



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –

FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

CECÍLIA BRAZ ARCANJO

**Quando a justiça encontra a universidade: uma análise da judicialização de
políticas públicas na educação superior**

BRASÍLIA – DF

2019

CECÍLIA BRAZ ARCANJO

Quando a justiça encontra a universidade: uma análise da judicialização de políticas públicas na educação superior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Área de Concentração: Administração Pública

BRASÍLIA – DF

2019

CECÍLIA BRAZ ARCANJO

Quando a justiça encontra a universidade: uma análise da judicialização de políticas públicas na educação superior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – UnB (Orientador)

Prof^a. Dr^a. Julia Maurmann Ximenes (Banca Examinadora – Membro Externo)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes (Banca Examinadora – Membro Interno)

Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho (Banca Examinadora – Suplente)

Brasília/DF, 26 de fevereiro de 2019

Aos meus pais, meus maiores mestres.

RESUMO

Este trabalho visa contribuir para o estudo da judicialização de políticas públicas, fenômeno entendido como a participação do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas, com efeitos sobre a gestão pública e a vida dos cidadãos. A partir da análise de processos judiciais envolvendo universidades federais, disponibilizados no *site* do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, foi conduzida pesquisa exploratória e descritiva que possuiu como objetivo analisar a judicialização de políticas públicas no campo da educação, especificamente no ensino superior público. Os resultados demonstraram que a maior parte dos processos são providos pela justiça, indicando que a judicialização pode ser compreendida como um meio para a garantia de direitos sociais. O fenômeno, porém, levanta questionamentos quanto ao seu caráter individualista, ao evidenciar que a maior parte das ações judiciais possuem características particulares e não coletivas. Observou-se ainda que o fenômeno pode provocar efeitos na autonomia universitária própria das instituições de ensino superior públicas, uma vez que a atuação judicial nesse âmbito pode levar a alterações nos atos administrativos já praticados pelas IFES. Como consequência, torna-se necessário o aprimoramento dos procedimentos adotados pelas universidades com o intuito de evitar a judicialização da educação superior.

Palavras-chave: judicialização de políticas públicas; ensino superior; Poder Judiciário; universidade federal.

ABSTRACT

This thesis contributes to the study of the judicialization of public policies, a phenomenon understood as the participation of the Judiciary in the scope of public policies, with effects on public administration and citizens' lives. Based on the analysis of lawsuits involving federal universities, available on the website of a Federal Regional Court, an exploratory and descriptive research analyzed the judicialization of public policies in the field of education, specifically in public higher education. The results showed that most of the cases are granted by the courts, what indicates that the judicialization can be understood as a way to guarantee social rights. This phenomenon, however, raises questions about its individualistic character, since most of lawsuits don't have collective characteristics. It was also observed that the phenomenon can have effects on the university autonomy proper of the public higher education institutions, since the judicial role may cause changes in the administrative acts already practiced by the federal universities. Consequently, it becomes necessary improvements on the procedures adopted by the universities in order to avoid the judicialization of higher education.

Keywords: judicialization of public policies; higher education; Judicial Power; Federal University.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do Poder Judiciário	54
Figura 2 – Mapa das Regiões Dos Tribunais Regionais Federais	56
Figura 3 – Frequência de IFES Envolvidas, Por Estado – 2007	73
Figura 4 – Frequência de IFES Envolvidas, Por Estado – 2012	73
Figura 5 – Frequência de IFES Envolvidas, Por Estado – 2017	74
Figura 6 – Frequência de IFES Envolvidas, Por Estados – Total	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Vagas ofertadas na graduação presencial nas Universidades Federais de 2003 a 2011	27
Gráfico 2 – Vagas ofertadas na graduação presencial nas Universidades Federais de 2012 a 2017	28
Gráfico 3 – Matrículas na graduação nas Universidades Federais de 2003 a 2011	28
Gráfico 4 – Matrículas na graduação nas Universidades Federais de 2012 a 2017	29
Gráfico 5 – Recursos orçamentários do Pnaes para as Universidades Federais de 2008 a 2012	29
Gráfico 6 – Linha do tempo da criação das Universidades Federais.....	30
Gráfico 7 – Quantitativo total de processos.....	62
Gráfico 8 – Quantitativo de processos envolvendo educação	63
Gráfico 9 – Gráfico de Dispersão	64
Gráfico 10 – Sentenças em relação à quantidade total de processos.....	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de judicialização da política	37
Quadro 2 - Limites da atuação judicial.....	42
Quadro 3 – Categorias de análise	51
Quadro 4 – Temas relacionados	51
Quadro 5 – Estrutura metodológica da pesquisa	53
Quadro 6 – Quadro-resumo dos resultados	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – IFES dos estados do TRF-1	57
Tabela 2 – Anos de publicação dos artigos	58
Tabela 3 – Campo de pesquisa dos periódicos	59
Tabela 4 – Área da pesquisa	60
Tabela 5 – Natureza das pesquisas	61
Tabela 6 – Categorização dos assuntos demandados pela via judicial.....	67
Tabela 7 – Classificação dos processos categorizados como “Outros”	70
Tabela 8 – Instituições envolvidas	71
Tabela 9 – Provedimento das decisões judiciais	75
Tabela 10 – Sentenças proferidas	77
Tabela 11 – Acórdãos proferidos	78
Tabela 12 – Tempo para julgamento em 1ª Instância.....	79
Tabela 13 – Tempo para julgamento em 2ª Instância.....	80
Tabela 14 – Duração entre início e julgamento em 1ª Instância (em anos).....	81
Tabela 15 – Duração entre início e julgamento em 2ª Instância (em anos).....	81
Tabela 16 – Tipos de advogados	83
Tabela 17 – Assuntos demandados via Defensoria	84
Tabela 18 – Assuntos demandados pelo Ministério Público.....	85
Tabela 19 – Acórdãos julgados pelo TRF por tipo de advogado	86

LISTA DE SIGLAS

AL	Alagoas
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DF	Distrito Federal
DP	Defensoria Pública
DPU	Defensoria Pública da União
EaD	Educação a Distância
IES	Instituições de ensino superior
IFES	Instituição federal de ensino superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JF	Justiça Federal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
STF	Superior Tribunal Federal
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª. Região
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UFAC	Universidade Federal do Acre
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucur
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
IFMT	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 PROBLEMA E PERGUNTA DE PESQUISA	14
1.2 OBJETIVOS E HIPÓTESES	17
1.3 MÉTODO E ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS	18
2. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	19
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO.....	19
2.2 CONTEXTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	22
3. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO	32
3.1 BREVE HISTÓRICO DO FENÔMENO.....	32
3.2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	35
3.3 OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL	40
3.4 A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	43
4. METODOLOGIA	47
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	47
4.2 MÉTODOS UTILIZADOS	48
4.2.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	48
4.2.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS	49
4.2.3 RESUMO METODOLÓGICO	53
4.3 CARACTERIZAÇÃO DO <i>LÓCUS</i> DA PESQUISA	54
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	58
5.1 RESULTADOS DA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA SOBRE JUDICIALIZAÇÃO	58
5.2 EVOLUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO.....	61
5.3 PERFIL DA JUDICIALIZAÇÃO.....	66
5.3.1 <i>Assunto</i>	67
5.3.2 <i>Instituições</i>	71
5.3.3 <i>Provimentos judiciais</i>	75
5.3.4 <i>Duração</i>	79
5.3.5 <i>Tipo de advogado</i>	83

5.4 Síntese dos Resultados.....	87
6. CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS	94
ANEXO A – LISTA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL.....	102
ANEXO B – DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO	104
ANEXO C – DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A JUSTIÇA FEDERAL	108

1. INTRODUÇÃO

1.1 Problema e pergunta de pesquisa

O fenômeno da judicialização tem sido observado em diferentes espaços nas sociedades contemporâneas. A atuação judicial torna-se cada vez mais comum em situações cotidianas, tanto na esfera privada, como na relação entre Estado e sociedade. Da mesma forma, a judicialização tem ganhado cada vez mais espaço nos debates acadêmicos, uma vez que a ocorrência desse fenômeno é observada em campos variados, como Direito, Ciência Política, Sociologia e Saúde Pública, conforme salientam Barreiro e Furtado (2015).

Tate e Vallinder (1995) 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, envolvendo a transferência de poder das instâncias políticas tradicionais, como os órgãos do Poder Executivo e Legislativo, para juízes e tribunais.

Observa-se, portanto, que o fenômeno pode ser compreendido como a presença do Poder Judiciário em arenas nas quais não estava prevista a sua atuação. No âmbito da administração pública, no entanto, a judicialização pode suscitar questionamentos quanto à participação judicial na efetivação de políticas públicas, pois, ao ser provocado para garantir a concretização dos direitos sociais assegurados na Constituição, o Judiciário pode produzir efeitos inesperados ao planejamento governamental e orçamentário dos órgãos executores das políticas públicas.

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.

Cabe salientar que a judicialização pode ser potencializada pela ineficiência do Poder Público em garantir a efetivação dos direitos sociais, sendo a atuação judicial nessa seara uma consequência natural do enfraquecimento das instâncias tradicionais de execução das políticas públicas. No caso brasileiro, por exemplo, a Constituição Federal é abrangente, definindo o Poder Judiciário como protetor dos direitos constitucionais, o que acaba por atribuir um papel dominante do Judiciário na garantia dos direitos sociais. Barroso (2013) afirma que uma das

causas para a ocorrência do fenômeno é a crise de representatividade da política majoritária, representada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Porém, não são raros os casos em que a atuação judicial gera conflitos com os demais Poderes. O caráter predominante assumido pelo Poder Judiciário sugere que é possível haver uma interpretação excessiva dos direitos constitucionais por parte desse Poder. Nesse sentido, Medeiros (2011) aponta que há decisões judiciais em todas as instâncias interferindo em políticas públicas traçadas pelo Executivo e Legislativo.

Dentre as críticas atribuídas à judicialização, destaca-se a preocupação com as consequências orçamentárias que as decisões judiciais podem provocar (BARROSO, 2009b; ENGELMANN; CUNHA FILHO, 2013; WANG *et al.*, 2014). Uma vez que o orçamento público é limitado, decisões que envolvem o dispêndio de recursos podem trazer impactos na alocação de quantias planejadas pelo Poder Executivo para a execução dos programas e ações sob sua responsabilidade.

Há ainda outros atores relevantes no contexto da concretização de direitos sociais por meio da judicialização. A atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público, por exemplo, pode impactar diretamente na execução das políticas públicas, uma vez que a Defensoria Pública foi incumbida da orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita. Já ao Ministério Público coube a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Carvalho e Leitão (2010) ressaltam que agentes do Ministério Público usam suas competências para levar certos tipos de conflitos à justiça, atribuindo-lhe papel central no estudo do fenômeno no Brasil.

Considerando que entre o ano de 2002 e 2014 o quantitativo de servidores pertencentes ao quadro do Poder Judiciário brasileiro aumentou de 81.716 para 110.458 (BRASIL, 2015), contando com cerca de 35% a mais de servidores, e no Ministério Público a quantidade de servidores subiu de 5.859 para 17.374 (BRASIL, 2015), representando um aumento de aproximadamente 300%, o fortalecimento dessas instituições pode potencializar a ocorrência da judicialização.

Diante do exposto, percebe-se que a problemática introduzida pelo fenômeno da judicialização possui inúmeras vertentes, podendo gerar impactos em diferentes políticas públicas. Barreiro e Furtado (2015) consideram que o tema 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, porém, asseveram que o fenômeno é ainda pouco estudado na administração pública, especialmente na análise de gestão de políticas públicas.

No âmbito da educação, o Judiciário se torna uma importante instituição na modelagem de decisões sobre políticas públicas educacionais, interferindo diretamente na obrigação da prestação do serviço pelo Estado (FREITAS, 2016). Uma vez que a educação é um direito social assegurado na Constituição brasileira, materializada socialmente por meio de políticas públicas, a judicialização nessa esfera pode ser motivada pela busca da proteção desse direito, quando não foi possível garanti-lo de outras formas.

Já a educação pública superior configura-se como uma política pública complexa devido à natureza singular da prestação de serviços que as universidades públicas oferecem, os quais incluem pesquisa, ensino e extensão, bem como à variedade de atores internos e externos envolvidos nas atividades universitárias e, ainda, à gestão peculiar que, segundo Borges e Araújo (2001) contém peculiaridades que as fazem diferentes de outras organizações.

Dessa forma, ao confrontar-se com a judicialização, a universidade pública adquire mais uma variável complexa em seu contexto. Em decorrência desse fenômeno, processos administrativos, planejamentos internos e a alocação de recursos podem sofrer alterações. Assim, como consequência, a judicialização no âmbito do ensino superior pode culminar na garantia de direitos a determinados indivíduos, sem, no entanto, agregar efeitos positivos à política pública de educação superior. Nesse sentido, Barreiro e Furtado (2015) alertam que a presença da judicialização pode acarretar em falhas no ciclo da política pública.

O tema ganha ainda mais relevância em função da política de expansão do sistema federal de educação superior, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, objetivou-se ampliar o acesso e a permanência no ensino superior, por meio de medidas de expansão física e acadêmica das instituições federais de ensino superior. Como resultado, houve um aumento de 45 para 59 universidades federais e de 148 para 274 campus, entre 2003 e 2010, segundo o Relatório de Análise sobre a expansão das Universidades Federais (BRASIL, 2012). Assim, este trabalho considera o Reuni como um marco inicial das políticas de expansão e democratização das universidades federais.

Diante desse cenário, o fenômeno da judicialização pode ganhar força, em consequência de todo o processo de crescimento e alterações pelos quais a política pública de educação superior tem passado nos últimos anos. Assim, este trabalho pretende analisar a

judicialização no âmbito do ensino superior público no Brasil, visando contribuir para a compreensão do fenômeno na área da educação, a partir de um foco nos processos judiciais que envolvem instituições de ensino federais.

Dessa forma, a dissertação tem como pergunta: Como ocorre o fenômeno da judicialização no âmbito da educação superior pública?

1.2 Objetivos e hipóteses

Diante do problema de pesquisa exposto, o objetivo geral deste trabalho é descrever o fenômeno da judicialização no âmbito da educação superior pública no Brasil.

Foram definidos como objetivos específicos:

- I. Realizar uma revisão da produção acadêmica sobre a judicialização, enfatizando estudos que abordam a ocorrência do fenômeno no âmbito do ensino superior.

Primeiramente, descreve-se a produção acadêmica sobre a judicialização no contexto brasileiro, a partir de uma pesquisa bibliométrica conduzida em bases de periódicos de notoriedade em âmbito nacional. Investigando a produção científica sobre o tema, é possível verificar se tais estudos têm abordado a ocorrência do fenômeno na educação superior e identificar as conclusões apontadas para a compreensão do mesmo.

- II. Mapear a evolução de processos judiciais no âmbito do ensino superior público.

Após o primeiro diagnóstico sobre a temática, parte-se para a análise de dados envolvendo processos judiciais no âmbito do ensino público superior. Aqui, pretende-se analisar se houve variação na quantidade de processos envolvendo universidades federais, partindo da expectativa de um incremento quantitativo dessas demandas judiciais em razão do fomento ao ensino superior por parte do governo federal e da ampliação do acesso à justiça em período recente.

- III. Analisar as características da judicialização no âmbito do ensino superior público.

Também diante das políticas de expansão e democratização da educação superior, espera-se que os processos judiciais envolvendo ensino superior apresentem maior variação

de temas questionados pela via judicial em face das universidades públicas em anos mais recentes. A partir de uma amostra de processos, estes foram categorizados quanto ao assunto judicializado, bem como quanto à duração, região, provimento e tipo de advogado, agregando informações mais detalhadas sobre o fenômeno.

1.3 Método e organização dos capítulos

A presente pesquisa possui caráter exploratório-descritivo, pois, ao mesmo tempo em que busca aprofundar os conhecimentos sobre um fenômeno, obtendo informações mais completas relacionadas a um contexto, também detalha suas características, por meio da especificação de propriedades, traços importantes e descrição de tendências (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Foram objetos de análise deste estudo as ações judiciais envolvendo instituições federais de ensino superior - IFES retirados do sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1^a. Região (TRF-1), que é o Tribunal que abrange a maior quantidade de estados do país, com jurisdição em 14 estados, os quais, por sua vez, englobam 47% das IFES do Brasil. Primeiramente foi realizada uma fase quantitativa, por meio da mensuração de processos envolvendo o ensino superior, permitindo analisar a evolução da judicialização. Após obtenção desse resultado, foi realizada uma fase predominantemente qualitativa, a partir da análise de uma amostra de processos, com o intuito de explorar o fenômeno mais detalhadamente.

Além desta introdução, a dissertação possui mais cinco capítulos. O segundo capítulo dá início ao referencial teórico, com a abordagem conceitual de políticas públicas, notadamente no âmbito educacional, e o contexto da educação superior brasileira. O terceiro capítulo apresenta a literatura sobre o histórico do fenômeno da judicialização, os diversos conceitos delimitados pelos pesquisadores do tema, os limites da atuação judicial relacionados à disseminação da judicialização e as tendências apontadas pelos autores no que se refere à judicialização da educação. O capítulo quatro é dedicado à caracterização da pesquisa e detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos. No capítulo cinco são apresentados os resultados e análises. Por fim, o último capítulo é destinado às conclusões do trabalho, com a explanação das limitações encontradas no decorrer do estudo e agenda futura de pesquisa.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O marco teórico desta dissertação será introduzido com uma breve explanação acerca do que este estudo compreende como políticas públicas aplicadas ao ensino superior e como o Poder Judiciário se relaciona com tais políticas, além de apresentar o contexto da educação superior pública no Brasil. Após, serão abordados quatro tópicos que explicitam o histórico do fenômeno da judicialização, os conceitos atribuídos ao fenômeno, os limites apontados pela literatura e a judicialização da educação.

2.1 Políticas Públicas educacionais e o papel do Judiciário

O conceito de política pública não se confunde com o de política, configurando-se como objetos de estudos distintos na literatura, sendo assim importante diferenciá-los. Heidemann (2014) apresenta os termos, discriminando-os de forma categórica: enquanto a política pode ser entendida como o estudo dos fenômenos associados à regulação, regulamentação e ao controle da vida humana da sociedade, a política pública inclui ao mesmo tempo a ação e a intenção, materializando um propósito oficialmente deliberado.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam o conceito seminal de Thomas Dye, que descreve a política pública (*public policy*) como tudo que um governo decide fazer ou não fazer, afirmando que, nessa definição, Dye especifica o governo como agente primário da política pública, envolvendo uma decisão fundamentada e consciente do governo. Os autores também apresentam a definição de Jenkins, complementar à de Dye, que agrega as decisões inter-relacionadas que contribuem para os resultados das ações governamentais, bem como a capacidade governamental em implementar tais decisões.

Assim, pode-se compreender as políticas públicas como um conjunto de ações relacionadas que o governo deliberadamente executa ou deixa de executar, com intenções específicas para a resolução de problemas públicos.

Nesse sentido, Secchi (2017) trata a política pública como uma diretriz elaborada para o enfrentamento de um problema público. O autor atribui dois elementos fundamentais às políticas públicas: a existência de um problema coletivamente relevante e a intencionalidade de resolução desse problema. Dessa forma, as políticas públicas abrangem diretrizes de nível estratégico, intermediário e operacional.

Secchi (2017) propõe a analogia de uma árvore para compreender as instâncias abrangidas pelas políticas públicas: a própria árvore seria a macropolítica, ou a política pública a nível estratégico, enquanto a raiz, os troncos e os galhos seriam entendidos como as

políticas públicas intermediárias e as folhas e frutos as operacionais. O autor traz como exemplo de política pública estratégica o modelo de educação superior baseado na oferta gratuita por meio de universidades públicas, as quais serão consideradas como objeto de estudo do presente trabalho, uma vez que elas representam na prática a operacionalização da política pública de educação superior.

Também Costin (2017) entende a educação como política pública que envolve um conjunto de ações e propostas estatais que assegurem o direito de aprender da população. A autora ressalva que cabe à política pública não somente criar instituições, mas também regulamentar as condições de acesso e qualidade da educação, apoiando as atividades dos professores e promovendo a infraestrutura adequada, envolvendo inúmeras negociações que englobem processos técnicos e políticos. A autora afirma ainda que, para garantir um ensino superior de qualidade, é necessário conciliar a existência da autonomia universitária com as demandas da sociedade, o que configura uma difícil tarefa para as universidades.

Contribuindo com a complexidade já característica das políticas públicas, cabe destacar a definição que inclui o elemento jurídico em seu conceito:

As políticas públicas devem ser compreendidas como arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, e resultam de processos conformados juridicamente. (BUCCI, 2009a, p. 9).

Coutinho (2013) também vê as políticas públicas intensamente ligadas ao Direito em todas as suas fases, tanto em sentido formal, como as leis que as regem, como em sentido material, como atos regulamentares e instruções normativas. O autor afirma, no entanto, que, mais importante que traduzir as políticas públicas para a linguagem técnica do Direito, é compreender os modos pelas quais se manifesta, identificar e compreender seus papéis, introduzindo o Direito como parte de sua dimensão institucional, partilhando responsabilidades e colaborando para evitar lacunas, sobreposições, rivalidades e disputas.

O autor compreende as políticas públicas como planos de ações prospectivos que necessitam de flexibilidade e revisibilidade, uma vez que estão em constante processo de implementação e avaliação, argumentando que a doutrina jurídica poderia ser mais engajada em ajudar gestores a tomar as melhores decisões, oferecendo um arcabouço jurídico flexível que permita revisões e controle democrático. No entanto, o campo jurídico tende a

compreender as políticas públicas de modo mais formalista, apenas como uma sucessão de atos administrativos (COUTINHO, 2013).

Em termos práticos, a Constituição brasileira garante que as políticas públicas não estão imunes à revisão judicial, porém as atitudes do Judiciário frente a essa realidade são divergentes, uma vez que podem adotar práticas mais ativistas ou mais contidas. Ou seja, ao confrontar-se com as políticas públicas o campo jurídico pode seguir o posicionamento de verbalizador das demandas sociais, mas que pode interferir na ordem democrática vigente, ou, por outro lado, pode adotar uma postura mais contida, posicionando-se sobre questões predominantemente formais, o que levanta críticas quanto à apatia do Judiciário em termos de defesa da justiça social.

Sobre esse tema, Secchi (2017) aponta que os juízes são servidores públicos que desempenham papel importante no processo de implementação de políticas públicas, uma vez que são os responsáveis por interpretar a aplicação das leis como justas ou não. O autor cita como exemplo da atuação do Judiciário como protagonista de políticas públicas decisões sobre aplicações de leis de cotas raciais para acesso a universidades.

