

Diálogos sobre Justiça

NÚMERO 2 | ANO 1 | MAIO/AGOSTO DE 2014 | BRASÍLIA



ENTREVISTA

*Lúís Roberto Barroso
Ministro do STF*

DOSSIÊ

*A Reforma da
Justiça no Brasil*

AÇÕES

*Juizados especiais no Brasil:
a Justiça perto do povo*



MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA



SECRETARIA DE REFORMA
DO JUDICIÁRIO

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE
O SISTEMA DE JUSTIÇA

Diálogos sobre Justiça

BRASÍLIA/2014

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretário de Reforma do Judiciário

Flávio Crocce Caetano

**Diretora do Departamento de
Política Judiciária Substituta**

Patrícia Lamego de Teixeira Soares

**Coordenadora do Centro de
Estudos sobre o Sistema de Justiça**

Olívia Alves Gomes Pessoa

COMITÊ EDITORIAL

Patrícia Lamego de Teixeira Soares

Olívia Alves Gomes Pessoa

Andréa Fernanda Rodrigues Britto

Alexandre Drummond

Talita Tatiana Dias Rampin, consultora do Pnud

COLABORADORES

Kelly Oliveira de Araújo

Polliana Andrade e Alencar

Renata Bauab Isolato

EQUIPE EDITORIAL**Projeto gráfico e capa**

Imagem Corporativa

Diagramação e Revisão

Imagem Corporativa

www.imagemcorporativa.com.br

Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça

Esplanada dos Ministérios, Ministério da Justiça

Bloco T, 3º andar, sala 326-B

CEP 70 064-900 – Brasília – DF

Telefone: (61) 2025-9118

E-mail: cejus@mj.gov.br

<http://reformadojudiciario.justica.gov.br/cejus>

<http://www.mj.gov.br/reforma>

© Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça – 2014

**Revista *Diálogos sobre Justiça* / Secretaria de
Reforma do Judiciário**

Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, n. 2,
maio-ago./2014

Brasília: Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça,
2014, trimestral

ISSN: 2319-0396

1. Direito. Brasil. Ministério da Justiça, Secretaria de
Reforma do Judiciário, Centro de Estudos sobre o
Sistema de Justiça. I. Título.

CDU 340

Revista *Diálogos sobre Justiça*

É uma publicação trimestral do Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (Cejus), vinculado à Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça (MJ), voltada à divulgação de informações institucionais e conhecimento científico sobre o sistema de Justiça brasileiro, com o objetivo de fomentar reflexões sobre sua estrutura e funcionamento e subsidiar insumos para a elaboração de políticas públicas de democratização do acesso à Justiça.

Sobre a capa

A obra *Trabalho na Cidade*, de Cândido Portinari, exposta na capa deste número, evoca a realização de uma reforma pela sociedade. Por esse motivo, é utilizada como analogia ao tema tratado nesta edição, ou seja, a edificação de um novo sistema de Justiça por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que versa sobre a Reforma do Judiciário.

Agradecimentos ao professor João Cândido Portinari, fundador e diretor-geral do Projeto Portinari.

editorial

Após dez anos de Reforma do Judiciário, esta segunda edição da revista *Diálogos sobre Justiça* propõe uma nova discussão sobre a matéria por meio de um conjunto de reflexões sobre as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como Reforma Constitucional do Poder Judiciário.

Entre as matérias constitucionalizadas pela EC nº 45, de 2004, cumpre destacar as alterações de competências de tribunais superiores, a criação de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, a reorganização do Ministério Público e da Defensoria Pública, e ainda, a introdução de princípios e institutos inovadores no ordenamento jurídico nacional, tais como a súmula vinculante e a repercussão geral.

Embora essa etapa constitucional da Reforma do Judiciário tenha sido concluída, a evolução do sistema de Justiça é um processo contínuo e permanente, motivo pelo qual cabe analisar o impacto das inovações introduzidas, observando, criticamente, os desafios que se apresentam para a promoção do acesso à Justiça no país.

Nesta segunda edição, os leitores encontrarão uma entrevista realizada pelo Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (Cejus), com o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, um dossiê temático sobre a Reforma do Judiciário, bem como a seção de “Boas Práticas”, que analisa a atuação dos juizados especiais.

A temática dos dez anos de progresso da Reforma do Judiciário perpassa todo o conteúdo da revista a partir das colaborações de Ada Pellegrini Grinover, Alexandre dos Santos Cunha, Haman Tabosa de Moraes Córdova, Igor Suzano Machado, Jacqueline Sinhoretto, Janaína Lima Penalva da Silva, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Luseni de Aquino, Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Martha Balby Gandra, Ricardo de Lins e Horta, Roberto Caldas, Santiago Varela e Thamara Medeiros.

Nesse sentido, a revista *Diálogos sobre Justiça* reafirma seu compromisso em disseminar informações e conhecimento, na expectativa de que se aprofunde a discussão acerca dos desafios colocados à efetivação de direitos e à transformação do sistema de Justiça do Brasil.

Boa leitura!

Flávio Croce Caetano

Secretário de Reforma do Judiciário

nesta edição

ENTREVISTA

- 08** Por uma cultura de menor litigiosidade
com ministro Luís Roberto Barroso

DOSSIÊ

- 16** **Em debate** – A Reforma da Justiça no Brasil
- 18** A Ordem dos Advogados do Brasil e a Emenda Constitucional nº 45/2004: muito mais do que dez anos
por Marcus Vinicius Furtado Coelho
- 22** Impacto da reforma da Justiça na Defensoria Pública do Brasil
por Haman Tabosa de Moraes e Córdova
- 25** Impacto da reforma da Justiça para a jurisdição brasileira
por Roberto Caldas
- 27** Solução de conflitos e tutela jurisdicional adequada
por Ada Pellegrini Grinover
- 33** Estudos empíricos em Direito no Brasil: produzindo conhecimento sobre o Direito e o sistema de Justiça
por Alexandre dos Santos Cunha
- 38** Um olhar interdisciplinar sobre o problema da decisão: analisando as contribuições dos estudos empíricos sobre comportamento judicial
por Ricardo de Lins e Horta
- 49** Reforma da Justiça: gerindo conflitos em uma sociedade rica e violenta
por Jacqueline Sinhoretto
- 57** A Emenda nº 45/2004 e o acesso à Justiça dez anos depois
por Ludmila Ribeiro e Igor Suzano Machado

BOAS PRÁTICAS

Juizados especiais no Brasil: a Justiça perto do povo

- 77** Melhores práticas nos juizados especiais federais: o papel da pesquisa e da gestão institucional
por Martha Gandra
- 85** Juizados especiais cíveis: informalidade e acesso à Justiça em perspectiva
por Santiago Varella, Janaína Penalva e Thamara Medeiros
- 106** Promovendo o acesso à Justiça nos bastidores: experiências inovadoras de garantia de direitos nos juizados especiais federais
por Luseni Aquino





Por uma cultura de menor litigiosidade

Entrevista com Luís Roberto Barroso (*)

Luís Roberto Barroso foi nomeado em junho de 2013 pela presidenta Dilma Rousseff para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) depois de destacada atuação profissional na advocacia e na academia.

Foi procurador do estado do Rio de Janeiro e, como advogado, atuou em casos de grande repercussão nacional, tais como o direito de interrupção de gravidez de fetos anencéfalos e a defesa das pesquisas com células-tronco embrionárias, como também a defesa de equiparação das uniões homoafetivas às uniões estáveis heterossexuais.

Na área acadêmica, atua como professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) desde 1982, além de ter lecionado na Universidade de Wrocław, na Polônia, e na Universidade de Poitiers, na França. É autor de vários livros sobre Direito Constitucional.

Solícito, o ministro Barroso recebeu a equipe da revista *Diálogos sobre Justiça* para uma conversa em seu gabinete, a qual é reproduzida a seguir:

Ministro, o senhor possui experiências na advocacia pública e privada, na docência, na pesquisa e na magistratura. Nós gostaríamos que o senhor nos contasse um pouco sobre essa sua experiência profissional.

Pois então, eu me considero essencialmente um professor. É o que eu gosto de fazer. Gosto de estar em sala de aula, gosto de escrever, gosto de orientar teses, gosto de participar de bancas, de modo que, se eu tivesse que escolher uma profissão na vida na qual me realizo, eu diria que sou professor. Mas adorei a advocacia e minha proposta inicial na vida era ser professor e advogado público. Fiz concurso para procurador do estado do Rio de Janeiro. Na época, era um concurso extremamente cobiçado e era uma carreira, e ainda é, em que havia pessoas que eu admirava. A advocacia privada aconteceu na minha vida um pouco por acaso e aí ela foi me puxando. Mas eu nunca deixei a advocacia dominar a minha vida. Portanto, eu era um professor que advogava, às vezes até advogava intensamente, mas a vida inteira me senti um professor, e é nessa atividade que eu verdadeiramente me realizo.

O tema do número 2 da revista é a reforma da Justiça no Brasil. Nós gostaríamos de conhecer a sua opinião sobre esse tema e as suas considerações. É possível se falar sobre reforma da Justiça no Brasil?

Penso que faz sentido sim se falar em reforma da Justiça no Brasil. Eu acho que nós estamos vivendo, nos últimos tempos, uma crise de “hiperlitigiosidade”. Ela tem diversos fatores, a meu ver. Um deles e que talvez seja na origem um fator positivo é a própria redemocratização: as pessoas passaram a ter mais consciência dos seus direitos, a ter mais informação e, conseqüentemente, numa sociedade democrática e esclarecida, justiça é um gênero de primeira necessidade. Portanto, as pessoas começaram a demandar mais os seus direitos.



Acho que uma faceta talvez menos positiva diz respeito a clientes muito constantes do sistema judicial, e aí no poder público nós temos, por exemplo, o INSS [Instituto Nacional do Seguro Social] – acho que o volume de demandas que existe em relação ao INSS significa que as instâncias administrativas nem sempre estão funcionando adequadamente. Este é um aspecto negativo. E existem os grandes clientes privados da Justiça que, muitas vezes, litigam com pouca razão, apenas para procrastinar indefinidamente o atendimento de pretensões legítimas. De modo que nós precisamos enfrentar essa crise de “hiperlitigiosidade” com certo realismo e com ideias criativas para diminuí-la.

Acho também que, no futuro próximo, a própria advocacia vai ter que se reajustar, e o grande advogado vai ser aquele que conseguir evitar o litígio e conseguir uma composição. Acho mesmo que vai haver um nicho de mercado do advogado que é procurado por duas partes de boa-fé para, com certa informalidade, arbitrar o conflito. De modo que essa é uma tendência inevitável, eu quase diria inexorável: nós precisamos desjudicializar a vida no Brasil, em alguma medida.

O senhor fez alguma avaliação sobre o trabalho que a Secretaria de Reforma do Judiciário está fazendo nesse sentido? Dentre outras iniciativas, a Secretaria lançou a Estratégia Nacional de Não Judicialização (Enajud) e tem vários projetos na área de mediação, incentivo à mediação e incentivo ao diálogo, como a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (Enam). Gostaríamos que o senhor falasse um pouco sobre isso.

É preciso construir no Brasil uma cultura em que os processos acabam no segundo grau de jurisdição. Há uma obsessão no Brasil por percorrer todos os canais até o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Nenhum país comporta uma jurisdição superior que funcione como terceira ou quarta instância de tudo que seja julgado. Essa iniciativa da desjudicialização é a coisa mais importante que se deve fazer. Ela é mais difícil porque não depende apenas de uma mudança legislativa, é preciso mudar uma cultura. Os advogados estão acostumados a propor ação e os juízes estão acostumados a proferir sentença, e é preciso que criemos uma cultura em que o advogado tente evitar propor a ação e que o juiz tente compor as partes, sem ter que produzir uma sentença.



Foto: Roberto Frazzetta

Nos países anglo-saxões, mesmo no processo cível, em que muitas questões são julgadas por júris, se todas as matérias fossem a júri, a Justiça seria totalmente atravancada. O que acontece é que, ao final da instrução, geralmente conduzida pelas partes privadamente, com as provas produzidas, ou as partes se compõem entre si ou o juiz conduz um acordo, um *settlement*, porque essa é a lógica do sistema: uma vez produzidas as provas, já se sabe qual é o resultado que deve ser obtido, e, portanto, o juiz conduz esse acordo quando as partes não o produzem automaticamente. Até no crime é assim. De modo que eu acho que a Secretaria de Reforma do Judiciário vai ter um papel de protagonista da difusão de uma cultura de menor litigiosidade.

Ministro, em sua opinião, quais são os elementos (normativos, políticos, sociais, econômicos ou outros) que devem ser considerados na discussão e análise da reforma da Justiça no país?

Bom, a Justiça serve, é possível dizer, a muitos senhores: existe a Justiça das pessoas muito humildes. Para eles, a Justiça não deve ser apenas a Justiça penal. Eu acho que há uma clientela muito vasta da Justiça não penal composta por pessoas pobres que precisam de questões que vão desde reclamações trabalhistas, passando por pequenas questões possessórias, pelo Direito de Família e pelo Direito de Sucessões. A Justiça tem que ter uma capilaridade e funções essenciais que funcionem adequadamente, como a Defensoria Pública, para atender essa clientela que não pode constituir um advogado.

Outra função essencial à Justiça que se insere nesse contexto é o próprio Ministério Público. Embora eventualmente apropriado um pouco pela ideologia da classe média, o Ministério Público desempenha no Brasil um papel notável, sobretudo devido à ação civil pública e à tutela de direitos em matéria de educação, em matéria de saúde, em matéria de saneamento, em matéria de improbidade administrativa e em matéria de proteção do meio ambiente. De modo que eu inseriria o Ministério Público como o grande protagonista dos interesses da sociedade e da coletividade.

E depois você tem uma Justiça comum, que é a das pessoas de classe média em geral, que têm as suas disputas em matéria de locação, em matéria de interpretação de contratos e

em matéria de responsabilidade civil. Por fim, há um nicho ainda mais elevado, que é o do litígio dos ricos, digamos assim, que são as grandes empresas, os grandes interesses econômicos e os grandes interesses financeiros.

Em uma sociedade democrática e plural, a Justiça deve ser capaz de atender aos interesses de todos os segmentos. Ela, na sua normatização e na sua filosofia, deve ser mais protetiva dos hipossuficientes, dando mais liberdade para os que têm mais condições de cuidar de seus próprios interesses. Pessoalmente, acho que, entre duas empresas privadas que litiguem de boa-fé, provavelmente os meios alternativos de solução de litígios são muito melhores. O Poder Judiciário, em muitas circunstâncias, consegue procrastinar indefinidamente o cumprimento da sua obrigação.

Acho que a Justiça penal também tem um papel importante a desempenhar numa sociedade democrática. Fui membro, por muitos anos, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, e um dos grandes problemas brasileiros era e continua a ser os grupos de extermínio. Tais grupos eram milícias privadas contratadas por comerciantes ou empresários para fazer uma espécie de segurança privada e eliminação física de pessoas que incomodavam porque o sistema de Justiça formal não dava uma resposta eficiente. E, portanto, eles criavam uma justiça privada. Uma dose moderada de repressão faz parte de uma sociedade democrática, inclusive para evitar o justicamento pelas próprias mãos e a formação desses grupos de extermínio.

A Justiça no Brasil precisa deixar de ser uma Justiça de classe. Eu certamente não tenho uma visão punitiva da vida, pelo contrário, mas acho que a clientela da Justiça penal não pode ser só os pobres, pois há criminalidade econômica, administrativa, financeira e tributária, que também precisam ter respostas do Estado, o qual prende pessoas por pequenos furtos. Ela é dura com os pobres e extremamente mansa com os ricos. É preciso produzir um ponto de equilíbrio e ser razoável, porém justa, com pobres e com ricos.

“ Em uma sociedade democrática e plural, a Justiça deve ser capaz de atender aos interesses de todos os segmentos. Ela, na sua normatização e na sua filosofia, deve ser mais protetiva dos hipossuficientes, dando mais liberdade para os que têm mais condições de cuidar de seus próprios interesses ”

Ministro, qual é a sua avaliação sobre as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004? Existe alguma mudança que o senhor gostaria de destacar?

Acho que a Emenda Constitucional nº 45 introduziu mudanças extremamente positivas. Eu sou um entusiasta da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que passou a desempenhar um papel muito importante no país, menos pela punição no varejo de infrações, porque eu não acho que esse seja o papel mais marcante, mas por ser um órgão que coleciona estatísticas, faz pesquisas, apresenta propostas e é pró-ativo em relação a muitas matérias. Acredito que o CNJ serve bem ao país e é capaz de inibir coisas erradas no Judiciário. Membros do Judiciário não são eleitos, de modo que o que legitima a atuação do Poder Judiciário é o conhecimento técnico e, evidentemente, a correção pessoal. E, portanto, estes devem ser valores obsessivamente perseguidos e procurados pelas instituições judiciais.

Além do CNJ, eu certamente acho que a autonomia da Defensoria Pública foi uma conquista importante. O Brasil é um país relativamente rico em termos mundiais, porém ainda é um país com uma massa populacional relativamente pobre atendida pela Defensoria Pública, que bem estruturada e dotada de autonomia administrativa e financeira faz toda a diferença para a realização da Justiça e para neutralizar o sistema de classes que ainda existe no Brasil.

Eu certamente incluiria a repercussão geral como uma revolução em curso. A repercussão geral ainda não foi utilizada no máximo das suas potencialidades para permitir que o STF seja capaz de prestar uma Justiça qualitativamente melhor e quantitativamente menor. Eu sou da teoria que o Supremo não deve aceitar mais causas do que seja capaz de julgar em um ano. Portanto, eu sou a favor de uma revolução no modo como ele atua e seleciona as suas causas.

Ainda falando em relação à Emenda Constitucional nº 45/04, quais outros desafios o senhor pensa que devem ser enfrentados?

Eu creio que há muitas pequenas questões importantes. Muitas vezes, os juízes não se sentem responsáveis pelo término do processo, daí os processos serem despachados em círculos e haver uma rotatividade muito grande. Ninguém é dono de uma vara determinada e, portanto, ninguém é pessoalmente responsabilizado nem pelo sucesso nem pelo fiasco do funcionamento dela. Eu acho que isso é muito ruim.



Fotos: Rafael Feliciano

Os juízes deviam ter uma permanência de alguns anos na vara, para que pudessem arumará-la à sua imagem e semelhança, fazerem-na funcionar, e as pessoas saberem que os processos naquela vara começam e terminam em um ano ou em um ano e meio ou em seis meses. Portanto, sou a favor de que as varas tenham efetivamente um titular, e que este tenha os méritos e os deméritos se ela não funcionar bem. Aqui no meu gabinete, eu sou obcecado por serviço bem feito, eu cobro das pessoas. Se alguma coisa não sai bem, a responsabilidade é minha.

Conheço lugares em que há varas consideradas perdidas. O sujeito passa por lá e não tem nenhuma obrigação, nenhum compromisso de consertá-la, cumpre uma tabela e vai embora, deixa aquilo desarrumado do jeito que sempre foi. De modo que os tribunais deveriam interferir cirurgicamente no que funciona mal e dar bônus especiais, seja de férias seja de dinheiro seja até de prêmios. As pessoas também têm que ter incentivos. Se elas tiverem que trabalhar extraordinariamente, devem ter incentivos extraordinários. Isso vale para os juízes de primeiro grau assim como para o STF. Aqui, o incentivo maior de chegar ao Supremo é poder servir ao país com um certo destaque, portanto, não estou propondo nada em causa própria. Mas acredito que o juiz precisa oferecer mais *accountability* sobre seu trabalho.

