

A judicialização da política e das políticas públicas: uma visão da produção acadêmica no contexto brasileiro

CECÍLIA BRAZ ARCANJO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
ceciliabraz@hotmail.com

PEDRO DE BARROS LEAL PINHEIRO MARINO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
pedroblpmarino@gmail.com

A judicialização da política e das políticas públicas: uma visão da produção acadêmica no contexto brasileiro

INTRODUÇÃO

O fenômeno da judicialização tem ganhado espaço em debates acadêmicos, sendo observado em diversas áreas, envolvendo tanto as relações entre indivíduos como entre estes e a administração pública. Tate e Vallinder (1995), pioneiros nos estudos sobre o tema, conceituam a judicialização como o envolvimento de determinado assunto em um processo judicial. Na mesma direção, Barroso (2009a) afirma que judicialização significa que algumas questões de repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário. O autor vai além, ressaltando que o fenômeno envolve a transferência de poder das instâncias políticas tradicionais para juízes e tribunais.

Assim, a judicialização pode ser compreendida como a interferência do Poder Judiciário no poder decisório conferido a outras esferas. No entanto, no âmbito da administração pública, esse evento tem suscitado diversos questionamentos quanto à legitimidade da atuação do Judiciário, quando este interfere nas esferas executiva e legislativa. Se, por um lado, busca-se no Poder Judiciário o cumprimento das leis e da Constituição, por outro lado pode haver uma intervenção indevida do Judiciário, ferindo a separação dos Poderes preconizada no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, Barboza e Kozicki (2012) defendem que é legítima a intervenção judicial na inércia dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito das políticas públicas. As autoras ressaltam que, a partir do momento em que a Constituição define as políticas públicas como instrumentos para a realização dos direitos fundamentais, estas estão sujeitas ao controle do Judiciário.

Dessa forma, é possível observar a complexidade do tema e perceber que a sua ocorrência se dá em diversas áreas. Barreiro e Furtado (2015) consideram que a temática envolve aspectos políticos, sociais e jurídicos em que se observa a expansão da atuação judicial sobre esferas antes adstritas ao espaço político-partidário ou individual. Os autores apontam que o tema tem se tornado recorrente em estudos de diversas áreas, como direito, ciência política, sociologia e saúde pública, sendo ainda pouco analisado pelos estudiosos da administração pública.

Assim, o objetivo desse estudo é descrever a produção acadêmica que aborda o tema da judicialização no contexto brasileiro. Para isso, realizou-se pesquisa nas bases de periódicos que acredita-se serem os de maior representatividade da produção brasileira, formando uma base de dados que foi analisada. Dessa forma, o presente estudo contribui para o debate sobre judicialização no Brasil, descrevendo os estudos anteriores que tratam do tema e apontando lacunas na produção, bem como traçando caminhos para pesquisas futuras.

JUDICIALIZAÇÃO: CONCEITOS E CONTEXTO

Os regimes democráticos demandam a existência de controle dos poderes e o império do direito, tarefas exercidas pelo Poder Judiciário, ao passo que o Estado de Direito configura-se como um Estado onde todos estão submetidos ao ordenamento jurídico (GOMES, 1993). Assim, o contexto democrático vivenciado nas principais economias mundiais tem impulsionado a ocorrência do fenômeno da judicialização.

Nesse sentido, Vianna *et al.* (2014) afirmam que a democratização do acesso à justiça se constitui como um dos fenômenos mais evidentes da nova presença do direito no mundo

contemporâneo. Os autores ressaltam que, no atual cenário de radicalização do princípio da igualdade, a agenda do direito e dos direitos tornaram-se dominantes no plano da política e da vida social.

O papel central de tomada de decisões desempenhado pelo Judiciário não é exclusividade brasileira. Barroso (2009a) aponta que em diferentes partes do mundo cortes constitucionais destacaram-se como protagonistas de decisões envolvendo política, implementação de políticas públicas e temas controversos da sociedade.

No caso brasileiro, Barroso (2009a) atribui à redemocratização, com ponto forte na promulgação da Constituição, uma das grandes causas da judicialização. O autor aponta a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária, bem como o amplo sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, como fatores causadores da judicialização.