Bucci (2009b) reforça esse argumento, apontando que realizar a Constituição, com sua gama de direitos sociais, significa tornar suas disposições juridicamente eficazes, envolvendo atividades normativas, administrativas e judiciais. A autora aponta que a concretização do direito constitucional à educação é submetida à interpretação do Judiciário. Em seu ponto de vista, porém, Bucci (2009a) afirma que a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação dependem delas. Os direitos sociais, por exemplo, dependem de programas e recursos públicos que, devido à escassez, devem ser alocados segundo as prioridades definidas pelos órgãos responsáveis.

Portanto, entende-se que o Judiciário não se configura como a esfera predominante no tocante às políticas públicas, no entanto, está intrinsecamente ligado a estas, uma vez que sua atuação prevê a interpretação da aplicação da legislação que, por sua vez, garante os direitos sociais, podendo causar impactos diretos nas políticas públicas em vigor. Além disso, é constitucionalmente garantido o direito de revisão judicial quando se trata de direitos porventura ameaçados, o que facilita a entrada das políticas públicas na seara judicial, pois por meio delas é que alguns desses direitos são assegurados.

Duarte (2007) lembra também o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 1991 e promulgado por meio do

Decreto Legislativo n. 592, de 6 de dezembro, de 1992, que, segundo a autora, é possível afirmar que a proteção desses direitos compete ao Estado como um todo da seguinte forma:

O Executivo, sujeito às obrigações assumidas no plano internacional, deve implementar as políticas públicas necessárias à concretização desses direitos. A vinculação aos documentos internacionais tampouco exige o Legislativo. No caso específico do direito à educação, é preciso fazer planos e destinar recursos financeiros à criação de condições de acesso e permanência no ensino, além de ampliar as possibilidades existentes. Já o Judiciário, por ser um poder inerte, que só atua mediante provocação, deverá julgar as disputas envolvendo a concretização desse direito, as quais terão, muitas vezes, no polo passivo da relação jurídica instaurada, o próprio Executivo ou Legislativo (DUARTE, 2007, p. 703).

A autora considera que a concretização de políticas públicas se torna complexa, na medida em que demanda um conjunto de ações estatais que envolvem a escolha de prioridades e a implementação de medidas administrativas, legislativas e financeiras, reconhecendo que o direito à educação se efetiva somente com o planejamento e implementação de políticas públicas específicas para esse fim.

Em face de uma Constituição que ainda é “uma tarefa por se fazer”, conforme ressalta Bucci (2009a, p. 19), é necessário o envolvimento de todas as instâncias do Poder Público para a execução das políticas públicas que vão garantir os direitos reservados aos cidadãos pela Carta Magna.

2.2 Contexto da educação superior no Brasil

O desenvolvimento do sistema de educação superior no Brasil pode ser visto como um caso atípico, tendo em vista que as demais colônias americanas tiveram universidades fundadas desde o século XVI, ao passo que, no caso brasileiro, Portugal detinha o monopólio da formação superior, não permitindo o estabelecimento de instituições de educação universitária no Brasil (OLIVEN, 2002).

O ensino superior no Brasil teve origem em 1808, com cursos criados por D. João VI, sendo somente no século XX a tentativa de organizações de universidades, as quais começaram a se caracterizar como tal a partir do Decreto n. 19.851 de 11 de abril de 1931, que estabeleceu o Estatuto das Universidades Brasileiras (SAVIANI, 2010).

A partir dos anos 30, com o desenvolvimento da sociedade industrial e, consequentemente, com maior oferta de empregos no país, houve um aumento pela demanda do ensino superior, levando à expansão das matrículas, assim consolidando-se o sistema de

universidades federais, no qual cada unidade da federação passou a ter uma universidade federal em suas capitais.

Nos anos 60, a universidade brasileira viveu um período de vitalidade, no qual professores e alunos procuravam formar um novo ensino superior mais nacional e democrático. Em 1961, foi criada a Universidade de Brasília, com o objetivo de desenvolver a cultura e tecnologias nacionais ligadas ao projeto desenvolvimentista brasileiro, e foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (OLIVEN, 2002).

Com o advento do regime militar de 1964, as universidades passaram a ser vistas como subversivas, sendo objeto de intervenção direta do governo federal. Na era militar, no entanto, começou-se a debater as ideias para uma reforma universitária, que veio a ocorrer em 1968 com a promulgação da Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968¹.

Segundo Oliven (2002) a Reforma Universitária criou condições propícias para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação no país, estabelecendo a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, bem como a valorização do professor. Neves (2002, p. 42) destaca os principais dispositivos implantados e que ainda orientam esse nível de ensino no país:

- A organização das universidades passou a atender às seguintes características: extinção do antigo sistema de cátedras e introdução da estrutura fundada em departamentos; unidade de patrimônio e administração; estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas; unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes e estabelecida a racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos; universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos; flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa.
- O departamento passou a constituir-se na menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, devendo englobar as disciplinas afins.

¹ Não se pretende, aqui, discutir as críticas referentes à dimensão política da Reforma Universitária de 1968, que, segundo Saviani (2010) procurou também atender a demandas de grupos ligados ao regime militar.

Os cargos e funções de magistério, mesmo os já criados ou providos, devem ser desvinculados de campos específicos de conhecimentos.

- A introdução da matrícula semestral por disciplinas e do sistema de créditos.
- A institucionalização da pós-graduação *stricto sensu*, por meio dos cursos de mestrado e doutorado no país.
- A instituição do vestibular unificado e classificatório, como forma de racionalizar a oferta de vagas.

Assim, é possível considerar que houve uma expansão do ensino superior no período militar, mesmo com certas discrepâncias em relação ao que propunha a Reforma, representadas pelos avanços de instituições privadas de ensino superior, quando estas deveriam ser prestadas de forma excepcional.

Com a Constituição de 1988, algumas reivindicações relativas ao ensino superior foram atendidas, encaminhando-se para o exercício pleno da autonomia. Alguns pontos importantes ressaltados por Neves (2002) são:

- A oferta do ensino superior passa a ser livre pela iniciativa privada, se atendidas normas gerais e de avaliação do Poder Público;
- As atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação podem receber apoio financeiro do Poder Público;
- Fica determinado o dever do Estado de garantir o acesso ao nível mais elevado de ensino e pesquisa;
- Estabelecimento de autonomia didático-científica, administrativa e gestão financeira e patrimonial das universidades.

Um pouco depois foi criado o Conselho Nacional de Educação, por meio da Lei n. 9.131 de 24 de novembro de 1995, composto pelas Câmaras de Educação Básica e Superior, às quais competem assessorar, deliberar e analisar questões referentes aos assuntos a elas pertinentes. Logo após, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, foram introduzidos os processos de avaliação dos cursos de graduação e das IES, além do estabelecimento de regras para o regular funcionamento das universidades.

Atualmente, a educação superior abarca um sistema complexo e diverso de instituições, públicas e privadas, que incluem vários níveis de ensino, da graduação à pós-graduação (NEVES, 2002). Cabe ressaltar a preocupação de Saviani (2010) acerca do aprofundamento da tendência a tratar a educação superior como mercadoria, entregando-a a empresas de ensino, com a lógica mercantilista de entrega de serviços.

Em 2007 foi estabelecido o Plano de Desenvolvimento da Educação, um conjunto de programas organizados em torno dos eixos da educação básica, superior, profissional e alfabetização. Na educação superior, o PDE baliza-se pelos seguintes princípios (HADDAD, 2008, p.15):

- i) Expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional,
- ii) Garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade,
- iii) Promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica,
- iv) Ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e
- v) Desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da nação.

Nesse contexto de fomento à expansão das universidades, surge o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007 possuindo como objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. O Reuni, então, permitiu uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, capaz de aumentar expressivamente a quantidade de estudantes de camadas sociais de menor renda nas universidades, no entanto a reestruturação possui foco no desenvolvimento acadêmico, qualitativo, das instituições de ensino superior (HADDAD, 2008).

Assim, a meta global do Programa era elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação presenciais por 18 por professor, estruturado em seis dimensões, cada uma com um conjunto de aspectos específicos (BRASIL, 2007):

(A) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública

1. Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
2. Redução das taxas de evasão; e
3. Ocupação de vagas ociosas.

(B) Reestruturação Acadêmico-Curricular

4. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade;
5. Reorganização dos cursos de graduação;
6. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada;
7. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; e
8. Previsão de modelos de transição, quando for o caso.

(C) Renovação Pedagógica da Educação Superior

1. Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica;
2. Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem;
3. Previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo.

(D) Mobilidade Intra e Inter-Institucional

1. Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior.

(E) Compromisso Social da Instituição

1. Políticas de inclusão;

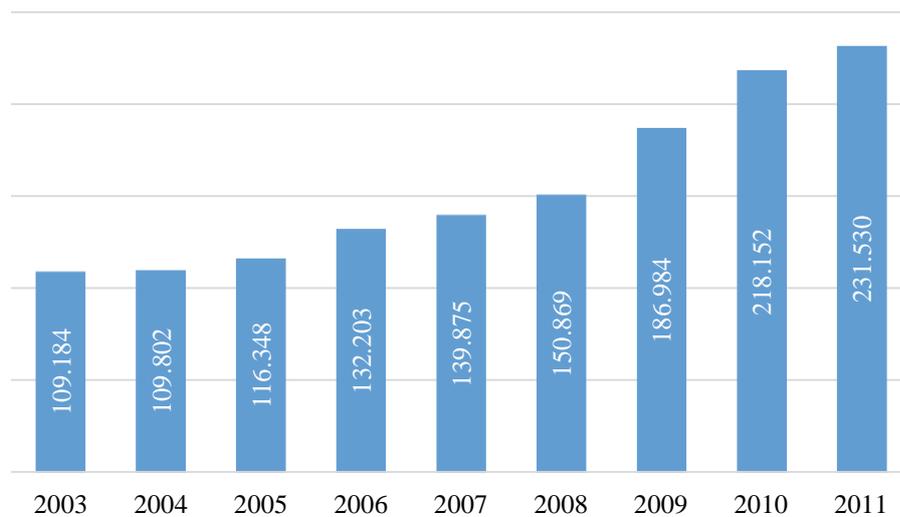
2. Programas de assistência estudantil; e
3. Políticas de extensão universitária.

(F) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação

1. Articulação da graduação com a pós-graduação: Expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.

Em 2012, o MEC divulgou o documento “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais”, um relatório com o levantamento sobre os resultados obtidos com os processos de expansão implementados até aquele momento. Em relação às vagas ofertadas, os resultados demonstrados foram:

Gráfico 1 – Vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades federais de 2003 a 2011

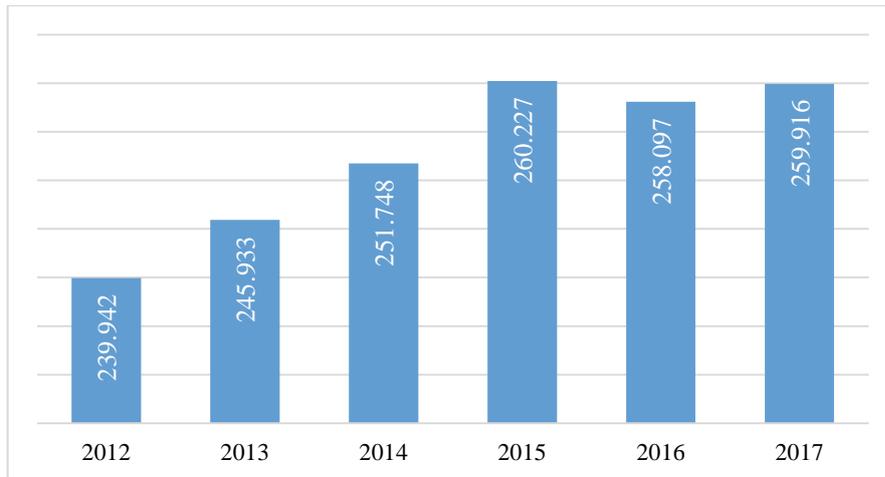


Fonte: BRASIL/MEC (2012).

Apesar de haver crescimento, em todos os anos, a partir da implantação do Reuni, em 2007, as vagas aumentaram em ritmo mais acelerado. Ao passo que de 2003 para 2007, houve crescimento de 30.691 vagas ofertadas, de 2007 para 2011 as vagas oferecidas aumentaram um total de 91.655.

Complementando os dados apresentados pelo MEC em 2012, foram obtidos do INEP os seguintes números em relação às vagas ofertadas em graduações presenciais pelas universidades federais:

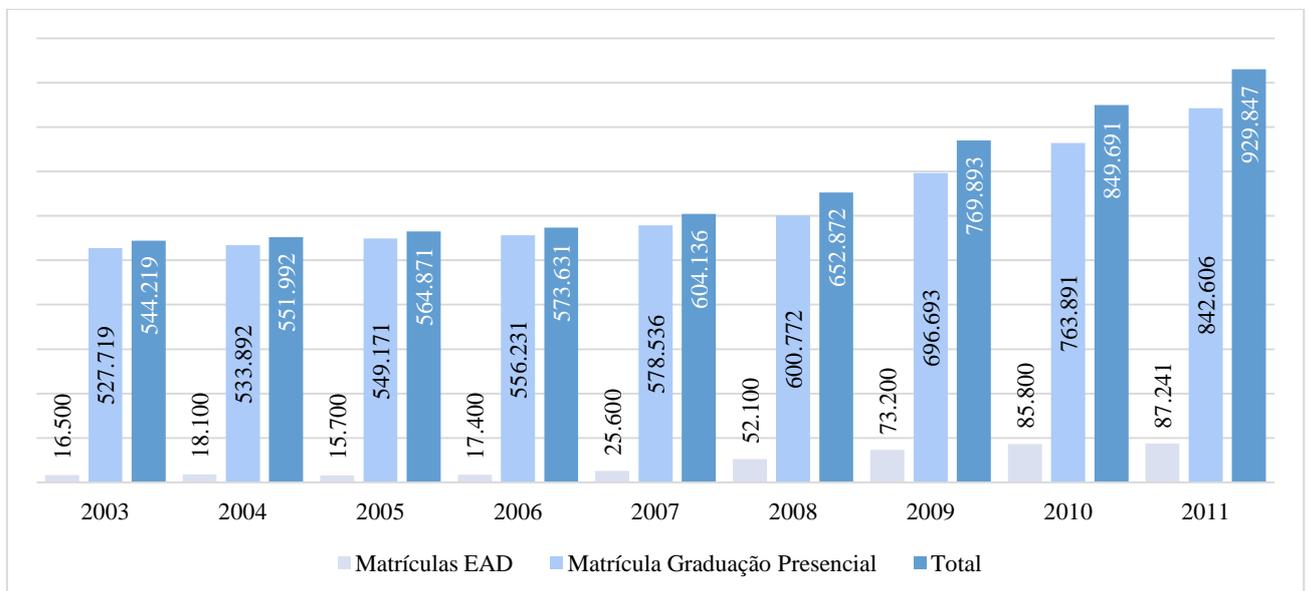
Gráfico 2 – Vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades federais de 2012 a 2017



Fonte: INEP (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Em relação à quantidade de matrículas, o relatório do MEC apresentou os seguintes dados, demonstrando que o número total de matrículas quase dobrou do ano de 2003 para o ano de 2011, saltando de 544.219 para 929.847 matrículas de graduação presencial e a distância nas universidades federais:

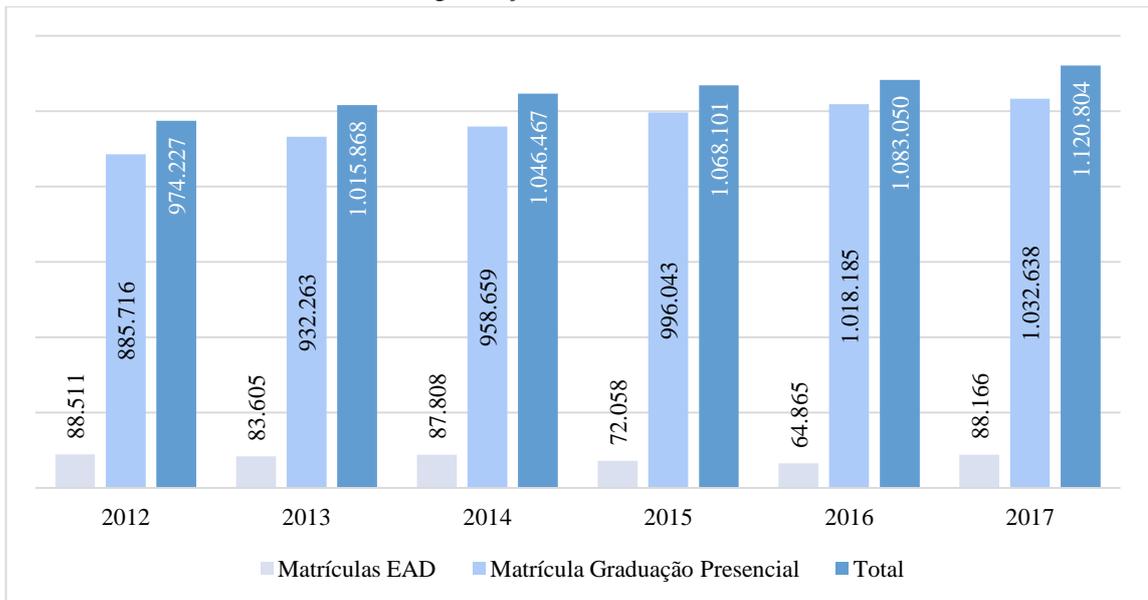
Gráfico 3 – Matrículas na graduação nas universidades federais de 2003 a 2011



Fonte: BRASIL/MEC (2012).

Também complementando os dados referentes às matrículas, foram obtidos os seguintes dados, indicando que o número destas permaneceram em crescimento:

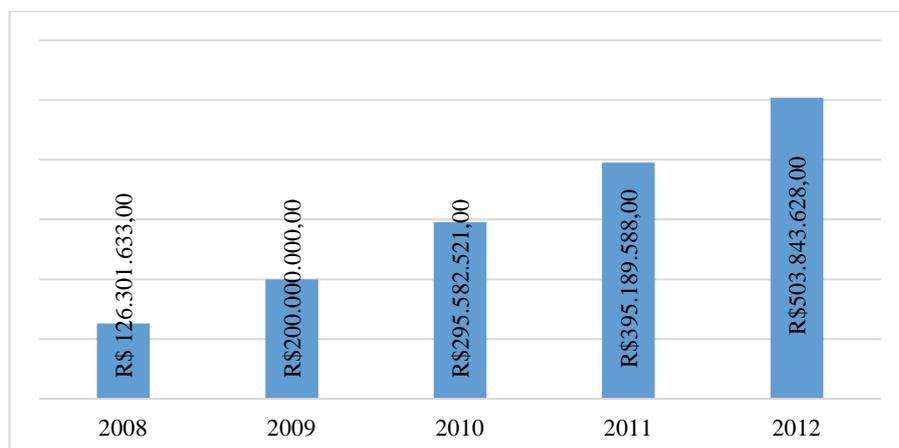
Gráfico 4 – Matrículas na graduação nas universidades federais de 2012 a 2017



Fonte: INEP (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Juntamente com o Reuni, em 2007, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação pública superior federal, buscando viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes. O relatório divulgado pelo MEC acerca dos resultados da expansão das universidades federais mostra os recursos gastos pelo Pnaes até o ano de 2012, conforme gráfico abaixo. A partir de sua implementação, em 2008, o montante de recursos investido pelo Pnaes cresceu cerca de 300%. Os reflexos do investimento colaboram para dar sustentação à dimensão pedagógica, uma vez que o programa contribui para minimizar as desigualdades sociais entre os estudantes (BRASIL, 2012).

Gráfico 5 – Recursos orçamentários do Pnaes para as universidades federais de 2008 a 2012



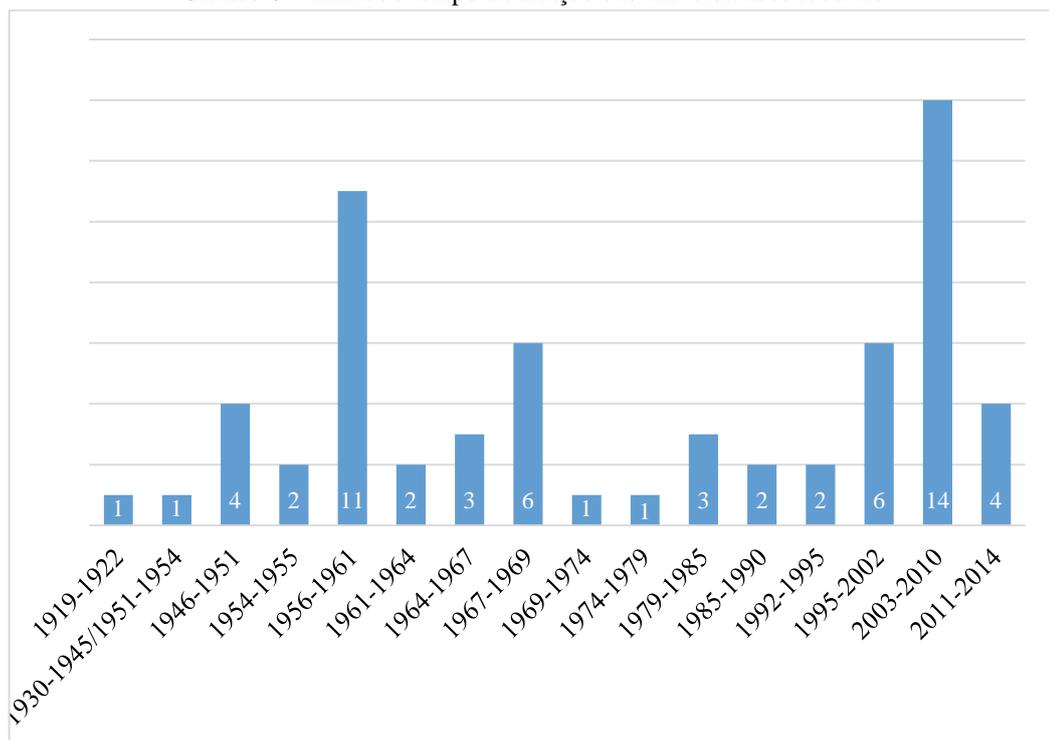
Fonte: BRASIL/MEC (2012).

A análise sobre a expansão das universidades demonstra, ainda, os esforços empreendidos para integração regional e internacional, que contou com a criação de quatro universidades: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil; Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), que é a universidade da integração amazônica; Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), voltada para todos os países da América Latina; e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), cujo objetivo é a aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia. Segundo o relatório:

Esta fase, somada ao segundo momento, por meio do Reuni, trouxe um expressivo crescimento não somente das universidades federais, mas também de câmpus no interior do país. De 2003 a 2010, houve um salto de 45 para 59 universidades federais, o que representa a ampliação de 31%; e de 148 câmpus para 274 câmpus/unidades, crescimento de 85%. A interiorização também proporcionou uma expansão no país quando se elevou o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 272, com um crescimento de 138%. (BRASIL, 2012).