“ Portanto, sou a favor de que as varas tenham efetivamente um titular, e que este tenha os méritos e os deméritos se ela não funcionar bem. Aqui no meu gabinete, eu sou obcecado por serviço bem feito, eu cobro das pessoas. Se alguma coisa não sai bem, a responsabilidade é minha ”

Gostaríamos de saber um pouco das suas percepções, surpresas e desafios como ministro do Supremo Tribunal Federal.

Eu me surpreendi um pouco com o que eu já sabia, que o volume de trabalho aqui é imenso. O que me causa certa frustração é não ter capacidade física de lidar a tempo com todos os processos. Como todos os ministros, acabo tendo que fazer uma seleção do que vou julgar, do que posso levar para julgamento da Turma e do que posso levar ao Plenário. Eu preferia que esta seleção fosse feita institucionalmente, ou seja, que nem chegasse aqui o que não fosse para chegar. O Plenário tem uma capacidade de julgamento, portanto, não importa ter cinco mil processos aqui se ele só consegue julgar 200 por ano. Logo, o sistema está desarrumado e precisa ser rearrumado.

Essa percepção é geral. Todo mundo é muito ocupado. E temos outro problema: a gente precisa de um pouco de ócio criativo aqui, um certo tempo para reflexão institucional. Quem é ocupado demais não tem tempo para ter ideias. Esta é a verdade. E, portanto, eu ando obcecado por diminuir essa carga de trabalho.

O Supremo tem grandes gargalos, mas eu destacaria três: um é o congestionamento do Plenário. Este nós conseguimos mudar, pois já transferimos boa quantidade de matérias para as Turmas. O Plenário do Supremo, depois dessas mudanças, vai se transformar verdadeiramente numa Corte Constitucional. Vai julgar ações diretas e vai julgar repercussões gerais. Depois que conseguirmos fazer isso, vamos precisar de critério para filtrar, porque nem todas as ações diretas precisam ir a Plenário: há muita coisa irrele-



vante, e que é mera alteração de jurisprudência, que se pode utilizar a mesma forma da repercussão geral ou levar ao Plenário Virtual.

Esta é uma ideia, ainda estou tratando das coisas mais fáceis, pois se precisa considerar que o Supremo é uma instituição tradicional e, como tal, não se autorreforma muito facilmente, é preciso muita energia. Isso vale para a Igreja, para o Supremo e para as Forças Armadas.

Então, conseguimos fazer essa mudança de praticamente transformar o Plenário numa Corte Constitucional. Considero isso uma pequena revolução. A próxima revolução tem que ser de criar-se uma cultura de que não vamos dar mais repercussão geral do que o Supremo possa julgar em um ano. É preciso limitar o número delas, depois disso, vamos selecionar repercussões gerais em um semestre e já marcar a data em que elas vão ser julgadas. A minha principal ideia nessa matéria é não darmos mais repercussões gerais do que podemos julgar em um ano. Em junho, é escolhido um lote e, em dezembro, um outro lote. As que forem escolhidas em junho vão ser julgadas a partir de fevereiro, com data marcada. Então, a repercussão geral 1, escolhida em junho, vai ser o primeiro processo a ser julgado na sessão de quarta-feira, dia 4 de fevereiro. A repercussão geral 2, escolhida em junho, vai ser o primeiro processo da pauta de quarta-feira, dia 19 de fevereiro. Assim, os ministros vão saber, com mais de seis meses de antecedência, quando o processo vai ser julgado, e os advogados também.

Queríamos saber se o senhor gostaria de acrescentar algo para finalizarmos a entrevista.

O papel institucional do Supremo não é o de funcionar como uma terceira ou como uma quarta instância. Seu papel é servir ao país julgando pouco e com qualidade, produzindo teses jurídicas refletidas que possam ser aplicadas pelos tribunais e pelos juízes de todo o país, para dar mais racionalidade, isonomia e eficiência à Justiça. Nós precisamos julgar menos, melhor e com visibilidade, para que a Justiça do país possa ser positivamente influenciada pelo Supremo Tribunal Federal. 🌈

(*) Por Andréa Fernanda Rodrigues Britto e Renata Bauab Isolato

Em debate:

Dez anos de Reforma do Judiciário

A Reforma Constitucional do Poder Judiciário logrou grandes avanços por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Entretanto, a reforma do sistema de Justiça ainda constitui um dos principais desafios políticos do país. Com sua aprovação, foi estabelecido um novo modelo de organização para o Poder Judiciário que priorizou, no texto constitucional, o acesso à Justiça, a celeridade dos trâmites judiciais e o planejamento, antes inexistente, de políticas judiciais. Também foram criados órgãos basilares como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), além de terem sido apresentadas propostas inovadoras para as defensorias públicas e outras melhorias importantes para o sistema judicial.

No entanto, a alteração do texto constitucional, por si só, não logrou efetivar a mudança necessária para solucionar os enormes problemas que ainda permeiam o sistema de Justiça. Um novo modelo de organização deste sistema deve estar aliado à elaboração e à execução de políticas públicas e programas que abordem a morosidade da prestação jurisdicional, as limitações na gestão judicial, as dificuldades inerentes ao modelo de legislação processual brasileiro e, ainda, a litigiosidade excessiva que o permeia como um todo. Trata-se de tarefa que envolve os Três Poderes, pois engloba questões cruciais relativas à qualidade dos serviços jurisdicionais destinados à população, bem como a eficiência administrativa, a transparência decisória e o equilíbrio das finanças públicas.

Cumprir ressaltar que a inadequação do sistema de Justiça à crescente demanda social, caracterizada, principalmente, pela dificuldade de acesso à Justiça, tem gerado impacto direto sobre o exercício de sua função básica de resolução de conflitos, ao mesmo tempo em que debilita sua atuação como mecanismo de controle social no cumprimento de direitos e obrigações contratuais.

Além disso, cabe lembrar que parcela significativa da população brasileira ainda vive em situação de miséria, fato que exclui a possibilidade de igualdade formal perante a lei, comprometendo a capacidade de acesso à Justiça, e, conseqüentemente, inviabilizando a efetivação dos direitos fundamentais para gerações de cidadãos brasileiros.

Essa situação levou a sociedade civil a iniciar um debate, no período pós-constituente, sobre qual o modelo mais adequado de Justiça para o país. Tal debate torna-se mais premente na medida em que o volume de processos tramitando no âmbito do Poder Judiciário brasileiro atinge número inédito, fato que impossibilita ao cidadão comum o acesso pleno à Justiça e à efetivação de seus direitos.

Nesse sentido, a proposta para a elaboração do Dossiê Temático desta segunda edição da revista *Diálogos* teve como objetivo possibilitar ao leitor o acesso a artigos e experiências de distintos e conhecidos acadêmicos e juristas, que enriquecem com seus pensamentos e reflexões o debate atual acerca do sistema de Justiça e, em particular, sobre o impacto da Emenda Constitucional nº 45/2004.

No texto *A Ordem dos Advogados do Brasil e a Emenda Constitucional nº 45/2004*: muito mais do que dez anos, Marcus Vinicius Furtado Coêlho enfoca a contribuição da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) durante o processo de elaboração da Emenda Constitucio-

nal nº 45/2004, a qual foi fundamental para o enfrentamento do que o autor denominou de “crise do Judiciário”, então caracterizada pela ineficiência do sistema de Justiça e pela inexistência de órgãos de controle.

Em seu artigo Impacto da Justiça na Defensoria Pública do Brasil, Haman Tabosa de Moraes e Córdova analisa como a Defensoria Pública foi afetada pelas inovações introduzidas pela Reforma do Judiciário, transcorridos dez anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Outro autor, Roberto de Figueiredo Caldas, em Impacto da reforma da Justiça para a jurisdição brasileira, argumenta que uma das alterações no texto constitucional realizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 – a inclusão do direito à razoável duração do processo no rol dos direitos fundamentais instituídos pelo art. 5º da Carta Magna – colocou a legislação brasileira em harmonia com o estabelecido pelo Pacto de São José da Costa Rica e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por sua vez, Ada Pellegrini Grinover, em Solução de conflitos e tutela jurisdicional adequada, defende que o Direito Processual brasileiro seja estudado tendo como parâmetro os conflitos que surgem na sociedade contemporânea, assim como a tutela jurisdicional adequada à solução destes.

“Cumprer ressaltar que a inadequação do sistema de Justiça à crescente demanda social, caracterizada, principalmente, pela dificuldade de acesso à Justiça, tem gerado impacto direto sobre o exercício de sua função básica de resolução de conflitos”

Já Alexandre dos Santos Cunha, em Estudos empíricos em Direito no Brasil: produzindo conhecimento sobre o Direito e o sistema de Justiça, analisa as contribuições dadas e os desafios enfrentados pela área de pesquisa empírica em Direito no país.

Ricardo de Lins e Horta, por seu turno, no artigo Um olhar interdisciplinar sobre o problema da decisão: analisando as contribuições dos estudos empíricos sobre comportamento judicial, aborda os fatores que influenciam a decisão judicial e as formas pelas quais o desenho institucional pode colaborar para a tomada de decisão.

Por fim, no artigo Reforma da Justiça: gerindo conflitos em uma sociedade rica e violenta, Jacqueline Sinhoretto realiza um estudo comparado da experiência cotidiana de dois projetos cujo objetivo é a democratização do acesso à Justiça: os Centros de Integração da Cidadania (CICs) da cidade de São Paulo e os Juizados Especiais Cíveis (JECs).

Encerrando o Dossiê Temático, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Igor Suzano Machado, em A Emenda Constitucional nº 45/2004 e o acesso à Justiça dez anos depois, discorrem acerca do panorama do acesso à Justiça no Brasil, neste espaço de tempo após a publicação da Emenda Constitucional nº 45/2004, mediante extensa análise de dados estatísticos.

Esperamos que, por meio da leitura desses textos, o leitor possa amadurecer a reflexão sobre as mudanças ocorridas no sistema de Justiça após uma década de promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, possibilitando, dessa forma, uma análise crítica das transformações que ainda são necessárias para a promoção e o fortalecimento do acesso à Justiça no Brasil. 🌍

Por Patrícia Lamego de Teixeira Soares e Andréa Fernanda Rodrigues Britto

A Ordem dos Advogados do Brasil e a Emenda Constitucional nº 45/2004: muito mais do que dez anos

Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Na véspera de completar dez anos, a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, em 30 de novembro de 2004, representa um importante marco na história do Poder Judiciário brasileiro. Responsável pela Reforma do Judiciário, a Emenda nº 45 dotou o ordenamento jurídico brasileiro de instrumentos importantes para lidarmos com a “crise do Judiciário”. Dentre suas inovações, destacam-se a incorporação do direito à razoável duração do processo ao elenco dos direitos fundamentais do art. 5º da Constituição Federal de 1988, a instituição da súmula vinculante e da repercussão geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A Constituição Federal de 1988 depositou forte confiança no papel a ser cumprido pelo Poder Judiciário na realização do projeto de nação cristalizado em seu texto. Diante das violências praticadas pelo regime militar de 1964 aos cidadãos e à Constituição, o legislador constituinte tomou o cuidado de ampliar e detalhar a lista dos direitos fundamentais e de atribuir ao Poder Judiciário o papel de fiscalizar os atos dos poderes Executivo e Legislativo contrários à Carta. Assim, o ano de 1988 representa um ponto de inflexão no perfil do Poder Judiciário no decorrer da história constitucional do nosso país, ao trazê-lo ao centro da vida pública como protagonista de primeira ordem.¹

Para assegurar o exercício desimpedido de tão nobre papel, foram garantidas ao Poder Judiciário e aos magistrados autonomia e independência. Nesse sentido, a Constituição reserva aos tribunais uma série de competências, como a eleição dos órgãos diretivos e a elaboração dos regimentos internos, e assegura aos juízes uma série de prerrogativas, como a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade salarial. Idênticas garantias foram conferidas ao Ministério Público, considerado pelo constituinte “instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado”, e aos seus integrantes.

A prática, entretanto, cedeu espaço à distorção dessas garantias constitucionais. O sistema judicial revelou-se incapaz de dar vazão à crescente demanda dos cidadãos por justiça, em virtude de sua “estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos”.² O correr do tempo só testemunhou o crescer do abismo entre a demanda e a prestação jurisdicional e o crescer da percepção

1 SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004, p. 81.

2 *Ibidem*.



Foto: Thiago Vitale Ijyane

pública sobre a ineficiência do Judiciário. Ao lado da exigência por uma melhor administração do sistema judicial, a importância do papel institucional de juízes, procuradores e promotores evidenciou a necessidade da criação de mecanismos efetivos de controle que sancionassem condutas incompatíveis com o real espírito por detrás das garantias constitucionais: a adequada prestação da Justiça.

A crise do Judiciário, simbolizada na ineficiência do sistema e na inexistência de controle, passou a despertar crescente atenção da sociedade brasileira. Na ocasião da revisão constitucional de 1993, o capítulo III da Constituição Federal de 1988, relativo ao Poder Judiciário, recebeu o maior número de propostas de emenda. Porém, do total de 3.917 propostas, nenhuma foi aprovada.³ Somente no ano de 2004, em um momento de rara e oportuna coincidência entre *fortuna* e *virtú*, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 45 e instituiu o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Para tanto, foi imprescindível a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Fazendo justiça à sua responsabilidade de reformar o Poder Judiciário brasileiro, a Emenda Constitucional nº 45/2004 foi para além da criação dos mecanismos de gestão e controle. A Emenda foi responsável, entre diversas outras inovações, por incluir no rol de direitos e garantias fundamentais a razoável duração do processo, em âmbito judicial e administrativo, bem como por determinar que fosse garantido o direito de acesso à ordem jurídica por meio da criação da Justiça itinerante e da autonomia das defensorias públicas estaduais. No tocante aos direitos humanos, destacam-se a constitucionalização dos tratados e convenções internacionais sobre a matéria e a federalização dos crimes mediante o incidente de deslocamento de competência.

Ambos os Conselhos Nacionais citados possuem competência de natureza normativa, ao decidir questões como nepotismo, teto salarial e concursos públicos; natureza executiva, ao organizar os sistemas nacionais de estatísticas e dados; e natureza judicial, ao julgar disciplinarmente os atos de seus jurisdicionados.⁴ O traço característico do sistema de ad-

³ Ibid., p. 90.

⁴ FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. *Revista de Direito Administrativo*, v. 250, p. 113.

ministração da Justiça é a competência para a decisão judicial administrativa, “um dos mais simbólicos e poderosos instrumentos da tríplice competência”.⁵

O desenho institucional traçado pela Emenda Constitucional nº 45 foi a solução de compromisso encontrada diante do consenso sobre a instituição do controle e do dissenso sobre a instituição de órgãos internos ou externos ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. As divergências foram apenas momentaneamente neutralizadas. A disputa entre partidários do controle interno e partidários do controle externo manifesta-se hoje no plano doutrinário, sobretudo na discussão dos limites do seu poder regulamentar.⁶

Essa disputa doutrinária adquiriu natureza jurídica no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.638, em que foi questionada a competência originária e concorrente do Conselho Nacional de Justiça para processar e punir juízes nos casos de desvios ético-disciplinares. Na qualidade de *amicus curiae*, a OAB contribuiu para que a nossa Corte Constitucional, com base nos princípios republicano e democrático, decidisse de forma que fosse preservada a competência do Conselho. Mais do que uma vitória do Judiciário ou da advocacia, foi uma vitória da sociedade brasileira.

Tanto o Conselho Nacional de Justiça quanto o Conselho Nacional do Ministério Público são órgãos que, embora componham formalmente a instituição fiscalizada, têm membros externos em sua composição – ainda que em minoria. No CNJ, os magistrados correspondem a nove dos 15 conselheiros e, no CNMP, os membros do Ministério Público somam oito de 14 conselheiros. Em ambos os Conselhos, por determinação constitucional, cabe à Ordem dos Advogados do Brasil indicar dois advogados para sua composição.

Ao longo dos últimos dez anos de Conselho Nacional de Justiça e de Conselho Nacional do Ministério Público, diversas foram as vitórias conquistadas pela advocacia. Apenas no presente ano, cumpre destacar a conquista da gratuidade da sala do advogado nas instalações do Poder Judiciário, a garantia do direito de vistas aos advogados em inquéritos civis e a inclusão da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como matéria obrigatória nos editais de concursos e cursos realizados pelos ministérios públicos.

A dificuldade em alcançar um comum acordo acerca dos moldes do controle sobre ambas as instituições refletiu-se no tortuoso trâmite legislativo da Emenda nº 45, que se estendeu por mais de 12 anos no Congresso Nacional. A proposta de emenda sobre a Reforma do Judiciário foi apresentada à Câmara dos Deputados em 23 de março de 1992 e, até sua promulgação, em 30 de novembro de 2004, três deputados exerceram sua relatoria – cada um deles apresentando propostas muito distintas entre si. As alterações promovidas no que seria o conteúdo original da proposta são de tal profundidade que “é possível afirmar que entre o primeiro projeto e o projeto aprovado praticamente não há semelhanças”.⁷

A instituição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público deveu-se a uma confluência de fatores.⁸ Somou-se à crescente percepção social sobre a ineficiência administrativa do Judiciário o protagonismo de Nelson Jobim, então presidente do Supremo Tribunal Federal, de José Jorge, então senador da República, de Luís Inácio Lula da Silva, então presidente da República, e de Márcio Thomaz Bastos, então

5 Ibidem.

6 Ibid., p. 111.

7 SADEK, Maria Tereza, op. cit., p. 90.

8 BASTOS, Marcio Thomaz. A participação da OAB na Constituinte e a construção de uma Justiça mais legítima e eficiente. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, ano XL, n. 91, jul.-dez./2010, p. 61.

ministro da Justiça – relatando-nos que “o grande mérito, entretanto, foi, sem dúvida, dos advogados e, especialmente, da OAB, que insistiram nessa tecla por tantos anos”.⁹

A história entre a Ordem dos Advogados do Brasil e a Emenda Constitucional nº 45/2004 remete à trajetória dos advogados na Assembleia Constituinte de 1987. Mais do que defender os interesses da classe, defenderam os advogados brasileiros os interesses do país. Nos trabalhos de elaboração da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez é levantada a bandeira de criação de um órgão de controle externo sobre o Poder Judiciário – no plano do destino, coube à OAB, sob a Presidência de Márcio Thomaz Bastos, escrever o projeto de um Conselho Nacional de Justiça com estrutura e funções muito semelhantes às do atual Conselho Nacional de Justiça.¹⁰ Para os advogados, a criação de um órgão de controle representava um passo fundamental à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Frente a um Poder Judiciário fragmentado e desarticulado, um órgão responsável por fiscalizar e planejar suas ações seria uma medida imprescindível à democracia a ser construída. Entretanto, a forte pressão do Poder Judiciário e do Ministério Público contra a proposta da Ordem dos Advogados do Brasil inviabilizou sua aprovação pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte. Ainda que tenha a OAB conquistado importantes vitórias no processo constituinte, acabou a Constituição Federal de 1988 não prevendo qualquer órgão de controle sobre o Poder Judiciário ou sobre o Ministério Público.