Carvalho (2009) também resalta que a Constituição de 1988 revelou uma configuração institucional da revisão judicial propícia à judicialização. Dessa forma, percebe-se no crescimento das democracias e na expansão dos direitos sociais fatores impulsionadores ao processo de judicialização.

O estudo Vianna *et al.* (2014) sobre o tema estabelece um importante marco na delimitação do fenômeno da judicialização, separando-os em judicialização da política e judicialização das relações sociais. Os autores demonstram em ambas a preocupação do Poder Judiciário com as demandas sociais, porém traçam delineamentos diferentes para cada uma.

A judicialização das relações sociais é conceituada pela invasão do direito na regulação da sociabilidade e das práticas sociais, tidas anteriormente como de natureza estritamente privada. Essa intervenção judicial na organização da vida social é um conjunto de práticas, personagens, direitos e objetos dos quais o Judiciário tem se ocupado, fazendo com que as sociedades contemporâneas estejam cada vez mais enraizadas na semântica da justiça. Já a judicialização da política é apresentada como um processo institucional que tem levado o Judiciário a ser percebido como um estuário para insatisfações com o Legislativo e o Executivo, convocado para exercer o papel de guardião dos valores fundamentais (VIANNA *et al.*, 2014)

Diversos autores atribuem a origem do termo “judicialização da política” a Tate e Vallinder, por meio da obra “The global expansion of judicial power”, de 1995 (MACIEL; KOERNER, 2002; CARVALHO, 2009; BARREIRO; FURTADO, 2015). Tate e Vallinder (1995) conceituam o termo a partir de uma reflexão acerca da expansão mundial do Poder Judiciário, envolvendo processos de tomada de decisão em arenas onde não estava prevista a atuação judicial.

Os autores definem duas formas de judicialização da política. A principal delas, a revisão judicial das ações do Executivo e Legislativo, pode ser chamada de “judicialização de fora” (originalmente, *judicialization from without*). Essa forma de revisão implica manter a atuação dos atores legislativos e executivos dentro de seus próprios limites. Há ainda a “judicialização de dentro” (originalmente, *judicialization from within*), a qual é caracterizada pela expansão de métodos judiciais no setor administrativo, também vista como uma forma de judicialização do trabalho executivo (TATE; VALLINDER, 1995).

Observa-se no conceito de “judicialização de fora” uma correlação da judicialização da política com as políticas públicas, uma vez que o conceito pode ser relacionado à aplicação prática do fenômeno em políticas públicas, abrangendo a revisão judicial de ações específicas praticadas pelo Poder Executivo.

Carvalho (2009) aponta que a judicialização da política abrange causas e consequências da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias

contemporâneas. O autor afirma que nas democracias ocidentais há uma participação cada vez mais ativa dos tribunais no processo político.

Já Barreiro e Furtado (2015) afirmam que a compreensão da separação dos poderes e o sistema de “freios e contrapesos” auxiliam na compreensão do termo, uma vez que a relação entre os Poderes Executivo e Judiciário podem ser conflituosas.

A judicialização da política também pode ser compreendida como o conjunto de procedimentos judiciais utilizados para a resolução de conflitos de ordem política, tais como controvérsias a respeito de normas e políticas públicas normalmente implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo (OLIVEIRA, 2005).

Diante do exposto, depreende-se que a judicialização da política ocorre a partir da atuação do Poder Judiciário em questões originalmente provenientes dos demais Poderes. Por tratar também das ações praticadas pelo poder estatal, é possível afirmar que o termo abrange as políticas públicas implementadas pelo Estado, podendo-se falar em judicialização de políticas públicas quando envolvida a efetiva ação estatal.

Sorj (2001) fala, ainda, em judicialização da política e do conflito social, reportando-se à crescente expansão dos métodos judiciais e do poder de revisão judiciária das ações do Legislativo e do Executivo. Dessa forma, observa-se a existência de uma relação direta entre a expansão da democracia e o crescimento dos processos de judicialização da política e das políticas públicas no país.

Como consequência da interferência nas esferas administrativas e legislativas, o fenômeno da judicialização pode impactar diretamente em políticas públicas de diversas áreas. Hirschl (2006) afirma que a expansão da jurisdição de cortes e juízes nas políticas públicas configura o aspecto mais concreto da judicialização da política.