Considerando a criação de universidades federais brasileiras, o relatório apresenta o seguinte panorama:

Gráfico 6 – Linha do tempo da criação das universidades federais



Fonte: BRASIL/MEC (2012).

Observa-se que, dentre as 63 universidades criadas desde 1919, 18 foram após 2003, ou seja, cerca de 29% do total de universidades federais existentes no país na data de divulgação do relatório, possuem menos de 15 anos, evidenciando o aumento recente na quantidade dessas instituições no país. Atualmente, segundo a Sinopse da Educação Superior, divulgada pelo INEP em 2018, o total de universidades federais no país permanece 63, conforme listadas no Anexo A.

Adicionalmente, o relatório ressaltou que foram concluídas 1.588 obras, com mais de três milhões de metros quadrados, em universidades federais de 2003 a 2012, entre laboratórios, bibliotecas, salas de aulas, auditórios, áreas esportivas, moradias estudantis, restaurantes universitários e infraestrutura em geral.

No âmbito da democratização do ensino superior, houve também a implementação de ações afirmativas junto às universidades, as quais, segundo Lima, Neves e Silva (2014) têm o objetivo de criar oportunidades de modo proativo, dentre as quais ressalta-se o sistema de cotas, que foi criada primeiramente na UnB (no âmbito das IES federais). A UnB iniciou um processo que se expandiu gradualmente por todas as regiões do Brasil e culminando com a aprovação da Lei n. 12.711 de 2012 (SANTOS, 2012).

Também conhecida como Lei de Cotas, a norma determinou que universidades públicas e institutos técnicos federais passassem a reservar 50% das vagas para alunos que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, devendo metade destas ficarem destinadas a candidatos com renda familiar *per capita* menor que 1,5 salário mínimo. Ainda, destinou distribuição proporcional das vagas entre pretos, pardos e indígenas de acordo com o percentual dessas populações em cada estado. Santos (2012) ressaltava que a Lei representa uma conquista na perspectiva democrática de acesso ao ensino superior público, difundindo o direcionamento da atuação estatal no sentido da redução de desigualdades, atribuindo-a um significado simbólico enquanto eleva as cotas ao status de política pública.

Assim, a expansão das universidades, juntamente com o aumento de discentes e com as novas políticas públicas implementadas no âmbito da educação superior pública, como o Reuni, o Pnaes e o sistema de cotas, trazem uma gama de novas situações complexas para o âmbito das universidades, que demandam soluções ao mesmo tempo sensíveis e inovadoras para as instituições, as quais, nem sempre resolvidas administrativamente, podem contribuir para o impulsionamento das demandas judiciais frente às universidades.

3. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO

Com o intuito de analisar a produção científica sobre o tema da judicialização, foi realizada pesquisa bibliográfica em bases eletrônicas de periódicos de artigos científicos, identificando os estudos que abordam o assunto, com foco em pesquisas nacionais.

A pesquisa encontrou um total de 102 artigos acerca da temática, sendo o primeiro do ano de 1999, com publicações crescentes a cada ano, atingindo maior número em 2016, o que comprova o caráter recente do tema, bem como o interesse crescente da produção acadêmica, com menos de 20 anos de publicações.

Foram encontrados 46 periódicos com publicações sobre a temática. Dentre os periódicos, foram identificados 27 campos de estudo (extraída de acordo com o foco e o escopo dos periódicos), evidenciando o caráter multidisciplinar da temática, estudada por diversas áreas. Verificou-se que o campo com maior frequência de estudos, cerca de 21%, dedica-se a estudar a Saúde Coletiva, o 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.

Em relação à área na qual as pesquisas foram aplicadas, constatou-se que a maior parte foi realizada com o tema da saúde, configurando 43% dos estudos, o que demonstra 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%, respectivamente. No campo educacional, foram encontrados três artigos, evidenciando, portanto, uma lacuna de estudos sobre o fenômeno no contexto da educação, notadamente no âmbito do ensino superior.

A bibliometria possibilitou, ainda, reconhecer os autores pioneiros nesse campo de estudo, com a identificação dos principais livros que abordam o assunto, bem como autores mais contemporâneos que estudam o tema, demonstrando a diversidade de conceitos utilizados na literatura, formando assim a base para elaboração do referencial teórico do presente estudo. Dessa forma, a revisão bibliométrica, detalhada no Apêndice A, proporcionou uma visão abrangente sobre o fenômeno, evidenciando a percepção de que há um vasto campo a ser explorado acerca do fenômeno da judicialização.

3.1 Breve histórico do fenômeno

Os regimes democráticos demandam a existência de controle dos Poderes e o império do direito, tarefas exercidas pelo Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que o Estado de Direito se configura como um Estado onde todos estão submetidos ao ordenamento jurídico

(GOMES, 1993). Assim, o contexto democrático vivenciado nas principais economias mundiais tem impulsionado o fenômeno da judicialização, o qual pode ser considerado como consequência, dentre outros fatores, da constituição de Estados Democráticos de Direito.

Nesse sentido, Vianna *et al.* (2014) relatam que a democratização social que se apresentou após os anos 70 e o desmonte dos regimes autoritários-corporativos trouxe à luz Constituições baseadas nos princípios de direitos fundamentais, promovendo uma redefinição das relações entre os Poderes, incluindo o Judiciário no espaço da política.

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. Concordam com essa afirmação Monteiro, Ravena e Conde (2013, p. 408), ao sustentarem que esse processo “seria o desdobramento da complexificação dos sistemas democráticos que, mediante controle de constitucionalidade, acionam mecanismos de revisão judicial e aportam ao sistema de *checks and balances* mais um instrumento de controle”.

Dessa forma, a judicialização levanta questões fundamentais sobre o equilíbrio dos Poderes (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005). Barroso (2013) afirma que aos três Poderes cabe interpretar a Constituição, mas em caso de divergência a palavra final é do Judiciário, porém ressalva que essa predominância não significa que todas as matérias devem ser decididas pela justiça.

Assim, o fenômeno da judicialização tem sua origem atribuída aos regimes democráticos constituídos mundo afora, os quais passaram a promover direitos sociais amplos e um ordenamento jurídico ao qual todos estão submetidos. No entanto, a ineficiência do Poder Público em assegurar tais direitos torna-se um fator propulsor à ocorrência do fenômeno.

Leon (2014) explora o conceito de judicialização quando problemas que costumavam ser resolvidos pelos órgãos administrativos, no contexto de políticas públicas, são resolvidos na sede judicial. O autor associa o fenômeno a deficiências das políticas públicas ou de um setor na garantia de direitos, no entanto, afirma que a judicialização, enquanto um fenômeno que consiste em novas dimensões da vida social que incidem em um direito, é normal e saudável para a democracia.

Nesse sentido, a judicialização está relacionada ao reconhecimento de direitos pelos cidadãos e à ineficiência do Estado em implementá-los (SÁ; BONFIM, 2015). Barreiro e Furtado (2015) também compreendem que o fenômeno acontece quando o cidadão passa a

não enxergar nas instâncias político-representativas tradicionais os meios para o alcance de suas necessidades, passando a utilizar a via judicial como uma nova alternativa.

Amaral (2012b) complementa a discussão, ao apresentar a judicialização das políticas públicas como decorrente da atuação do Poder Judiciário na efetividade dos direitos fundamentais, que por sua vez deveriam ter sido concretizados pelas políticas formuladas pelo Poder Legislativo e executadas pelo Executivo.

Nessa perspectiva, a busca pelo Judiciário fundamenta-se numa motivação permeada pelos anseios de justiça e de conferir efetividade aos ditames constitucionais, ainda que inicialmente exista um desejo de evitar-se o acesso ao Judiciário, a fim de evitar a burocracia e a demora na resolução dos problemas (AMARAL, 2012a).

Ferejohn (2002), por sua vez, aponta como uma das causas para a ocorrência do fenômeno o sentimento de que as cortes podem ser mais confiáveis para a proteção de direitos em face dos abusos políticos. No mesmo sentido, Carvalho (2009) traz o conceito de *unconstrained courts approach*, segundo o qual os juízes são agentes livres de partidos políticos e relações legislativas, possuindo maior liberdade de atuação. O autor também aponta que a judicialização abrange causas e consequências da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas, afirmando que nas democracias ocidentais há uma participação cada vez mais ativa dos tribunais no processo político.

Cabe ressaltar que tal participação ativa do Judiciário se dá nos limites de sua atuação, ou seja, a justiça ainda precisa ser “provocada” para que decisões sejam tomadas. Assim, é possível perceber que o fenômeno se relaciona com a busca da sociedade por instituições que possam assegurar o cumprimento de direitos não garantidos pelas formas tradicionais de acesso aos serviços públicos, o que motiva o acionamento do Judiciário por parte dos cidadãos, provocando um deslocamento da instância decisória de temas primariamente tratados por outros órgãos. Dessa forma, acaba-se por atribuir aos atores jurídicos certa expectativa na garantia e efetivação de direitos.

O papel central que vem desempenhando o Judiciário em relação às políticas públicas 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. Hirschl (2006) também argumenta que o mundo testemunha uma profunda transferência de poder das instituições representativas para as judiciárias.

Com relação à América Latina, desde 1980 as cortes têm desempenhado um papel político cada vez mais importante, tanto nos países que passaram por regimes autoritários como naqueles que escaparam à degradação de seus regimes civis e também nos que possuem contexto de crise. Assim, durante a década de 1990, a revisão constitucional tornou-se cada vez mais importante e, em muitos países, os tribunais tornaram-se ativos no contrabalanceamento do Poder Executivo e do Legislativo (SIEDER, SCHJOLDEN e ANGELL, 2005).

No Brasil, a judicialização assume uma proporção maior, em razão da constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição matérias antes deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária, bem como o amplo sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (BARROSO, 2009a, 2018).

Assim, observa-se que a Constituição Federal brasileira de 1988 propiciou a ocorrência da judicialização, ao estabelecer vastos direitos e o mecanismo da revisão judicial. Tal desenho institucional faz com que o Judiciário tenha a última palavra em fatos que envolvem direitos fundamentais e políticas públicas (MEDEIROS, 2011).

Nesse sentido, a judicialização pode ser vista como consequência do direito de acesso à justiça, conferido pelo art 5º. da Carta Magna, o qual determina que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito, garantindo a todos os cidadãos a possibilidade de interpor demandas ao Judiciário (BARREIRO; FURTADO, 2015). Assim, a democratização do acesso à justiça também se constitui como um dos fenômenos mais evidentes da nova presença do direito no mundo contemporâneo, sendo que, no atual cenário de radicalização do princípio da igualdade, a agenda dos direitos tornou-se dominante no plano da política e da vida social (VIANNA *et al.*, 2014).

Dessa forma, há uma relação direta entre as garantias abrangentes concedidas pelo ordenamento jurídico vigente com o processo de judicialização. A criação dos Estados democráticos de direito, que trouxe o reconhecimento de direitos sociais abrangentes, além das garantias constitucionais e o acesso amplo à justiça, teve como consequência o fortalecimento do processo de judicialização, que por sua vez, provoca questionamentos sobre o próprio equilíbrio entre os Poderes.

3.2 Judicialização da política e das políticas públicas

Não há consenso na literatura referente ao conceito da judicialização. No entanto, em relação à expansão judicial em arenas públicas, utiliza-se mais frequentemente o termo

“judicialização da política” (HIRSCHL, 2006; CARVALHO, 2009; BARBOZA; KOZICKI, 2012), porém, publicações mais recentes falam em “judicialização de políticas públicas” ao apresentar estudos ligados diretamente à ação estatal (XIMENES, 2014; BARREIRO; FURTADO, 2015; PEREIRA, 2015).

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 tema a partir de uma reflexão acerca da expansão mundial do Poder Judiciário, envolvendo processos de tomada de decisão em espaços onde não estava prevista a atuação judicial. Os autores utilizam o termo como a extensão dos métodos de tomada de decisões judiciais em ambientes fora da seara judicial.

Tate e Vallinder (1995) definem duas formas de judicialização da política. A principal delas, a revisão judicial das ações do Executivo e do 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.

Já Hirschl (2006) apresenta a judicialização da política como um processo de dependência cada vez maior dos tribunais e dos meios judiciais para abordar problemas morais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas, observando que, nos Estados Unidos, as cortes têm desempenhado papéis significantes nas políticas públicas. O autor entende a judicialização da política como um termo “guarda-chuva”, que se refere a três categorias diferentes de judicialização: a “judicialização das relações sociais” (*judicialization of social relations*), considerada como a difusão do discurso, jargões e procedimentos legais na esfera política e nas políticas públicas; “judicialização de baixo” (*judicialization from below*), caracterizada pela judicialização da formulação de políticas públicas através da revisão administrativa e judicial; e “a judicialização da mega-política” (*judicialization of mega-politics*), que envolve a transferência para os tribunais de assuntos de natureza política, com questões centrais que podem definir políticas inteiras.

Vianna *et al.* (2014), por sua vez, estabelecem uma divisão do fenômeno, separando-os em judicialização da política e judicialização das relações sociais. Os autores demonstram

em ambos os tipos a preocupação do Poder Judiciário com as demandas sociais, porém traçam delineamentos diferentes para cada um deles.

A judicialização das relações sociais é caracterizada pela invasão do direito na regulação da sociabilidade e das práticas sociais, tidas anteriormente como de natureza estritamente privada, sendo 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).

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. 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.

Assim, o conceito de judicialização da política pode ser sintetizado no quadro apresentado a seguir:

Quadro 1 - Conceitos de judicialização da política

Autor(es)	Descrição	Divisões
Tate e Vallinder (1995)	Infusão de decisões e procedimentos judiciais em arenas políticas em que o Judiciário não atuava anteriormente.	- judicialização de fora (<i>judicialization from without</i>) - judicialização de dentro (<i>judicialization from within</i>)
Hirchl (2006)	Dependência cada vez maior dos tribunais e dos meios judiciais para abordar os principais problemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas.	- judicialização das relações sociais (<i>judicialization of social relations</i>) - judicialização de baixo (<i>judicialization from below</i>) - judicialização da mega-política (<i>judicialization of mega-politics</i>)
Vianna <i>et al.</i> (2014)	Redefinição das relações entre os Três Poderes, incluindo o Poder Judiciário no espaço da política.	- judicialização da política - judicialização das relações sociais

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dessas definições e suas divisões, resta claro que a atuação do Judiciário pode extrapolar a dimensão política e adentrar a execução das políticas públicas. Assim, a judicialização pode causar impactos em diferentes áreas de atuação estatal, as quais competem principalmente ao Poder Executivo, quando da efetivação das políticas públicas.

Em relação à judicialização das políticas públicas, Hirschl (2006) afirma que a expansão da jurisdição de cortes e juízes nesse âmbito configura o aspecto mais concreto da judicialização da política. Observa-se também no conceito de “judicialização de fora”, de Tate e Vallinder, uma correlação do que os autores descrevem como uma forma da judicialização da política com a judicialização das 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.

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, além da possibilidade de constrangimento da ação dos atores na *politics*, o poder de interferir e até mesmo de definir o desenho das *policies*.

Desse modo, aproximando-se do âmbito específico das políticas públicas, este trabalho abordará o fenômeno utilizando a concepção de judicialização de políticas públicas, no sentido proposto por Carvalho (2009), que considera que o fenômeno potencializa a participação do Poder Judiciário no *policy-making*. Nessa perspectiva, o Poder Judiciário é capaz de produzir um impacto significativo na elaboração das políticas públicas, visto que são crescentes as evidências de sua influência nas mesmas (TAYLOR, 2007).

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

Dessa maneira, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento na provisão dos serviços públicos à sociedade. A administração pública pode buscar melhores formas de preparação para a oferta de serviços de qualidade, assim como para a elaboração de alternativas para dialogar com o Poder Judiciário, que interfere frequentemente na implementação das políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015).

Acerca da interseção do Judiciário com as políticas públicas, cabe ressaltar o conceito de juridicização, que é entendido como o tratamento das relações sociais sob a ótica jurídica, ainda que não existam necessariamente processos judiciais envolvidos, caracterizando assim a presença da lógica jurídica nos debates que envolvem relações sociais.

Asensi (2010) apresenta a juridicização como conflitos sociais que não são levados ao Judiciário, porém são discutidos sob o ponto de vista jurídico, ressaltando que, ao contrário do que acontece na judicialização, em um contexto de juridicização há predominância das ideias de consenso e diálogo, destacando o papel do Ministério Público nesses processos.

Já Ximenes (2016) considera a juridicização e a judicialização como duas categorias que definem o dilema do campo jurídico, sendo a primeira a presença do direito nas relações sociais e a segunda uma consequência, com o aumento de demandas de temas estranhos ao Judiciário. A autora afirma:

A materialização implícita na crescente juridicização não é automática, mas tem acarretado o protagonismo do Poder Judiciário na vida política, social e econômica – um aumento na litigância de temas de cunho constitucional e caráter coletivo, pois afetam a sociedade (XIMENES, 2016, p. 34).

A autora aponta, ainda, que a judicialização das políticas públicas surge em três possibilidades: a constitucionalidade da política pública, no Supremo Tribunal Federal; ações coletivas do Ministério Público e Defensoria Pública; e provocações individuais dos cidadãos a fim de garantir a provisão de um direito social, que por sua vez é reflexo de uma política pública (XIMENES, 2016).

Assim, as consequências da não consideração do Poder Judiciário para o entendimento do processo de formação de políticas públicas podem ser graves, já que este Poder desempenha um papel relevante como ator que pode influenciar a implementação de políticas públicas aprovadas por amplas maiorias legislativas, conforme ressalta Taylor (2007).

Desse modo, percebe-se que o Judiciário possui uma função relevante no tocante às políticas públicas, uma vez que é uma instância e poder que pode determinar a formulação e execução dessas políticas, ao possuir a responsabilidade de dirimir as divergências e as desigualdades eventualmente cometidas pelos demais Poderes em decorrência de suas atuações. Essa atuação judicial, porém, levanta questionamentos quanto à sua legitimidade e *expertise* para adentrar na esfera da política pública.

3.3 Os limites da atuação judicial

Entre as discussões acerca do fenômeno da judicialização estão os possíveis impactos da extrapolação da atuação judicial. Nesse contexto, um dos fatores mais criticados à intervenção judicial é o impacto orçamentário que as decisões judiciais podem provocar. Segundo Barroso (2009b), investir recursos em determinado setor implica deixar de investir em outros, uma vez que os recursos públicos seriam insuficientes para atender a todas as demandas sociais.

Wang *et al.* (2014) apontam 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. Da pesquisa dos autores acerca da judicialização da saúde no município de São Paulo em 2014, depreende-se que o Judiciário pode também acabar por 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 disfuncionalidades 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 observa, ainda:

Não são poucos os que sustentam a impropriedade de retirar dos poderes legitimados pelo voto popular a prerrogativa de decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos. Tais recursos são obtidos através da cobrança de impostos. É o próprio povo – que paga os impostos – quem deve decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos. [...] Essas decisões são razoáveis, e caberia ao povo tomá-las, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos. (BARROSO, 2009a, p. 44).

Hirschl (2006) desenvolve uma crítica significativa à judicialização das políticas públicas, declarando que o envolvimento judicial nos processos de formulação de políticas públicas restringe-se muitas vezes aos procedimentos e dá menos ênfase ao conteúdo da ação estatal. O autor ressalta também que os casos de judicialização de questões importantes, nacionais, ou que envolvam assuntos puramente políticos e com poucas diretrizes constitucionais, torna a legitimidade da revisão judicial questionável. Hirschl (2006) levanta ainda a possibilidade de a judicialização ser benéfica aos atores políticos, uma vez que essa também é uma forma de delegar as responsabilidades de tomada de decisões difíceis e impopulares.

Valle (2016), por sua vez, 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.

Também no estudo de Valle pode-se observar uma preocupação com a intervenção judicial no orçamento público. Uma vez que as dotações são limitadas, a destinação de valores a uma ação significa a diminuição do montante destinada a outras ações ou serviços públicos (VALLE, 2016).

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

Nesse sentido, Ximenes (2016) aponta que o Judiciário acaba por definir as prioridades na efetivação dos direitos sociais, sendo consequência do reconhecimento de direitos, porém a autora ressalva que a judicialização não alcança a justiça distributiva, por não envolver a coletividade. A autora levanta a hipótese de que dar voz a diferentes atores sociais acarreta em uma percepção equivocada dos papéis desempenhados pelos atores jurídicos, que não passam a trabalhar apenas com o direito em si, ou seja, o “direito a ter direitos”, mas com aspectos procedimentais das políticas públicas que exorbitam seus papéis.

Assim, a forma como os direitos sociais devem ser alcançados não diz respeito ao Poder Judiciário, mas ao desenho das políticas públicas.

Já Leon (2014) afirma que é preocupante a possibilidade de os juízes criarem novas normas, por não serem órgãos propriamente democráticos. Na mesma perspectiva, Sieder, Schjolden e Angell (2005) afirmam que a tendência de judicialização da política levanta questões fundamentais sobre a responsabilidade entre os órgãos representativos eleitos e membros nomeados do Judiciário.

Cabe ressaltar, ainda, a enumeração de argumentos contrários à judicialização, citados por Engellman e Cunha Filho (2013), quais sejam: ilegitimidade política do Poder Judiciário, falta de capacidade técnica dos juízes, possível aumento das desigualdades e ferimento ao princípio da reserva do possível² e da isonomia.

Diante do exposto, percebe-se especial atenção dos pesquisadores à forma de atuação judicial, a qual pode acabar por inverter a lógica democrática, ao garantir direitos a poucos jurisdicionados, não sendo extensíveis à sociedade, fato decorrente da própria natureza da ação judicial, que acontece quando provocada por um indivíduo ou grupo de indivíduos interessados no direito pleiteado.

Desse modo, segue abaixo uma compilação das limitações do fenômeno apontadas pela literatura:

Quadro 2 - Limites da atuação judicial

Autor(es)	Limites
Sieder, Schjolden e Angell (2005)	- Responsabilidade entre atores públicos eleitos e nomeados
Hirschl (2006)	- Ênfase nos procedimentos em detrimento da ação - Atores políticos tiram proveito das tomadas de decisões difíceis
Barroso (2009)	- Legitimidade democrática - Politização da justiça - Limites institucionais do Poder Judiciário
Engellman e Cunha Filho (2013)	- Ilegitimidade política do Poder Judiciário - Falta de capacidade técnica dos juízes - Aumento das desigualdades - Ferimento ao princípio da reserva do possível e isonomia

² O princípio da reserva do possível remete à escassez de recursos à qual a Administração está exposta, suscitando debates sobre a exigibilidade judicial da efetivação dos direitos sociais, ao pressupor que há um limite fático (orçamentário) para a concretização destes (WANG, 2008).