Continuou o Conselho Nacional de Justiça na pauta da Ordem, cujas conferências nacionais reiteravam a necessidade da criação de órgãos de controle em razão das vicissitudes do sistema jurisdicional. O despertar da sociedade ao assunto refletiu na inclusão de órgãos de controle na proposta de emenda promulgada como a Emenda Constitucional nº 45/2004. “Para além da vontade política, o mais importante nesse processo de concretização do CNJ foi a persistência da OAB”.¹¹

A relação construtiva entre a Ordem e os conselhos continua a render bons frutos à cidadania e à sociedade brasileiras. Advocacia, magistratura e Ministério Público constituem o tripé do funcionamento do sistema de Justiça. A valorização das três carreiras, com o respeito recíproco, representa uma essencial conquista pela efetivação do Estado Democrático de Direito. A missão do CNJ e do CNMP no planejamento, orientação e fortalecimento dessas funções indispensáveis à Justiça é fundamental para a construção de um Brasil justo e fraterno. 🌍

MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO

É presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Advogado militante formado pela Universidade Federal do Piauí (turma de 1993) com pós-graduação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutorando em Direito Processual pela Universidade de Salamanca, Espanha. É membro da Comissão de Juristas para elaboração do novo Código de Processo Civil e da Comissão do Senado responsável pelo novo texto do Código Eleitoral. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), já tendo composto a Comissão de Direito Constitucional da entidade. É, ainda, autor dos livros *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral* (Renovar, 3. ed.), *Processo Civil Reformado* (Forense) e *A Inviolabilidade do Direito de Defesa* (Del Rey).



9 Ibidem.

10 Ibid., p. 57.

11 Ibid., p. 61.

Impacto da reforma da Justiça na Defensoria Pública do Brasil

Haman Tabosa de Moraes e Córdova

Criada em abril de 2003 no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) contribuiu de forma significativa para a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45, promulgada aos 30 de dezembro do ano seguinte e conhecida como a Reforma do Poder Judiciário. Órgão de articulação política e jurídica do Ministério da Justiça com as casas do Congresso Nacional e o próprio Poder Judiciário, o trabalho desenvolvido pela SRJ permitiu que a Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000, após oito anos de tramitação na Câmara Federal,¹ pudesse avançar no Senado Federal e consolidar as importantes alterações no texto da Carta de outubro de 1988.



Banco de imagens: CNJ

Sessão do Conselho Nacional de Justiça

Dúvidas não há de que a EC nº 45/2004 foi uma divisora de águas do ponto de vista da relação entre o Poder Judiciário e a sociedade, notadamente por introduzir importantes ferramentas tendentes a aperfeiçoar a qualidade do serviço público prestado pelos magistrados em prol do jurisdicionado brasileiro. Pode-se citar, a título meramente exemplificativo, a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, a instituição da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), a autonomia das

¹ Na Câmara dos Deputados, a PEC da Reforma do Judiciário tramitou sob o nº 96/1992, foi apresentada pelo deputado federal Hélio Bicudo e teve por relatora final a deputada Zulaiê Cobra, tendo sido aprovada naquela Casa no ano 2000.

defensorias públicas estaduais, a possibilidade de federalização de crimes contra os direitos humanos, a constitucionalização dos tratados e convenções internacionais sobre o tema, o fortalecimento da garantia da imparcialidade dos magistrados e a criação da repercussão geral como requisito para o conhecimento do recurso extraordinário, dentre outras importantes alterações que, a um só tempo, fortaleceram a atividade judicante e aproximaram-na do dia a dia da população, que passou a observá-la com mais atenção e, conseqüentemente, com maior senso crítico.

“ (...) a alteração havida no art. 134 da Carta Magna... representou... a desvinculação da Defensoria Pública do organograma do Poder Executivo, permitindo-lhe falar em nome próprio e expor suas dificuldades jurídicas e orçamentárias em igualdade de condições com as demais instituições essenciais à Justiça ”

É preciso, todavia, dizer mais. A referida emenda constitucional, cujo objetivo principal sabidamente consistiu na busca pela transformação do Judiciário em um poder mais transparente, profissional, dinâmico e, acima de tudo, mais eficiente, provocou, em verdade, importante alteração no sistema de Justiça como um todo, composto pela simbiose do Poder Judiciário e as instituições Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública, além dos advogados privados. Afirma-se isto porque, com as importantes modificações feitas no Poder Judiciário pelo constituinte reformador, essas instituições – essenciais à função jurisdicional do Estado – perceberam que não poderiam ficar inertes a toda essa movimentação constitucional e passaram a buscar, também, maior eficácia de suas atividades, notadamente porque cedo ou tarde viriam a ser cobradas a dar respostas mais efetivas à sociedade quanto aos serviços públicos que oferecem.

Particularmente no que toca à Defensoria Pública brasileira, e conforme antes mencionado, passo de extrema relevância foi dado ao lhe serem atribuídas as autonomias funcional e administrativa, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária. Ainda que em um primeiro momento tal se tenha dado apenas no tocante à porção estadual da instituição,² a alteração havida no art. 134 da Carta Magna abriu passagem para significativas alterações normativas posteriores e representou, ao menos do ponto de vista jurídico, a desvinculação da Defensoria Pública do organograma do Poder Executivo, permitindo-lhe falar em nome próprio e expor suas dificuldades jurídicas e orçamentárias em igualdade de condições com as demais instituições essenciais à Justiça, além de impor-se com independência relativamente aos trabalhos que desenvolve.

Volta-se aqui a enaltecer o trabalho da Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ por compreender, após a EC nº 45/04, que a alteração do mundo jurídico, por si só, não produziria imediatamente a correlata modificação no dia a dia dos cidadãos. Deu-se início, assim, à cobrança de resultados da grande reforma operada no sistema de Justiça mediante a edição de pactos de Estado envolvendo os chefes dos Três Poderes da República, por meio dos quais eram traçadas metas para a efetivação das mudanças produzidas pela multicitada EC

2 A Defensoria Pública da União obteve idêntica conquista por meio da EC nº 74, de 07/08/2013.

nº 45/04.³ Referidos pactos objetivavam documentar politicamente a intenção dos presidentes do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no sentido de fazer valer a reforma do Poder Judiciário.

Nesse contexto, a Defensoria Pública que, paradoxalmente, não integrava os foros de discussão estratégicos sobre a ampliação do acesso à Justiça, passa a ter vez e voz para expor suas necessidades, suas deficiências e, acima de tudo, passa a demonstrar a singularidade e a qualidade dos serviços que oferece com dedicação exclusiva aos seus assistidos. Três diagnósticos da Defensoria Pública⁴ brasileira foram produzidos pela SRJ a fim de mapear a notória deficiência institucional, dimensionar o tamanho do problema a ser enfrentado e buscar as soluções necessárias à sua efetivação como instituição viabilizadora do acesso à Justiça pela parcela significativa da população que não possui condições mínimas de lutar pelos seus direitos, demonstrando ser vital a existência dos serviços gratuitos prestados por profissionais concursados e remunerados diretamente pelo Estado: os defensores públicos.

“ Volta-se aqui a enaltecer o trabalho da Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ por compreender, após a EC nº 45/04, que a alteração do mundo jurídico, por si só, não produziria imediatamente a correlata modificação no dia a dia dos cidadãos ”

Passados dez anos da promulgação da EC nº 45/04, seguramente muito já se avançou, porém muito ainda precisa ser feito em prol da Defensoria Pública brasileira. Imperiosa, neste crucial momento, a percepção dos poderes constituídos quanto à imprescindibilidade de um orçamento institucional digno para fazer frente à procura por orientação jurídica e educação em direitos que aumenta dia após dia, em especial porque a população passou a conhecer a existência do serviço prestado pela Defensoria Pública e, com razão e veemência, reclama a instalação de um núcleo de atendimento mais próximo ao fórum que serve ao seu município. A Defensoria Pública é uma realidade, é obra do poder constituinte originário, já se conhecem seus problemas; chegou o momento de enfrentá-los para que seja efetivada. 🌍

HAMAN TABOSA DE MORAES E CÓRDOVA

Haman Tabosa de Moraes e Córdova está em seu segundo mandato como defensor público-geral federal, cargo que ocupa desde novembro de 2011. Ingressou na carreira em 2006 e já atuou nas áreas cível e criminal no Rio de Janeiro e na capital federal. Córdova também foi presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef) de 2007 a 2009. Tem 39 anos e é natural de Brasília, onde se formou em Direito.



3 O I Pacto de Estado por um Judiciário mais rápido e mais republicano foi assinado em dezembro de 2004 e o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, em maio de 2009.

4 O I Diagnóstico da Defensoria Pública foi produzido em 2005, o II Diagnóstico, em 2007, e o III Diagnóstico, em 2009, todos por iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ com a participação das defensorias públicas e das associações de defensores públicos.

Impacto da reforma da Justiça para a jurisdição brasileira

Roberto de Figueiredo Caldas

A Emenda Constitucional nº 45 completa dez anos em 2014. Foi a principal emenda da chamada Reforma do Judiciário. Das importantes alterações por ela trazidas, fruto de proposta comum da Comissão Mista de Reforma do Judiciário formada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – de cuja equipe de cinco advogados participamos – e Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), o direito à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto no âmbito judicial como no administrativo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1998¹), merece destaque, pois se trata de aspecto fundamental do acesso à Justiça.

A inclusão da duração razoável do processo no rol dos direitos subjetivos fundamentais expressamente reconhecidos pela Constituição é um avanço de inestimável valor em um Estado de Direito. Isso porque o acesso tardio à Justiça equivale a uma denegação de justiça, e a demora excessiva sempre prejudica mais aquele que tem razão ou que está em situação de vulnerabilidade, justamente quem merece a maior proteção judicial do seu direito. Sendo assim, quando o processo decorre em prazo não razoável, não há justiça, pois a situação de violação se perpetua no tempo. Na prática, a demora faz perecer o bem jurídico tutelado, prejudica a produção probatória e, em última análise, afeta o projeto de vida do jurisdicionado.

A duração razoável do processo, sobretudo a partir da sua positivação expressa na Constituição, seguindo a esteira da Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de São José da Costa Rica), art. 8.1,² é um direito em si mesmo, que independe da procedência da ação ou do direito material pleiteado, sendo exigível por si só, como qualquer outro direito subjetivo. A inclusão do dispositivo, bem como o conjunto de modificações constitucionais ocorridas no marco da Reforma do Judiciário, que visam à criação das condições objetivas da celeridade, almejam a melhoria da prestação jurisdicional. Isso demonstra um importante avanço, conquista da sociedade traduzida em compromisso assumido pelo Estado brasileiro com suas obrigações internacionais, em especial com o dever de adotar disposições de direito interno necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstos na Convenção Americana, conforme seu art. 2. Assim sendo, o direito à duração razoável do processo está garantido também internacionalmente, sendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos competente para julgar violações e apurar a responsabilidade internacional dos Estados nacionais que o desrespeitarem. Aliás, em mais de 80% dos processos que

1 “LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

2 “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”



Audiência pública na Corte Interamericana de Derechos Humanos

até hoje tramitaram perante a Corte, foi indicada a violação ao direito humano à razoável duração do processo.

O direito à duração razoável do processo pode ser identificado, expressamente, em três dispositivos da Convenção Americana: os arts. 7.5, 8.1 e 25.1. Da jurisprudência da Corte Interamericana, depreende-se que o acesso à Justiça possui dimensão “formal” e “material”. Em relação à dimensão formal, a Corte firmou sólido entendimento de que a demora injustificada da prestação jurisdicional é *per se* uma violação aos direitos humanos.³ Por outro lado, o acesso à Justiça depende da garantia de condições materiais para que aqueles em situação social vulnerável também possam, efetivamente, pleitear os seus direitos no sistema judicial. Ainda segundo a Corte Interamericana, o direito a uma prestação rápida e efetiva é um dos pilares básicos, não apenas da Convenção, mas do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática.⁴

Segundo as jurisprudências da Corte Interamericana e da Corte Europeia de Direitos Humanos, os critérios que determinam a razoabilidade do prazo compreendem: (a) a complexidade do assunto; (b) a conduta processual do interessado; e (c) a conduta das autoridades competentes.⁵ Tendo em vista esses três aspectos, é possível determinar o significado concreto da “duração razoável do processo”.

Por fim, o direito à duração razoável do processo, bem como aos meios que garantam a celeridade da sua tramitação, é um direito humano internacional e nacionalmente reconhecido, tendo a sua positivação expressa na Constituição Federal, consolidando sua importância no sistema nacional. Entretanto, o resultado não é ainda o esperado, razão pela qual se faz imperioso pensar-se em um outro momento de reforma judicial de caráter processual, mais incisiva e ampla do que até agora experimentamos, de maneira a possibilitar o acesso integral à Justiça, formal e materialmente. 🌍

ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS

É vice-presidente da Corte Interamericana de Derechos Humanos. Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-conselheiro federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Foi membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, de 2006 a 2012, e membro da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) da Secretaria de Derechos Humanos da Presidência da República, de 2010 a 2013, onde também atuou de 2003 a 2007. Foi membro da Comissão Mista da OAB e da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) de Reforma do Poder Judiciário.



3 Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros vs. Trindade e Tobago. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 21 de junho de 2002. Série C nº 94.

4 Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Equador. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C nº 44. § 65.

5 Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Equador. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C nº 44. § 72; Corte IDH. Caso Genie Lacayo vs. Nicarágua. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 29 de janeiro de 1997. Série C nº 30. § 77; Corte Europeia de Derechos Humanos (CEDH) Motta judgment of 19 february 1991. § 30; Ruiz Mateos vs. Spain Judgment of 23 June 1993. § 30.

Solução de conflitos e tutela jurisdicional adequada

Ada Pellegrini Grinover

A sociedade contemporânea é altamente conflitiva. A adensação populacional, a escassez de recursos, a concentração de riquezas em mãos de poucos, os bens – materiais e imateriais – almejados por muitos, tudo coopera para que indivíduos e coletividades entrem em permanente conflito. Além disso, as estruturas políticas do Estado pós-moderno, com sua ineficiência, levam a uma forte tendência à judicialização dos conflitos, assoberbando os tribunais, dos quais se espera a tutela jurisdicional de interesses e direitos.

Por sua vez, o escopo social do processo – talvez o mais importante de todos – é o de solucionar conflitos. Mas eles diferem muito entre si, e a tutela jurisdicional – entendida como resultado da atividade desenvolvida pelos órgãos da jurisdição –, para ser efetiva e adequada deve ser flexível, de modo a produzir os resultados que dela se esperam. A tutela jurisdicional adequada deve ser vista pelo viés da peculiaridade do direito material envolvido e pelo viés do meio fixado para o atingimento do resultado.

A primeira grande divisão feita de acordo com a natureza dos conflitos a serem solucionados é a que se estabelece no campo dos de caráter penal e dos de caráter não penal. O conflito de natureza penal ocorre entre o Estado, detentor do direito de punir, e o suposto infrator da lei penal, sem descuidar da pessoa da vítima. Surge, assim, a tutela jurisdicional penal – obrigatória em países como o nosso, em que vige o princípio da legalidade, ou seja, da obrigatoriedade da ação penal pública, afastado o princípio oposto, que é o da oportunidade.

O princípio da oportunidade – pelo qual o Estado não está obrigado a perseguir todo e qualquer delito, deixando-se aos órgãos competentes a decisão entre acusar ou não acusar – vige em sua plenitude nos ordenamentos anglo-saxônicos e vai avançando, como princípio de oportunidade regulada por lei, em países de civil law, incluindo o Brasil, de forma atenuada, pelo consenso entre acusação e defesa nas infrações penais de menor potencial ofensivo.

Mas também há que distinguir entre conflitos penais que, com base nas penas previstas em abstrato pela lei, devem ser tratados de maneira distinta, reservando para os crimes comuns mais graves um processo de cognição plena e exauriente, com todas as garantias do contraditório e que culmina com uma sentença de mérito, apta a se estabilizar mediante a coisa julgada.

No Brasil, para a solução dos conflitos oriundos da transgressão penal mais grave, a tutela jurisdicional segue o modelo processual do Código de Processo Penal (CPP), no qual há pequenas distinções entre o procedimento ordinário e o sumário, destinados cada qual a crimes de maior ou menor intensidade.

Para infrações penais de menor potencial ofensivo (termo utilizado pela Constituição e pela lei brasileiras) e nas quais se admite a transação, o procedimento previsto é o dos juizados especiais criminais, substancialmente regulado pela Lei nº 9.099/1995.

Os crimes eleitorais, que são apreciados e julgados pelos tribunais eleitorais, pertencentes à Justiça Eleitoral, como uma das justiças especializadas previstas na Constituição, são regidos por códigos próprios, tanto de direito material como de Direito Processual.

Os conflitos não penais de natureza eleitoral também são dirimidos pela Justiça Eleitoral e seus estatutos próprios.

Por sua vez, os crimes militares são da competência da Justiça Militar – outra Justiça especializada prevista na Constituição – e também contam com disciplina material e processual próprias.

O restante dos conflitos são não penais, e aqui também há algumas grandes divisões: os conflitos relativos ao trabalho, sejam de caráter individual sejam de caráter coletivo, são dirimidos pela Justiça do Trabalho – mais uma Justiça especializada prevista na Constituição – e a tutela jurisdicional, quando invocada, segue os parâmetros processuais da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que dá grande ênfase à conciliação.

Toda a massa restante dos conflitos individuais – sejam eles de ordem obrigacional (em sentido amplo), tributária, administrativa, de direito público ou de qualquer outra natureza – é submetida à Justiça comum, federal ou estadual, que também atua quando provocada e cujo procedimento é regido pelo Código de Processo Civil (CPC).

Mas os conflitos individuais ditos “cíveis” (abrangendo tudo o que foge da tutela penal e da tutela das justiças especializadas) também são distintos e merecem tratamento jurisdicional próprio e adequado. Assim, por exemplo, as causas cíveis que a Constituição e as leis chamam de menor complexidade podem ser submetidas aos juizados especiais cíveis, federais ou estaduais, que também privilegiam a conciliação, ou ao procedimento sumário previsto no CPC.

E assim se chega à tutela jurisdicional regulada pelo CPC, em que a grande distinção, na visão do processualista moderno, se faz entre o procedimento ordinário e os procedimentos sumários, ou seja, entre a tutela jurisdicional ordinária e a tutela jurisdicional diferenciada.

O termo “tutela jurisdicional diferenciada” foi cunhado pelo grande processualista contemporâneo italiano Andrea Proto Pisani, justamente para contrapor-la à tutela ordinária. O autor classifica os



Flickr TST

Organização Internacional do Trabalho apresenta relatório à plenária do Tribunal Superior do Trabalho

procedimentos da tutela diferenciada como aqueles que objetivam a alteração dos procedimentos para: (i) melhor tutela do direito, mediante a redução do custo do processo, por intermédio de um procedimento menos alongado; ii) a conferência de concretude à tutela jurisdicional diante de um bom direito; iii) a rejeição da ideia de que o réu abuse de seu direito de defesa e provoque uma perpetuação desnecessária do processo no tempo. A tutela diferenciada enseja a análise pelo viés da peculiaridade do direito material envolvido e pelo viés do meio fixado para o atingimento do resultado da tutela jurisdicional.