Nesse sentido, Monteiro, Ravena e Conde (2013) destacam que a Constituição brasileira possui dispositivos de interferência no jogo político – “*politics*” – e de efetivação de políticas públicas – “*policy*” –, possuindo ainda o poder de interferir no desenho das políticas públicas.

Corroborando ainda com essa visão, Machado e Dain (2012) observam a crescente expansão do papel do Poder Judiciário em relação às políticas públicas no Brasil, fenômeno já observado em outros países. Os autores ressaltam ainda que é possível perceber a força política do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas no país, apontando que não é incomum acompanhar, por meio da imprensa, importantes decisões judiciais que trazem impactos a milhões de pessoas.

Desse modo, percebe-se que, ao atuar com um papel determinante na execução de políticas públicas, o Judiciário possui a responsabilidade de dirimir as divergências e as desigualdades em que os demais Poderes podem incorrer em suas atuações.

Limites da atuação judicial

Uma das discussões acerca da temática da judicialização envolvem os limites das decisões tomadas pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, um dos fatores mais criticados à intervenção judicial é o impacto orçamentário que as decisões judiciais podem provocar (WANG *et al.*, 2014).

Barroso (2009b) assevera que investir recursos em determinado setor implica deixar de investir em outros, tendo em vista que os recursos públicos seriam insuficientes para atender a todas as demandas sociais. Já Wang *et al.* (2014) ressaltam que o Judiciário brasileiro desconsidera o impacto orçamentário que uma decisão judicial pode causar ao fornecer determinado tratamento de saúde, razão que impulsionou o aumento do número de ações judiciais pleiteando tratamentos médicos. Os autores asseveram também que o Judiciário pode desconsiderar a divisão organizacional federativa, ao provocar impactos na

gestão orçamentária do município com o fornecimento de serviços que inicialmente deveriam ser fornecidos por outro ente federativo.

Barroso (2009b) defende que o Poder Judiciário possui um papel decisivo e ativo na concretização dos direitos previstos na Constituição, devendo intervir sempre que um direito fundamental ou infraconstitucional estiver sendo descumprido. No entanto, o autor aponta objeções à crescente intervenção judicial, sintetizando-os em três vertentes: riscos para a legitimidade democrática, pelo fato dos membros do Judiciário não serem atores eleitos pelo voto; risco de politização da justiça, uma vez que o juiz deve sempre agir em nome da legalidade e não do populismo; e os limites institucionais do Poder Judiciário, o qual nem sempre é o Poder mais qualificado para tomar a decisão.

O mesmo autor, ao estudar a judicialização na área da saúde, também ressalta que a extrema judicialização pode levar a disfunções e inconsistências da prestação jurisdicional. O que acontece muitas vezes é a concessão de privilégios a alguns em detrimento da generalidade da cidadania (BARROSO, 2009a). O autor aponta ainda a impropriedade em retirar dos poderes legitimados pelo voto popular a prerrogativa da decisão sobre a forma com que os recursos públicos devem ser gastos.

Valle (2016) também questiona os limites e possibilidades do controle jurisdicional das políticas públicas, a partir do debate sobre o equilíbrio e harmonia dos poderes, bem como da inaptidão funcional dos órgãos jurisdicionais para uma ação corretiva ou substitutiva na área de políticas públicas. A autora aponta dois eixos principais de dificuldades na tarefa do controle judicial de políticas públicas: o *déficit* democrático do Poder Judiciário, em contraposição aos Poderes compostos a partir do princípio representativo, e as deficiências funcionais do Poder Judiciário para o controle ou redirecionamento das políticas públicas.

Diante do exposto, torna-se evidente a preocupação de estudiosos do tema com a crescente expansão da intervenção judicial nas políticas públicas. Apesar de tido como fundamental à concretização de direitos garantidos na Constituição Federal, o Judiciário também pode ser visto como intervencionista na provisão de serviços públicos.

A atuação judicial pode, inclusive, inverter a lógica democrática, ao garantir direitos a poucos jurisdicionados, que não são extensíveis à coletividade. Isso ocorre pela própria natureza da ação judicial, que age quando provocado por um indivíduo ou grupo de indivíduos interessados no direito pleiteado.