Wang et al. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto orçamentário na política pública - Desconsideração da divisão organizacional federativa
Leon (2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimidade democrática dos juízes
Ximenes (2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Distância da justiça distributiva, não alcançando a coletividade - Legitimidade institucional do Poder Judiciário
Valle (2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit democrático do Judiciário - Deficiências funcionais do Poder Judiciário no controle de políticas públicas - Impacto no orçamento público

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe expor o contraponto apresentado por Leon (2014), que argumenta que os apontamentos contra a intervenção judicial são ideologicamente conservadores, ao tempo em que tendem a manter um *status quo*, preservando uma espécie de fidelidade com os autores das normas, sendo dessa forma prejudicial para a democracia.

A partir do exposto, é possível perceber que a literatura aponta limitações diversas acerca da atuação do Judiciário no âmbito das políticas públicas. Apesar de se constituir como um direito, inclusive gratuito, para toda a população, o acesso ao Judiciário pode ter como consequência a intervenção indevida, ou mesmo ineficiente, no ciclo de políticas públicas, uma vez que este Poder desconhece os desafios da execução das *policies*, prejudicando o equilíbrio dos Poderes, ao portar-se como o Poder “maior”, ao qual os demais devem se submeter e obedecer.

3.4 A judicialização da educação

O acolhimento dos princípios de um Estado social e democrático de direito pela Constituição brasileira pressupõe o respeito aos direitos individuais e também a realização dos direitos sociais (DUARTE, 2007). No caso do direito à educação no Brasil, este é apresentado pela Constituição Federal de 1988 como um direito social, em seu art. 6º, e também com uma seção inteira dedicada aos detalhamentos desse direito, do art. 205 a 214, conforme detalhado no Anexo B.

Esse tratamento especial conferido à educação promoveu a possibilidade dos sujeitos detentores de tal direito passarem a reclamá-lo quando este não estiver sendo prestado a contento pelo Estado (AMARAL, 2011). Como consequência, a interferência do Poder

Judiciário nas políticas públicas educacionais já é realidade, e com tendência à expansão, conforme apontam Scaff e Pinto (2016).

Cury e Ferreira (2009) enfatizam que a atual Constituição representou um marco significativo no estabelecimento de normas e diretrizes relacionadas à educação, a qual passou a ser juridicamente regulamentada, e conseqüentemente atribuiu maiores funções ao Poder Judiciário no que tange à efetivação desse direito. Os autores afirmam que a judicialização da educação significa “a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito” (CURY; FERREIRA, 2009, p. 2).

Lima, Soratto e Queiroz (2012) compreendem a judicialização da educação como um processo jurídico através do qual os direitos relacionados à educação são resguardados, apontando a preocupação com o tema educacional como um reflexo do movimento social de proteção aos direitos coletivos e bem-estar social assegurados e protegidos pela Constituição brasileira.

Percebe-se, portanto, que a literatura aponta para a existência de uma relação direta entre a ocorrência do fenômeno da judicialização da educação e o *status* conferido ao direito à educação na Carta Magna brasileira, que a define como um direito social e também universal, configurando-se como um dever do Estado a provisão de tal direito e, ainda, assegurando formas de questioná-lo judicialmente, de forma gratuita, assim como os demais direitos determinados na Constituição.

Ao estudar a judicialização aplicada ao ensino superior, Amaral (2012a) aborda a atuação judicial nesse âmbito como um fenômeno recente e emergente, uma vez que suas práticas podem divergir ou convergir das políticas públicas governamentais e das decisões administrativas das instituições universitárias. A autora também entende que a atuação mais ativa do Judiciário em questões relacionadas às universidades é consequência da Constituição Federal de 1988, que trouxe, além de uma lista extensa de direitos fundamentais e sociais, mecanismos para assegurá-los.

Dessa forma, a judicialização da educação é motivada pela busca da garantia ao direito social da educação, sendo as demandas levadas ao Judiciário quando outros Poderes não foram capazes de garanti-lo, o que reflete a falha do Estado na implementação das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, a intervenção judicial é autorizada quando o Poder Público deixa de implementar a política pública para a educação, sendo que o fato de haver necessidade de

efetivação de direitos via judicial revela que estes direitos não estão sendo prestados de forma espontânea (AMARAL, 2012b).

Ao estudar a judicialização no acesso ao ensino superior, Ximenes (2016) observa que o cidadão geralmente tem resposta positiva do Judiciário a essas demandas, porém elas não acarretam em transformações sociais, resumindo-se a perspectivas individuais. No entanto, a autora ressalta que o Poder Judiciário tem assumido um relevante papel no reconhecimento de direitos ainda desamparados por políticas públicas eficazes.

No mesmo sentido, porém a partir da interpretação da judicialização do acesso ao ensino superior considerando o objetivo perseguido pela política pública educacional, Araújo e Ximenes (2016) identificam traços do papel vocalizador que o campo jurídico tem desempenhado no cumprimento das políticas educacionais, levantando a necessidade de debater a atuação racional do Poder Judiciário, sob pena de comprometer o desenho das políticas públicas e os vínculos sociais por elas gerados.

Amaral (2011), por sua vez, ressalta que o ensino superior é um nível de escolaridade que constantemente enfrenta situações de conflito levadas ao Judiciário, demonstrando que os cidadãos cada vez mais têm buscado a intervenção judicial em processos relacionados às instituições de ensino superior. A autora afirma que a maior democratização do ensino superior contribui para a maior participação judicial neste nível educacional. Conseqüentemente, um direito educacional atribuído individualmente através do ingresso em juízo pode refletir na abertura de precedentes geradores de maior âmbito, eventualmente representando um interesse coletivo (AMARAL, 2011).

Já Feldman e Silveira (2017) abordam a consolidação da educação como um direito que pode ser exigível do Estado, configurando como central o fortalecimento das atribuições do Ministério Público. Sobre esse assunto, Carvalho e Leitão (2010) também atribuem papel relevante aos agentes do Ministério Público no impulsionamento da judicialização, pois eles são capazes de usar suas competências para levar essas questões à justiça, ao aliar um alto grau de autonomia junto aos Poderes do Estado com atribuições de proteção do interesse público e direitos sociais. Cabe esclarecer que a legislação brasileira estabelece um sistema de garantias judiciais que envolvem Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros atores. No entanto, essas instituições, chamadas a operar na área educacional, nem sempre estão devidamente preparadas para tal desafio (CURY; FERREIRA, 2010).

Freitas (2016) aponta em seu estudo indícios de mobilização do direito à educação pelo Ministério Público, cuja busca pela realização de seus interesses promove a efetivação de

tal direito. Oliveira e Marchetti (2013), por sua vez, observam que, ao contrário do que acontece na saúde, a judicialização da educação utiliza tanto mecanismos individuais como coletivos, com o acionamento do Ministério Público e Defensoria Pública na defesa de direitos sociais.

Também Oliveira (2011) aponta o protagonismo do MP em relação à judicialização, frisando que sua atuação visa a defesa de grupos de pessoas e de toda a sociedade, intervindo caso haja a indisponibilidade de algum direito e defendendo pessoas que estão em situação de inferioridade na relação processual. A autora considera natural a relação entre justiça e educação, a partir do momento em que a CF/88 criou instrumentos que tornam tal direito exigível, como é o caso do Ministério Público.

Observa-se, portanto, que o fenômeno da judicialização no campo da educação, é entendido pelos pesquisadores ora como procedimentos individualizados, utilizado com o intuito de garantir direitos em casos individuais, ora como um mecanismo impulsionador para a garantia dos direitos fundamentais da coletividade, constituindo-se nesse caso como uma ferramenta democrática.

4. METODOLOGIA

4.1 Caracterização da pesquisa

O método utilizado no presente trabalho pode ser caracterizado como exploratório-descritivo, com enfoque misto (quantitativo e qualitativo), a partir de pesquisa com processos judiciais que envolvem instituições de ensino superior públicas.

A pesquisa exploratória busca um entendimento geral sobre um determinado problema, possíveis hipóteses e variáveis relevantes, com métodos flexíveis e não estruturados (AAKER; KUMAR; DAY, 2001). Já o estudo descritivo descreve o comportamento dos fenômenos (COLLIS; HUSSEY, 2005) e coleta dados sobre diversos aspectos ou dimensões do fenômeno estudado, buscando especificar propriedades e características importantes (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Segundo a abordagem proposta por Michel (2009), a pesquisa bibliográfica é considerada como uma fase inicial da pesquisa com o propósito de levantar informações sobre o objeto de estudo, bem como auxiliar na definição dos objetivos, problema e tópicos teóricos. Assim, como parte introdutória da pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico sobre o tema, considerando-o como uma fase inicial exploratória da pesquisa.

Com relação aos dados empíricos pesquisados, primeiramente utilizou-se enfoque quantitativo, conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013), caracterizado por usar a coleta de dados para responder às questões de pesquisa e testar pressupostos estabelecidos com base na medição numérica, oferecendo possibilidade de réplica e comparação entre estudos similares. Após essa fase, empregou-se enfoque qualitativo, que é utilizado principalmente para refinar as questões de pesquisa, sendo sua ênfase compreender um fenômeno e não medi-lo (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Bauer e Gaskell (2011) observam que a pesquisa qualitativa lida com interpretações da realidade social.

Esse enfoque misto, quantitativo e qualitativo, pode ser utilizado em uma mesma pesquisa. A pesquisa de métodos mistos combina as formas qualitativa e quantitativa, sendo utilizada quando se procura elaborar ou expandir os achados de um método com os de outro método (CRESWELL, 2010).

Quanto aos dados utilizados, serão de natureza secundária, uma vez que já existem ou foram coletados para outro propósito (AAKER; KUMAR; DAY, 2001).

4.2 Métodos utilizados

Primeiramente, foi realizada pesquisa bibliográfica referente ao tema da judicialização, com o intuito de investigar a produção científica sobre o assunto, com foco nas publicações nacionais. Conforme ressaltam Zupic e Čater (2015) sintetizar descobertas de pesquisas anteriores é uma das tarefas mais importantes para o avanço de uma linha específica de pesquisa. Assim, a pesquisa bibliométrica teve o papel de direcionar a pesquisa empírica desta dissertação, assim como os artigos obtidos serviram como base para a construção do marco teórico do trabalho.

Posteriormente, foi realizada a coleta e análise de dados secundários, compostos por processos judiciais que envolvem instituições federais de ensino superior, disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, órgão pertencente à Justiça Federal, iniciando com uma etapa quantitativa e prosseguindo com uma etapa predominantemente qualitativa da análise dos dados empíricos.

Assim, este trabalho possui uma integração metodológica, podendo ser considerada como triangulação de métodos. Uma vez que os métodos podem ser complementares, a triangulação é uma estratégia de pesquisa baseada na utilização de diversos métodos para a investigação de um mesmo fenômeno (VERGARA, 2005).

4.2.1 Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica torna-se útil para compartilhar resultados de outros estudos relacionados ao assunto, proporcionar estruturas para estabelecer a importância da pesquisa e servir como referência para a comparação de resultados (CRESWELL, 2010).

O intuito da revisão bibliográfica foi atingir o primeiro objetivo da pesquisa, obtendo conhecimentos acerca das publicações já realizadas sobre o tema da judicialização de políticas públicas, bem como investigar se a produção científica aborda a ocorrência do fenômeno na educação, quais as causas identificadas, as lacunas apontadas e os direcionamentos propostos para a melhor compreensão do fenômeno.

Assim, a abordagem utilizada na pesquisa bibliográfica foi a revisão de literatura (MICHEL, 2009), que possui como propósito buscar o estado da arte sobre o assunto, aumentando o conhecimento do pesquisador sobre o tema e possibilitando verificar o estágio teórico em que o tema se encontra atualmente, o que proporciona uma visão sobre as principais abordagens, aplicações e atualizações.

Dessa forma, foi realizada pesquisa nas bases de periódicos *Scielo*, *Spell* e *Proquest*, utilizando como parâmetro de busca o termo “judicialização”, sem delimitação de marco temporal, objetivando captar o máximo de artigos possíveis e permitindo analisar a produção científica sobre o tema. A pesquisa englobou todos os trabalhos disponíveis nessas bases eletrônicas, resultando em 381 trabalhos. Foram eliminados aqueles repetidos, bem como as resenhas, cartas, entrevistas, monografias, editoriais e apresentações de periódicos que porventura foram filtrados através das palavra-chave, limitando o escopo de pesquisa a artigos científicos. Após adoção desses procedimentos, restaram 102 artigos sobre o processo de judicialização da política e das políticas públicas no Brasil para investigação, conforme detalhado no Apêndice A.

A partir dessa revisão de literatura, a qual buscou atingir o estado da arte sobre o tema, nos moldes do proposto por Michel (2009), foi possível identificar o atual momento em que se encontra o debate sobre judicialização no âmbito brasileiro. Assim, foi definido o direcionamento deste estudo, pois foram reconhecidos os principais assuntos abordados na literatura, o que permite também a identificação de lacunas e pontos ainda pouco tratados pelos autores. Além disso, a revisão viabilizou o conhecimento dos principais autores que estudaram e ainda estudam atualmente o tema, os quais formaram, juntamente com os artigos selecionados na pesquisa, a base para a construção do marco teórico do presente trabalho.

4.2.2 Procedimentos de análise dos dados

Para atingir o segundo e o terceiro objetivos específicos, este estudo conduziu pesquisa com utilização de dados secundários, realizando em um primeiro momento o mapeamento da evolução dos processos judiciais no âmbito da educação pública superior.

Assim, foi efetuada etapa uma quantitativa, através de busca de processos judiciais no sítio eletrônico do TRF-1 com a palavra-chave “universidade federal” nos anos de 2007 a 2017, englobando onze anos de processos judiciais. A opção pelo intervalo de anos abrangidos na pesquisa se deu com o intuito de que seja possível visualizar a evolução da judicialização ao longo da última década. No entanto, optou-se por iniciar a pesquisa em 2007, e não 2008, por tratar-se de ano anterior à implementação do Reuni, o qual acredita-se que foi um marco na expansão da política pública de educação superior, consequentemente fomentando os processos de judicialização do ensino superior, com o objetivo de compará-lo com os demais anos pós-implementação do Reuni.

Posteriormente, foi realizado um filtro a fim de excluir os processos que não tratavam diretamente de educação, referentes a outras questões judiciais em universidades públicas, ou seja, relativos a demandas judiciais que envolviam questões trabalhistas, contratações, concurso público, penais, morais, entre outros com assuntos divergentes da educação.

Dessa forma, foram obtidos os processos julgados pelo TRF-1 em face das universidades federais e, eventualmente, institutos federais, uma vez que o filtro de pesquisa do *site* utiliza como base as ementas dos acórdãos proferidos pelo Tribunal, os quais podem conter a expressão “universidade federal” ainda que a instituição em análise seja um instituto federal de educação, seja por conter casos análogos aos das universidades, por tratarem de matéria de ensino superior, ou por razões específicas em que foi decidido inserir a expressão na ementa do acórdão. No entanto, nos casos em que o assunto tratado não se referia ao ensino superior, esses casos foram excluídos da base de dados analisada³.

Partindo da expectativa de aumento de processos judiciais que envolvem o ensino superior em razão do fomento às universidades públicas a partir da implementação do Reuni por parte do governo federal e da ampliação do acesso à justiça, com fortalecimento do Ministério Público e Defensoria Pública, buscou-se mensurar a evolução da judicialização da educação superior, obtendo um mapeamento quantitativo destes processos ao longo dos últimos onze anos.

Após os resultados da análise quantitativa, foi conduzida uma investigação mais aprofundada das ações judiciais, utilizando enfoque predominantemente qualitativo, a partir de uma amostra retirada dos processos resultantes da etapa anterior, com o intuito de caracterizá-los e buscar informações mais detalhadas sobre como se dá a ocorrência dos mesmos. Essa análise parte do pressuposto de que os processos judiciais envolvendo as universidades federais têm apresentado maior variedade de temas demandados pela via judicial em anos mais recentes, à medida que novos fatores complexos trazidos pelas políticas de expansão e democratização do ensino superior, são agregados às universidades.

A partir de uma amostra não probabilística, foi realizada a análise dos acórdãos do TRF-1, categorizando-os em relação ao assunto demandado, instituição envolvida, datas de autuação e datas das decisões, provimento ou não das demandas e tipo de advogado envolvido⁴. Para a composição da amostra, decidiu-se por selecionar os processos dos anos de 2007, 2012 e 2017, a fim de que possam refletir se há diferenças no perfil dos processos em razão do distanciamento temporal. O parâmetro utilizado para escolha das categorias de

³ Pesquisa realizada de 9 a 30 de setembro de 2018.

⁴ Pesquisa realizada de 9 a 24 de dezembro de 2018.

análise foi obtido a partir da leitura dos próprios Acórdãos. À medida que foram sendo analisados, foram identificadas categorias que permitiam explorar as características dos processos. Tais categorias são detalhadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Categorias de análise

Categorias
Assunto
Instituição
Provimento em 1ª instância
Provimento em 2ª instância
Data de autuação
Data da sentença
Data do acórdão
Tipo de advogado

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto ao assunto, foram listados os assuntos demandados por meio do acionamento do Poder Judiciário, posteriormente classificados e categorizados. Para aferição desta categoria, foi necessária a leitura dos acórdãos dos anos selecionados na amostra, encaixando cada um em uma das classes temáticas abaixo:

Quadro 4 – Temas relacionados

Temas
Cobrança de taxas
Matrícula
Diploma
Processo seletivo
Sistema de Cotas
Reintegração corpo discente
Transferência

Fonte: Elaborado pela autora.

Por meio dessas classes, pode-se inferir se há uma tendência da variação dos assuntos demandados na via judicial, também se elas tendem a se repetir ou não ao longo dos anos. É possível identificar também quais temas aparecem com mais frequência, bem como quais tendem ao desaparecimento com o passar do tempo, permitindo caracterizar melhor o fenômeno, ao inferir em qual dimensão a educação está sendo mais judicializada.

Quanto às instituições envolvidas, estas também são aferidas por meio do próprio acórdão retirado do *site*, no cabeçalho, em que são destacadas as partes integrantes do processo. A partir dessa análise é possível inferir quais instituições mais estão envolvidas em ações judiciais, ou seja, quais estão sendo colocadas como polo passivo (ou requeridas) nos processos.

A categoria “Provimento em 1ª instância” demonstra se a decisão judicial do juiz de primeira instância foi favorável ou não ao demandante. Foram consideradas as sentenças exaradas pelos juízes, desconsideradas assim as possíveis decisões liminares concedidas durante o andamento do processo. Esse dado pode ser extraído do próprio acórdão analisado, uma vez que a maioria deles menciona se a sentença foi mantida ou reformada, possibilitando aferir qual a decisão tomada antes do processo ir para o Tribunal. Nos casos em que restaram dúvidas após a leitura do acórdão, foram lidos o relatório e o voto do relator do acórdão, disponibilizado em outro arquivo pelo TRF-1, o qual contém o relato do histórico do processo e o voto do desembargador relator, permitindo inferir qual foi a primeira decisão judicial.

A categoria “Provimento em 2ª instância” possibilita demonstrar se os acórdãos julgados pelo Tribunal confirmaram as sentenças exaradas pelos juízes de 1º. grau ou se estes tiveram suas sentenças reformadas. Esse dado é retirado também da leitura dos acórdãos e, em casos de dúvidas, dos relatórios e votos dos referidos acórdãos. Assim, é possível identificar se o grau de aprovação tem aumentado ou diminuído, bem como se o Tribunal possui a tendência de confirmar ou denegar as decisões de primeiro grau.

As datas, por sua vez, evidenciam quanto tempo durou o processo desde o seu início, passando pela sentença do juiz de primeiro grau até o julgamento pelo TRF-1, possibilitando que seja observado o tempo médio de tramitação de uma ação judicial envolvendo a educação superior, bem como se esse tempo médio tem diminuído ou aumentado.

A data de autuação é a data na qual o processo foi iniciado, sendo obtido do processo original, que por sua vez, é possível ter acesso por meio do direcionamento viabilizado pelo próprio sítio eletrônico do TRF-1. A data da sentença é obtida também do processo original,

uma vez que, na maioria dos casos, é possível acessar na íntegra a sentença do juiz de 1ª Instância. Quando o *site* não disponibiliza esse acesso, optou-se por obter a data por meio do campo “Movimentação”, o qual permite ver toda a tramitação do processo, considerando como data da sentença a da tramitação intitulada “Devolvido com sentença com exame do mérito”. Já a data do acórdão é disponibilizada no próprio acórdão, demarcando a data do final do julgamento do processo pelo Tribunal.

O tipo de advogado demonstra se houve o envolvimento de advogado particular ou de defensor público nas ações judiciais. Ainda, pode ter acontecido de a iniciativa pelo ajuizamento do processo ser do Ministério Público, no caso das ações civis públicas. Tal dado revela se há crescimento das ações da Defensoria e do Ministério Público nos processos que envolvem ensino superior, bem como qual a tendência de participação desses órgãos na judicialização da educação.