Durante muitos séculos, o procedimento ordinário foi considerado ideal, porque nele a cognição do juiz é exauriente e profunda, as garantias constitucionais são rigorosamente observadas, a instrução é ampla e profunda, o contraditório é sempre prévio, de modo que a sentença que se segue é a mais aderente possível à certeza, e tudo é coroado pelo instituto da coisa julgada, que estabiliza a sentença. Trata-se de um procedimento em que se observa da melhor maneira possível a segurança jurídica.

No entanto, com o passar do tempo, verificou-se que o procedimento ordinário, justamente por suas características, é necessariamente longo e demorado. E foram surgindo situações em que se tornou necessário garantir maior presteza à resposta jurisdicional, que deveria, então, sacrificar algo das características do procedimento ordinário, a fim de que a justiça tardia não se transformasse em injustiça.

Surgiu, assim, a tendência à sumarização do processo, ou seja, a tutela jurisdicional diferenciada. Primeiro, tomaram-se medidas para colocar a salvo o próprio processo da corrosão do tempo. E surgiu a tutela cautelar, conservativa, que visa exclusivamente a preservar o próprio instrumento “processo” enquanto ele se desenvolve, normalmente pela tutela ordinária. Depois, surgiram institutos isolados que na verdade nada mais faziam do que antecipar os prováveis efeitos da sentença final. Surgiram, assim, os interditos possessórios, em que a antecipação de tutela não depende da urgência, mas de outros requisitos, ou as liminares bem conhecidas do Direito brasileiro, como no mandado de segurança e no *habeas corpus*.

Mas ainda não era suficiente. A sociedade foi se transformando, os conflitos tornaram-se mais agudos e prementes, não havia mais tempo para aguardar sua solução durante muito tempo. Surgiu, assim, outro tipo de tutela diferenciada, a tutela de urgência, em que a cognição do juiz é superficial, o contraditório pode ser diferido, nem sempre há instrução probatória, mas o autor, diante de uma mera verossimilhança, pode ver antecipados alguns ou todos os efeitos que teria com a sentença final que lhe fosse favorável. Trata-se de uma verdadeira antecipação dos efeitos da sentença de mérito e, conseqüentemente, de uma tutela não mais meramente conservativa (como nas medidas cautelares), mas satisfativa.

Com isto, caiu o mito de que só o procedimento ordinário, após cognição profunda, pode levar a uma sentença de mérito ou até mesmo à coisa julgada, pois a própria tutela antecipatória, se com ela concordar a parte contrária, pode se estabilizar, como acontece no Direito italiano e no projeto de novo CPC brasileiro. E com isto caiu também o mito de que a tutela antecipatória é sempre provisória e dependente de um processo (ordinário) principal.

Outro instituto representativo da tutela jurisdicional diferenciada é a ação monitória (art. 583 do CPC, introduzido pela reforma de 1995), pela qual se antecipa a formação do título executivo que, se não impugnado, leva à supressão do processo de execução por título extrajudicial.

De resto, isso tudo não pode assustar: desde o CPC de 1973, o Brasil reconhece a possibilidade de sentença e coisa julgada sem que haja cognição profunda do juiz, em certos casos de revelia que podem levar ao julgamento antecipado da lide (art. 319 c/c art. 330, II).

Mas até agora falamos exclusivamente de conflitos submetidos à tutela jurisdicional estatal. No entanto, a justiça estatal não é mais a única forma pela qual se podem solucionar conflitos. Avança, no mundo todo e no Brasil, em particular, a ideia de que outros métodos adequados de solução de conflitos, não estatais, podem ser utilizados para pacificar com justiça.

A ideia não é nova. Já no século passado, se escreveram obras sobre os meios ditos alternativos de solução de conflitos, distinguindo entre heterocomposição e autocomposição. Na heterocomposição, um juiz privado – o árbitro – substitui o juiz por força da vontade das partes, julgando a causa.

Na autocomposição, fala-se em justiça conciliativa, cujos maiores exemplos são constituídos pela mediação e pela conciliação, em que pode atuar um terceiro facilitador.

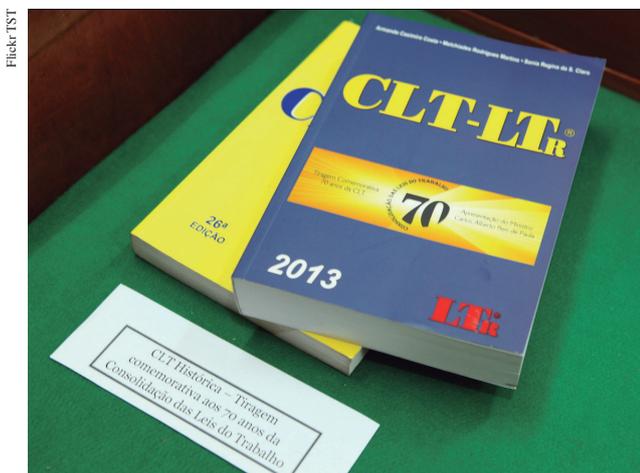
Como forma de autocomposição, existe também a negociação, em que as partes em conflito se autocompõem diretamente, ou com intermediação de seus advogados, mas sem recorrer a formas mais institucionalizadas que se servem de um terceiro facilitador (conciliador ou mediador).

O que vale ressaltar aqui é que existem conflitos em que a arbitragem leva vantagens sobre a solução judicial, pelas características que oferece (principalmente o sigilo e a maior celeridade, pelo que é muito utilizada entre empresas), e outros em que a pacificação é obtida mais validamente, satisfazendo a ambas as partes, do que pela solução adjudicada, em que só existe a alternativa “ganha-perde”.

A percepção de uma tutela adequada a cada tipo de conflito modificou a maneira de ver a arbitragem, a mediação e a conciliação que, de meios sucedâneos, equivalentes ou meramente alternativas à jurisdição estatal, ascenderam à estatura de instrumentos mais adequados de solução de certos conflitos. E tanto assim é que a leitura que hoje se faz do princípio constitucional de acesso à Justiça (“A lei não retirará da apreciação do Poder Judiciário violação ou ameaça a direito”, inciso XXXV do art. 5º da Constituição) é hoje compreensiva da justiça arbitral e da justiça conciliativa, incluídas no amplo quadro da política judiciária e consideradas de natureza jurisdicional.

Isso vem expresso na justificativa da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu formalmente no Brasil a justiça conciliativa, regulando a conciliação e mediação judiciais.

Tudo o que se disse até agora se aplica aos conflitos de caráter individual, para cuja solução foi pensado o Direito Processual clássico. Mas, assim como a sociedade mudou, os conflitos também mudaram, surgindo uma série de conflitos metaindividuais, transcendendo aos conflitos individuais e envolvendo grupos, categorias ou classes de pessoas em busca da fruição de direitos fundamentais de caráter comunitário, genericamente





Flickr/TST

Julgamento, pelo TST, do dissídio de greve dos Correios

referidos à qualidade de vida (direito ao meio ambiente sadio, ao consumo equilibrado, à fruição de serviços públicos etc.).

Os novos conflitos metaindividuais, já apontados por Mauro Cappelletti nos anos 60 do século passado, como constituindo a segunda onda renovatória do direito processual, influíram nas categorias de direitos fundamentais da teoria constitucionalista, forjando uma nova “geração” de direitos, a terceira, própria dos chamados direitos de solidariedade. Lembre-se que a primeira categoria é constituída pelos direitos de liberdade, ou negativos, próprios do Estado liberal; e a segunda, pelos direitos econômico-sociais, de caráter prestacional, próprios do Estado social de direito.

O processo clássico não era adequado à solução dos conflitos coletivos (em sentido amplo). Foi preciso rever os esquemas da legitimação, da coisa julgada, das funções do juiz, do Ministério Público, da Defensoria Pública. Foi preciso repensar os corpos intermediários – como as associações e os sindicatos – e outras instituições públicas e privadas que fossem portadoras, em juízo, dos interesses ou direitos próprios de uma sociedade de massa.

O common law instituiu as class actions há mais de 50 anos e alguns de seus institutos inspiraram os países de civil law, que, no entanto, seguiram estruturas processuais mais adequadas à realidade de cada país.

O Brasil foi pioneiro, entre os países de *civil law*, em instituir um novo processo coletivo para a solução de conflitos metaindividuais. Hoje, o minissistema brasileiro de processos coletivos – que será analisado em outra sede – é constituído principalmente pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e pelas disposições processuais do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que se aplicam a todos os processos coletivos, de qualquer natureza. E já surge a ideia de um Direito Processual coletivo, com institutos e técnicas diversas das utilizadas pelo Direito Processual individual.

A modernização do regime dos processos coletivos, no Brasil, é também preocupação atual do processualista.

Vários países de *civil law* hoje tratam de processos coletivos, mas a maioria deles o faz setorialmente (consumidor, meio ambiente etc.) e poucos – dentre os quais a Colômbia – contam efetivamente com um verdadeiro sistema de processos coletivos.

Mas a caminhada ainda não terminou. Não só os conflitos se modificaram, como se modificou o próprio Poder Judiciário. O juiz não é mais a simples boca da lei, como queria Montesquieu, mas é o intérprete último da Constituição e, enquanto tal, a ele cabe aferir a constitucionalidade das políticas públicas, seja implementando-as em face da inércia dos poderes políticos, seja analisando sua adequação aos princípios constitucionais. O juiz tornou-se, assim, um coprotagonista de políticas públicas.

Entende-se por políticas públicas os programas e ações do Estado necessários à fruição dos direitos fundamentais e, notadamente, dos direitos sociais, de caráter prestacional, previstos no art. 6º da Constituição, tudo em consonância com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no art. 3º. Ao Poder Legislativo cabe formular as leis que instituem políticas públicas e, ao Poder Executivo, cabe formular programas e ações para sua implementação. Mas ao Poder Judiciário cabe atuar, *a posteriori*, no controle da existência de políticas públicas e de sua adequação à Constituição, intervindo dentro de certos limites.

Não há nisto nenhuma ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes (que é, antes de mais nada, uma separação de funções), em sua leitura atual, pois o controle jurisdicional de políticas públicas nada mais é do que um controle de constitucionalidade, que compreende, na visão hodierna, o mérito da atividade administrativa.

A partir desta realidade, surgem conflitos entre coletividades e o Estado, por seus entes públicos, cuja adequada solução demanda um novo processo, chamado nos Estados Unidos da América de “processo de interesse público”, desenvolvido a partir dos anos 50 do século passado.

Muito conhecido é o caso emblemático ‘Brown vs. Board of Education of Topeka’.

Esse processo não julga fatos passados, mas se projeta para o futuro; baseia-se no diálogo institucional entre os Poderes. Nele a cognição do juiz é ampliada, pelo que o magistrado deve contar com assessorias especializadas; o contraditório vai além das partes, envolvendo necessariamente terceiros. O comando do juiz há de ser flexível e viável, assim como flexível será a coisa julgada, para que a ordem possa ser cumprida da melhor maneira possível pelo ente público, sendo o juiz responsável pelo cumprimento da sentença, no que pode ser coadjuvado por instituições públicas ou privadas, que ajam sob sua orientação. Um novo modelo processual, enfim, que começa a delinear-se no Brasil.

O Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej) está debatendo amplamente ante-projeto de lei que institui um novo processo para o controle jurisdicional de políticas públicas, a ser oportunamente submetido ao Congresso Nacional. A jurisprudência argentina já experimentou um novo modelo processual baseado nas técnicas acima descritas.

Em conclusão, o que se pretende propor é que o Direito Processual seja estudado a partir dos conflitos que surgem na sociedade pós-moderna e da tutela jurisdicional (em sentido amplo) adequada à solução de cada um deles, dentro da ideia de instrumentalidade metodológica. E a mesma instrumentalidade metodológica poderia ser seguida pela nova codificação. 🌍

ADA PELLEGRINI GRINOVER

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (1958) e doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela mesma Universidade (1970). Professora titular de Direito Processual Penal da Universidade de São Paulo. Professora do curso de mestrado e doutorado da USP e do curso de mestrado da FDV. Coordenadora dos cursos de pós-graduação *lato sensu* da Rede LFG (cursos pela TV *on-line* e pela internet). Diretora dos cursos de extensão da Escola Paulista de Direito. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Vice-presidente da International Association of Procedural Law e do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Doutora *honoris causa* pela Universidade de Milão, Itália. Agraciada com o prêmio da Fundação Redenti (Bolonha, Itália), em 2007. Titular do Escritório de Advocacia APG Empreendimentos Jurídicos. 2008: homenagem da USP por ter defendido a primeira tese oficial de doutorado na Faculdade de Direito. 1988: prêmio Woman of the year for Brazil do American Biographical Institute.



Estudos empíricos em Direito no Brasil: produzindo conhecimento sobre o Direito e o sistema de Justiça

Alexandre dos Santos Cunha

Recentemente, e com bastante atraso em relação ao cenário internacional, vem-se assistindo a um crescente interesse na academia brasileira pelos denominados estudos empíricos em Direito. Sendo uma relativa novidade, tanto essa expressão quanto o movimento que designa, ainda são bastante desconhecidos ou mal compreendidos por grande parte dos juristas brasileiros.

Em certo sentido, pode-se denominar de estudo empírico em Direito qualquer pesquisa que procure, por meio de uma produção sistemática de dados e do emprego de uma metodologia científica reconhecida, determinar como o Direito “é”, e não como ele “deve ser”. Tratam-se, portanto, de pesquisas essencialmente analíticas e descritivas da realidade jurídica, sem a pretensão normativa de que normalmente se revestem os trabalhos de investigação na área do Direito (MARTINS-COSTA, 2005).



Ministério da Justiça



É possível argumentar que os estudos empíricos em Direito não são propriamente uma novidade. Existem diferentes tradições investigativas anteriores ao movimento que utilizam abordagens empíricas e tomam o Direito por objeto, tais como a Sociologia do Direito, a Antropologia Jurídica, a Análise Econômica do Direito, a História do Direito e as análises sobre a jurisprudência ou o comportamento dos tribunais. Alguns dos pesquisadores vinculados a essas tradições investigativas reconhecem-se como membros do movimento dos estudos empíricos em Direito, enquanto outros não.

De todo modo, o que caracteriza essencialmente os estudos empíricos em Direito é uma saudável utilização de múltiplas abordagens empíricas para compreender o Direito e os fenômenos jurídicos em toda a sua complexidade (CANE; KRITZER, 2010). Em virtude dessa pluralidade metodológica, o que unifica o movimento é a tentativa de resolver problemas jurídicos empíricos: manifestações do Direito no mundo real, que pareçam estranhas ou necessitem de explicação (LAUDAN, 2011).

Em grande parte, o excepcional crescimento que os estudos empíricos em Direito vêm conhecendo nos últimos cinco anos no Brasil está intimamente relacionado ao crescente interesse, de parte do poder público, em compreender o modo como o Direito e o sistema de Justiça realmente funcionam, tendo como objetivo central desenhar políticas públicas de promoção do acesso à Justiça e à garantia de direitos. Nesse contexto, entes como o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada vêm financiando, por meio de diferentes programas e projetos, uma série de estudos empíricos sobre o Direito e o sistema de Justiça.

Em virtude desse reconhecimento institucional e da disponibilidade de financiamento, grande parte dos estudos empíricos em Direito brasileiros concentra-se em pesquisas sobre o sistema de Justiça, na perspectiva das políticas públicas e das reformas legislativas. Essa prevalência não significa que os pesquisadores que se dedicam a esses estudos não enfrentem dificuldades importantes, as quais podem ser reunidas em três grandes categorias de problemas.

Em primeiro lugar, há a questão da deficiência de massa crítica. Em que pese o crescente interesse da academia brasileira, o número de pesquisadores que se dedicam aos estudos empíricos em Direito ainda é relativamente pequeno, e sua produção é bastante nova. Por essa razão, a demanda por estudos empíricos em Direito é significativamente maior do

que a disponibilidade de tempo dos pesquisadores, e o debate acadêmico sobre as metodologias e técnicas de pesquisa mais adequadas a cada problema empírico encontra-se ainda incipiente. Espera-se que a recente constituição da Rede de Pesquisa Empírica em Direito, que vem promovendo atividades de divulgação e treinamento, editando uma revista especializada e realizando um encontro anual, possa contribuir decisivamente para consolidar a área no Brasil.

O segundo desses problemas é o que se pode denominar de paradoxo informacional. Por um lado, e como resultado de um imenso esforço institucional, o sistema de Justiça brasileiro tornou-se um dos mais informatizados do planeta. Por outro lado, os sistemas de informação das organizações do sistema de Justiça são construídos em regra sobre a lógica do acompanhamento processual pelas partes e agentes públicos diretamente envolvidos, sem qualquer preocupação em produzir informações sobre o conjunto dos processos contidos no sistema. Logo, embora os sistemas permitam que as partes e os agentes públicos acompanhem um processo criminal por roubo, por exemplo, não são desenhados de modo a que um terceiro possa saber quantos processos criminais por roubo estão em tramitação em determinada serventia judicial, qual o perfil das partes, o percentual de condenação ou a pena média aplicada. Desse modo, desperdiça-se a oportunidade de que os sistemas possam gerar automaticamente os dados necessários ao trabalho, não apenas dos pesquisadores, mas também dos gestores públicos.

“ Basear o processo de tomada de decisão em diagnósticos precisos sobre a realidade concreta, oferecendo soluções reais para problemas concretos, representa um enorme salto qualitativo em termos da produção de políticas públicas e da elaboração legislativa ”

O terceiro problema, correlato ao anterior, é o da resistência em ser pesquisado. Coerentemente ao fato de que os estudos empíricos em Direito são relativamente recentes, as organizações do sistema de Justiça não têm o hábito de receber pesquisadores, ou de avaliar estudos produzidos sobre a sua realidade organizacional. Por essa razão, é comum que o investigador enfrente dificuldades para obter respostas a pedidos de informação, ou até mesmo para ter acesso a um determinado órgão. Da mesma forma, a tendência das organizações, ao tomar conhecimento de um determinado estudo que contrarie seus interesses ou autoimagem, é o de questionar seu resultado, em vez de debater a metodologia. Essa abordagem impede o estabelecimento de um diálogo construtivo entre o órgão e a comunidade acadêmica, por meio do qual ambos poderiam aproveitar a experiência para gerar conhecimento novo.

Para que esses três obstáculos sejam superados, é necessário que tanto a academia quanto o sistema de Justiça compreendam melhor o que são os estudos empíricos em Direito e qual o papel que estes podem e pretendem desempenhar. Os estudos empíricos nunca substituirão a pesquisa jurídica tradicional, mas podem gerar um conhecimento sobre a realidade jurídica, que é absolutamente indispensável ao desenvolvimento da Teoria do Direito e à boa dogmática jurídica. Ao mesmo tempo, possibilitam ao poder público tomar decisões, em termos de políticas públicas ou reformas legislativas, efetivamente informadas sobre como o Direito e o sistema de Justiça realmente funcionam, e não sobre as opiniões de especialistas, que no mais das vezes conhecem da concretude do mundo apenas a sua prática cotidiana.

Para ilustrar esse argumento, pode-se invocar a experiência de dois estudos empíricos executados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e com o Conselho da Justiça Federal: *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal* (CUNHA et al., 2011) e *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* (AQUINO et al., 2012).