Cabe demonstrar ainda a consolidação de argumentos contrários à judicialização, enumerados por Engellman e Cunha Filho (2013), quais sejam: ilegitimidade política do Poder Judiciário, falta de capacidade técnica dos juízes, aumento das desigualdades, ferimento ao princípio da reserva do possível e da isonomia.

METODOLOGIA

O presente trabalho pode ser caracterizado como descritivo, com abordagem quantitativa, a partir de uma revisão de literatura dos artigos publicados em periódicos brasileiros referentes ao tema da judicialização da política e de políticas públicas.

Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013) os estudos descritivos coletam dados sobre diversos aspectos ou dimensões do componente estudado. Os autores ressaltam que as pesquisas descritivas buscam especificar propriedades e características importantes do fenômeno estudado. Já a abordagem quantitativa, conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013), abrangem estudos que propõem relações entre variáveis com a finalidade de chegar a proporções precisas e fazer recomendações.

A pesquisa consistiu em uma busca de artigos publicados em periódicos científicos que abordam o tema da judicialização, com o intuito de investigar a produção sobre o tema no âmbito brasileiro.

A pesquisa foi realizada em 9 de junho de 2017, utilizando o parâmetro de busca “judicialização” em três bibliotecas eletrônicas de periódicos: SPELL, SciELO e ProQuest. Apesar do foco da pesquisa no estudo da judicialização relacionada à atuação do Poder público, optou-se por não acrescentar “da política” ou “da política pública”, já que isso não contribuiria na identificação de mais trabalhos, apenas limitaria o parâmetro de busca inicial. Optou-se também por não limitar a pesquisa a um marco temporal, uma vez que a delimitação do conceito é relativamente recente e assim objetivou-se captar o máximo de artigos possíveis.

A pesquisa englobou todos os trabalhos disponíveis nessas bases eletrônicas, sem limitação quanto ao periódico, período ou língua, encontrando 381 trabalhos. Para identificar os estudos que possuem relevância direta com o objeto de estudo analisado, realizou-se um procedimento de filtragem. Primeiramente, foi consolidada uma base com os trabalhos encontrados nas três bibliotecas eletrônicas de periódicos, eliminando aqueles repetidos. A partir desse procedimento chegou-se a 297 trabalhos.

Em seguida, foram lidos os títulos, palavras-chave e resumos dos trabalhos. Nos casos em que houve dúvidas sobre o escopo do trabalho, foi lido o restante do artigo. Foram eliminadas resenhas, cartas, entrevistas, monografias, editoriais e apresentações de periódicos (limitando o escopo de pesquisa a artigos científicos) e os trabalhos que não estudaram a judicialização no Brasil. Não foram considerados os estudos que abordavam a judicialização das relações sociais, uma vez que o foco da pesquisa visa compreender este evento no âmbito de atuação do Poder público. Adotando esses procedimentos, foram encontrados 102 artigos que tratam sobre o processo de judicialização da política e das políticas públicas no Brasil, para investigação.

Esses artigos foram analisados e classificados de acordo com as seguintes categorias: título; autor(es); periódico de publicação; ano de publicação; campo de pesquisa do periódico; natureza da pesquisa; órgão de atuação estudado; esfera do estudo e área de aplicação da pesquisa.

RESULTADOS

Foram encontrados 46 periódicos com publicações referentes ao tema, conforme tabela abaixo. Desse total, apenas 10 publicaram mais de duas vezes e 25 publicaram somente uma vez, ou seja, aproximadamente 25% dos periódicos publicaram uma única vez artigo envolvendo o tema.