4.2.3 Resumo metodológico

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, o trabalho apresenta a seguinte estrutura metodológica:

Quadro 5 – Estrutura metodológica da pesquisa

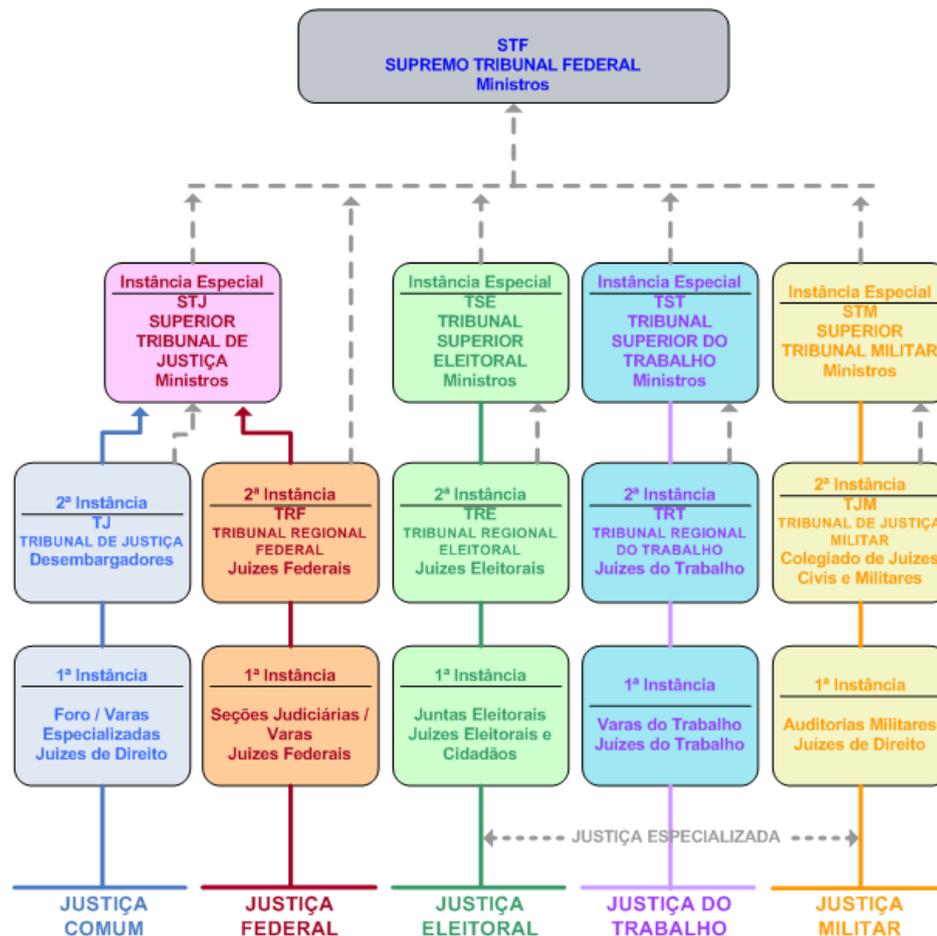
Objetivo geral da pesquisa: Descrever o fenômeno da judicialização no âmbito da educação superior pública do Brasil.		
Objetivos específicos	Fontes de dados	Procedimentos de coleta de dados
Objeto específico I. Realizar uma revisão da produção acadêmica sobre a judicialização, enfatizando estudos que abordam a ocorrência do fenômeno no âmbito do ensino superior.	Bases de periódicos Spell/Proquest/Scielo	Pesquisa por artigos científicos nos periódicos com o termo de busca “judicialização”, sem delimitação de marco temporal.
Objeto específico II. Mapear a evolução de processos judiciais no âmbito do ensino superior público.	Site eletrônico do TRF-1	Mensuração de processos envolvendo universidades federais.
Objeto específico III. Analisar as características da judicialização no âmbito do ensino superior público		Aferição de características a partir da análise detalhada de amostra de processos.

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3 Caracterização do *locus* da pesquisa

O Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, fonte dos dados utilizados na pesquisa, é um órgão da Justiça Federal, ramo integrante da estrutura do Poder Judiciário, e constituída pelos Tribunais Regionais Federais e pelos juízes federais, de acordo com o disposto nos artigos 106 a 110 da Constituição Federal, detalhados no Anexo C. Para esclarecer o posicionamento da JF na estrutura do Poder Judiciário, apresenta-se a Figura 1:

Figura 1 – Estrutura do Poder Judiciário



Fonte: JF/AL (2018).

Compete especificamente à Justiça Federal, julgar as causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais sejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes; as causas que envolvam estados estrangeiros ou tratados internacionais; os crimes políticos ou aqueles praticados contra bens, serviços ou interesses da União; os crimes contra a organização do trabalho; a disputa sobre os direitos indígenas, entre outros (CNJ, 2018). A Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966 determina que cada um dos estados e o DF constituirão uma seção judiciária da Justiça Federal, as quais são formadas por

um conjunto de varas federais, com atuação dos juízes federais, formando o primeiro grau de jurisdição da JF. Ressalta-se, ainda, que nas comarcas onde não houver vara federal, os juízes estaduais são competentes para processar e julgar determinados tipos de processos competentes aos juízes federais.

Já o segundo grau é composto por cinco Tribunais Regionais Federais, com sedes em Brasília (TRF 1ª Região), Rio de Janeiro (TRF 2ª Região), São Paulo (TRF 3ª Região), Porto Alegre (TRF 4ª Região) e Recife (TRF 5ª Região). Os TRFs englobam duas ou mais seções judiciárias, conforme definido a seguir (CNJ, 2018):

- TRF 1ª Região - Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins;
- TRF 2ª Região - Espírito Santo e Rio de Janeiro;
- TRF 3ª Região - Mato Grosso do Sul e São Paulo;
- TRF 4ª Região - Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina;
- TRF 5ª Região - Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As competências dos Tribunais Regionais Federais estão definidas no artigo 108 da Constituição Federal:

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

- A) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
- B) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;
- C) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;
- D) os *habeas corpus*, quando a autoridade coatora for juiz federal;
- E) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

Assim, uma vez que são consideradas competências federais, entre outras, as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas e os mandados de segurança contra atos de autoridades federais (salvo exceções específicas), os processos ajuizados contra instituições de ensino federais e autoridades federais são julgados na Justiça Federal, primeiramente por um juiz ou juíza federal (1ª instância), o(a) qual profere

sentença sobre o caso e posteriormente, em grau de recurso, pelos TRF's (2ª instância), que por meio das turmas colegiadas proferem os acórdãos, as decisões finais dos colegiados.

Ressalta-se ainda o instituto da remessa necessária, estabelecida no Código de Processo Civil brasileiro (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015) que estabelece que, quando há sentença proferida pelo juiz federal contra a União, estados, municípios, Distrito Federal e suas autarquias e fundações, os autos do processo deverão ser remetidos ao respectivo Tribunal Regional Federal, para serem objeto de julgamento.

O TRF-1 possui sede na capital federal e jurisdição em 14 estados, constituindo-se como o Tribunal Regional que abrange a maior quantidade de estados do país, justificando assim a escolha por este Tribunal nessa dissertação, ao permitir a abrangência de processos de diferentes regiões e estados brasileiros. Segundo o próprio TRF, sua jurisdição apresenta o maior quantitativo de varas e comarcas no Poder Judiciário, abrangendo mais de 80% do território brasileiro, 46% dos municípios, 37% da população, 30% das varas e juizados especiais da JF (TRF, 2017). O Conselho da Justiça Federal demonstra a abrangência do TRF-1, em comparação aos demais Tribunais:

Figura 2 – Mapa das Regiões dos Tribunais Regionais Federais



Fonte: CJF (2018).

Nos estados pertencentes ao TRF-1 existem 51 instituições federais de ensino superior, conforme quadro abaixo, o que representa cerca de 47% de todas as IFES do país (109). Em relação às matrículas, esses estados representaram 44% do total de matrículas no ano de 2017, conforme números demonstrados no quadro abaixo:

Tabela 1 – IFES dos estados do TRF-1

Estado	IFES	Matrículas
Acre	2	11.352
Amazonas	2	31.651
Amapá	2	10.766
Bahia	6	63.512
Distrito Federal	2	38.403
Goiás	3	35.334
Maranhão	2	41.981
Mato Grosso	2	30.177
Minas Gerais	17	176.481
Pará	5	58.210
Piauí	2	38.824
Rondônia	2	12.889
Roraima	2	7.487
Tocantins	2	19.813
Total IFES	51	576.880

Fonte: MEC (2018).

Dessa forma, a pesquisa com dados provenientes do TRF-1 caracteriza-se por possuir características diversificadas, por englobar a parte da JF com a maior quantidade de estados, abrangendo as regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Resultados da pesquisa bibliométrica sobre judicialização

Com o objetivo de investigar a produção acadêmica que aborda o tema da judicialização no contexto brasileiro, foi realizada pesquisa nas bases de periódicos com representatividade da produção brasileira, formando uma base de dados que foi analisada, identificando os estudos anteriores que tratam do tema e apontando lacunas nos estudos, bem como traçando caminhos para pesquisas futuras.

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 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, pois o foco da pesquisa visa compreender este evento no âmbito de atuação do Poder público.

Adotando esses procedimentos, foram encontrados 102 artigos acerca da temática, sendo o primeiro do ano de 1999, com publicações crescentes a cada ano, atingindo maior número em 2016, com 20 artigos, o que comprova o caráter recente do tema, bem como o interesse crescente da produção acadêmica, com menos de 20 anos de publicações, de acordo com o demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Anos de publicação dos artigos

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 pela autora.

Foram encontrados 46 periódicos com publicações referentes ao tema, entre os quais buscou-se identificar o campo de pesquisa a que 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, conforme mostrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Campo de pesquisa dos periódicos

Área de aplicação da pesquisa		Quantidade	%
1	Saúde Coletiva	21	21%
2	Ciências Sociais	14	14%
3	Direito e políticas públicas	12	12%
4	Direito	9	9%
5	Ciência política	7	7%
6	Saúde Pública	6	6%
7	Serviço social	5	5%
8	Administração pública	4	4%
9	Bioética	3	3%

10	Ciência Jurídica/Ciências Sociais Aplicadas/Ciências Humanas	2	2%
11	Ciência Política/Relações internacionais	2	2%
12	Direitos humanos	2	2%
13	Outros	15	15%

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à área na qual as pesquisas foram aplicadas, constatou-se que a maior parte (44) foi realizada com o tema da saúde, ou seja, aproximadamente 43% dos estudos encontrados aplicaram pesquisas nas políticas de saúde, demonstrando 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%, respectivamente, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Área da pesquisa

	Área de aplicação da pesquisa	Quantidade	%
1	Saúde	44	43%
2	Política	8	8%
3	Direitos sociais	5	5%
4	Assistência social	4	4%
5	Educação	3	3%
6	Territorial	2	2%
7	Outras áreas	9	9%
8	N/A	27	26%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os 27 artigos classificados como N/A (não se aplica) não enfocaram áreas específicas em suas pesquisas. Aqui, encontraram-se artigos com debates amplos sobre o fenômeno da judicialização, envolvendo conceitos e teoria de forma não aplicada.

Analisou-se, ainda, a natureza das pesquisas, se teóricas ou empíricas. Foram consideradas pesquisas teóricas aquelas em que o estudo se concentrou 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 5 – Natureza das pesquisas

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

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, como resultado da revisão bibliométrica, foi possível identificar lacunas e apontar direcionamentos para o presente estudo e estudos posteriores, dentre os quais ressaltam-se:

- i. A maioria das publicações (43%) possuem pesquisas aplicadas na área da saúde. No campo educacional, foram encontrados três artigos, evidenciando, portanto, uma lacuna de estudos sobre o fenômeno no contexto da educação, notadamente no âmbito do ensino superior;
- ii. Há uma grande quantidade de pesquisas teóricas envolvendo o fenômeno (cerca de 44%), o que aponta a necessidade de realização de mais estudos empíricos sobre o tema;
- iii. Percebeu-se a falta de consenso conceitual sobre o fenômeno por parte dos autores, assim como a falta de clareza na diferenciação entre judicialização da política e judicialização das políticas públicas
- iv. Demonstrou-se o caráter multidisciplinar que envolve a temática, uma vez que os periódicos com publicação de artigos sobre o tema são de áreas variadas, sendo saúde, ciências sociais, direito e ciência política as principais, uma que foram identificados um total de 27 campos de estudos.

5.2 Evolução da judicialização

Para atender ao objetivo de mapear a evolução da judicialização no ensino superior público, foi realizada pesquisa com dados formados pelos processos judiciais obtidos por meio do *site* do TRF-1, referente às demandas feitas ao Poder Judiciário em face das instituições de ensino federais. Partiu-se da expectativa de tendência de aumento quantitativo dos questionamentos relacionados ao ensino superior público ao longo dos anos, em

consequência de fatores como a maior garantia de acesso à justiça, ao fomento do Poder Público ao ensino superior, com a implantação de Projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e pelo fortalecimento das instituições integrantes do Poder Judiciário.

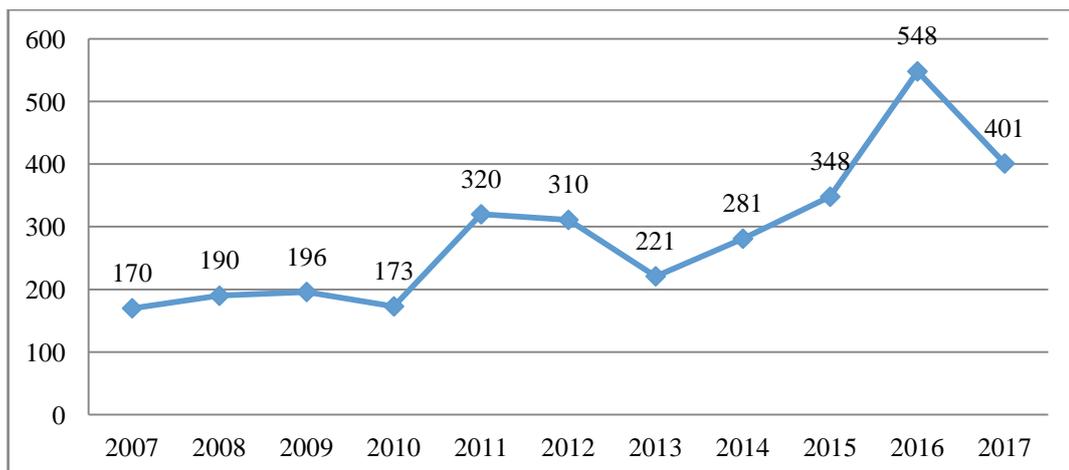
Seguindo a ideia de Coutinho (2013), que entende o Direito como componente integrante das políticas públicas, presume-se também que o relacionamento entre ambos se torne cada vez mais comum.

Os processos judiciais encontrados na pesquisa através da palavra-chave “universidade federal” referem-se aos mais variados tipos de ações judiciais, tais como ações trabalhistas movidas por empregados de empresas terceirizadas às universidades, processos com vistas ao recebimento de valores por danos morais e por danos materiais, ações penais, ações que envolvem concursos públicos realizados por centros de pesquisa das universidades, além dos temas ligados diretamente à educação, como é o caso, por exemplo, dos processos que envolvem vestibular, cursos de mestrado, notas, programas de ações afirmativas, matrículas, transferências entre instituições e diploma.

Optou-se por fazer uma filtragem nestes processos, analisando especificamente os que tratam da atividade fim dessas instituições. Conforme demonstrado nos gráficos abaixo, a quantidade de processos cresceu durante o período analisado, tanto em termos reais, quanto no quantitativo específico relacionado aos assuntos educacionais.

Primeiramente, analisou-se o quantitativo total de processos encontrados:

Gráfico 7 – Quantitativo total de processos



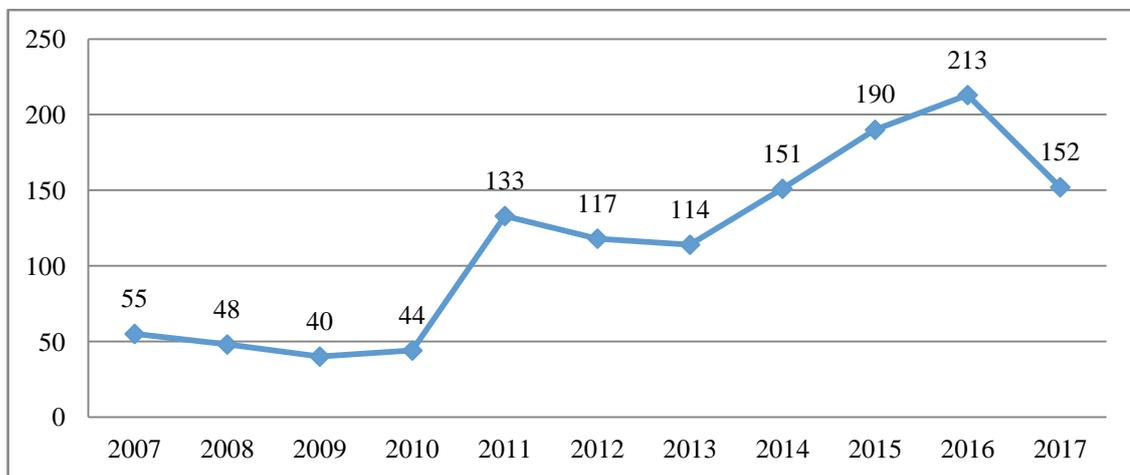
Fonte: Elaborado pela autora.

Foi encontrado um total de 170 processos ajuizados em 2007, com quantidades crescentes nos anos seguintes, até 2010, ano no qual houve um decréscimo. A partir de 2011,

observa-se uma mudança de patamar na quantidade, ultrapassando a barreira de 200 processos anuais. Em 2012 o quantitativo foi pouco alterado, havendo um decréscimo maior em 2013, ano a partir do qual houve acréscimos seguidamente, com 2016 atingindo o auge de processos, totalizando 548. Destaca-se que esse foi o maior crescimento em termos absolutos observado na série analisada, com 200 processos a mais que o ano anterior (cerca de 57%). Já o ano de 2017 apresentou queda na quantidade de processos, apresentando 401 processos, aproximadamente 26% que em 2016.

Com relação aos processos referentes aos temas ligados diretamente à educação, observou-se o seguinte comportamento:

Gráfico 8 – Quantitativo de processos envolvendo educação



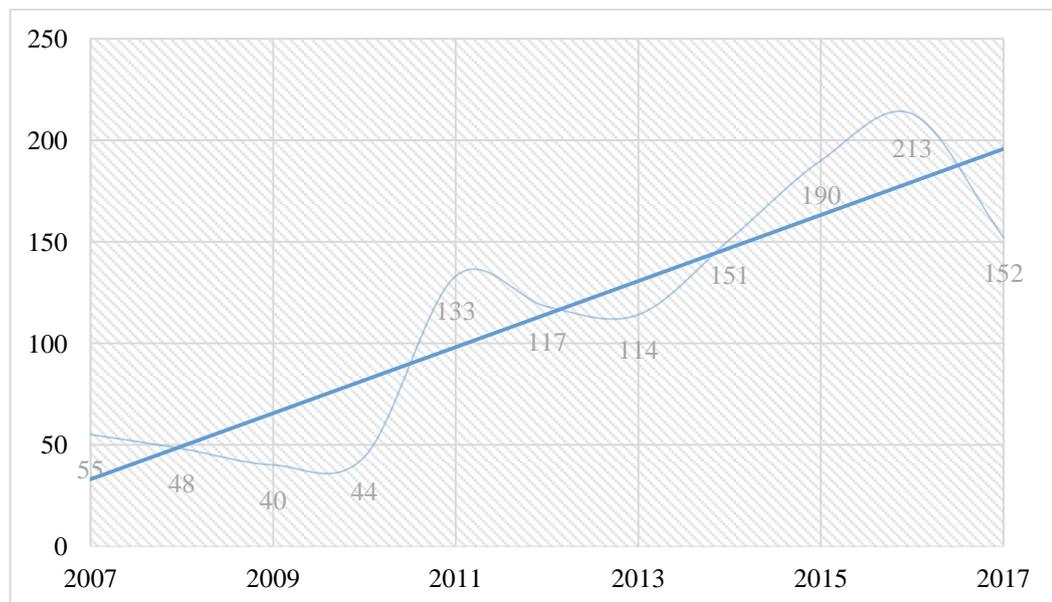
Fonte: Elaborado pela autora.

O Gráfico 8 apresenta os dados que foram foco deste trabalho, ou seja, após realização da filtragem que excluiu os processos judiciais que não envolviam temas ligados à educação, o quantitativo inicial de processos no período analisado foi de 55 (ano de 2007). Nos anos seguintes, houve um movimento de decréscimo do quantitativo de processos que só foi revertido em 2010, quando passa a crescer novamente. Esse crescimento vai até 2011, quando o total de ações relativas à educação ultrapassa o patamar de 100 processos anuais ajuizados. Esse comportamento de crescimento é alterado em 2012 e 2013, quando novamente a quantidade de processos decresce. A partir de 2014 as quantidades são crescentes até 2016, ultrapassando 200 processos ajuizados. Já em 2017, assim como ocorre para o total de processos, há uma diminuição na quantidade de ações impetradas (aproximadamente 28% em relação a 2016).

Assim, observa-se que nos primeiros anos analisados (2007-2010), o quantitativo dos processos judiciais totais e dos processos que tratam especificamente de assuntos educacionais seguiram trajetórias opostas: ao tempo em que as ações ajuizadas contra as universidades cresceram, as ações sobre assuntos educacionais decresceram. A partir de 2011, o comportamento passa a ser semelhante, inclusive com relação à mudança de patamar ocorrida neste ano, com o número total de processos nunca voltando a baixar de nível a partir deste marco temporal. Observa-se, portanto, que nem sempre a maior quantidade de ações envolvendo IFES em andamento na justiça implica dizer que temas ligados à educação estão sendo analisada por atores do Judiciário. Ressalta-se, portanto, que estudos mais aprofundados no conteúdo dos processos são necessários para que se compreenda essa relação.

Uma vez que o foco do presente trabalho é a judicialização da educação, a pesquisa se concentrou nos processos que tratam de temas educacionais. Assim, em relação a estes processos, observou-se que, apesar de haver variação entre decréscimo e acréscimo na quantidade de processos analisados, não apresentando em todos os períodos aumento no total de ações ajuizadas em relação ao período anterior, a tendência é de haver crescimento no quantitativo dessas ações, conforme demonstrado com maior clareza no gráfico 9:

Gráfico 9 – Gráfico de dispersão



Fonte: Elaborado pela autora.

É possível perceber a oscilação apresentada no quantitativo de processos entre os anos, porém, evidencia-se a tendência de aumento no período analisado, notadamente a partir da mudança de patamar ocorrida entre os anos de 2010 e 2011, saltando de 44 para 133 processos, representando o maior salto de um ano em relação ao anterior, ponto a partir do qual não houve retorno nos anos posteriores. A partir deste marco temporal, houve apenas três períodos em que ocorreu decréscimo na quantidade de ações judiciais ajuizadas em relação ao ano anterior: o primeiro foi em 2012, que apresentou 16 processos a menos que em 2011; o segundo foi 2013, com redução de três processos em relação a 2012; e o terceiro aconteceu em 2017, último ano analisado na pesquisa, apresentando, por sua vez, a maior queda de ações de um ano para o outro, totalizando 61 demandas judiciais a menos que em 2016.

Diante dos dados analisados, percebeu-se que a expectativa inicial de que há um aumento quantitativo dos questionamentos relacionados à educação superior foi confirmada, uma vez que existe a tendência de crescimento no período analisado, principalmente após a mudança de patamar observada. Se levada em consideração a quantidade de processos de 2007, em comparação com a quantidade de 2017, o crescimento é de 97 processos de demandas judiciais interpostas face às universidades federais, o que corrobora a possibilidade inicial.

Esse resultado vai no sentido do que sustentam Sieder, Schjolden e Angell (2005), ao afirmarem que decisões de interpretação constitucional, como é o caso dos direitos sociais garantidos por meio da efetivação de políticas públicas, estão sendo cada vez mais tomadas pelos tribunais.

Também Machado e Dain (2012) consideraram crescente a judicialização nas políticas públicas brasileiras, notadamente no campo da saúde, *locus* de pesquisa dos autores. Analogamente ao que acontece no campo da saúde, a presente pesquisa identificou a quantidade crescente de ações impetradas frente às instituições de ensino superior federais.