Embora aparentemente singelo, o cálculo do custo de uma ação de execução fiscal na Justiça Federal requereu a produção sistemática de uma série de dados anteriormente inexistentes. Conseqüentemente, o esforço de pesquisa empreendido gerou informações sobre as ações de execução fiscal e a Justiça Federal que se demonstraram úteis para muito mais do que os objetivos inicialmente perseguidos, derrubando uma série de mitos enraizados no pensamento jurídico brasileiro. Quanto à gestão judiciária, por exemplo, não apenas a pesquisa concluiu que as varas especializadas não apresentam melhor desempenho do que as varas de competência comum, como permitiu estabelecer critérios para determinar qual a carga máxima de trabalho suportada por um cartório judicial, seu quadro ideal de servidores e as estratégias de organização administrativa mais ou menos eficientes. No que diz respeito à ação de execução fiscal, o estudo demonstrou que a principal razão para o elevado tempo médio de tramitação, estimado em oito anos, dois meses e nove dias, encontra-se nas dificuldades em localizar e citar o executado, não havendo contribuição significativa da estratégia adotada pela defesa ou do uso excessivo de recursos processuais pelas partes. Por essa razão, pode-se afirmar que a redução das garantias processuais outorgadas ao executado não resultaria em ganhos significativos, em termos de redução do tempo médio de duração dessa espécie de processo judicial.

Com base nessas conclusões, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional realizou uma série de alterações em suas normas e procedimentos internos, de modo a melhorar seu desempenho na cobrança dos créditos tributários da União. Igualmente, o importante debate em curso sobre a reforma da legislação acerca da execução fiscal passou a poder



Flickr: STJ

contar com informações públicas e confiáveis, a partir das quais a sociedade e o poder público poderão debater quais as melhores alternativas disponíveis, até mesmo prevenindo suas consequências.

“ Quanto à gestão judiciária, por exemplo, não apenas a pesquisa concluiu que as varas especializadas não apresentam melhor desempenho do que as varas de competência comum, como permitiu estabelecer critérios para determinar qual a carga máxima de trabalho ”

Nessa mesma perspectiva, a pesquisa sobre o acesso à Justiça Federal possibilitou ao Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais debater e adotar uma série de medidas destinadas a ampliar o acesso dos cidadãos ao sistema de Justiça, proporcionando uma prestação jurisdicional mais ágil e eficaz. Motivou, ainda, a Defensoria Pública da União a rever suas políticas de atuação e interiorização, de modo a melhor atender aos interesses da sociedade brasileira. No campo das inovações legislativas, vem permitindo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome realizar alterações importantes na regulamentação dos critérios e procedimentos de concessão de benefícios assistenciais, garantindo direitos e prevenindo a judicialização.

Basear o processo de tomada de decisão em diagnósticos precisos sobre a realidade concreta, oferecendo soluções reais para problemas concretos, representa um enorme salto qualitativo em termos da produção de políticas públicas e da elaboração legislativa. Nesse sentido, a parceria estabelecida entre o poder público e o movimento dos estudos empíricos em Direito representa uma oportunidade histórica para que o Brasil possa superar suas conhecidas deficiências, tanto em termos de acesso, quanto de efetividade do sistema de Justiça. 🌍

Referências

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de et al. *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Brasília: CJP/Ipea, 2012.

CANE, Peter; KRITZER, Herbert (Orgs.). *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

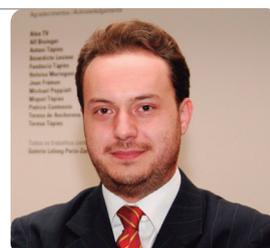
CUNHA, Alexandre dos Santos et al. *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*. Brasília: Ipea/CNJ, 2011.

LAUDAN, Larry. *O progresso e seus problemas: rumo a uma teoria do crescimento científico*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Unesp, 2011.

MARTINS-COSTA, Judith et al. O que é pesquisa em direito? São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 38-46.

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Mestre em Direito Civil e doutor em Fundamentos da Experiência Jurídica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é técnico de planejamento e pesquisa e coordenador-geral de Estudos sobre o Estado, as Instituições e a Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).



Um olhar interdisciplinar sobre o problema da decisão: analisando as contribuições dos estudos empíricos sobre comportamento judicial

Ricardo de Lins e Horta

Quais são os fatores determinantes na decisão judicial? De que forma o desenho institucional pode contribuir para decisões melhores? Essas perguntas, embora integrem o universo das preocupações de diversos teóricos, membros de carreiras jurídicas e gestores públicos, são relativamente pouco tratadas entre nós.

Um tema ainda pouco estudado é como o contexto de tomada de decisão do julgador pode influir na sentença proferida. Diversos estudos recentes, publicados em periódicos científicos de prestígio, investigam os chamados fatores extrajurídicos na tomada de decisão. Alguns deles demonstram que questões totalmente irrelevantes para o caso analisado podem ser decisivas no resultado final. Um olhar interdisciplinar sobre o fenômeno da decisão jurídica permite que se lance uma nova perspectiva sobre problemas que poderiam ser mitigados por meio do desenho do sistema de Justiça brasileiro.

Decidindo por princípios ou por um lance de dados?

Em 2011, pesquisadores das universidades de Columbia, em Nova York, e Ben Gurion, em Israel, decidiram testar empiricamente uma antiga tese do realismo jurídico de que o Direito é o que “os juízes comeram no café da manhã”. O experimento consistia em isolar, em mais de mil decisões de um comitê de livramento condicional, a variável mais relevante para a concessão ou não do benefício. Surpreendentemente, não eram a gravidade do delito, as condições e os antecedentes do réu, gênero ou origem étnica – se árabe ou israelense – a variável estatisticamente mais relevante, mas o momento do dia em que o comitê analisava o pedido do condenado. Quanto mais próximo do início da sessão, maiores as chances de uma decisão favorável; essa tendência caía drasticamente à medida que as horas avançavam. Feita a pausa para o descanso, acompanhado de lanche ou almoço, o comitê novamente tendia a dar decisões benéficas. Para os pesquisadores, o experimento demonstra de forma cabal que a tomada de decisão judicial não está imune a fatores extrajurídicos (DANZIGER et al., 2011).

Considerado isoladamente, este estudo poderia ser descartado como apenas uma anedota, uma vez que é amplamente admitido pelos juristas que decisões na área penal devem ser guiadas com seriedade por princípios constitucionais e pela legislação. Contudo, suas conclusões inserem-se numa crescente literatura, que vem apontando resultados similares.

Uma sequência de experimentos sobre influências na decisão criminal chegou a resultados semelhantes. Com base no já consolidado paradigma do “efeito da ancoragem” – a tendência de que um padrão aleatoriamente escolhido numa tarefa de comparação influencie as escolhas subsequentes, ainda que não haja conexão direta entre uma coisa e outra –, os pesquisadores fizeram simulações com juízes e promotores, os quais tinham que proferir sentenças em casos de crimes como estupro e furto. No primeiro experimento, um jornalista perguntava, antes que os sujeitos declarassem seu veredicto, à metade deles se aplicaria uma pena alta – três anos – e à outra metade se aplicaria uma pena baixa – um ano – ao réu. No experimento, esse papel era desempenhado por um “promotor”, que pedia uma pena alta à metade deles, e baixa à outra metade. Em ambos os casos, a severidade da sentença foi influenciada pela “sugestão” fornecida por esses números previamente fornecidos. Para testar se os sujeitos tinham consciência de que essas “âncoras” não passavam de indicações aleatórias, sem relação com as circunstâncias do caso, no terceiro experimento eles foram instados a jogar dados, cujo resultado representaria a pena pedida pelo Ministério Público, antes de decidirem a condenação. De maneira impressionante, aqueles que tinham tirado maiores resultados nos dados tendiam a proferir sentenças mais duras, e aqueles que obtinham resultados menores dispensavam penas mais brandas, indicando que mesmo profissionais experientes estão sujeitos a influências irrelevantes (ENGLISH, 2006).

Investigando empiricamente 342 decisões sobre a concessão de fianças na área criminal no Reino Unido, outra equipe de pesquisadores concluiu que, devido ao excesso de informações disponível e à pressão de tempo, juízes tendiam a considerar não todo o conjunto probatório, mas apenas alguns aspectos específicos do caso como critério para manutenção ou não da prisão (DHAMI, 2003).

Insinuar que juízes decidem num determinado sentido porque têm fome, porque estão impelidos pela pressa ou porque foram induzidos por um número aleatório resultante do lance de dados pode parecer inusitado. Ou talvez seja um convite para repensar convicções vigentes.

Os estudos empíricos recentes sugerem que a melhor descrição para o que de fato ocorre durante a tomada de decisão judicial não é nem um processo racional e compreensivo calcado unicamente nos dispositivos dos textos jurídicos, nem um ato de pura vontade baseado exclusivamente nas condições pessoais do julgador, tal como proposto pelo realismo jurídico. Como qualquer pessoa, juízes tomam decisões primordialmente com base nas suas intuições inconscientes, sendo capazes de conscientemente revê-las empregando o raciocínio deliberativo. Além disso, estudiosos propõem que intervenções no ambiente institucional de decisão poderiam induzir melhorias na qualidade das sentenças (GUTHRIE et al., 2007).

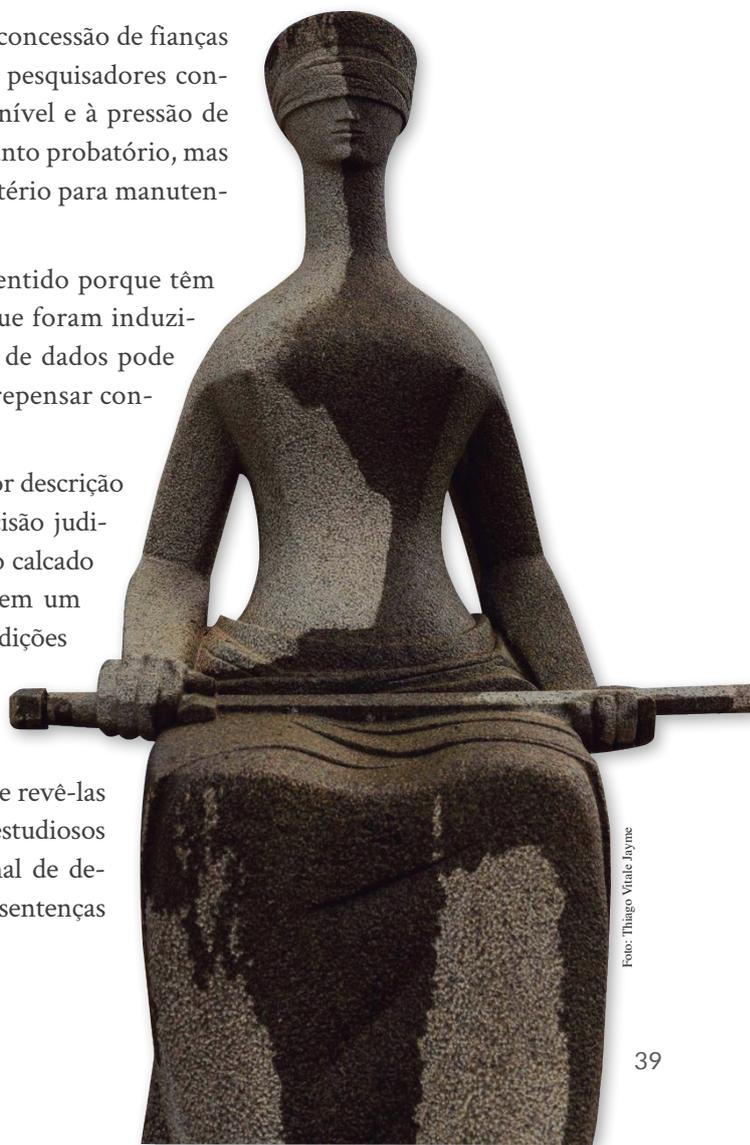


Foto: Thiago Vitale Iryne

Contrariamente ao que pode parecer, esse conjunto de pesquisas não visa a lançar no descrédito a imagem dos magistrados, mas apenas utiliza, no meio jurídico, delineamentos experimentais que já são usados há décadas para estudar a tomada de decisão em seres humanos em geral (KAHNEMAN, 2012; GIGERENZER, 2009). Empregando métodos e enfoques diferentes, os cientistas políticos também vêm contribuindo para refinar a compreensão desse tema.

Vieses político-ideológicos na tomada de decisão judicial: os estudos da Ciência Política

Os cientistas políticos vêm, nas últimas décadas, lançando um olhar próprio sobre o fenômeno, menos preocupados com as questões referentes ao discurso empregado nas sentenças judiciais, e mais interessados em como os juízes, atores sociais, agem estrategicamente, expressando suas preferências político-ideológicas por meio da decisão judicial. No contexto norte-americano, estudos empíricos especificamente voltados para a dinâmica das decisões da Suprema Corte compõem uma volumosa literatura, com diferentes perspectivas. Existem, inclusive, várias bases de dados de decisões dos tribunais, buscando relacionar tendências “liberais” ou “conservadoras” às decisões e aos ministros daquele Tribunal (EPSTEIN et al., 2012, p. 714-715; Idem et al., 2013, p. 14).

C. Herman Pritchett é considerado o pioneiro dos estudos sobre comportamento judicial, com seu artigo *Divisions of opinion among justices of the U.S. Supreme Court*, publicado em 1941, e com o livro *The Roosevelt Court*, de 1948. Nas décadas seguintes, uma série de estudiosos ajudou a desenvolver a concepção segundo a qual as preferências políticas dos juízes seriam os fatores mais importantes para uma decisão (EPSTEIN; KNIGHT, 2013, p. 13-14).

“Nessa ótica, juízes não seriam tomadores de decisão neutros, mas atores inclinados a realizar objetivos de ordem política por intermédio de suas sentenças. Com base nessa perspectiva, e também em estudos de cientistas políticos, economistas e psicólogos, os chamados “modelos atitudinais” sustentam que os valores e ideologias individuais dos ministros da Suprema Corte são as variáveis relevantes para a decisão”

Em comum, essas abordagens se insurgem contra o chamado “formalismo jurídico” ou “legalismo”, segundo o qual a decisão judicial seria tão somente uma aplicação do texto legal aos fatos, um processo isento de influências extrajurídicas. O legalismo é criticado como um artifício retórico destinado a ocultar os motivos que efetivamente estariam por trás da decisão (POSNER, 2008). Com efeito, modelos explicativos da decisão judicial que desconsideram o papel da ideologia do julgador são tidos, na melhor das hipóteses, como incompletos (EPSTEIN et al., 2012, p. 705).

No contexto do realismo jurídico, já na década de 1920, teóricos sugeriam que a decisão dependeria de motivos de ordem ideológica, e que as palavras contidas na sentença seriam uma mera racionalização *a posteriori* da decisão (vide ROSS, 2007, p. 181-185). Nessa ótica, juízes não seriam tomadores de decisão neutros, mas atores inclinados a realizar objetivos de ordem política por intermédio de suas sentenças. Com base nessa perspectiva, e também em estudos de cientistas políticos, economistas e psicólogos, os chamados “modelos atitudinais” sustentam que os valores e ideologias individuais dos ministros da Suprema Corte são as variáveis relevantes para a decisão (SEGAL; SPAETH, 2002, p. 86-92).

Logo, porém, notou-se que examinar as inclinações político-ideológicas de juízes, individualmente, gerava modelos incompletos. Em estudo sobre os padrões de decisão de turmas de juízes da segunda instância federal nos Estados Unidos, Cass Sunstein e colegas encontraram dados interessantes. Com base em 6.408 decisões colegiadas e 19.224 votos individuais, suas conclusões demonstraram que a composição das turmas era uma variável altamente significativa no resultado dos acórdãos. Quando as turmas eram compostas por três juízes de mesma afiliação ideológica, observava-se o fenômeno de “polarização do grupo”, o qual tendia a proferir acórdãos com posições mais radicais. Porém, a presença de um único juiz de afiliação política diversa era o suficiente para mitigar as posições dos dois outros. Uma explicação para isso seria a “aversão à divergência”: discordar dos colegas pode ser uma tarefa extenuante, pois exige votos mais longos e melhor fundamentados, além de poder gerar constrangimentos e tensão entre os componentes da turma, que geralmente trabalham juntos durante anos. Sendo assim, juízes, como quaisquer seres humanos, prefeririam conformar-se ao grupo e tenderiam a evitar disputas entre si. A pesquisa também aponta que o resultado de uma ação judicial em áreas como ações afirmativas, licenciamento ambiental, discriminação racial ou de gênero pode variar fortemente de acordo com a composição das turmas, o que é uma forte evidência contra a tese legalista. Esse efeito, porém, não foi verificado em causas referentes a aborto ou pena de morte – os autores concluem que, nesses casos, a polarização ideológica nos Estados Unidos é tamanha que a influência de um juiz sobre o outro seria anulada, uma vez que os magistrados preferem manter sua linha independentemente dos demais (SUNSTEIN et al., 2006).

“ A perspectiva de promoção para um tribunal superior, por exemplo, poderia constituir forte influência para que um magistrado não divergisse da jurisprudência dominante; assim como o desejo em reduzir o volume de trabalho pode pautar a orientação que ele adotaria para casos difíceis ou repetitivos ”

Com base na teoria da escolha racional e na teoria dos jogos, os chamados “modelos estratégicos” passaram a analisar o cenário da decisão enquanto interação de juízes com outros atores, dentro e fora do Judiciário, num cenário de complexidade institucional. Nessa linha, é analisado o impacto de fatores como a possibilidade de ter a decisão revertida em cortes superiores, a avaliação quanto à possibilidade de ser ou não o voto vencedor numa turma e a eventual retaliação de integrantes de outros poderes no caso de certas decisões que os contrariem. Na ótica estratégica, para ficar em um exemplo, rejeitar a admissibilidade de um recurso poderia ser vantajoso caso o juiz tivesse certeza de que seria derrotado no julgamento do mérito na turma (EPSTEIN; KNIGHT, 2013).

Nos últimos anos, porém, mesmo os modelos estratégicos foram criticados por serem limitados, deixando de lado outras variáveis relevantes na decisão judicial. Nessas reformulações, fatores como a satisfação por fazer um bom trabalho na posição de juiz, o prestígio, o poder, o tempo livre disponível para atividades acadêmicas ou para o lazer influiriam no resultado de decisões. A perspectiva de promoção para um tribunal superior, por exemplo, poderia constituir forte influência para que um magistrado não divergisse da jurisprudência dominante; assim como o desejo em reduzir o volume de trabalho poderia pautar a orientação que ele adotaria para casos difíceis ou repetitivos (EPSTEIN; KNIGHT, 2013; EPSTEIN et al., 2013).

Não é nossa intenção revisar todos os modelos descritivos da atividade judicial.¹ É preciso destacar que os estudos citados referem-se ao contexto norte-americano, num sistema jurídico distinto, em que as divergências político-ideológicas são mais facilmente analisáveis, devido ao bipartidarismo. De todo modo, conclui-se que há uma profusão de evidências de que as teorias da decisão tradicionalmente discutidas, ao ignorarem fatores de ordem político-ideológica, traçam um panorama incompleto. Outra literatura que merece destaque é a que busca explicar como ocorre, no nível psicológico, a tomada de decisão.

O olhar das ciências comportamentais sobre a decisão

A decisão é um fenômeno complexo e analisado por diferentes enfoques e áreas do conhecimento, que pode ser definida como o curso de ação voltado a atingir um determinado objetivo, com base nas crenças do indivíduo (BARON, 2008, p. 6).