Tabela 1 – Periódicos com publicação sobre o tema

	Periódico	Quantidade de publicações	%
1	Revista Brasileira de Políticas Públicas	12	11,76%
2	Ciência & Saúde Coletiva	8	7,84%
3	Revista Direito GV	7	6,86%
4	Physis: Revista de Saúde Coletiva	5	4,90%
5	Cadernos de Saúde Pública	4	3,92%
6	Mediações	4	3,92%
7	Revista de Administração Pública	4	3,92%
8	Revista de Sociologia e Política	4	3,92%
9	Saúde em Debate	4	3,92%
10	Revista Katálysis	3	2,94%
11	Brazilian Political Science Review	2	1,96%

12	Dados	2	1,96%
13	Lex Humana	2	1,96%
14	Revista Argumenta	2	1,96%
15	Revista Bioética	2	1,96%
16	Revista de Saúde Pública	2	1,96%
17	Revista Debates	2	1,96%
18	Serviço Social & Sociedade	2	1,96%
19	Sociologias	2	1,96%
20	Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos	2	1,96%
21	Tempo Social	2	1,96%
22	Acta bioethica	1	0,98%
23	América Latina Hoy	1	0,98%
24	Análise Social	1	0,98%
25	Barbarói	1	0,98%
26	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	1	0,98%
27	Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação	1	0,98%
28	Estudos Avançados	1	0,98%
29	História, Ciências, Saúde – Manguinhos	1	0,98%
30	Interface - Comunicação, Saúde, Educação	1	0,98%
31	Lua Nova	1	0,98%
32	Opinião Pública	1	0,98%
33	Perspectivas	1	0,98%
34	Psicologia & Sociedade	1	0,98%
35	Revista Brasileira de Ciência Política	1	0,98%
36	Revista Brasileira de Ciências Sociais	1	0,98%
37	Revista Brasileira de Educação	1	0,98%
38	Revista Brasileira de Política Internacional	1	0,98%
39	Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde	1	0,98%
40	Revista de Salud Publica	1	0,98%
41	Revista Latino-Americana de Enfermagem	1	0,98%
42	Revista Panamericana de Salud Pública	1	0,98%
43	Revista Portuguesa de Saúde Pública	1	0,98%
44	Saúde e Sociedade	1	0,98%
45	Sexualidad, Salud y Sociedad	1	0,98%
46	Sociedade e Estado	1	0,98%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre os periódicos encontrados com publicações sobre o tema, buscou-se identificar o campo de pesquisa aos quais esses periódicos se dedicam. A classificação do campo de pesquisa foi extraída de acordo com o foco e o escopo dos periódicos, definidos em seus portais eletrônicos.

Verificou-se que o campo com maior frequência de estudos, cerca de 21%, dedica-se a estudar a saúde coletiva, fato que demonstra o interesse da área da saúde sobre o tema. Em seguida, está o campo das Ciências Sociais com aproximadamente 14% de periódicos, e depois, com 12%, o campo de Direito e Políticas Públicas.

Foram encontrados 27 campos de estudo, conforme tabela abaixo. A diversidade de campos demonstra o caráter multidisciplinar do tema, que pode ser estudado por diversas áreas e sob diferentes perspectivas.

Tabela 2 – Campo de pesquisa do periódico

	Campo de pesquisa	Quantidade	%
1	Saúde Coletiva	21	20,59%
2	Ciências Sociais	14	13,73%
3	Direito e Políticas Públicas	12	11,76%
4	Direito	9	8,82%
5	Ciência Política	7	6,86%
6	Saúde Pública	6	5,88%
7	Serviço Social	5	4,90%
8	Administração Pública	4	3,92%
9	Bioética	3	2,94%
10	Ciência Jurídica/Ciências Sociais Aplicadas/Ciências Humanas	2	1,96%
11	Ciência Política/Relações internacionais	2	1,96%
12	Direitos Humanos	2	1,96%
13	Administração Hospitalar	1	0,98%
14	Avaliação e Políticas Públicas em Educação	1	0,98%
15	Ciências Humanas	1	0,98%
16	Comunicação e Educação em Saúde	1	0,98%
17	Cultura e Política	1	0,98%
18	Educação	1	0,98%
19	Enfermagem	1	0,98%
20	Gestão Pública/Políticas Públicas	1	0,98%
21	História da Ciência e Saúde	1	0,98%
22	Opinião pública	1	0,98%
23	Políticas de sexualidade	1	0,98%
24	Psicologia Social	1	0,98%
25	Psicologia/Antropologia/Ciência Política/Filosofia/Sociologia/Serviço Social	1	0,98%
26	Relações Internacionais	1	0,98%
27	Sociologia/História/Antropologia/Ciência Política/Psicologia Social	1	0,98%

Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro artigo que aborda a judicialização no contexto brasileiro encontrado é de 1999, formando portanto 18 anos de publicações sobre o tema atualmente. Segundo a tabela abaixo, percebe-se um interesse crescente pela temática a partir do ano de 2007, sendo o ano de 2016 o mais expressivo em número de artigos publicados, com cerca de 20% da produção sobre o tema concentrado nesse ano.