Observou-se, portanto, que a presença da justiça no âmbito das políticas públicas educacionais tem aumentado, sugerindo que a concretização do direito constitucional à educação está cada vez mais submetida à interpretação do Judiciário, conforme já preconizado por Bucci (2009b). No sentido proposto pela autora, de que as políticas públicas são arranjos institucionais complexos, torna-se relevante incluir o Judiciário como integrante de tal arranjo, contribuindo para incrementar a complexidade já presente no âmbito das políticas públicas.

No entanto, o fato do ano de 2017 ter apresentado decréscimo na quantidade de ações leva a reflexões sobre o possível arrefecimento do fenômeno, e a necessidade de se estudar com mais profundidade a judicialização da educação desta data em diante. É possível ter havido um “boom” no ajuizamento de processos contra as universidades, o que pode já estar em declínio no momento atual. Isso pode ter acontecido pelo aperfeiçoamento dos processos administrativos das próprias IES, que já conseguem prever e propor soluções administrativas para evitar a judicialização. Tal argumento respalda o que apontam Sieder, Schjolden e Angell (2005), ao afirmarem que, à medida que argumentos legais são levados em consideração nos processos políticos, os atores se tornam mais sintonizados com as ações, ou possíveis ações, do Judiciário. Mas, ressalta-se, é necessária a continuação das pesquisas no campo para que essa hipótese levantada seja confirmada, ou, se for o caso, denegada.

Diante do exposto, percebe-se, a necessidade de incluir o Poder Judiciário como ator participante das políticas públicas, reconhecendo que sua não consideração pode levar a desarranjos, conforme assinala Taylor (2007). Nesse sentido, Barreiro e Furtado (2015) contribuíram com o estudo do fenômeno ao buscarem delimitar a relação existente entre a judicialização e as políticas públicas, elaborando uma proposta do ciclo de políticas públicas adaptado, com a inclusão da judicialização, que, através das ações do Poder Judiciário, causam alterações no ciclo tradicional.

Conforme demonstrado empiricamente neste tópico, que evidenciou a tendência crescente da judicialização na educação (apesar da ressalva quanto ao declínio ocorrido no ano mais recente da pesquisa), tornam-se relevante as perspectivas que incluem o Judiciário no desdobramento das políticas públicas, uma vez que o fenômeno da judicialização se mostra presente na concretização dos direitos sociais, efetivados por meio destas.

5.3 Perfil da judicialização

Para alcance do objetivo de analisar as características da judicialização na educação superior pública, foi destacada uma amostra de processos coletados na primeira fase da pesquisa, a fim de explorar suas características, investigando-os mais profundamente e aferindo maiores detalhes que permitiram realizar uma caracterização do fenômeno.

Assim, foram analisadas todas as ações judiciais referentes à educação superior colhidas nos anos de 2007, 2012 e 2017, categorizando-as nas dimensões “Assunto”, “Instituição”, “Provimento em 1ª instância”, “Provimento em 2ª instância” “Data de autuação”, “Data da sentença”, “Data do acórdão” e “Tipo de advogado”, permitindo, além da

análise das características dos processos, uma análise comparativa dos mesmos de acordo com o ano em que foi julgado pelo TRF-1.

5.3.1 Assunto

A partir dos dados pesquisados, primeiramente foram listados os assuntos demandados pela via judicial dos anos selecionados na amostra, a fim de verificar se houve diversificação dos temas. Após a classificação dos processos, chegou-se ao seguinte perfil:

Tabela 6 – Categorização dos assuntos demandados pela via judicial

Assunto	2007	2012	2017	TOTAL
Matrícula	28	20	57	105
Sistema de cotas	4	48	32	84
Diploma	4	21	20	45
Transferência	9	13	16	38
Processo seletivo	2	12	9	23
Cobrança de taxas	5	1	4	10
Reintegração corpo discente	1	1	8	10
Outros	2	1	6	9
Total	55	117	152	324

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a classificação ‘Matrícula’, foram consideradas todas as ações judiciais que pleiteavam direito a ser matriculado em algum curso das IFES, seja de graduação ou pós-graduação. Na categoria “Sistema de cotas” foram incluídas todas as demandas referentes aos sistemas de cotas sociais e/ou raciais presentes nas universidades. Já na categoria “Diploma”, foram incluídas as demandas de alunos solicitando a emissão de seus diplomas ou colação de grau, bem como as solicitações de revalidação de diplomas obtidos em cursos no exterior. Para serem considerados na classificação “Transferência”, as ações judiciais tinham que conter pedidos judiciais acerca de transferências obrigatórias ou facultativas para as IFES demandadas. Nos “Processos seletivos” foram considerados aqueles que envolveram os vestibulares aplicados e os processos seletivos de pós-graduação. No item “Cobrança de taxas” foram incluídos os processos que envolviam o pagamento de taxas nas universidades. Para classificação como “Reintegração ao corpo discente”, foram inseridas as ações que tinham como objetivo serem reintegrados como alunos nas IFES, tanto de graduação como de

pós-graduação. Na categoria “Outros” foram reunidos os processos que não ocorreram em quantidade expressiva.

A partir dos dados categorizados, é possível perceber que o assunto com maior demanda judicial foi “Matrícula”, totalizando 105 dos 324 processos analisados, o que representa quase um terço do total de processos. Considerando ainda que os assuntos “Sistema de cotas”, “Transferência”, “Processo seletivo” e “Reintegração ao corpo discente” referem-se à possibilidade de integrar o corpo de alunos das instituições, ainda que não de forma imediatamente seguida ao resultado da ação (como é o caso dos processos seletivos e programas de ações afirmativas). Pode-se observar, portanto, que a larga maioria das ações ajuizadas contra as IFES na amostra analisada visam, em última instância, garantir o ingresso de estudantes em uma universidade pública. Em termos numéricos, se somados tais processos totalizam 260, representando 80% da quantidade total de ações analisadas.

Tal resultado demonstra que existe um impacto orçamentário causado pelas decisões judiciais no âmbito do ensino superior, uma vez que as instituições possuem um custo por aluno matriculado, embora não seja tão evidenciado como ocorre na área da saúde por exemplo. Porém, apesar de não ser possível determinar com precisão os efeitos financeiros causados nas IFES pelas decisões judiciais, observa-se que as instituições também são afetadas nesse âmbito, corroborando os argumentos que apontam os impactos orçamentários e financeiros causados pela judicialização (BARROSO, 2009b; ENGELMANN; CUNHA FILHO, 2013; WANG *et al.*, 2014; VALLE, 2016).

Assim, é possível afirmar que, na amostra analisada, a judicialização da educação é prioritariamente movida pela tentativa dos autores das ações em garantir o direito de acesso à educação pública, corroborando o que argumenta Amaral (2011) ao enfatizar a possibilidade das pessoas em reclamar o direito à educação pela via judicial.

Em 2007 e 2017, os processos ligados diretamente a matrículas representaram 51% e 38% do total de processos ajuizados. Ressalta-se, portanto, que o ano de 2012 não teve como tema principal as demandas relativas à matrícula, mas sim àquelas que envolviam os sistemas de cotas das universidades (cerca de 41% das ações ajuizadas no ano), ao contrário do que ocorreu nos anos de 2007 e 2017, que acompanharam o maior tema demandado na totalidade de processos analisados, evidenciando que em 2012 a maior preocupação dos demandantes eram as cotas. Esse resultado pode ser consequência do impulsionamento das ações afirmativas no ensino superior, principalmente a partir da promulgação da Lei de Cotas, em 2012, que estabeleceu que 50% das vagas de instituições federais de ensino superior deveriam

ser ocupadas por alunos provenientes de escolas públicas. Assim, sobre a temática das cotas, houve um salto entre 2007 e 2012, indo de 4 para 48 processos, o que pode ter acontecido pela entrada em vigor da lei mencionada, embora não tenha sido identificado se as ações foram impetradas por requerentes ao direito às cotas ou por autores que se sentiram lesados pela implementação das cotas.

Dessa forma, pode-se observar que a inserção de novas políticas públicas fomenta os processos de judicialização, evidenciando o argumento de Secchi (2017) sobre a importância do Judiciário no processo de implementação das políticas públicas, notadamente sobre a aplicação da Lei de Cotas. Aqui, torna-se visível a intervenção judicial no âmbito administrativo, ao delimitar a forma de atuação da administração, deixando claro que a administração pública precisa aprimorar a sua forma de ofertar os serviços públicos, conforme ressaltam Barreiro e Furtado (2015), a fim de evitar a interferência do Poder Judiciário na resolução de problemas que poderiam ser resolvidos por outros órgãos (LEON, 2014).

Já em 2017, os processos relacionais às cotas somam 32, deixando a entender que, enquanto políticas públicas ainda em fase ascensão em 2012, podem ter passado por um processo de consolidação, tanto por parte das instituições, que ao longo do tempo podem ter ganhado *expertise* em lidar com essa política, como por parte do Judiciário, que passou a ter um entendimento mais solidificado, com ampla jurisprudência produzida sobre o assunto, intimidando assim a busca exacerbada pelo ajuizamento de ações envolvendo o tema. Caso tal hipótese esteja correta, demonstra-se que a atuação do Poder Judiciário pode interferir inclusive no desenho das políticas públicas, conforme destacam Monteiro, Ravena e Conde (2013). Pode-se, ainda, levantar a hipótese de que a participação do Judiciário é maior nos primeiros anos de implementação de uma política pública, caindo nos anos seguintes.

Outro assunto em que foi observado um grande salto no ajuizamento de processos foi o “Diploma”, passando de quatro em 2007 para 21 em 2012, mantendo-se quase inalterado em 2017, evidenciando que esse tema tende a expandir-se, ou pelo menos manter-se presente na seara judicial. Já o tema “Transferência” possuiu comportamento crescente ao longo dos anos analisados, apontando para tendência de expansão do assunto em ações judiciais.

O assunto “Reintegração ao corpo discente” também se mostra com tendência a ser mais frequentemente demandado judicialmente, pois apresentou aumento somente no ano de 2017, mantendo-se com apenas um processo ajuizado em 2007 e 2012, o que demonstra que esse tema não era alvo de questionamentos judiciais até recentemente. O único tema que possui mais frequência em 2007 do que nos demais anos foi o tema “Cobrança de taxas”. O

assunto tende a permanecer na pauta judicial, principalmente se considerarmos que entre os quatro processos ajuizados em 2017, dois são ações civis públicas movidas pelo MP.

A categoria “Outros” englobou processos com assuntos específicos, que não se encaixaram nas demais categorias, apresentando mais variedade de temas no ano mais recente da pesquisa, conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 – Classificação dos processos categorizados como “Outros”

Processos classificados como “Outros”	2007	2012	2017
Estágio			4
Abono de faltas			1
Direito a fazer avaliação personalizada			1
Adesão ao Reuni		1	
Direito a cursar disciplina em outro curso	1		
Mudança de cálculo da nota	1		
Total	2	1	6

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação a esses temas, ressalta-se que seis dentro as nove ações desta classificação foram concedidas aos autores, tanto em 1ª como em 2ª instâncias, sendo três negadas. Observou-se que tais assuntos estão mais diretamente ligados à atividade docente, evidenciando uma faceta delicada da judicialização da educação superior, ao inserir as decisões judiciais no âmbito da sala de aula. Como exemplo, pode-se demonstrar a decisão judicial que determinou conceder o abono de faltas pleiteado pelo autor e outra que determinou a mudança de nota do requerente.

O assunto “Estágio”, por exemplo, não havia aparecido nas ações ajuizadas em anos anteriores, surgindo em 2017 na seara judicial, o que fortalece o argumento que aponta para o possível aumento de temas estranhos ao Judiciário (XIMENES, 2016). Os demais temas também reforçam esse argumento, uma vez que aparecem somente uma única vez, levando assuntos por vezes inéditos aos juízes.

Diante das variações verificadas em relação aos assuntos judicializados, confirma-se a expectativa inicial de que os processos judiciais tendem a variar com o fortalecimento das políticas públicas e dos direitos sociais, uma vez que, de acordo com o ano, torna-se perceptível a variação de temas com os quais o Poder Judiciário tem que lidar, como é o caso

da Lei de Cotas, por exemplo. Nesse sentido, conforme afirma Amaral (2011), quanto maior a democratização do ensino superior, maior será a participação judicial neste nível educacional.

Essa situação sugere que os cidadãos buscam a efetivação de direitos através do acionamento judicial, visto que esses direitos não foram garantidos de forma natural (AMARAL, 2012b), respaldando o que relatam Scaff e Pinto (2016) acerca da presença expansiva da justiça nas políticas públicas educacionais. A categoria “Outros” reforça esse resultado, ao demonstrar que alguns assuntos foram diversificados ao longo dos anos analisados, não podendo ser encaixados em categorias específicas. Dessa forma, percebe-se que a atuação das universidades também pode contribuir para fomentar a ocorrência da judicialização, uma vez que sua atuação de forma ineficiente promove a busca pelo Judiciário como alternativa à garantia de direitos não efetivados pela via administrativa.

5.3.2 Instituições

Com relação às instituições de ensino superior que estiveram envolvidas em processos judiciais, obteve-se a seguinte categorização:

Tabela 8 – Instituições envolvidas

	2007	2012	2017	TOTAL
UFU	7	14	31	52
UFBA	12	18	21	51
UFPI	1	27	14	42
UFG	10	6	12	28
UFMA	5	8	10	23
UFMG	7	7	8	22
UFAM	1	9	7	17
UFMT	3	1	9	13
UFPA	2	2	6	11
UNIR		3	7	10
UFAC	1	3	5	9
UFJF		3	5	8
UFT	1	3	2	6
UNB	1	2	2	5
UFRA	3			3
UFRB		2	1	3
UFV		1	2	3
UNIFAL		2	1	3

UFOB			2	2
UFSJ		1	1	2
UFPB		1	1	2
UFRR	1	1		2
UNIFAP			1	1
UFOP			1	1
UFVJM		1		1
IFMT		1		1
IFPA			1	1
UNIFESSPA			1	1
IFPI			1	1
UESPI		1		1

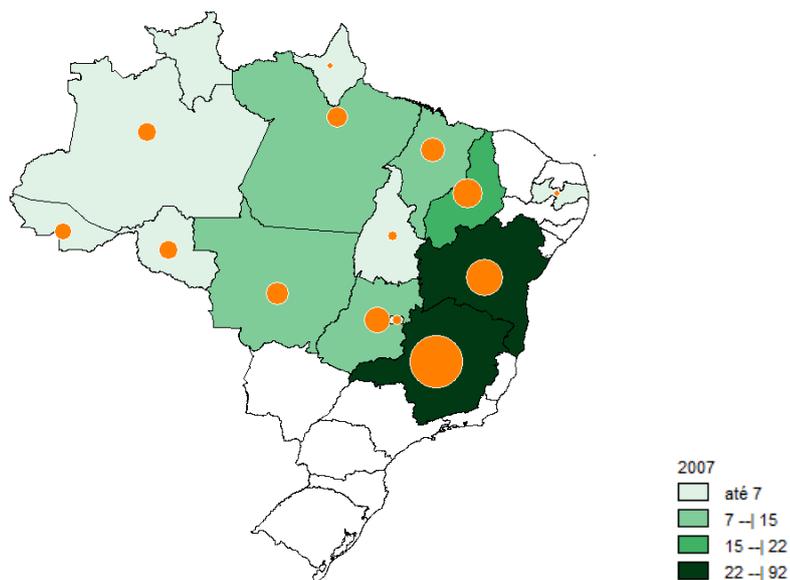
Fonte: Elaborado pela autora.

A instituição que possui maior número de processos envolvidos é a Universidade Federal de Uberlândia, com 52 processos, seguido pela Universidade Federal da Bahia, com 51, e depois pela Universidade Federal do Piauí, com 42, sendo essas três as IFES que mais surgiram na pesquisa como integrantes do polo passivo das ações judiciais, considerados todos os processos analisados. De fato, em 2007 a UFBA apareceu com mais demandas judiciais, enquanto em 2012 a mais requerida foi a UFPI e em 2017 a UFU possuiu maior quantidade de processos.

Destaca-se que apenas uma instituição que apareceu nos processos do ano de 2007 não apareceu nos demais anos: a Universidade Federal Rural da Amazônia. Se comparadas com 2017, são 12 instituições a mais envolvidas em ações judiciais, indicando que, provavelmente, o acesso à justiça está alcançando mais lugares.

Cabe ressaltar que a Universidade Federal do Oeste da Bahia e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia foram criadas em datas mais recentes (em 2005), se comparadas às demais universidades, o que justifica o aparecimento de processos somente a partir de 2012. Destaca-se ainda que a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará foi criada em decorrência do Reuni, o que fortalece a hipótese de que a implementação do Reuni pode ter contribuído para fomentar o processo de judicialização do ensino superior. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, promoveu o aumento do número de vagas, docentes e matrículas oferecidas nas universidades federais, podendo ser um dos fatores que contribuiu para o aumento da judicialização no âmbito do ensino superior.

Figura 5 – Frequência de IFES envolvidas, por estado – 2017

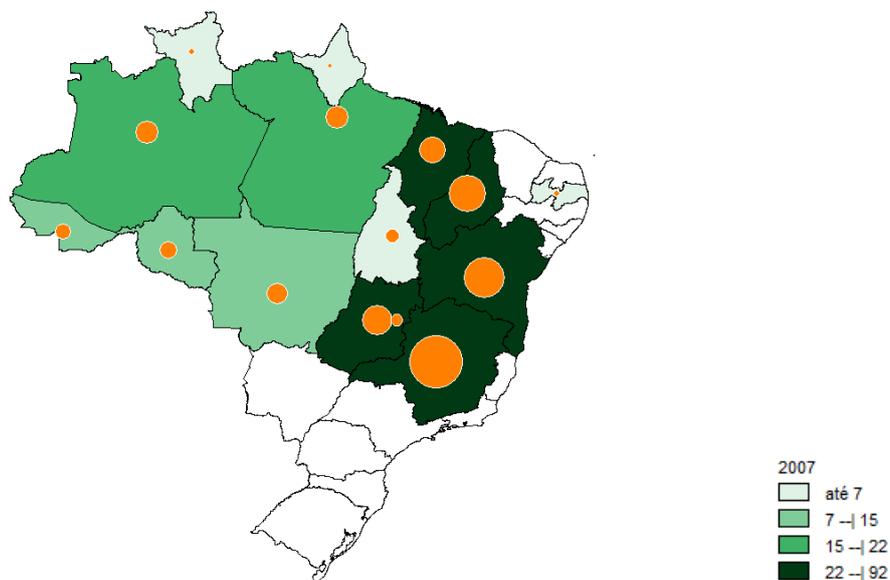


Fonte: Elaborado pela autora.

Entre as dez universidades com maior envolvimento em ações judiciais, Minas Gerais é o único estado que apresenta duas, a UFU e a UFMG. No entanto, por ser o estado com maior número de universidades federais do país (11), também possui mais probabilidade de apresentar maior quantidade de processos, como de fato acontece em todos os anos da análise.

Em termos totais, obteve-se a seguinte distribuição geográfica:

Figura 6 – Frequência de IFES envolvidas, por estados – Total



Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se que os estados com maior concentração de processos nos anos analisados foram Minas Gerais, Bahia, Piauí, Goiás e Maranhão, todos com mais de 20 processos. No entanto, Minas apresentou mais de 90, valor consideravelmente maior que o segundo estado (Bahia), que apresentou 56 processos no total. Assim, percebe-se que Minas Gerais é o estado que apresenta maior envolvimento da justiça na educação, o que indica o estado como prioritário na busca por soluções administrativas por parte das instituições de ensino superior junto aos requerentes, a fim de evitar a judicialização excessiva, tendo em vista a frequência de ações judiciais presentes no estado.

Ressalva-se que alguns institutos federais de educação foram colhidos na pesquisa, a partir do ano de 2012. Conforme explicado anteriormente, o filtro aplicado na colheita de dados permitiu que tais instituições aparecessem. Optou-se por mantê-los na base de dados por tratarem de processos que envolvem a educação superior pública. Tais institutos, que já existiam com outros nomes, foram estruturados pela Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os institutos federais em todo o país. O mesmo aconteceu com uma universidade estadual.

5.3.3 Provimentos judiciais

Optou-se por analisar os provimentos em 1ª e 2ª instâncias de forma conjunta, de modo a possibilitar a comparação entre as decisões dos juízes de primeiro grau com as decisões colegiadas proferidas pelo Tribunal, obtendo-se os seguintes resultados, referentes às demandas ajuizadas:

Tabela 9 – Provimento das decisões judiciais

Sentenças		Acórdãos				
2007	Providas	38	Confirmatórios	28	Denegatórios	10
	Não providas	17	Confirmatórios	11	Denegatórios	6
2012	Providas	84	Confirmatórios	75	Denegatórios	9
	Não providas	33	Confirmatórios	21	Denegatórios	12
2017	Providas	121	Confirmatórios	115	Denegatórios	6
	Não providas	31	Confirmatórios	20	Denegatórios	11

Fonte: Elaborado pela autora.

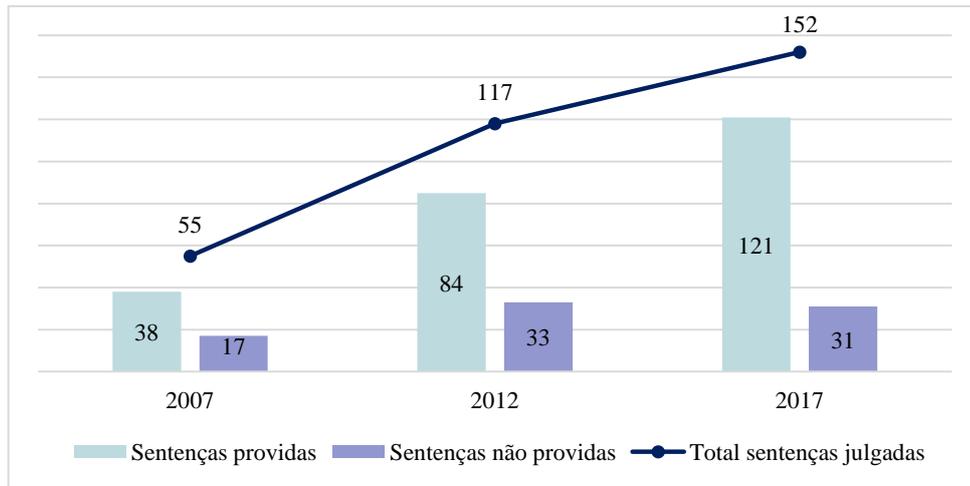
Da tabela acima, percebe-se que, em 2007, foram concedidas 38 decisões judiciais favoráveis aos demandantes pelos juízes de primeiro grau, sendo destas 28 confirmadas pelo Tribunal e 10 negadas. Esses valores mostram que cerca de 74% das decisões favoráveis em 1ª instância foram confirmadas em 2ª instância. Em relação às decisões julgadas improcedentes na 1ª instância, no total de 17, 11 foram mantidas e 6 foram reformadas. Assim, na 2ª instância foram atendidos 34 pleitos dos demandantes e negados 21, o que representa 62% e 38%, respectivamente, das ações julgadas nesse ano.