Pesquisas mais recentes em Psicologia e Neurociências em geral descrevem a tomada de decisão humana como um conjunto de processos, em sua maioria inconscientes, que compõe dois sistemas distintos, atuando em paralelo. Nenhuma dessas duas formulações é, à primeira vista, inovadora – a Psicanálise há muito propôs que o inconsciente compõe a maior parte dos processos mentais e que o aparato mental resulta de forças distintas (vide FREUD, 1915; 1923). Porém, atualmente, se tem uma compreensão substancialmente mais precisa de como funcionam tais processos, com base em décadas de estudos empíricos.

Herbert Simon, em artigo clássico, propôs o conceito de “racionalidade limitada”, frisando as limitações que uma pessoa encara numa situação real de decisão (1955). Embora destacasse o caráter fragmentário e incompleto do conhecimento disponível e a incapacidade da mente humana de considerar todos os aspectos relevantes no processo de decisão, Simon propôs que é possível obter decisões com maior nível de racionalidade a partir de mudanças no ambiente organizacional no qual o tomador de decisão está inserido (SIMON, 1997, p. 92-117).

“Frequentemente, o raciocínio humano não se daria de acordo com os cânones da lógica clássica e das regras da estatística e da probabilidade, pois, num quadro de recursos mentais limitados, o indivíduo tenderia a confiar nas intuições e heurísticas do sistema inconsciente. Sem o controle deliberado do outro sistema, todos estaríamos sujeitos a vieses no raciocínio, como o “viés de confirmação””

Nos anos 1970, a dupla Daniel Kahneman e Amos Tversky realizou uma série de experimentos que demonstraram como o processo de tomada de decisão sistematicamente violava os cânones previstos pela lógica da escolha racional até então vigente, no que ficou conhecido como enfoque das heurísticas e vieses² (KAHNEMAN, 2012). Outro programa de pesquisa, o de Gerd Gigerenzer (2009), desenvolveu estudos que enfatizaram os resultados “positivos” que podem ser obtidos ao se guiar a tomada de decisão com heurísticas, sugerindo que seria um equívoco supor que se tratasse de uma forma de “irracionalidade”, e que os atalhos cognitivos podem até ser mais eficientes em certos casos.

1 Para uma exposição mais abrangente do tema, remetemos a Posner, 2008, e Epstein et al., 2013.

2 “Heurísticas” são atalhos cognitivos empregados para solucionar problemas no contexto cotidiano, de informação incompleta, tempo e recursos mentais escassos; “vieses”, por sua vez, são desvios sistemáticos em relação a padrões normativos derivados da lógica clássica, das regras da estatística ou da probabilidade. A literatura aponta que todo tomador de decisão, leigo ou especialista, vale-se de heurísticas e está sujeito a vieses (KAHNEMAN, 2012; GIGERENZER, 2009; HARDMAN, 2009; BARON, 2008).

Desde então, as literaturas em Psicologia Social e Cognitiva convergiram para as chamadas “teorias do duplo processo”, segundo as quais a cognição humana resulta de dois sistemas: um deles rápido, automático e inconsciente; o outro, devagar, deliberativo e consciente (para uma revisão abrangente, vide EVANS, 2008). Frequentemente, o raciocínio humano não se daria de acordo com os cânones da lógica clássica e das regras da estatística e da probabilidade, pois, num quadro de recursos mentais limitados, o indivíduo tenderia a confiar nas intuições e heurísticas do sistema inconsciente. Sem o controle deliberado do outro sistema, todos estaríamos sujeitos a vieses no raciocínio, como o “viés de confirmação” – a tendência a acolher evidências favoráveis à crença preconcebida, descartando as contrárias, que poderiam refutá-la –, o “viés de retrospecto” – que leva a encarar como óbvia a probabilidade de um evento “após” sua ocorrência, sendo que na verdade ele era imprevisível – e o excesso de confiança nas próprias crenças, que nos leva a saltar para conclusões apressadas com base nas poucas evidências disponíveis. Tal como ilusões de óptica, todos estaríamos sujeitos a “ilusões cognitivas”, sem que tivéssemos plena consciência disso no processo decisório ordinário (KAHNEMAN, 2012; HARDMAN, 2009). Importante salientar que esses autores concordam, em linhas gerais, que uma compreensão mais acurada da forma como as decisões efetivamente ocorrem permite que se adotem estratégias e se realizem intervenções no contexto decisório para que se chegue a decisões menos enviesadas.

Uma questão que se impõe diante desse conjunto de evidências é: por que seríamos tão convencidos de que nossas decisões são racionais, sempre aduzindo argumentos em favor delas, se de fato existem tantos vieses que influem nas nossas escolhas? Ou, posto de outra forma, se somos tomadores de decisão tão “ruins”, por que seríamos sempre tão convencidos dos motivos de nossas próprias decisões? Uma recente e instigante proposta sugere que, do ponto de vista da evolução da espécie humana, a função do raciocínio não seria, como costumadamente se afirma, examinar as crenças individuais de forma crítica, de maneira a descartar erros e adquirir conhecimentos mais seguros. Com base em extensa revisão da literatura das ciências cognitivas e sociais, teoriza-se que a função evolutiva do raciocínio seria primordialmente avaliar razões em contextos sociais para argumentar com outras pessoas. Segundo essa proposta, o ser humano não seria capaz de argumentar “porque” pode raciocinar; o raciocínio teria evoluído “para que” se pudesse argumentar perante os demais, justificando as próprias decisões, as quais são, em sua maioria, inconscientes (MERCIER; SPERBER, 2011).

“ Os estudos empíricos mencionados no início deste artigo, assim, partem de décadas de pesquisas, e buscam testar se decisões judiciais são coerentes com os modelos de racionalidade limitada e as teorias do duplo processo ”

Nos últimos anos, mesmo a questão filosoficamente delicada das decisões com repercussões morais vem sendo objeto de investigação de neurocientistas. Experimentos recentes buscam os substratos neurais e a forma como se dá o processamento de informações no cérebro diante de dilemas morais (GREENE, 2013; MOLL et al., 2008). Os modelos neurocientíficos recentes têm em comum o abandono do modelo tradicional do ator racional, segundo o qual o ser humano seria, na maior parte dos casos, capaz de tomar decisões fundamentadas em proposições de cunho racional-discursivo, desprovidas de vieses, influências de cunho intuitivo ou emocional.

Outro exemplo se dá com as pesquisas comportamentais sobre o preconceito implícito, que demonstraram que mesmo pessoas bem-intencionadas podem inconscientemente adotar atitudes racistas, ainda que não o admitam explicitamente (HARDIN; BANAJI, no

prelo; LANE et al., 2007). Ainda quando ausentes na fundamentação da decisão, os estereótipos raciais podem influir, por exemplo, na severidade de sentenças condenatórias (BLAIR et al., 2004). Os elementos sobre a ciência da tomada de decisão podem auxiliar a revelar tais questões, nem sempre discutidas abertamente.

Os estudos empíricos mencionados no início deste artigo, assim, partem de décadas de pesquisas, e buscam testar se decisões judiciais são coerentes com os modelos de racionalidade limitada e as teorias do duplo processo, isto é, se os aplicadores do Direito, devido a limitações diversas no contexto de decisão, levam em conta apenas parte das evidências disponíveis, mediante atalhos cognitivos que podem resultar em vieses. Até o momento, há motivos para se crer que é assim que as coisas funcionam. Esses elementos, portanto, precisam ser levados em conta na reflexão sobre os ambientes de decisão que existem no sistema de Justiça brasileiro.

Por que essa literatura é escassa no Brasil? Algumas hipóteses

Julgamento e Tomada de Decisão (*Judgment and Decision Making*) é considerado um tema essencial em manuais básicos de Psicologia (vide STERNBERG, 2012). Livros específicos sobre o assunto são empregados em nível de graduação em universidades no exterior (vide BARON, 2008; HARDMAN, 2009). Recentes obras coletivas dedicam-se a aplicar ao Direito algumas das conclusões da psicologia da tomada de decisão (GIGERENZER; ENGEL, 2006; KLEIN; MITCHELL, 2010). Embora já existam publicações que enfocam a interdisciplinaridade entre Direito e Neurociências (a exemplo de FERNANDEZ; FERNANDEZ, 2008), trata-se de conhecimento ainda pouco difundido na comunidade jurídica. Quais seriam os motivos?

Pode-se atribuir isso à própria formulação do “problema da decisão”.³ A decisão judicial é encarada tradicionalmente como a questão da construção do discurso racional-argumentativo que compõe a fundamentação do juízo, ou seja, como um problema da Hermenêutica Jurídica ou das teorias da Argumentação Jurídica. Já as condições da tomada de decisão seriam um problema para a Ciência Política, a Sociologia Jurídica ou a Psicologia Jurídica, não sendo um tema para as discussões dos juristas.

Uma hipótese para isso é que o que os juristas denominam “decisão” não é o mesmo que psicólogos ou cientistas políticos designam pelo termo. Ora, como a Constituição exija sejam fundamentadas todas as decisões (art. 93, IX), a maioria das teorias que orientam o debate da dogmática jurídica assumem que as razões aduzidas publicamente pelo magistrado compõem o que há para ser criticado na decisão.⁴ Ora, reconhecer a autonomia do sistema jurídico em relação aos fatores extrajurídicos – uma vez que a argumentação jurídica sempre precisa parecer razoável e racional na esfera pública, estando sujeita ao controle social e jurisdicional (BARROSO, 2013, p. 445) – não elide a relevância desses fatores. O ato decisório não se circunscreve à sua justificação pública.⁵ E, mesmo que seja inviável “acessar a mente” do julgador, é possível, com base nos conhecimentos sobre raciocínio e tomada de decisão, compreender como determinados contextos podem induzir determinadas formas de decisão.

3 Tércio Sampaio Ferraz Jr. chegou a afirmar que “uma teoria da decisão jurídica ainda está para ser feita”, sendo a decisão fenômeno “quase sempre analisado parcialmente, disperso nos quadros da dogmática jurídica” (2012, p. 88).

4 “Decisões judiciais, com frequência, refletirão fatores extrajurídicos. Dentre eles incluem-se os valores pessoais e ideológicos do juiz, assim como outros elementos de natureza política e institucional. Por longo tempo, a teoria do Direito procurou negar esse fato, a despeito de muitas evidências” (BARROSO, 2013, p. 430).

5 “A teoria da argumentação jurídica de nossos dias ocupa-se, quase exclusivamente, do discurso justificativo dos juízes, isto é, das razões que oferecem como fundamento – motivação – de suas decisões (o contexto da justificação das decisões), e não da descrição e explicação dos processos de tomada de decisão (o contexto da descoberta), que exigiriam levar em conta fatores do tipo econômico, psicológico, ideológico etc.” (ATIENZA, 2010, p. 119).

“Esse cenário parece estar mudando nos últimos anos, especialmente após o advento da Reforma do Judiciário, com a disseminação de meios de financiamento e oportunidades de debate e publicação de pesquisas empíricas e aplicadas no âmbito da comunidade jurídico-acadêmica”

Outro fator para os estudos empíricos da decisão serem ignorados pode ser tributário da “noção de que o juiz está dando ao caso a solução racionalmente extraída do sistema, a partir de um argumento silogístico que concatena, de forma técnica e não política, os conceitos desenvolvidos pela ciência do Direito” (COSTA, 2008, p. 161). Nesse sentido, no discurso prático dos tribunais, noções jurídicas tais como a discricionariedade, o livre convencimento motivado e o caráter “técnico” de votos e sentenças parecem resumir o que se precisa saber e dizer sobre a decisão judicial.

Uma terceira hipótese pode partir da maneira como usualmente se faz pesquisa jurídica no Brasil. Para Marcos Nobre (2004), a forma-padrão de argumentação da pesquisa jurídica ainda é o “modelo do parecer”,⁶ avesso à utilização de métodos empíricos. Outros autores, examinando a dificuldade em se formar pesquisadores na área jurídica que adotem metodologias empíricas, apontam para: a baixa institucionalização da pesquisa nos cursos de Direito, que seria palco de uma perniciosa dicotomia entre formação profissional e produção científica (FRAGALE; VERONESE, 2004); para um quadro de muitas carências na formação metodológica dos juristas (OLIVEIRA, 2004); e para o fato de que a pesquisa empírica ainda tem origem em outras áreas externas ao Direito, como Antropologia e Sociologia (GERALDO et al., 2010).

Esse cenário parece estar mudando nos últimos anos, especialmente após o advento da Reforma do Judiciário, com a disseminação de meios de financiamento e oportunidades de debate e publicação de pesquisas empíricas e aplicadas no âmbito da comunidade jurídico-acadêmica, a exemplo da criação, em 2006, do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (art. 5º da Lei nº 11.364); do Projeto Pensando o Direito, conduzido desde 2007 pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/>); da criação da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (Reed), fundada em 2011, apoiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea – <http://reedpesquisa.org/>); e da criação, em 2013, do Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (Cejus) da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Conclusões

Compreender como as pessoas efetivamente decidem e como o ambiente em que se inserem pode levar a decisões mais ou menos enviesadas pode trazer elementos importantes para a discussão das organizações jurídicas. O avanço das ciências comportamentais convida a rever concepções arraigadas sobre a racionalidade da decisão humana e questiona

⁶ “O parecer recolhe o material jurisprudencial e doutrinário e os devidos títulos legais unicamente em função da tese a ser defendida: não recolhe todo o material disponível, mas tão só a porção dele que vem ao encontro da tese a ser defendida. O parecer não procura, no conjunto do material disponível, um padrão de racionalidade e inteligibilidade para, só então, formular uma tese explicativa, o que seria talvez o padrão e o objetivo de uma investigação acadêmica no âmbito do Direito. Dessa forma, no caso paradigmático e modelar do parecer, a resposta vem de antemão: está posta previamente à investigação” (NOBRE, 2004, p. 11). No mesmo sentido, Oliveira, 2004, p. 4-5. Essa maneira de descrever a forma como juristas geralmente (não) entendem o que é metodologia de pesquisa, confundindo-a com o trabalho de advogados, já havia sido exposta em Epstein & King, 2002, p. 9-10.

modelos aceitos sobre como agimos em situações que envolvem escolhas de cunho moral, como é o caso do Direito (HAIDT, 2012). Diversos pesquisadores do comportamento humano sugerem que as teorias do duplo processo permitem que se compreenda e se desenhe instituições de forma mais efetiva (vide ENGEL; SINGER, 2008).

No debate contemporâneo sobre a decisão, é comum encontrar autores que instam os julgadores brasileiros a se apropriarem da tradição filosófica e hermenêutica como forma de tomarem melhores decisões (a exemplo de STRECK, 2013). Os estudos aqui revisados apontam, porém, que essa proposta pode contribuir para argumentações mais elaboradas na fundamentação de sentenças, mas não enfrenta questões importantes do problema da decisão judicial numa perspectiva mais ampla.

Nesse sentido, Cass Sunstein sustenta que teorias interpretativas, tais como as de Hart e Dworkin, seriam incompletas por padecerem da ausência de reflexão sobre o Poder Judiciário enquanto instituição. Trata-se de um chamado para que juristas prestem atenção em questões institucionais e em como elas influem na identidade e capacidade dos intérpretes (SUNSTEIN; VERMEULE, 2003). Com base nisso, o autor defende explicitamente a adoção de políticas públicas que, por meio de intervenções pontuais na “arquitetura das escolhas”, induzam indivíduos a tomar “melhores” decisões, sem cercear sua liberdade (THALER; SUNSTEIN, 2008).

Sendo assim, questões referentes ao desenho institucional, tais como a adequação de ritos processuais, a forma de apresentação e apreciação de provas, o tempo disponível para decisão, as formas de dividir e gerenciar os trabalhos dos assessores e servidores dos gabinetes, o volume de trabalho dos julgadores, os procedimentos adotados na condução de audiências e a forma como se dá a composição de turmas e a deliberação em colegiados podem ser enriquecidas por esse enfoque. Destaque-se, porém, que a literatura aqui revisada é apenas um ponto de partida. É essencial que se estimulem pesquisas empíricas na realidade do sistema de Justiça brasileiro, levando em conta suas peculiaridades e desafios. 🌍

Referências

ATIENZA, Manuel. O Direito como argumentação. *Revista Jurídica – Faculdade Nacional de Direito da UFRJ*, n. 4, maio/2010, p. 117-158.

BARON, Jonathan. *Thinking and deciding*, 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BLAIR, Irene V.; JUDD, Charles M.; CHAPLEAU, Kristine M. The influence of afro-centric facial features in criminal sentencing. *Psychological Science*, v. 15, n. 10, p. 674-679.

COSTA, Alexandre A. *Direito e método: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica*. Tese (Doutorado em Direito). Brasília: UnB, 2008.

DANZIGER, Shai; LEVAV, Jonathan; AVNAIM-PESSO, Liora. Extraneous factors in judicial decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 108, n. 17, 2011, p. 6.889-6.892.

DHAMI, Mandeep K. Psychological models of professional decision making. *Psychological Science*, v. 14, n. 2, 2003, p. 175-180.

ENGEL, Christoph; SINGER, Wolf (eds.) *Better Than Conscious? Decision making, the human mind, and implications for institutions*. Cambridge: The MIT Press, 2008.

ENGLICH, Birte; MUSSWEILER, Thomas; STRACK, Fritz. Playing dice with criminal sentences: the influence of irrelevant anchors on experts judicial decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, v. 32, n. 188, 2006, p. 188-200.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. *The University of Chicago Law Review*. 69 (1), 2002, p. 1-133.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. Reconsidering judicial preferences. *Annual Review of Political Science*, v. 16, 2013, p. 11-31.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D.; Quinn Kevin M.; SEGAL, Jeffrey A. Ideology and the study of judicial behavior. In: HANSON, Jon; JOST, John. *Ideology, Psychology and Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

EPSTEIN, Lee; LANDES, William M.; POSNER, Richard A. *The behavior of federal judges – a theoretical and empirical study of rational choice*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

EVANS, Jonathan. Dual-processing accounts of reasoning, judgment and social cognition *Annual Review of Psychology*, v. 59, 2008, p. 255-278.

FERNANDEZ, Atahualpa; FERNANDEZ, Marly. *Neuroética, Direito e Neurociência – conduta humana, liberdade e racionalidade jurídica*. Curitiba: Juruá, 2008.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *A ciência do Direito*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRAGALE, Roberto; VERONESE, Alexandre. A pesquisa em Direito: diagnóstico e perspectivas. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, 1 (2), 2004, p. 53-70.

FREUD, Sigmund. O inconsciente (1915). In: *Freud (1914-1916) – Introdução ao narcisismo, ensaios de metapsicologia e outros textos*. Obras completas, v. 12. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. O Eu e o Id (1923). In: *Freud (1923-1925) – O Eu e o Id, autobiografia e outros textos*. Obras completas, v. 16. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do Direito: uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política*, n. 12, v. 2, jul./2010.

GIGERENZER, Gerd; ENGEL, Christoph (eds.). *Heuristics and the law*. Cambridge: The MIT Press, 2006.

GIGERENZER, Gerd. *O poder da intuição*. Rio de Janeiro: BestSeller, 2009.

GREENE, Joshua. *Moral tribes – emotion, reason and the gap between us and them*. New York: The Penguin Press, 2013.

GUTHRIE, Chris; RACHLINSKI, Jeffrey J; WISTRICH, Andrew J. Blinking on the bench: how judges decide cases. *Cornell Law Review*, v. 93, 2007, p. 1-44.