Tabela 3 – Ano de publicação do artigo

Ano de Publicação	Quantidade	%
1999	1	0,98%
2004	3	2,94%
2005	1	0,98%

2006	1	0,98%
2007	2	1,96%
2008	4	3,92%
2009	5	4,90%
2010	7	6,86%
2011	6	5,88%
2012	9	8,82%
2013	11	10,78%
2014	11	10,78%
2015	16	15,69%
2016	20	19,61%
2017	5	4,90%

Fonte: Elaborado pelos autores.

A seguinte categoria refere-se à análise da área em que a pesquisa foi aplicada. Considerou-se como área de pesquisa a esfera social ou econômica em que o trabalho foi aplicado. Ressalta-se que foi incluída a categoria Direitos sociais, abrangendo os casos em que a pesquisa envolve o campo dos direitos sociais como um todo.

Constatou-se que 27 artigos não enfocaram áreas específicas em suas pesquisas. Aqui, encontram-se artigos com debates amplos sobre o fenômeno da judicialização, envolvendo conceitos e teoria de forma geral, não aplicada. Entre os demais artigos (75) foram identificados 44 com pesquisas realizadas na área saúde, ou seja, aproximadamente 43% dos estudos encontrados aplicaram pesquisas na área da saúde, o que ratifica o interesse de pesquisadores dessa área sobre o tema.

A política foi a segunda área com mais pesquisas aplicadas, seguida pelos direitos sociais, com 8% e 5% das áreas presentes nas pesquisas, respectivamente. Novamente, foram encontradas diversas áreas diferentes de aplicação dos estudos, o que reforça a característica inter e multidisciplinar do tema.

Tabela 4 – Área da pesquisa

	Área de aplicação da pesquisa	Quantidade	%
1	Saúde	44	43,14%
2	Política	8	7,84%
3	Direitos sociais	5	4,90%
4	Assistência social	4	3,92%
5	Educação	3	2,94%
6	Territorial	2	1,96%
7	Alimentação	1	0,98%
8	Direito do consumidor	1	0,98%
9	Direitos dos animais	1	0,98%
10	Direitos humanos	1	0,98%
11	Energia	1	0,98%
12	Federalismo	1	0,98%
13	Gênero	1	0,98%
14	Política externa	1	0,98%
15	Privatização	1	0,98%
16	N/A	27	26,47%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, buscou-se aferir em que esfera federativa se deu a pesquisa, de modo a identificar em qual os estudos são mais predominantes. Observou-se que a maioria das pesquisas enfoca a esfera federal, com mais de 55% dos artigos com pesquisas aplicadas a nível federal. Cerca de 18% dos estudos se concentra na esfera estadual e aproximadamente 4% na municipal. Foram encontrados 2 artigos que envolvem pesquisas regionais, ou seja, que englobam mais de um estado. Percebeu-se, ainda, que cerca de 20% dos estudos não são aplicados em uma esfera federativa específica.

Tabela 5 – Esfera federativa da pesquisa

Esfera da Pesquisa	Quantidade	%
Federal	58	56,86%
Estadual	18	17,65%
Municipal	4	3,92%
Regional	2	1,96%
N/A	20	19,61%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, os artigos foram classificados de acordo com os órgãos de atuação estudados. 38% dos artigos não enfocaram especificamente um órgão, enquanto os demais (62%) se concentraram na atuação de órgão(s) ligado(s) aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário de qualquer das esferas federativas. Alguns trabalhos concentraram-se em mais de um órgão ou na ampla atuação de um dos três poderes, nestes casos os artigos foram classificados com o nome do respectivo Poder.