Observa-se que, em 2012, foram 84 sentenças com decisões positivas aos requerentes, sendo 75 confirmadas em 2ª instância e nove reformadas para denegar a solicitação ao demandante. Esse valor demonstra que 89% das decisões julgadas procedentes em 1ª instância foram confirmadas, enquanto cerca de 10% foram negadas. Em relação aos processos não concedidos em 1ª instância (33), a taxa de confirmação pelo TRF-1 foi de 64% (21 processos), reformando 12 processos para beneficiar o requerente. Assim, na 2ª instância obteve-se um total de 87 ações atendidas e 30 negadas aos requerentes.

Já em 2017, foram 121 ações julgadas procedentes pelos juízes de primeiro grau, sendo que 115 foram mantidas pelo TRF-1, totalizando 95% dos processos com sentenças de 1ª instância favoráveis aos demandantes confirmadas. Esse alto percentual de confirmação pode levantar a hipótese da jurisprudência já estar mais consolidada em relação à educação superior, o que direciona a atuação de todos os magistrados, inclusive os de 1º grau, deixando-os mais seguros em relação à sua atuação nesta área, demandando investigações mais aprofundadas para que se confirme tal hipótese. As ações que não foram providas em 1ª instância somaram 31, sendo que 20 foram mantidas e 11 revertidas em benefício do requerente. Assim, foram atendidos 126 pleitos dos demandantes e negados 26.

Constata-se que, em todos os anos, as sentenças favoráveis são mais frequentes que as sentenças desfavoráveis, sendo cada vez maior a diferença entre sentenças providas e não providas, alcançando o ápice em 2017, quando apenas 20% do total de processos analisados apresentou decisão judicial desfavorável ao demandante, conforme é possível visualizar através do Gráfico 10.

Gráfico 10 – Sentenças em relação à quantidade total de processos



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, o que se percebe é um crescimento na taxa de concessão das demandas judiciais pelos magistrados à medida que a quantidade de processos também aumenta, o que não necessariamente implica dizer que há uma relação entre ambos. Como consequência de tais decisões, podem ser provocados questionamentos quanto à intervenção judicial na autonomia universitária das instituições, uma vez que pela Constituição as universidades “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 1988). Durham (2005), no entanto, aponta que a presença da autonomia no corpo constitucional permite a inclusão da esfera jurídica no debate universitário.

Uma vez que o objetivo do presente trabalho é explorar e descrever o fenômeno, não se pretende aqui trazer explicações para as causas da ocorrência do mesmo, mas sim reconhecer seu perfil no campo estudado. Porém, a título de levantamento de hipóteses, pode-se sugerir que um dos fatores que causaram tal crescimento de aprovações pode ser consequência da profissionalização dos advogados atuantes nos processos, com mais experiência na área e mais conhecimentos quanto aos procedimentos envolvidos na judicialização da educação superior. As decisões dos juízes de primeiro grau foram:

Tabela 10 – Sentenças proferidas

Total de Sentenças	
Providas (favoráveis aos solicitantes)	243
Não providas (desfavoráveis aos solicitantes)	81

Fonte: Elaborado pela autora.

Além do total de provimentos ser três vezes maior que o total de não provimentos, entre as 81 sentenças não providas pelos juízes federais, 29 (36%) foram reformadas para favorecer o demandante na 2ª instância.

Em relação aos acórdãos proferidos, obteve-se o comportamento demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11 – Acórdãos proferidos

Total de acórdãos	
Providos (favoráveis aos solicitantes)	247
Não providos (desfavoráveis aos solicitantes)	77

Fonte: Elaborado pela autora.

O total de decisões favoráveis é similar ao que acontece na 1ª instância, sendo ainda maior na 2ª. Interessante observar que a proximidade de valores se deu mesmo com a reforma de 54 sentenças exaradas pelos juízes 1º grau, de forma que 25 acórdãos negaram direitos concedidos anteriormente e 29 concederam aos requerentes direitos que haviam sido negados. Esses valores demonstram que em 16% das ações judiciais houve alteração de entendimento entre a 1ª e 2ª instâncias.

Ressalta-se, no entanto, que as sentenças reformadas pelo TRF-1 para denegar o direito pleiteado (anteriormente concedido) pode trazer danos irreparáveis, uma vez que voltar à situação anterior ao ajuizamento do processo, que pode durar anos, pode causar prejuízos irreversíveis no âmbito escolar dos cidadãos. A título de exemplo, pode-se citar o caso de um mandado de segurança que teve a segurança concedida pelo juiz em 2010 determinando à UFG que classificasse o autor na lista de aprovados do curso de medicina, sendo em 2012 reformada por acórdão do TRF-1, que negou a segurança e reformou a sentença. Cabe ressaltar que as revisões de entendimento favoráveis aos demandantes por parte do Tribunal foram diminuindo ao longo do tempo.

Dessa forma, é possível observar certa tendência à concessão de direitos demandados judicialmente, apontando para a confirmação do que já afirmou Ximenes (2016) sobre a resposta positiva que normalmente o cidadão obtém do Judiciário. Reforça esse argumento o fato de o índice dos acórdãos que confirmam as sentenças não favoráveis aos requerentes (cerca de 65%) ser menor do que aqueles que confirmam as sentenças favoráveis

(aproximadamente 89%), evidenciando que o próprio Tribunal tende a beneficiar os autores dos processos.

Diante do exposto, percebe-se que este item é o que mais demonstra a ocorrência da judicialização da educação superior, visto que são tomadas decisões pelos magistrados no âmbito das universidades federais, possuindo na maior parte das vezes entendimentos contrários ao que previu a administração, uma vez que a maioria das decisões são favoráveis aos demandantes e contrárias às instituições. Considerando que a justiça é capaz de garantir direitos não alcançados por meio das instâncias administrativas tradicionais, evidencia-se, conforme assinalam Barreiro e Furtado (2015), a busca pelo Judiciário como uma nova alternativa para o alcance das necessidades dos cidadãos. No entanto, apesar do Poder Judiciário possuir um papel determinante na materialização de direitos sociais (BARROSO, 2009b), levantam-se questionamentos quanto à autonomia universitária, pois já é complexa a tarefa dessas instituições em atender às demandas sociais de aprendizado respeitando a autonomia universitária, conforme ressalta Costin (2017), portanto indaga-se se a presença da justiça facilita a execução de tais tarefas ou contribui para torná-las ainda mais complexas.

5.3.4 Duração

Optou-se por analisar as datas de autuação dos processos, da sentença e a do acórdão de forma conjunta, com o objetivo de comparar o tempo de tramitação dos processos até o seu julgamento em cada uma das instâncias. O tempo de julgamento dos processos pelos juízes de 1ª instância possui a seguinte distribuição, apresentada na Tabela 12.

Tabela 12 – Tempo para julgamento em 1ª instância

Julgamento das sentenças (em anos)	Ano do Acórdão			
	2007	2012	2017	Total
0 ---1	48	95	100	243
1 ---2	6	18	42	66
2 ---3	0	3	7	10
3 ---4	1	1	1	3
4 ---...	0	0	2	2
Total	55	117	152	324

Fonte: Elaborado pela autora.

Constata-se que, em todos os anos da amostra analisada, a maior parte das decisões de 1ª instância são exaradas dentro de um ano a partir do momento em que a ação foi ajuizada. Observa-se que em 2007 esse tempo de duração ocorreu em 87% dos processos, enquanto em 2012 foram 81% das ações e em 2017 essa duração se deu em 65% dos casos. Esses dados sugerem que o prazo de julgamento das sentenças tende a ser mais longo com o passar dos anos, ideia corroborada pelos dados de 2007 e 2012, que mostram que nenhum dos processos julgados em 1ª instância tiveram suas decisões proferidas após 4 anos da autuação dos mesmos, o que passa a ocorrer em 2017 (dois processos).

Já em relação à 2ª instância, observou-se o seguinte tempo de duração para julgamento, a partir do início do ajuizamento do processo:

Tabela 13 – Tempo para julgamento em 2ª instância

Julgamento dos Acórdãos (em anos)	Ano do Acórdão			
	2007	2012	2017	Total
0 ----1	9	2	1	12
1 ----2	21	22	25	69
2 ----3	18	34	37	89
3 ----4	2	32	25	59
4 ----...	5	27	64	96
Total	55	117	152	324

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desses números, percebe-se que, entre os acórdãos julgados em 2007, a maioria (38%) possuiu duração de um a dois anos até o julgamento do acórdão pelo Tribunal. Com relação aos acórdãos julgados em 2012, a maior parte das ações teve duração de dois a três anos, o que representa 29% dos processos. Já entre os acórdãos de 2017, a maior parte foi julgada pelo TRF-1 em quatro anos (42%).

Em relação aos acórdãos de 2007, houve nove processos julgados em menos de um ano, enquanto em 2012 foram dois e em 2017 foi apenas um. Ainda, em 2007 apenas cinco ações foram julgadas após quatro anos de seu início, ao passo que em 2012 foram 27 e em 2017 houve 64 ações com esse tempo de duração. Esses dados apontam que nos anos mais recentes as ações tendem a demorar mais para serem julgadas em 2ª instância, indicando que a

tramitação dos processos na justiça esteja ocorrendo de forma mais lenta, conforme já verificado nos julgamentos de 1ª instância.

Assim, observa-se que os processos julgados mais recentemente possuem tendência de serem mais antigos em comparação às ações julgadas em 2007, tanto em 1ª como em 2ª instância, o que pode ser decorrente da maior quantidade de processos com os quais o Judiciário tem que lidar atualmente.

Complementando essa análise, foi calculada a média e a mediana de tempo das ações analisadas e identificado o tempo mínimo e máximo em cada um dos anos, conforme tabelas abaixo. Referente à primeira instância, obteve-se os resultados exibidos na Tabela 14.

Tabela 14 – Duração entre início e julgamento em 1ª instância (em anos)

Ano do julgamento	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
2007	0,54	0,38	0,08	3,50
2012	0,66	0,54	0,02	3,04
2017	0,88	0,59	0,04	5,89

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados sugerem que o tempo de duração até o julgamento está aumentando com o passar dos anos, conforme indica os valores da média e mediana. No entanto, para os três anos analisados a média de duração de julgamento no 1º grau permanece abaixo de um ano, conforme já observado anteriormente. Outra informação obtida dos dados acima diz respeito ao tempo máximo de duração, ocorrendo o julgamento em 2017 de processo ajuizado há quase 6 anos, cerca do dobro da duração máxima apresentada nos anos anteriores.

Em relação ao tempo decorrido desde o início do processo até o julgamento em 2ª instância, foi observado o seguinte comportamento, conforme Tabela 15.

Tabela 15 – Duração entre início e julgamento em 2ª instância (em anos)

Ano do julgamento	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
2007	2,22	1,93	0,53	9,98
2012	3,32	3,01	0,81	15,17
2017	3,99	3,56	0,87	12,25

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se que o tempo de duração até o julgamento em 2ª instância aumentou no período (conforme indica os valores da média e mediana), chegando em 2017 a quase quatro anos em média e com mais de 50% dos processos sendo julgados após 3,5 anos. O tempo máximo de duração, ao contrário do que ocorreu na 1ª instância, foi em 2012, alcançando mais de 15 anos. Considerando que, de forma geral, os cursos de graduação possuem quatro anos de duração, processos judiciais que levam esse período de tempo (ou mais) podem causar a perda da ação por decurso de tempo, pois, uma vez que há a possibilidade de o demandante já ter acabado o curso, e a fim de evitar maiores prejuízos para as partes envolvidas, não há outra opção para o Tribunal, a não ser prover o pedido requisitado, simplesmente porque a demanda já se exauriu.

Em casos similares, quando o requerente realiza parte do curso por força de decisão judicial, liminar ou sentença, ainda que o Tribunal possua entendimento divergente da decisão do juiz de 1º grau que concedeu o direito, o prejuízo para a reversão da decisão é maior, tanto para o estudante como para a instituição. Esses casos são chamados de situações fáticas consolidadas, que, baseadas na teoria do fato consumado⁵, ocorrem quando se torna inviável a desconstituição dos atos já praticados, devido aos prejuízos que o desfazimento destes atos pode trazer aos envolvidos. Assim, essa demora de julgamento por parte do Poder Judiciário pode levar ao desperdício de recursos públicos, uma vez que o processo que está em andamento pode não ser mais viável de julgamento pelo decurso do tempo.

A título de exemplo, cita-se acórdão proferido em 2017 que, apesar de expressamente não concordar com a decisão de 1ª instância que julgou o pedido procedente, confirmou-a por já estar consolidada situação de fato (matrícula de estudante) desde o julgamento da sentença em 2011, uma vez que sua desconstituição poderia causar prejuízos para a própria instituição.

Em 2007, foram identificados sete processos nos quais foi aplicada a teoria do fato consumado, em que o Tribunal julgou procedente a ação em razão do decurso de tempo e pela consequente inviabilidade de desfazer a decisão judicial anteriormente concedida. Em 2012, 21 processos foram identificados e em 2017, 63 processos nos quais houve a aplicação da teoria, situação que pode possuir relação com o tempo de demora para julgamento dos processos, representando 42% dos processos julgados com base nesse fundamento no ano de 2017. Cabe ressaltar que não necessariamente há a discordância do relator do acórdão quanto à decisão do juiz federal de 1º grau, apesar de existirem casos em que o TRF explicitamente

⁵ A teoria é evocada para “preservar a confiança na situação jurídica de fatos que se consolidaram no tempo” (SANTOS, 2013, p. 2).

não concorda com a sentença do juiz, no entanto, mantém a decisão para proteger o impetrante de maiores prejuízos.

Diante do exposto, constata-se que a tendência é de que os processos ajuizados no intuito de garantir direitos relativos ao ensino superior passem a demorar cada vez mais tempo para serem julgados, pois, na amostra analisada, o ano mais recente é o que possui processos mais antigos e tempo de duração média maior.

5.3.5 Tipo de advogado

O advogado atuante junto ao requerente da ação judicial pode ser um advogado particular ou defensor público. No entanto, as ações ajuizadas contra as IFES também podem ocorrer por iniciativa do Ministério Público, a quem compete atuar como uma espécie de defensor da sociedade, conforme apontam Mendes, Falcão e Furtado (2013), uma vez que o órgão possui a responsabilidade de ingressar em juízo para solicitar direitos coletivos.

A própria lei delimita os perfis de atuação dos tipos de advogados. O advogado atuante junto ao requerente da ação judicial pode ser um advogado particular, contratado pelo autor do processo, ou defensor público, servidor que atua na Defensoria Pública e a quem cabe prestar orientação jurídica e defender os necessitados, na forma da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Ainda, a ação pode ter sido iniciada pelo Ministério Público, no caso das ações civis públicas, que visam promover, entre outras medidas, a reparação de danos a interesses coletivos. Em relação ao direito à educação, é por intermédio dessas ações que o MP pode intervir efetivamente (MENDES; FALCÃO; FURTADO, 2013).

Dessa forma, em relação aos advogados atuantes nos processos analisados, observou-se a seguinte atuação, demonstrada na Tabela 16.

Tabela 16 – Tipos de advogados

	2007	2012	2017	Total
Advogado Particular	51	81	112	244
Defensor	2	32	36	70
Ministério Público	2	4	4	10
Total	55	117	152	324

Fonte: Elaborado pela autora.

Torna-se evidente o crescimento da atuação da Defensoria Pública, que contava com 2 processos no ano de 2007, passando a atuar em 32 no ano de 2012 e posteriormente em 36 ações. A atuação dos profissionais particulares também apresentou crescimento em todos os anos, ainda sendo os representantes mais importantes nos processos ajuizados contra as instituições federais de ensino superior. No entanto, a análise do quadro acima demonstra que a importância de contratação de advogados particulares foi decrescendo ao longo dos anos analisados, uma vez que em 2007 estes profissionais representavam 93% das demandas ajuizadas, situação que não mais existiu nos demais anos analisados, com 69% de atuação destes em 2012 e 74% em 2017.

Assim, apesar da maioria dos processos permanecerem a advogados particulares, a atuação da Defensoria cresceu substancialmente, sugerindo que os cidadãos que antes não tinham acesso à justiça, agora passam a ter o auxílio do órgão para buscar seus direitos judicialmente. A maior parte das ações nas quais há ação dos defensores públicos tratam dos sistemas de cotas, representando 53% do total de processos ajuizados via Defensoria, conforme demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17 – Assuntos demandados via Defensoria

Assuntos tratados pela Defensoria				
	2007	2012	2017	TOTAL
Sistema de cotas		22	15	37
Matrícula	1	5	14	20
Diploma		4		4
Transferência	1		2	3
Reintegração corpo discente		1	2	3
Processo seletivo			3	3
Total	2	32	36	70

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa atuação está em consonância com as prerrogativas do órgão, definidas pela Lei Complementar n. 80/1994, sendo o responsável pela defesa judicial dos necessitados, o que reforça o argumento de que o acionamento do Judiciário se justifica pelos anseios de justiça

(AMARAL, 2012b). Também em 2012, ano da publicação da chamada Lei de cotas, foi o ano em que houve o auge de processos sobre o tema.

Esse resultado corrobora o argumento de Vianna *et al.* (2014), que apontam que a democratização do acesso à justiça é um dos fatos mais claros da presença do direito no mundo contemporâneo. Barreiro e Furtado (2015) também destacam o acesso à justiça como fundamental para o tratamento do fenômeno da judicialização, ressaltando que o Judiciário apenas “entra em cena” (no tocante às políticas públicas) porque é demandado por um cidadão ou representante. Nesse caso, tais representantes atuam para defender os hipossuficientes, nos termos do inciso LXXIV do art. 5º. da Constituição Federal, que garante assistência jurídica integral e gratuita por parte do Estado para os que comprovarem insuficiência de recursos.

Já as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público não possuíram destaques em termos de quantidade na amostra de processos analisada, o que levanta questionamentos quanto ao papel essencial atribuído ao órgão pelos autores (CARVALHO; LEITÃO, 2010; OLIVEIRA, 2011; FELDMAN; SILVEIRA, 2017) ao fenômeno da judicialização. Do total de ações analisadas, as que foram ajuizadas pelo MP representam apenas 3%. No entanto, ainda que poucas, sua atuação cresceu nos anos recentes, passando de dois processos em 2007 para quatro nos anos posteriores. Percebe-se também que os assuntos tendem a se repetir, sendo a atuação do Ministério Público focada na cobrança de taxas, processos seletivos e expedição de diplomas, conforme demonstra-se na Tabela 18.

Tabela 18 – Assuntos demandados pelo Ministério Público

Assuntos tratados pelo MP				
	2007	2012	2017	Total
Diploma		3	1	4
Processo seletivo	1	1	1	3
Cobrança de taxas	1		2	3
Total	2	4	4	10

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação aos advogados particulares, estes atuaram em todos os assuntos e a quantidade de ações mostrou-se crescente nos anos analisados, evidenciando que a atuação de particulares ainda é a mais presente nos processos judiciais sobre educação, o que fortalece o

argumento de que o ingresso na justiça privilegia quem dispões de mais recursos, sugerindo que a judicialização pode aprofundar as desigualdades que ocorrem no acesso às políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015). Ressalta-se, porém, que a atuação da Defensoria tem ganhado mais espaço nas ações judiciais envolvendo ensino superior.

Assim, cabe destacar como se deram os julgamentos pelo TRF, por tipo de advogado envolvido nas ações, conforme demonstrado na Tabela 19.

Tabela 19 – Acórdãos julgados pelo TRF por tipo de advogado

Acórdãos TRF por tipo de advogado			
	Procedente	Não procedente	Total
Ministério Público	6	4	10
Defensoria Pública	55	15	70
Particular	186	58	244
Total	247	77	324

Fonte: Elaborado pela autora.

Em todos os tipos de advogados atuantes percebe-se a tendência de confirmação à solicitação do requerente por parte do Tribunal, conforme já percebido nas seções anteriores. Observa-se que, apesar da maioria dos casos terem sido julgados procedentes pelo TRF, o Ministério Público é o que teve percentualmente o menor índice, com 60%, enquanto os defensores e advogados alcançaram patamares acima de 70%. Assim, uma vez que ao órgão cabe a defesa dos direitos coletivos e este é o que contém menor percentual de ações exitosas, observa-se que os advogados, que pleiteiam direitos individuais para seus clientes, sejam públicos ou particulares, estão sendo mais bem sucedidos em garantir suas demandas, havendo mais êxito em ações de caráter individuais do que coletivas.

No entanto, faz-se uma importante ressalva quanto à atuação do MP, pois embora seja o ator com participação e ações providas quantitativamente inferiores, as ações civis públicas propostas pelo órgão podem causar impactos em uma quantidade maior de pessoas, uma vez que “buscam um bem jurídico de natureza coletiva que pertence a um grupo ou comunidade” (OLIVEIRA, 2011, p. 88). Como exemplo cita-se o caso em que foi julgado procedente o pedido do MPF de cessar cobranças de valores a título de taxas de inscrição em cursos de extensão e instrumentais oferecidos pelas IES envolvida, garantindo o direito de acesso aos cursos de forma integralmente gratuita a todos os alunos que desejarem de matricular nos

referidos cursos. Essa atuação difere primordialmente dos demais advogados envolvidos na judicialização da educação, uma vez que “o Ministério Público assume o papel de preservar os valores democráticos” (OLIVEIRA, 2011, p. 85), ao contrário das ações de caráter individual, por meio das quais “a crítica da desigualdade social toma corpo dentro da judicialização das políticas públicas” (BARREIRO; FURTADO, 2015, p. 307).

5.4 Síntese dos Resultados

A fim de sintetizar os resultados encontrados nesta pesquisa, apresenta-se o quadro-resumo abaixo, por meio do qual os resultados encontrados e as hipóteses levantadas na pesquisa são relacionados com a literatura referente à judicialização revisada.