HAIDT, Jonathan. Moral psychology and the Law: how intuitions drive reasoning, judgment and the search for evidence. *Alabama Law Review*, v. 64, n. 4, 2012, p. 867-880.

HARDIN, C. D.; BANAJI, Mahzarin R. (no prelo) The nature of implicit prejudice: implications for personal and public policy. In: E. Shafir (Ed.) *The behavioral foundations of policy*.

HARDMAN, David. *Judgment and decision making – psychological perspectives*. West Sussex (UK): BPS Blackwell, 2009.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar – duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KLEIN, David; MITCHELL, Gregory. *The psychology of judicial decision making*. London: Oxford University Press, 2010.

LANE, Kristin A.; KANG, Jerry; BANAJI, Mahzarin R. Implicit social cognition and law. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 3, 2007, p. 427-451.

MERCIER, Hugo; SPERBER, Dan. Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory. *Behavioral and Brain Sciences*, v. 34, 2011, p. 57-111.

MOLL, Jorge; OLIVEIRA-SOUZA, Ricardo; ZAHN, Roland. The neural basis of moral cognition – sentiments, concepts and values. *Annals of the New York Academy of Sciences*, v. 1.124, 2008, p. 161-180.

NOBRE, Marcos. O que é pesquisa em Direito? *Cadernos Direito GV*, n. 1, set./2004.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. In: *Sua excelência o comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 137-167.

POSNER, Richard A. *How judges think*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 2007.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, 1955, p. 99-118.

SIMON, Herbert A. *Administrative behavior – a study of decision-making processes in administrative organizations*, 4. ed. New York: Free Press, 1997.

STRECK, Lênio Luiz. *O que é isto – decido conforme minha consciência?* 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

STERNBERG, Robert J. *Psicologia cognitiva*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SUNSTEIN, Cass et al. *Are judges political? An empirical analysis of the federal judiciary*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, 2003, 101, v. 4, p. 885-951.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass. *Nudge – improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

RICARDO DE LINS E HORTA

Mestre em Neurociências e bacharel em Direito pela UFMG. Servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Foi assessor especial na Casa Civil da Presidência da República e secretário-executivo da Comissão Nacional da Verdade, além de chefe de gabinete e coordenador do 'Projeto Pensando o Direito', da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Atualmente, é assessor no Gabinete Pessoal da Presidenta da República.



Reforma da Justiça: gerindo conflitos em uma sociedade rica e violenta

Jacqueline Sinhoretto

Nos 40 anos de democracia política no Brasil, emergiram várias propostas de reforma da justiça diante de mudanças quantitativas na busca por justiça estatal. Uma das propostas apareceu no final dos anos 1980, em São Paulo, com a vocação de ser grande e democratizar as instituições da justiça. Hoje, se constata que os objetivos originais não foram atingidos, embora muita coisa tenha mudado no acesso à justiça.

Os Centros de Integração da Cidadania (CICs) constituem um objeto empírico para observar as mudanças concretas no acesso à justiça e na prestação deste serviço, de modo a avaliar o seu resultado nas franjas, nos bairros de periferia da grande metrópole. Do ponto de vista analítico, é privilegiado para o estudo do complexo campo da gestão estatal dos conflitos, composto por diferentes instituições, formas diversas de administração de conflitos, diversidade de saberes teóricos e práticos.

Os CICs foram criados em 1996 para aprimorar a oferta de serviços de justiça em bairros da periferia paulistana, tendo sido posteriormente implantados em alguns municípios metropolitanos e na cidade de Campinas. Existem dez centros em funcionamento, mas nem todos oferecem os serviços de justiça. Ao longo dos anos, o foco do programa migrou para formas alternativas de administração de conflitos, oferta descentralizada de alguns serviços de documentação, apoio à oferta de serviços municipais ligados a direitos.¹

O acompanhamento das mudanças do programa permite compreender as dinâmicas e dificuldades de expansão de oferta das formas clássicas da justiça,² apontando para mudanças nas estratégias da gestão estatal dos conflitos.

Resumidamente, o projeto de criação dos CICs foi redigido em 1990, por um grupo de notáveis penalistas, para ser a espinha dorsal de uma grande reforma das instituições de justiça e segurança paulistas. O projeto propunha a criação de 20 centros, onde seriam atendidos prontamente todos os casos criminais, de forma integrada, com a articulação

1 As razões do descolamento nos objetivos e resultados do programa são analisadas em Sinhoretto (2011). Elas estão, em alguma medida, relacionadas a uma micro-história do projeto e dos atores diretamente relacionados a ele, bem como estão fortemente relacionadas às permanências estruturais no modo de organização e funcionamento dos serviços de justiça no país.

2 Entende-se que “formas clássicas de justiça” sejam as modalidades de acesso de longa história, como a via do processo judicial, orientada pelos códigos e organizada em varas e tribunais. As vias de acesso mais recentes, inovadoras, são comumente nomeadas de “formas alternativas” de acesso à justiça, que podem compreender desde procedimentos judiciais informalizados, simplificados, até formas extrajudiciais ou não estatais de administração de conflitos, introduzidas no Direito brasileiro por reformas recentes. Contudo, não será possível aprofundar aqui este debate.



CIC – Ferraz de Vasconcelos (SP)

dos serviços das polícias Civil e Militar, Ministério Público, Judiciário e assistência judiciária. Os serviços, localizados no mesmo edifício, operariam de forma integrada, gerando celeridade para vítimas e réus de crimes e aumento do controle mútuo dos agentes estatais.

A localização nos bairros iria favorecer a proximidade e a identificação entre os cidadãos e os agentes estatais, o que também deveria aumentar o controle popular sobre as instituições e reduzir as distâncias simbólicas e identificações classistas entre os “operadores da justiça” e o “homem comum”. Tratava-se de uma proposta ousada para o momento, apoiada numa profunda reforma das condições do acesso à justiça, vista como condição da democracia para seus formuladores.

Em sua implantação, na segunda metade de 1990, incorporou-se uma nova crítica ao funcionamento da justiça, ao formalismo jurídico e ao distanciamento simbólico. O CIC foi pensado em crítica ao processo judicial, visto como forma privilegiada de produção do distanciamento simbólico entre a justiça e os cidadãos. Continuou a ser pensado como projeto para a reforma da justiça, não mais por meio da intervenção judicial clássica, mas pelo desenvolvimento das formas alternativas de administração de conflitos. Por meio de técnicas de mediação, conciliação e por meio de uma atuação “desformalizada”, em que os conflitos deveriam ser tratados por uma lógica que daria protagonismo às partes, recusaria o tratamento criminalizador e incorporaria visões de mundo e concepções de justiça localmente compartilhadas. A ênfase passou a ser a “informalização” de procedimentos e a atuação inovadora no atendimento das demandas por justiça na periferia.

Embora houvesse um entusiasmo discursivo em torno dos CICs, sua criação pouco ou nada impactou o modo clássico de funcionamento das instituições judiciais. À parte alguns profissionais pessoalmente orientados à proposta de reforma, para a maior parte dos juí-



CIC – Conjunto Marcos Freire – Guarulhos (SP)

zes, delegados e promotores, a designação para atuar no CIC foi vista como uma tarefa menor. A implantação dos postos não mudou a política de prestação de serviços das instituições parceiras do programa. O CIC, ao invés de ser um polo propagador de inovações, da periferia em direção ao centro, das bases em direção ao topo – como na aposta dos seus criadores –, foi rapidamente colonizado pelas culturas organizacionais das instituições parceiras, tornando-se um posto de trabalho desprestigiado na construção das carreiras profissionais dos seus ocupantes.

Mas seguiu sendo um posto de trabalho diferenciado dos demais em função de sua proposta “informalizadora”. E, por isso, o CIC se tornou uma janela promissora para a observação dos processos em curso na expansão da oferta de justiça.

Nos anos 2000, a prestação estatal dos serviços de justiça sofreu transformações importantes. Foram criados os juizados especiais, que modificaram o cenário do acesso à justiça formal. As formas alternativas cresceram em importância, dentro e fora da esfera estatal, pela via da conciliação e da mediação (OLIVEIRA, 2010). Passou-se a falar em justiça restaurativa, mesmo que os programas efetivamente implementados sejam muito restritos e pouco avaliados (SCHUCH, 2008; TONCHE, 2010).

“ O CIC foi pensado em crítica ao processo judicial, visto como forma privilegiada de produção do distanciamento simbólico entre a justiça e os cidadãos. (...) A ênfase passou a ser a “informalização” de procedimentos e a atuação inovadora no atendimento das demandas por justiça na periferia ”

O CIC foi uma das iniciativas pioneiras nessa seara. Além dos juizados cíveis, também a Polícia Civil e o Ministério Público realizam atendimentos em que conciliam conflitos de maneira informal. Há a mediação comunitária, com mediadores voluntários, e até mesmo atendimentos da Polícia Militar possibilitam a administração informal de conflitos. A adesão da Defensoria Pública possibilitou aumentar a oferta de acesso formal à justiça para os usuários do CIC e também de formas alternativas.

A análise da administração de conflitos no CIC está embasada na observação dos atendimentos, sessões de conciliação, mediação e audiências realizadas de maneira sistemática entre 2004 e 2005, junto aos serviços da Polícia Civil, do Ministério Público e do Juizado Especial Cível (JEC), em três postos da cidade de São Paulo (CIC Leste, Oeste e Sul). Observações da mediação alternativa comunitária, realizadas em 2010 (nos CIC Leste e Sul), complementaram e aprofundaram as linhas de análise e interpretação.³

O estudo da atuação da Polícia Civil no CIC é interessante para pensar as ambivalências das propostas de reforma na administração estatal de conflitos. Se, de um lado, não é uma atribuição legal da polícia resolver conflitos, de outro, há uma tradição de administração extrajudicial de conflitos, a qual sempre foi uma peça importante na relação entre polícia e os usuários dos seus serviços.

Tendo em conta essa antiga tradição informal, os policiais designados para atuar no CIC não tiveram muitas dificuldades para atualizar no novo espaço a forma tradicional, agre-

3 Para a descrição das técnicas utilizadas e de todo o conjunto dos dados obtidos e casos registrados, ver Sinhorretto, 2011. São quase duas centenas de casos pessoalmente observados e registrados em caderno de campo e cerca de 400 casos observados em conjunto com a equipe de pesquisadores (HADDAD et al., 2006).

gando a ela o discurso da inovação por atuar na prevenção de delitos e não na repressão aos crimes.

A grande maioria dos atendimentos da polícia “preventiva” versa sobre conflitos de natureza cível (entre vizinhos, famílias, casais e comerciantes) apesar de a polícia formalmente ser parte do aparato penal. A justificativa para que a polícia atue nesses casos é a potencialidade de que os conflitos interpessoais possam “evoluir” para agressões físicas, ameaças, violações de outras naturezas e, até mesmo, em casos extremos, para homicídio.

É comum o argumento de que a polícia é procurada para administrar conflitos cíveis em razão de o sistema formal de justiça ser de difícil acesso. Porém, não é isso o que ocorre no CIC: ao lado do atendimento policial está o balcão do cartório do JEC e o serviço de assistência judiciária. Mesmo assim, em diversos casos, houve preferência dos usuários em serem atendidos pela polícia. Em outros, ocorreu uma circulação da demanda por vários serviços, denotando que eles não são bem hierarquizados como propõe a retórica formal da justiça.

A lógica da administração dos conflitos no atendimento policial consiste em mobilizar o aparato penal para intervir em conflitos cíveis. Essa ambiguidade entre duas lógicas destaca a polícia como uma instância diferenciada, com possibilidades que outros serviços não têm, como mobilizar a ficha de antecedentes criminais de uma das partes, ou de ameaçar com acusação criminal. Isto dá à polícia uma vantagem na produção de acordos entre as partes conflitantes: ninguém é obrigado a assinar o acordo, mas não fazê-lo pode implicar uma investigação policial e uma repressão criminal.

A conclusão de que os acordos firmados nesta condição favorecem as duas partes só pode ser compreendida quando se leva em conta que o devedor já ganhou alguma coisa simplesmente por não ter se envolvido em uma complicação maior. A contrapartida da aceitação do acordo é uma anuência implícita do agente estatal com as práticas da economia informal.

A lógica penal se expande sobre a gestão da economia informal, exercendo um controle sobre a parte da economia que está fora do controle de outros órgãos estatais – o que, no cenário das populosas periferias paulistanas, não é desprezível. Porém, esse fortalecimento é ambíguo porque exercido na medida em que o agente estatal abre mão de vigiar a legalidade e de investigar as suspeitas de irregularidade para que o acordo seja firmado e atenda aos interesses dos indivíduos. O fluxo econômico entre os particulares é privilegiado em relação à aplicação das leis, de forma que a intervenção estatal sobre os conflitos econômicos não está orientada para a formalização da economia informal, nem teria poder de fazê-lo nos limites dados.

Muitos comerciantes recorrem à polícia como instância de administração de conflitos por entenderem a lógica do procedimento: solucionar conflitos mediante o peso simbólico do Estado, sem serem obrigados a todas as exigências do enquadramento legal das suas atividades. Em geral, nos casos observados, saem bastante satisfeitos com os acordos firmados, mesmo se não atendidos em todas as suas pretensões iniciais.

Outro tipo de caso atendido pela polícia no CIC envolve relações conjugais desfeitas e conflitos familiares. Diferentemente do esperado de uma instância do aparato penal, o conteúdo central administrado não é a violência doméstica ou conjugal. As narrativas de violência apenas compõem um cenário em que as questões patrimoniais ganham relevo: divisão da propriedade dos bens, renegociação do pagamento de pensões, definição de papéis e de condutas.

A possibilidade de administrar alternativamente o conflito conjugal em várias instâncias aponta não para a possibilidade de chegar mais rápido e facilmente ao mesmo tipo de acor-

do, mas para o inverso. As alternativas de justiça são de fórmulas de ajustamento diversas entre os ex-cônjuges, mobilizados por cada um deles na tentativa de assegurar seus interesses da melhor forma.

O traço típico do serviço policial observado no CIC é a desconstrução da violência conjugal como foco do tratamento do conflito e o privilegiamento das questões patrimoniais envolvidas na dissolução do casal. Porém, o próprio tratamento dessas questões é orientado por princípios diversos daqueles comumente encontrados nas varas de família, onde a mulher-mãe tem facilidade de defender seus interesses. Nos casos observados no CIC, os ex-maridos conseguem questionar e renegociar os acordos judiciais que percebem como desfavoráveis. A reivindicação comum deles é a de interromper a assistência material quando a ex-esposa inicia uma nova relação conjugal. O desfecho típico produz acordos em que as mulheres aceitam abrir mão de novas relações amorosas para permanecerem com a guarda dos filhos, o usufruto da casa e a pensão alimentícia.

Depois de observar alguns casos se repetirem com o mesmo desfecho na polícia do CIC, e de observar que casos semelhantes quando encaminhados ao Ministério Público do CIC ou às varas de família têm desfechos diferentes, desenhou-se a compreensão de um campo estatal de administração de conflitos com múltiplas entradas, operadas com lógicas diferentes, que produzem arranjos específicos correspondentes a modelos diferentes de relação social entre as partes em conflito. O conceito de um campo aciona a ideia de um conflito entre as formas de administração de conflitos existentes, as quais disputam o mesmo espaço social, prestígio, recursos e estão hierarquizados por uma lógica comum que desiguala saberes, práticas, profissões, lugares, situações, pessoas.

No caso do Judiciário ou do Ministério Público, as mulheres têm facilidade em defender interesses enquanto assumem o papel privilegiado de mãe, e só ficam arriscadas de perder a guarda dos filhos (que implica o usufruto da casa e da pensão) se tiverem sérias dificuldades em cumprir o papel maternal clássico. Contudo, esse arranjo pode ser questionado nas instâncias informais de administração de conflitos do aparato estatal. Na polícia, são administrados preferencialmente conflitos em relações de gênero em que a distância hierárquica entre o homem e a mulher é grande, seja em razão de elas serem totalmente dependentes financeiramente, seja pela interveniência de valores culturais sobre a família e o gênero que promovem a desigualdade. A administração informal de conflitos familiares pela polícia é o espaço privilegiado em que os homens podem veicular o seu discurso de vítimas e conseguir, mesmo que temporariamente, exercer o controle da vida de suas ex-parceiras como uma prerrogativa natural do provedor da casa.

Se de um lado se pode afirmar que para cada modelo de relação de gênero há um espaço de administração estatal de conflitos que melhor se adapta, de outro, isto significa que o campo estatal de administração de conflitos é fragmentado e operado por diversas lógicas e sensibilidades jurídicas diferentes. A expansão dos serviços informais e alternativos de justiça, mesmo se custeada e promovida pelo Estado, não significa a expansão do Estado de Direito, entendido como a expansão da regulação dos conflitos pela lógica do direito estatal. E essa diversidade de formas de administração de conflitos pode corresponder a expectativas e interesses dos indivíduos, contudo retira do horizonte de possibilidades a igualdade de tratamento e, nos casos aqui analisados, a equidade dos indivíduos nas disputas, visto que tanto nos conflitos econômicos quanto nos familiares, as partes mais fracas têm sérias dificuldades em defender seus interesses.

Se o interesse de regulação do uso da violência física não é traço marcante da atuação policial no CIC, tampouco ele aparece na atuação do Judiciário. A criação dos serviços

alternativos de justiça orientou-se para ampliar os canais de tratamento dos conflitos patrimoniais e econômicos individuais. Mesmo nos conflitos interpessoais no âmbito da família, do casal ou da vizinhança, é sempre a dimensão econômica dos conflitos que encontra respaldo, o que corresponde às exigências da circulação – ainda que minúscula da riqueza.

A análise das audiências de conciliação dos juizados (e mesmo das de instrução) revela uma clara tendência em privilegiar a discussão das questões econômicas (quem deve, quanto e qual a forma de pagamento) e negligenciar ou até mesmo bloquear a discussão das questões subjetivas, de reconhecimento e morais que emergem no processo do conflito.

“ No caso do Judiciário ou do Ministério Público, as mulheres têm facilidade em defender interesses enquanto assumem o papel privilegiado de mãe, e só ficam arriscadas de perder a guarda dos filhos (que implica o usufruto da casa e da pensão) se tiverem sérias dificuldades em cumprir o papel maternal clássico ”

Cardoso de Oliveira (2002) já chamou a atenção para a importância das questões morais e afetivas na busca pelo direito e as instâncias estatais de justiça. Muitas causas têm valores muito baixos e muitas vezes os litigantes têm dificuldades de expressar suas demandas em termos legais, ou as demandas não encontram um respaldo no Direito vigente, e ainda assim os indivíduos insistem em levar à frente o litígio. Na maior parte, estão interessados em se fazer ouvir no espaço público, serem reconhecidos como sujeito moral que foi lesado, passou por sofrimento e injustiça, merecendo compensação.

Contudo, a observação das audiências dos juizados evidencia que essa aposta original do projeto de reforma não tem muito espaço no modo como o trabalho de conciliadores e juizes é realizado. Geralmente, quando uma das partes enuncia demandas subjetivas, o conciliador, orientado por uma racionalidade burocrática e pela pressão da pauta extensa, inibe essas manifestações com o argumento de que a conciliação não é espaço para discutir o mérito da causa, somente a possibilidade de um acordo, e centra-se diretamente sobre o valor monetário em questão. Se o acordo não for facilmente obtido, o caso é geralmente encaminhado ao juiz, que repete basicamente o mesmo procedimento. Frases como “você não vão ficar aqui discutindo!”, “agora eu tenho que parar tudo para ficar conversando com vocês?”, “se vocês querem ficar discutindo, eu posso sair da sala e deixar vocês aí” foram ditas por juizes durante as audiências de conciliação com o intuito de obtenção rápida de acordo e de limitar a expressão subjetiva dos indivíduos. Essas frases indicam um controle estreito da enunciação das questões e do tempo disponível para fazê-lo. Discutir o conflito não é o comportamento esperado do usuário do juizado pelos conciliadores e juizes.