A grande maioria dos estudos, conforme se verifica na tabela abaixo, possuiu enfoque na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), totalizando aproximadamente 26% do total de artigos com pesquisas sobre a Corte Suprema brasileira. Atribui-se esse fato à importância que as decisões da Corte trazem ao ordenamento jurídico do país, chamando a atenção dos pesquisadores para a análise dos julgamentos do STF. Houve uma grande variedade de órgãos (27) em que o tema judicialização foi estudado. Apesar desse dado demonstrar a fragmentação da pesquisa sobre o assunto, também sinaliza a concentração das pesquisas nas regiões Sul, Sudeste e em órgãos de atuação nacional.

Tabela 6 – Órgão de atuação estudado

	Órgão de atuação	Quantidade	%
1	Supremo Tribunal Federal	26	25,49%
2	Ministério Público	4	3,92%
3	Tribunal Superior Eleitoral	3	2,94%
4	Município de São Paulo	2	1,96%
5	Estado do Rio Grande do Sul	2	1,96%
6	Ministério da Saúde	2	1,96%
7	Ministério Público/Defensoria Pública	2	1,96%
8	Poder Executivo	2	1,96%
9	Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais	2	1,96%
10	Tribunal de Justiça de São Paulo	2	1,96%
11	Empresa pública de energia	1	0,98%
12	Estado de Minas Gerais	1	0,98%

13	Estado de Santa Catarina	1	0,98%
14	Estado do Amazonas	1	0,98%
15	Estado do Ceará	1	0,98%
16	Estado do Rio de Janeiro	1	0,98%
17	Hospitais do RJ	1	0,98%
18	Municípios de Mato Grosso do Sul	1	0,98%
19	Ordem dos Advogados do Brasil	1	0,98%
20	Poder Legislativo	1	0,98%
21	Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo	1	0,98%
22	Secretaria de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro	1	0,98%
23	Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul	1	0,98%
24	Supremo Tribunal Federal/Superior Tribunal de Justiça	1	0,98%
25	Tribunais de Justiça	1	0,98%
26	Tribunal de Justiça do DF	1	0,98%
27	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	1	0,98%
28	N/A	38	37,25%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, foi analisada a natureza das pesquisas, se teóricas ou empíricas. Foram consideradas pesquisas teóricas aquelas em que o estudo concentrou-se em aspectos conceituais e discussão teórica (sem análise de dados). Como pesquisas empíricas foram consideradas as que analisaram dados, primários ou secundários. Observou-se que a maior parte dos estudos aplicaram pesquisas empíricas, com cerca de 57% do total, enquanto aproximadamente 43% restringiram-se a abordagens teóricas.

Tabela 7 – Natureza da pesquisa

Natureza	Quantidade	%
Empírico	58	56,86%
Teórico	44	43,14%

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar a produção acadêmica sobre o fenômeno da judicialização no contexto brasileiro, envolvendo judicialização da política e das políticas públicas. Ressalta-se que o estudo não abrange a judicialização das relações sociais, entendida como a regulação das práticas sociais de natureza exclusivamente privada (VIANNA *et al.*, 2014).

O conceito de judicialização da política remete à expansão dos poderes do Judiciário nas decisões originalmente atribuídas às esferas legislativa ou executiva. Freitas (2016) aponta que algumas pesquisas consideram essa ampliação positiva, como consequência do ativismo político direcionado para o fortalecimento da cidadania, enquanto outras atribuem sentido negativo, decorrente do caráter de “politização da justiça”, apontando que, em comum, esses estudos buscam compreender como o Poder Judiciário influencia os processos de formulação e implementação de políticas públicas.

A pesquisa de artigos nos periódicos não teve limitação temporal. Assim, o primeiro artigo encontrado sobre o tema é do ano de 1999, portanto pode-se considerar um campo relativamente novo de estudo, com menos de 20 anos de produção no contexto brasileiro.

Percebe-se, ainda, que o tema tem ganhado importância nos anos mais recentes, uma vez que o ano de 2016 foi o que mais possuiu produção acadêmica sobre o fenômeno.

A variedade de periódicos que publicaram artigos sobre o tema, assim como a diversidade de campos de estudo desses periódicos, demonstram que a judicialização é um tema que engloba diversas áreas, possuindo uma perspectiva multidisciplinar de estudo.