Quadro 6 – Quadro-resumo dos resultados

Resultado/hipótese	Autores(as) relacionados(as)	Argumento dos(as) autores(as)
Tendência de aumento da judicialização da educação superior no período analisado	Sieder, Schjolden e Angell (2005)	Decisões de interpretação constitucional estão sendo cada vez mais tomadas pelos Tribunais
	Machado e Dain (2012)	É crescente a judicialização nas políticas públicas brasileiras (destacam o campo da saúde)
A presença da justiça no âmbito das políticas públicas educacionais tem aumentado	Bucci (2009b)	A concretização do direito constitucional à educação está cada vez mais submetida à interpretação do Judiciário
Pode ter ocorrido o ápice de processos em 2017, sugerindo que as IFES já são capazes de prever soluções administrativas para evitar a judicialização	Sieder, Schjolden e Angell (2005)	À medida que argumentos legais são levados em consideração nos processos políticos, os atores se tornam mais sintonizados com as ações, ou possíveis ações, do Judiciário
Percebe-se a necessidade de incluir o Poder Judiciário como ator participante das políticas públicas	Barreiro e Furtado (2015)	Elaboraram uma proposta do ciclo de políticas públicas judicializado, com a inclusão das ações do Poder Judiciário, causando alterações no ciclo tradicional
	Secchi (2017)	O Judiciário possui papel protagonista no processo de políticas públicas (notadamente a Lei de Cotas)
Temas inéditos têm sido levados ao Judiciário	Ximenes (2016)	Há aumento de temas estranhos ao Judiciário

Embora não tão evidente, existe um impacto orçamentário causado pelas decisões judiciais no âmbito do ensino superior	Barroso (2009b)	As decisões judiciais podem provocar impactos orçamentários
	Wang <i>et al.</i> (2014)	O Judiciário brasileiro desconsidera o impacto orçamentário que uma decisão judicial pode causar
	Valle (2016)	A destinação de valores a uma ação significa a diminuição do montante destinada a outros serviços públicos
A inserção de novas políticas públicas pode fomentar os processos de judicialização	Secchi (2017)	O Judiciário desempenha papel importante no processo de implementação das políticas públicas
Os assuntos tendem a variar com o fortalecimento das políticas públicas e dos direitos sociais	Amaral (2011)	Quanto maior a democratização do ensino superior, maior será a participação judicial neste nível educacional
Os cidadãos buscam a efetivação de direitos através do acionamento judicial	Amaral (2012b)	Os direitos não foram garantidos de forma natural
	Barroso (2009b)	O Poder Judiciário possui um papel determinante na materialização de direitos sociais
O Judiciário pode estar provocando uma intervenção na autonomia universitária das instituições	Durham (2005)	A presença da autonomia no corpo constitucional permite a inclusão da esfera jurídica no debate universitário
Observa-se tendência à concessão de direitos demandados judicialmente	Ximenes (2016)	O cidadão geralmente obtém resposta positiva do Judiciário
A atuação da Defensoria na judicialização da educação foi crescente	Vianna <i>et al.</i> (2014)	A democratização do acesso à justiça é um dos fatos mais claros da presença do direito no mundo contemporâneo
	Barreiro e Furtado (2015)	O acesso à justiça é fundamental para a compreensão da judicialização
	Amaral (2012b)	O acionamento do Judiciário se justifica pelos anseios de justiça
A maioria dos processos é ajuizada por advogados particulares	Barreiro e Furtado (2015)	A judicialização pode aprofundar as desigualdades que ocorrem no acesso às políticas públicas
Atuação do Ministério Público é menor em quantidade, mas pode causar impacto em uma quantidade maior de cidadãos	Oliveira (2011)	As ações civis públicas buscam um bem jurídico de natureza coletiva, assumindo o papel de preservar os valores democráticos

Fonte: Elaborado pela autora.

6. CONCLUSÃO

Com o objetivo de descrever a judicialização de políticas públicas no âmbito do ensino superior público, o presente trabalho conduziu pesquisa exploratória e descritiva que investigou as características do fenômeno e como este afeta a educação superior pública.

Para isso, primeiramente foi realizada uma revisão da produção acadêmica sobre o tema da judicialização, com foco no cenário brasileiro, utilizando a abordagem proposta por Michel (2009) de busca pelo estado da arte sobre o tema. Como resultado da revisão bibliográfica obtiveram-se as lacunas atuais da pesquisa sobre o tema, possibilitando definir direcionamentos para o presente estudo. Constatou-se o caráter multidisciplinar do fenômeno, com pesquisas nas áreas de ciências sociais, saúde, direito, ciência política, entre outras. No entanto, foram observados poucos estudos relacionados ao tema nas políticas públicas educacionais, principalmente se comparado à área da saúde.

Posteriormente, foi conduzida pesquisa empírica, com dados colhidos de processos judiciais que envolvem instituições de ensino superior públicas, buscando investigar a judicialização nesse âmbito e descrever o fenômeno através de propriedades e características identificadas a partir da análise dos processos.

Com os resultados da pesquisa empírica, verificou-se que houve crescimento da judicialização da educação entre 2007 e 2017, inclusive com o aumento do patamar observado entre os anos de 2010 e 2011, que ultrapassou a quantidade de 100 processos anuais, não diminuindo mais desse patamar ao longo dos anos analisados, corroborando assim a expectativa inicial de que houve um aumento do número de ações judiciais envolvendo instituições de ensino superior.

A literatura atribui o aumento da judicialização nas políticas públicas às constituições abrangentes e permeadas de direitos fundamentais e sociais, promovendo um rearranjo entre os Poderes, de forma a incluir o Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas (CARVALHO, 2009; VIANNA et al., 2014). Levanta-se também como causas desse processo os mecanismos de *checks and balances* previstos no equilíbrio dos Poderes nas democracias contemporâneas, podendo também ser visto como consequência da revisão judicial prevista na Constituição (BARREIRO; FURTADO, 2015; MONTEIRO; RAVENA; CONDE, 2013). No entanto, o desenho constitucional que faz com que o Judiciário tenha a última palavra, conforme aponta Medeiros (2011), mesmo em se tratando de políticas formuladas e executadas pelos demais Poderes, favorece a atuação judicial em processos nos quais não havia previsão de sua atuação, como é o caso da educação superior, demandando em alguns

casos um rearranjo no ciclo de políticas públicas a partir do momento em que ocorre a intervenção judicial.

A pesquisa evidenciou que a presença da justiça tem se tornado cada vez mais comum na efetivação da política pública educacional. Percebeu-se, no entanto, que o último ano da pesquisa apresentou decréscimo da judicialização da educação, o que demonstra a necessidade da continuidade do estudo ao longo dos próximos anos, a fim de avaliar se este foi um ano atípico ou se o fenômeno passará a apresentar a tendência de arrefecer-se, o que pode se dar em decorrência do aperfeiçoamento das próprias instituições, que podem estar agindo de modo a prever e reverter possíveis ajuizamentos de ações judiciais. Ressalta-se desde já os desafios encontrados em estudos descritivos, que não permitem explicar o porquê do comportamento divergente do último ano de análise, em comparação com os demais anos pesquisados.

Com a análise das características obtidas das ações judiciais, observou-se que o assunto mais recorrente é o que trata de matrículas nas instituições. Esse tema, juntamente com outros assuntos (“Sistema de cotas”, “Transferência”, “Processo seletivo” e “Reintegração ao corpo discente”), permite deduzir que a maior parte das ações se referem a procedimentos para ingresso ao corpo discente das instituições. No entanto, observa-se que houve um aumento na variedade de assuntos tratados pela justiça, inclusive em questões mais ligadas às atividades docentes, como abono de faltas e avaliações, reforçando a ideia inicial de que haveria diversificação de temas nos anos mais recentes, uma vez que o Judiciário está sendo cada vez mais chamado a decidir sobre temas inéditos.

Percebeu-se também que a implementação de outras políticas públicas no âmbito da educação pública superior contribui para fomentar o fenômeno, conforme foi observado quando houve aumento do número de ações judiciais após a promulgação da Lei de Cotas, em 2012, confirmando a descrição de Leon (2014) acerca da judicialização se tratar de um fenômeno que consiste em novos direitos ou novas dimensões da vida social que afetam um direito.

Constatou-se ainda que a maioria dos processos tem pedidos julgados procedentes, tanto pelos juízes de primeira instância como pelo TRF-1, o que demonstra o papel relevante do Judiciário acerca do reconhecimento de direitos (XIMENES, 2016). Nesse sentido, é possível afirmar que a judicialização configura-se como uma ferramenta de garantia de direitos sociais. No entanto, levantam-se questionamentos acerca do caráter individual dos processos judiciais, que não conferem direitos abrangentes e coletivos, mas sim benefícios

particulares. Cabe ressaltar que as ações interpostas pelo Ministério Público possuem natureza coletiva, no entanto a presente pesquisa identificou apenas 3% do total de ações analisadas que foram ajuizadas pelo MP. Ressalva-se, porém, que, apesar da baixa quantidade, as ações ajuizadas pelo MP podem causar impactos a uma quantidade maior de pessoas, não sendo possível concluir que tais ações tenham pouca importância.

Esse resultado acerca dos provimentos judiciais também sugere que é possível haver uma interferência excessiva do Poder Judiciário na autonomia universitária, uma vez que o planejamento interno das instituições, incluindo previsões orçamentárias e financeiras, pode ser afetado após a atuação judicial modificando ações já executadas pelas universidades. Nesse sentido, confirma-se a preocupação de Ranieri (2005) de que as alterações nas normas educacionais tendem a ser interpretadas pelo Judiciário das mais diversas formas, o que pode gerar uma tensão entre as competências institucionais de cada órgão, uma vez que o entendimento judicial frequentemente difere do administrativo. Destaca-se, no entanto, que as universidades também possuem papel ativo na judicialização da educação, uma vez que esta pode se dar pela inefetividade das instituições.

A pesquisa também evidenciou que os processos judiciais têm demorado mais tempo para julgamento, o que pode ser prejudicial aos envolvidos, tanto aos autores, que podem ter decisões favoráveis revertidas após longo prazo de concessão e usufruto do direito, como às instituições, que muitas vezes já despenderam recursos e terão que refazer atos administrativos para reversão da situação atual. Vale ressaltar que cerca de 16% das decisões foram reformadas na 2ª instância, situação que, somada à demora no julgamento, pode gerar um impacto negativo ainda maior.

Observou-se, ainda, que os advogados particulares atuam na maioria dos processos, porém foi identificada crescente participação da Defensoria Pública, principalmente em temas ligados aos sistemas de cotas, o que demonstra que a justiça vem alcançando cada vez mais os hipossuficientes da sociedade. Tal resultado suporta o pressuposto levantado pela literatura de que o acesso à justiça conferido pela Constituição pode fomentar a judicialização (BARREIRO; FURTADO, 2015; VIANNA et al., 2014).

Desse modo, a análise da judicialização de políticas públicas no âmbito do ensino superior demonstrou que a utilização da via judicial tem sido crescente e eficaz na garantia de direitos aos cidadãos, possuindo o condão de determinar a edição ou revisão de atos administrativos nas IFES, a fim de garantir os direitos pleiteados pelos requerentes. No entanto, a presente pesquisa compartilha da inquietação de Ximenes (2016) acerca da

judicialização não acarretar em transformações sociais. Bucci (2009a) já levantava a preocupação com o caráter particular do processo judicial em comparação à política pública, que é objeto de uma coletividade definida. Assim, quando direitos sociais que deveriam ser garantidos por meio de políticas públicas passam a ser assegurados por meio da via judicial pode-se considerar que há um certo tipo de individualização na concessão desses direitos, uma vez que eles não são ofertados à coletividade. Desse modo, a judicialização pode acabar por fomentar uma forma de desigualdade social nas políticas públicas.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de aprimoramento dos atos administrativos das IFES, uma vez que a forma de interpretação da lei e a sua tradução em atos administrativos tem se mostrado mais rígida que a do próprio Judiciário, o qual tem sido mais abrangente no seu entendimento da legislação, concedendo direitos que foram negados aos demandantes pela via administrativa. Partindo do pressuposto de Amaral (2012a) de que inicialmente há um desejo de se evitar soluções judiciais, a revisão de procedimento internos pode contribuir para redução da judicialização no âmbito do ensino superior. No entanto, é compreensível a resistência das instituições a flexibilizar ou rever suas normas internas, pela possibilidade de provocar efeitos inesperados em seus procedimentos administrativos, ferindo a autonomia universitária de elaborar e fazer cumprir suas próprias normas.

Como limitações encontradas neste estudo, pode-se destacar a ferramenta de busca disponibilizada pelo site do TRF-1, uma vez que não há certeza de que todos os processos de fato se encontram digitalizados e disponibilizados para consulta por meio digital. Também como limitação destaca-se o termo de busca utilizado na pesquisa, que pode não abranger todos os casos que envolvem universidades federais, uma vez que o filtro da busca do *site* utiliza o campo das ementas dos acórdãos, que, por sua vez, são preenchidas pelo próprio Tribunal, ou seja, não há garantia de que o responsável pelo preenchimento incluiu o termo na ementa do acórdão.

Destaca-se, no entanto, que a presente pesquisa não possui a pretensão de esgotar o assunto no âmbito do ensino superior, mas sim contribuir para o estudo ainda incipiente do fenômeno da judicialização neste campo. A seleção de uma amostra teve por objetivo a melhor compreensão do fenômeno, não sendo possível presumir que os resultados encontrados expliquem totalmente a judicialização do ensino superior. Porém, esses resultados demonstram um perfil que pode ser utilizado como base para comparação com estudos posteriores.

Ressalta-se a importância de conhecer o fenômeno com mais profundidade, contribuindo para que as políticas públicas relativas ao ensino superior sejam mais bem formuladas, com regulamentos próprios e efetivos que possibilitem a atuação das universidades com base em sua autonomia, construindo dessa forma uma relação mais harmônica entre os Poderes e também evitando a excessiva atuação judicial no âmbito universitário.

Assim, sugere-se como agenda de pesquisa futura a continuação das medições quantitativas dos processos judiciais envolvendo universidades federais ao longo dos anos, para que seja possível inferir se a tendência é que a judicialização da educação superior diminua, conforme ocorrido no último ano pesquisado, ou se voltará a apresentar taxas crescentes. Sugere-se, ainda, que novas pesquisas realizadas sobre o tema incluam os demais Tribunais Regionais Federais, a fim de comparar seus resultados com os que foram descobertos neste estudo.

Por fim, sugere-se que o caminho a ser percorrido para pesquisas na área inclua mais pesquisas empíricas, apontado na revisão bibliométrica como minoritários quando comparados aos estudos teóricos sobre o tema, de forma a inferir na prática as características do fenômeno descrito na teoria. Sugere-se também a inclusão de entrevistas com atores envolvidos nos processos de judicialização, buscando compreender a percepção destes sobre a ocorrência do fenômeno na educação superior. Por tratar-se de fenômeno relativamente recente, ainda há um vasto campo de estudo a ser explorado envolvendo a judicialização das políticas públicas, especialmente na educação.

REFERÊNCIAS

- AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. Pesquisa em marketing. São Paulo: Atlas, 2001.
- AMARAL, C. T. do. A judicialização do ensino superior: entendimentos utilizados na fundamentação das decisões pelo Judiciário. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, XXV, 2011, São Paulo. Anais.. São Paulo: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2011.*
- AMARAL, C. T. do. O ensino superior visto pelo tribunal: argumentário e fundamentação das decisões jurisdicionais do Tribunal Regional Federal da Primeira Região no período de 1988 a 2008. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, 2012a.
- AMARAL, M. G. de. Os limites da judicialização das políticas públicas: uma análise sob a ótica do direito fundamental social à educação na realidade pós-constituição federal brasileira de 1988. *Caderno Virtual, v. 1, n. 1, 2012b.*
- ARAÚJO, A. de M.; XIMENES, J. M. O Poder Judiciário e o acesso ao ensino superior segundo as teorias substancialista e procedimentalista da Constituição. *Revista Paradigma, a. XXI, v. 25, n. 2, p. 64-82, jul/dez. 2016.*
- ASENSI, F. D. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 20, p. 33-55, 2010.*
- 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.*
- BARROSO, L. R. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas, v. 18, n. 3, p. 864-939, set./dez. 2013.*
- BARROSO, L.R. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BAUER, M; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 9. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BORGES, D. J.; ARAÚJO, M. A. D. de. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN 2001. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n.4, p. 63-76, jul./ago. 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Decreto n. 19.851 de 11 abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização tecnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.234 de 19 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 80 de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.010 de 30 de maio de 1966. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5010.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.131 de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em: 2 dez. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de processo civil. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm#art1045>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Reestruturação e expansão das Universidades Federais: diretrizes gerais. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012: Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 10 fev. 2018.

BUCCI, M. P. D. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Fórum Administrativo. Direito Público-FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 103, p.7-16, 2009a.

BUCCI, M. P. D. O art. 209 da Constituição 20 anos depois: estratégias do poder executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. Fórum Administrativo. Direito Público-FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 105, p. 48-63, 2009b.

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

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399-421, 2010.

COLLIS, J; HUSSEY, R. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em: < <https://www.cjf.jus.br/cjf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018.

COSTIN, C. Educação como política pública. *In*: MENDES, G.; PAIVA, P. Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar, p. 181-200, 2013.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n. 1, 2010.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária extensão e limites. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2005 (Documento de Trabalho).

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.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Servidores públicos Federais – Perfil 2015. Enap Estudos: Brasília, 2015.

FEREJOHN, J. Judicializing politics, politicizing law. *Law and contemporary problems*, v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade judicial do direito à educação: interfaces entre Educação e Judiciário na produção norte-americana. *Comunicações*, v. 24, n. 1, p. 203-222, 2017.

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.

HADDAD, F. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: INEP, 2008.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

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

HOWLLET, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2012. Brasília: Inep, 2013. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 18 out. 2018.

JUSTIÇA FEDERAL EM ALAGOAS. Organograma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.jfal.jus.br/institucional/organograma>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LEON, J. J. ¿ Judicialización de la educación superior?. *Calidad en la educación*, n. 40, p. 53-93, 2014.

LIMA, A. D. de; SORATTO, F. P; QUEIROZ, R. B. A judicialização da educação no Brasil: garantias constitucionais. *Anais do Sciencult*, v. 4, n. 1, p. 5-14, 2012.

LIMA, M. E. O.; NEVES, P. S. da C.; SILVA, P. B. A implantação de cotas na universidade: paternalismo e ameaça à posição dos grupos dominantes. *Revista Brasileira de Educação*, 2014.

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.

MEDEIROS, B. A. de. Ativismo, delegação ou estratégia? A relação interpoderes e a judicialização no Brasil. *In: Gestão Pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Orgs. CARDOSO JR., J. C; PIRES, R. R. C. Brasília: Ipea, 2011.

MENDES, I. M. S.; FALCÃO, L. T.; FURTADO, N. M. R. O. Atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação. *In: Encontro Nacional de Pesquisa e Extensão em Direitos humanos e fundamentais da UESC*, 2013. Anais.. UESC, 2013.

MICHEL, M. H. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

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.

NEVES, C. E. B. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. *In: SOARES, M. S. A. A educação superior no Brasil*. Porto Alegre: IESALC/UNESCO, 2002, p. 39-112.

OLIVEIRA, R. R. de A. Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, V. E. de; MARCHETTI, V. O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo. *In: Encontro Nacional da Anpocs*, 37, 2013, Águas de Lindóia. Anais.. Águas de Lindóia: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2013.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. *In: SOARES, M. S. A. A educação superior no Brasil*. Porto Alegre: IESALC/UNESCO, 2002, p. 24-38.

- PEREIRA, F. T. N. Ativismo Judicial e Direito à Saúde: a judicialização das políticas públicas de saúde e os impactos da postura ativista do Poder Judiciário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, 2015.
- RANIERI, N. B. S. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. *Revista CEJ*, v. 31, p. 19-30, 2005.
- SÁ, M. O. de; BONFIM, V. S. A atuação do Supremo Tribunal Federal frente os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 2, 2015.
- SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. *Metodologia de pesquisa*. 5. Ed. São Paulo: Mcgraw-Hill, 2013.
- SANTOS, A. P. dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de Ciências Humanas*, n. 2, p. 289-317, 2012.
- SANTOS, B. H. S. A segurança jurídica como vetor constitucional para a interpretação das leis: teoria do fato consumado. *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre*, n. 56, 2013.
- SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidade. *Póesis Pedagógica*, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.
- SCAFF, E. A. da S.; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 431-454, 2016.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L; ANGELL, A. *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- 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.
- TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *DADOS - Revista de ciências sociais*, v. 50, n. 2, 2007.
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª. REGIÃO. Disponível em:
<<http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>> Acesso em 18 set. 2018.
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª. REGIÃO. Relatório de gestão do exercício de 2017. 2018. Disponível em:
<http://portal.trf1.jus.br/data/files/F1/93/54/19/011926100344CD06052809C2/Relat_rio%20de%20Gest_o%202017%20consolidado%20web%203.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.
- VALLE, V. R. L. do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VERGARA, S.C. Métodos de pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2005.

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. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 539-568, 2008.

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.

XIMENES, J. M. Uma Proposta de Matriz de Análise para a Pesquisa sobre a Judicialização dos Direitos Sociais. *Direito Público*, v. 11, n. 60, p. 222-237, 2014.

XIMENES, J. M. A tensão entre juridicização e judicialização do direito à Educação Superior. *Prisma Jurídico*, v. 15, n. 1, 2016.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

ANEXO A – LISTA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL

	Estado	Universidade
1	AC	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)
2	AL	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)
3	AM	UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS (UFAM)
4	AP	UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP)
5	BA	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)
6	BA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA (UFOB)
7	BA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRB)
8	BA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFESBA)
9	CE	UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
10	CE	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)
11	CE	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
12	DF	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
13	ES	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)
14	GO	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
15	MA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA)
16	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)
17	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ - UNIFEI (UNIFEI)
18	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
19	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
20	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)
21	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)
22	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)
23	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)
24	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
25	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI (UFVJM)
26	MG	UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO (UFTM)
27	MS	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)
28	MS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)
29	MT	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)
30	PA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)
31	PA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
32	PA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ (UNIFESSPA)
33	PA	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA)
34	PB	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

35	PB	UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)
36	PE	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)
37	PE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)
38	PE	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO (UFRPE)
39	PI	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)
40	PR	UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
41	PR	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)
42	PR	UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
43	RJ	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
44	RJ	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
45	RJ	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)
46	RJ	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)
47	RN	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)
48	RN	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)
49	RO	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)
50	RR	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (UFRR)
51	RS	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE (UFCSPA)
52	RS	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)
53	RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)
54	RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)
55	RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)
56	RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
57	SC	UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)
58	SC	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
59	SE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)
60	SP	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC)
61	SP	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)
62	SP	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)
63	TO	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT)

Fonte: MEC (2018).

ANEXO B – DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO

CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO Seção I DA EDUCAÇÃO

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

ANEXO C – DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A JUSTIÇA FEDERAL

Seção IV DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS E DOS JUÍZES FEDERAIS

Art. 106. São órgãos da Justiça Federal:

I - os Tribunais Regionais Federais;

II - os Juízes Federais.

Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:

I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira;

II - os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antigüidade e merecimento, alternadamente.

§ 1º A lei disciplinará a remoção ou a permuta de juízes dos Tribunais Regionais Federais e determinará sua jurisdição e sede.

§ 2º Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

§ 3º Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;

c) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;

d) os *habeas corpus*, quando a autoridade coatora for juiz federal;

e) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei.