da República para manifestar-se pela adoção de medidas de gestão voltadas à prevenção da Judicialização da Saúde durante a pandemia da Covid-19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3315>. Acesso em: 08 out. 2021.

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

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

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de Covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: Uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da corte? **Direito Público**, v. 17, n. 96, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11117/rdp.v17i96.4511>. Acesso em: 28 set. 2022.

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

____. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudo de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

____. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, n. 50, v. 6, p. 959-979, nov/dez, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

FERREIRA, Thiago Tavares da Silva; CARVALHO, Roberto Francisco de. Judicialização do direito à educação: gestão democrática em tempos da Covid-19. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 5, e10665, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10665>. Acesso em: 28 set. 2022.

GOMES, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas públicas de saúde e lealdade federativa: STF afirma protagonismo dos governadores no enfrentamento à Covid-19. **Revista Direito Público**, v. 17, n. 94, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>. Acesso em: 28 set. 2022.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: Crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: FAPESP, 2000.

LAMARÃO NETO, Homero; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; FERREIRA, Versalhes Enos Nunes. Políticas públicas, judicialização da saúde e o período pós-pandemia. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, 2021. Disponível em: www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 28 set. 2022.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995): ciência política**. São Paulo, Brasília, Sumaré: Anpocs; Capes, 1999. v.3. p. 59-100.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Tradução: Carla Vicentini. Niterói: EdUFF, 2018.

OLIVEIRA, Flávio Antonio de. **O papel da defensoria pública na implementação do direito fundamental à saúde: aspectos sobre o controle da inércia do administrador e a caracterização de ato de improbidade administrativa**. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy

Elizabeth Cavalcante. A competência constitucional legislativa concorrente em meio às crises causadas pela Covid-19 e a interpretação dada pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6341. Meritum - **Revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.46560/meritum.v15i2.7942>. Acesso em 28 set. 2022.

SCHULZE, Clênio Jair. A judicialização é o remédio para a saúde? **Empório do Direito**. São Paulo: 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-judicializacao-e-o-remedio-para-a-saude-por-clenio-jair-schulze>. Acesso em: 09 out. 2021.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir?**: confiança na aptidão decisória como critério de definição dos limites do controle judicial das decisões administrativas. Curitiba: Alteridade, 2018.

TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder Towards. A methodology for developing evidenceinformed management knowledge by means of systematic review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. **A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil**: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC. Natal, n. 004, maio, 2020. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/TROV%C3%83O-2020-PANDEMIA-E-DESIGUALDADE.pdf>. Acesso em: 09 out. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lirio do; MOTTA, Fabrício. **Mutabilidade**: desafio para o controle de políticas públicas. JOTA Info, São Paulo, 03 de maio de 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mutabilidade-desafio-para-o-controle-de-politicas-publicas-03052021>. Acesso em: 13 jul. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização das relações sociais. In VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 149-156.

VIEIRA, Cleane Amorim Sibaldo Pergentino; FERREIRA, Maria Eduarda Rodrigues Teles. A aplicação ativista da Constituição pelo Poder Judiciário como garantidora do direito à saúde no enfrentamento da pandemia da Covid-19. **Anais do V Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas – ENPEJUD**, 2020.