Os campos de Saúde Coletiva, Ciências Sociais, Direito e Políticas Públicas e Ciência Política são os que apresentam maior frequência de periódicos com publicações sobre a temática. É visível, no entanto, o interesse da área da saúde pelo tema, constituindo-se como a área em que houve mais pesquisas envolvendo o fenômeno da judicialização, comumente referenciada como judicialização da saúde. Esse resultado pode estar relacionado ao fato da saúde configurar-se como um direito social muito sensível e, por isso, atrair a atenção dos pesquisadores. Além disso, a judicialização da saúde, especificamente de procedimentos de alta complexidade, provocam impactos orçamentários que não estavam previstos no planejamento ordinário do Poder Executivo, dificultando sua atuação. Assim, a judicialização da saúde tem se mostrado relevante para os gestores públicos, atribuindo-lhes o desafio de lidar com os gastos gerados através de decisões judiciais em um contexto de recursos limitados (WANG *et al.*, 2014).

Os resultados demonstram que há uma concentração de pesquisas sobre o fenômeno na esfera federal, com poucas pesquisas aplicadas nas esferas estadual e municipal. Assim, aponta-se uma lacuna de pesquisa notadamente no âmbito municipal. Estudos abordando a judicialização de políticas públicas nessa esfera podem produzir comparações importantes sobre o fenômeno entre os municípios brasileiros.

A pesquisa revelou ainda que, apesar da maioria dos estudos possuir caráter empírico, há um grande volume de pesquisas teóricas (cerca de 44%). Esse fato sugere que o conceito de judicialização pode ainda não estar consolidado na literatura, fazendo com que um grande número de estudos sejam voltados à discussão conceitual do fenômeno.

Percebeu-se como desafio da pesquisa a identificação da presença do fenômeno nos artigos, uma vez que ora o termo “judicialização” é citado sem no entanto configurar-se em estudo sobre o tema, ora o termo não é citado expressamente, porém o fenômeno é estudado ao longo do artigo. Observou-se, ainda, que o termo “judicialização da política” é predominantemente utilizado na literatura, englobando a ampliação da atuação judicial em questões políticas e aplicadas na efetivação de políticas públicas. No entanto, poucos autores utilizam o termo “judicialização de políticas públicas”. Percebe-se, portanto, que não há um consenso sobre a utilização desses termos, bem como uma diferenciação entre eles, constituindo-se como uma nova linha de pesquisa a ser explorada.

Ainda como sugestão de pesquisas futuras, aponta-se a aplicação de estudos empíricos em áreas variadas da administração pública, a exemplo das pesquisas na área da saúde, visando mapear a ocorrência do fenômeno em outros setores. Assim, este estudo identificou que as pesquisas sobre judicialização estão em fase de consolidação no contexto brasileiro, porém ainda há um vasto campo envolvendo o fenômeno a ser explorado, considerando o caráter interdisciplinar do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, E. M. de Q; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 59-85, 2012.

BARREIRO, G. S. de S.; FURTADO, R. P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.

BARROSO, L. R. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 5, n. 1, p. 17–32, 2009a.

BARROSO, L. R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurisprudência Mineira**, v. 60, n. 188, p. 29–60, 2009b.

CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: Controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, v. 44, n. 191, p. 315–335, 2009.

ENGELMANN, F.; CUNHA FILHO, M. C. Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-72, 2013.

FREITAS, L. B. de. As decisões judiciais e as políticas públicas sobre a educação no estado de São Paulo. **Mediações**, v. 21, n. 1, p. 145-166, 2016.

GOMES, L. F. **A questão do controle externo do Poder Judiciário: natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

HIRSCHL, R. The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. **Fordham L. Rev.**, v. 75, n. 2, p. 721–754, 2006.

MACHADO, F. R. de S.; DAIN, S. A Audiência Pública da Saúde: questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 1017–1036, 2012.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, v. 57, p. 113-133, 2002.

MONTEIRO, M. de A.; RAVENA, N.; CONDE, C. L. da R. Judicialização da regulação e perda da qualidade do fornecimento de energia elétrica em áreas periféricas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 403–419, 2013.

OLIVEIRA, V. E. de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, p. 559–587, 2005.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2013.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

VALLE, V. R. L. do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

WANG, D. W. L. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1191–1206, 2014.