O que se espera é o acordo rápido, pois ele encerra o processo e reduz o trabalho acumulado no juizado. Para isso, conciliadores e juizes lançam mão de técnicas e argumentos que têm potencial de convencer as partes a verem o acordo como a única possibilidade de administrar o conflito e, para isso, ceder em suas posições e demandas. Uma das táticas é dizer às partes que “esta audiência é para fazer acordo”, deixando entender que se o acordo não for formulado, o caso se encerra (o que não é verdade, mas tem eficácia diante do desconhecimento dos procedimentos judiciais por parte dos usuários do CIC). Outro argumento comum é mobilizar as próprias barreiras de acesso à justiça para fazer o usuá-



Juizado Itinerante – São Paulo



Vista da sala de pré-atendimento do Juizado Especial Federal Cível do Aeroporto de Congonhas em São Paulo (SP)

rio desistir de prosseguir com sua demanda: se não for firmado o acordo, as empresas têm facilidade com advogados, têm recursos e poderão protelar a execução da sentença indefinidamente e o caso nunca terá fim.

Há dois problemas na interveniência da lógica da racionalidade burocrática do serviço na administração do conflito em face das expectativas reformadoras e democratizantes associadas à criação do juizado. Um deles é que a terceira parte, que deveria representar a neutralidade e equidistância diante dos litigantes, envolve-se e passa a militar ativamente por um desfecho específico – o acordo – e isso é muitas vezes interpretado pelos usuários como parcialidade e favorecimento da outra parte. O outro problema é que muitos usuários saem da experiência ainda mais convencidos de que a justiça funciona de formas diferentes para ricos e pobres – ainda mais quando o próprio juiz argumenta haver uma situação desigual de litigação.

Predomínio da racionalidade burocrática e silenciamento das questões de ordem moral são traços típicos da atuação dos JECs. Mas um terceiro traço foi marcante entre os casos observados por esta pesquisa: a capacidade do ritual informal cível de defender-se de administrar as questões relativas ao uso da violência física ou sua ameaça. Apenas as questões patrimoniais são concernentes ao juizado e o controle da fronteira com outras dimensões de conflito (e com outros campos do Direito) se dá desde o ingresso da demanda, mediante a seleção feita ainda no balcão do cartório, até a vigilância estrita dessas fronteiras durante as audiências. No conjunto de situações observadas, todas as vezes que uma ameaça de uso da força foi mencionada, seu tratamento foi prontamente rechaçado com a explicação de que essas questões são da alçada criminal e que o juizado cível não é o lugar para este tipo de questão.

A lógica que predomina entre os diversos serviços e atores institucionais atribui máxima relevância ao tratamento das questões patrimoniais nos conflitos do cotidiano das periferias paulistanas e a irrelevância da administração do uso da violência física, seja naquilo que é realizado pela Polícia Civil, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário. E a mesma tendência foi verificada junto à câmara de mediação, na qual atuam mediadores leigos em conflitos interpessoais e econômicos (consumo e serviços). O que há de específico e sensível nesse tratamento é a administração, no interior de órgãos estatais, dos conflitos gestados no interior da economia informal e das relações familiares e de vizinhança. Ou seja, há por parte dos serviços estatais mais capilares um interesse forte de gestão da economia informal ou da circulação informal de riqueza entre os indivíduos e agentes econômicos. Contudo, esse interesse de gestão não se converte em controle formal da circulação econômica, nem parece ser essa a intenção. Trata-se antes de uma gestão estatal diferencial, sutilmente modelada para o alcance mais capilar dos conflitos advindos da circulação de recursos econômicos em microescala. O Estado é acionado para essa gestão e a ela responde, sem que o direito se faça necessariamente presente.

Em contraponto, o uso da violência física, nesse nível capilar de expansão dos serviços de justiça, permanece desregulado. Isto se torna ainda mais interessante à análise quando se contextualiza esse controle estatal da economia em microescala em face do endurecimento do controle estatal formal nos mesmos territórios em que a experiência do CIC pode ser observada. Na mesma década em que ocorreu a expansão da justiça informal, as taxas de encarceramento aumentaram significativamente, em especial no que tange a delitos ligados à economia criminal, como comércio de drogas, roubos e furtos. São estratégias diferenciais de controle social que apelam tanto para o endurecimento dos mecanismos formais quanto para formas mais suaves, sutis e capilares de controle.

Ambas as estratégias, endurecimento e informalização, deixam larga margem para o uso desregulado da violência física, mesmo que este uso não seja indiscriminado, posto que objeto de modos de controle formal e informal que levaram a um declínio das taxas de homicídio nas periferias no mesmo período e a uma maior problematização da violência doméstica, com a edição da Lei Maria da Penha. 🌈

Referências

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. *Direito legal e insulto moral. Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política, 2002. [Coleção Antropologia da Política, 14]. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

HADDAD, Eneida G. M.; SINHORETTO, Jacqueline; ALMEIDA, Frederico; PAULA, Liana de. *Centros Integrados de Cidadania. Desenho e implantação da política pública (2003-2005)*. São Paulo: IBCCrim, 2006.

OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. *Justiças do diálogo. Uma análise da mediação extrajudicial*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas, SP: Unicamp, 2010.

SCHUCH, Patrice. Tecnologias da não violência e modernização da Justiça no Brasil: o caso da justiça restaurativa. *Civitas*, v. 8, p. 498-520, 2008.

SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico 2009/II*, 2010, p. 109-123.

_____. *A justiça perto do povo. Reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

TONCHE, Juliana. *Internacionalização do saber jurídico e redes profissionais locais: um estudo sobre justiça restaurativa em São Carlos (SP) e São Caetano do Sul (SP)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). São Carlos-SP: UFSCar, 2010.

JACQUELINE SINHORETTO

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1995), mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2001) e doutora em Sociologia pela mesma Universidade (2007). É professora adjunta da Universidade Federal de São Carlos / Departamento de Sociologia, onde atualmente coordena o Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Lidera o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCar. Realizou estágio pós-doutoral na Université de Toulouse-Le Mirail, com bolsa Hermès da Fondation Maison des Sciences de L'Homme (Paris). Tem experiência em Sociologia da Administração da justiça e Sociologia da Violência, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Institucional de Conflitos, Acesso à Justiça, Violência, Segurança Pública, Sistema de Justiça, Prisões, Controle Estatal do Crime. É pesquisadora do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT).



A Emenda Constitucional nº 45/2004 e o acesso à Justiça dez anos depois

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Igor Suzano Machado

A proposta deste artigo é problematizar os avanços e retrocessos da Reforma do Judiciário dez anos após a publicação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que procurou tornar o Judiciário mais célere e mais acessível a toda a população brasileira. Com o intuito de verificar em que medida esse objetivo foi alcançado, serão analisados os dados extraídos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 1988 e 2009, que oferece o quadro de demandas judiciais da população brasileira, em momentos anterior e posterior à publicação do referido diploma legal, assim como dados extraídos do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que permitem entender melhor o que mudou no Judiciário brasileiro desde a alteração constitucional em pauta. Espera-se, com isso, esmiuçar a acessibilidade da Justiça brasileira na atualidade, salientando os impactos da mudança legislativa em questão em termos de redução da complexidade dos procedimentos judiciais, razoável duração do processo e aumento de transparência na prestação jurisdicional, tal como na proposta original de Ribeiro (2008).

Por que se preocupar com o acesso à Justiça?

O objetivo deste estudo é problematizar os avanços e retrocessos do projeto de reforma do sistema de Justiça brasileiro, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 45/2004. Neste sentido, cumpre indagar por que esta questão seria tão importante para uma nova democracia como o Brasil, na qual a ideia de Estado Democrático de Direito ainda se encontra em processo de institucionalização.

Para os estudos clássicos da sociologia política, um Estado somente será considerado Democrático de Direito se a Justiça for provida a todos os cidadãos em um tempo adequado, de maneira competente e ética, e por funcionários que são independentes e neutros em relação às demandas que lhes são apresentadas (MÉNDEZ; O'DONNELL; PINHEIRO, 2000). Para tanto, é indispensável que o poder público coloque à disposição de todos os indivíduos mecanismos que os permitam denunciar violações de direitos, bem como injustiças e ainda má prestação de serviço público.

Nesse contexto, duas dimensões emergem como pontos angulares no tema da qualidade do Estado Democrático de Direito: os procedimentos existentes, com vistas à promoção de uma Justiça rápida e eficiente a todos os cidadãos e, ainda, mecanismos que podem ser acessados por quaisquer indivíduos sem distinção de raça, sexo ou orientação étnica. Ou seja, um país tende a ser mais democrático quanto maior a qualidade do acesso à Justiça que ele proporciona ao seu povo.

Uma maneira de situar o Brasil seria compará-lo aos demais países do mundo em termos de acesso à Justiça e, por conseguinte, de grau de desenvolvimento do próprio Estado Democrático de Direito. Essa tarefa é realizada pelo *Rule of Law Index* (RLI).¹ Desenvolvido pelo World Justice Project,² esse índice é resultado de uma série de mensurações objetivas, balizadas pela opinião de especialistas em cada seara sobre a capacidade das instituições estatais em efetivar a democracia do ponto de vista procedimental e substantivo.

O RLI é composto por fatores que procuram qualificar a democracia existente em cada país em termos de limitação dos poderes governamentais, ausência de corrupção, ordem e segurança, existência de proteção aos direitos fundamentais, governo aberto (transparência), sistema de regulação efetivo, sistema de Justiça civil efetivo e sistema de Justiça criminal efetivo.

As pontuações recebidas por cada país em cada uma das dimensões identificam as áreas nas quais determinadas regras e procedimentos ainda precisam ser melhorados. Todos os *scores* do *Rule of Law Index* variam entre 0(zero), que indica a total ausência do Estado Democrático de Direito, e 1(um), que indica um Estado Democrático de Direito plenamente institucionalizado.

Aplicada essa métrica para o ano de 2014, a primeira posição ficou a cargo da Dinamarca, com *score* de 0,88, e a última foi ocupada pela Venezuela, com *score* de 0,31. O Brasil ficou acima da média, ocupando a 42ª posição entre os 99 países pesquisados, com um *score* de 0,54. Entre as oito dimensões consideradas, aquelas nas quais o país obteve pior desempenho foram, além da relativa à transparência do governo (categoria na qual o país ocupa o 71º lugar entre os 99 países pesquisados), duas categorias relativas ao Judiciário: funcionamento de seu sistema de Justiça civil (categoria na qual o país ocupa o 50º lugar entre os 99 países pesquisados) e funcionamento do sistema de Justiça criminal (categoria na qual o país ocupa o 69º lugar entre os 99 países pesquisados), conforme pode ser observado no Quadro 1:

Quadro 1.

Resultado do *Rule of Law Index* para o Brasil no ano de 2014, por *score* e posição no *rank*

Fatores	Scores	Posição no rank global
Limitação dos poderes governamentais	0,63	32/99
Ausência de corrupção	0,50	45/99
Ordem e segurança	0,50	36/99
Existência de proteção ao direitos fundamentais	0,66	35/99
Governo aberto (transparência)	0,66	71/99
Sistema de regulação efetivo	0,53	39/99
Sistema de Justiça civil efetivo	0,51	50/99
Sistema de Justiça criminal efetivo	0,37	69/99
Pontuação final – qualidade do <i>Rule of Law</i>	0,54	42/99

Fonte: *Rule of Law Index* (2014).³

1 Para mais informações sobre o *Rule of Law Index*, acesse: <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>.

2 Organização não governamental com sede em Washington, cujos trabalhos destinam-se a mapear a qualidade da democracia em cada país e, com isso, viabilizar projetos de intervenção que garantam a sua melhoria. Para mais informações, acesse: <<http://worldjusticeproject.org>>.

3 Disponível em: <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>, acesso em: 13/03/2014.

De acordo com o *Rule of Law Index*, portanto, uma das dimensões que comprometem profundamente a qualidade do Estado de Direito brasileiro é exatamente a fraca institucionalização do acesso à Justiça – civil e criminal.

Se a EC nº 45 pode ser entendida como uma Reforma do Judiciário brasileiro em direção a uma realidade de maior efetividade em seu funcionamento, a partir da maior disponibilidade de mecanismos de acesso à Justiça, bem como garantia de um Judiciário mais eficiente e menos moroso, os dados do *Rule of Law Index* (2014) indicam que tal reforma não foi eficaz em sua proposta, pois, em que pese as alterações produzidas, o Brasil ainda possui precária “performance” nos quesitos relacionados ao processamento das demandas judiciais.

Para confirmar essa hipótese, a presente pesquisa reuniu dados oriundos de outras fontes de informação com o objetivo de mensurar, ainda que de maneira aproximada, o que mudou no país em uma década de vigência da EC nº 45/2004. Para tanto, o trabalho encontra-se organizado em mais cinco seções, além desta introdução.

Na primeira sessão, são analisados dados da Pnad de 1988 e 2009, que apresentam o quadro de demandas judiciais da população brasileira antes e depois da EC nº 45/2004. Já nas sessões seguintes, os dispositivos principais do referido diploma legal que dizem respeito ao acesso à Justiça tal como analisados por Ribeiro (2008) são escrutinados, com vistas à elucidação das estruturas mais importantes criadas no âmbito desse dispositivo legal e capazes de impactar a qualidade da prestação jurisdicional no Brasil. Para isso, recorrer-se-á a dados extraídos do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que oferece as estatísticas sobre acesso à Justiça a partir do programa *Justiça em Números*, objetivando-se, com isso, uma melhor compreensão do quadro delineado nas partes precedentes. Por fim, com o respaldo dos dados das sessões anteriores, são apresentadas as conclusões finais do estudo.

O que mudou no acesso à Justiça nos últimos anos? Uma análise empírica

Infelizmente, não existem bases de dados que trabalhem com a temática do acesso à Justiça antes e depois da publicação da EC nº 45/2004. Os interessados na temática se utilizam de fontes diversas de informação como forma de compreender se houve alguma mudança no período que inclui a Reforma do Judiciário e, em que medida, essas diferenças podem ser decorrentes da alteração no arcabouço institucional. Nessa seção, serão analisados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), referente aos anos de 1988 e 2009 (antes e depois da Reforma do Judiciário), quando foram vinculadas no suplemento deste *survey* perguntas sobre acesso à Justiça.

A primeira pergunta do módulo de “acesso à Justiça” das duas pesquisas diz respeito à existência de algum conflito nos últimos cinco anos (Tabela 1). No ano de 1988, 10,5% da população de 18 anos ou mais de idade declarou ter tido alguma situação de conflito no período de referência de cinco anos. Já em 2009, esta proporção foi menor, alcançando 9,4% dos indivíduos maiores de idade. Em ambos os anos, os maiores percentuais de indivíduos com problemas concentram-se nas causas trabalhistas, que só podem ser resolvidas com o devido acionamento do Poder Judiciário.

A existência de conflitos graves nos últimos cinco anos era importante por se constituir um filtro para as perguntas subsequentes, a quem poderia ter demandado algum tipo de intervenção judicial. Quando se analisa o período de 21 anos, as diferenças são bastante elucidativas, uma vez que, no ano de 2009, 2/3 da população procuraram auxílio judicial

para a solução do conflito mais grave ocorrido nos últimos cinco anos. Em 1988, esse percentual não chegou à metade dos indivíduos com conflito grave (Tabela 2). Em última instância, é possível afirmar que a procura por um pronunciamento judicial em caso de conflitos cresceu substantivamente em duas décadas.

Tabela 1. Pessoas que tiveram situação de conflito mais grave, no período de referência de cinco anos, na população de 18 anos ou mais de idade – Brasil (1988-2009)

1988				2009			
Situação envolvida	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Situação envolvida	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida
Trabalhista	1614660	2,0	18,7	Trabalhista	2.947.864	2,2	23,3
Criminal	1483365	1,8	17,2	Criminal	1.593.195	1,2	12,6
Separação do cônjuge	1.541.792	1,9	17,8	Família	2.787.933	2,1	22,0
Desocupação de imóvel	730.653	,9	8,5	Terras / Moradia	602.128	,4	4,8
Herança	889.257	1,1	10,3	Serviços de água, luz e telefone	1.222.084	,9	9,7
Pensão alimentícia	447.306	,5	5,2	Impostos / tributação	152.971	,1	1,2
Conflito com vizinhos	883.170	1,1	10,2	Benefícios do INSS	1.092.336	,8	8,6
Outros conflitos	261.518	,3	3,0	Bancos/instituições financeiras	938.007	,7	7,4
Cobrança de dívida	789.012	1,0	9,1	Outros	1.309.102	1,0	10,4
Total com problemas	8.641.834	10,5	100,0	Total com problemas	12.645.620	9,4	100,00
Não teve problemas	73.877.126	89,5		Não teve problemas	122.340.370	90,6	
Total	82.517.859	100,0		Total	134.985.990	100,0	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Suplemento de acesso à Justiça (1988; 2009).

Tabela 2. Pessoas de 18 anos ou mais de idade que buscaram solução para a situação de conflito mais grave em que se envolveram, no período de referência de cinco anos

O conflito motivou ação judicial?	1988		2009	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
Sim	3.880.881	44,9	8.881.701	70,2
Não	4.754.601	55,1	3.763.919	29,8
Total	8.635.482	100,0	12.645.620	100,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Suplemento de acesso à Justiça (1988; 2009).

Estes resultados indicam que no período de 21 anos, a consciência da população sobre os seus direitos e sobre a importância do acesso à Justiça como forma de alcançá-los aumentou substantivamente. Contudo, esse mote ganha outros contornos quando se analisa a justificativa apresentada pelos que não acessaram a Justiça para a solução do seu conflito mais grave.

No ano de 2009, constatou-se a existência de maiores percentuais nas categorias “não sabia que podia utilizar a Justiça” e “não acredita na Justiça” do que no ano de 1988. Esse fato que aponta para o entendimento da Justiça como mecanismo de solução de controvérsias parece

ter se alterado, já que um número maior de indivíduos com problemas afirma desconhecer a sua funcionalidade (Tabela 3). Por outro lado, as soluções com os próprios “causadores do problema” também diminuíram em 20 anos: em 1988, elas somavam 78,7%, enquanto em 2009, o uso de mediação e conciliação, que são programas do Executivo que procuram viabilizar a composição de interesses, somaram apenas 27,6%.

Tabela 3. Motivos apontados pela população maior de 18 anos com conflito grave nos últimos cinco anos para não procurar a Justiça – Brasil (1988-2009)

Motivo para não acionar a Justiça	1988		2009	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
Cabia a outra parte iniciar a ação	170.416	3,6	341.996	9,1
Por falta de provas	326.684	6,9	230.210	6,1
Não sabia que podia utilizar a Justiça	33.956	,7	257.379	6,8
Não acredita na Justiça	261.299	5,5	249.055	6,6
Por medo da parte envolvida/represálias	72.144	1,5	165.481	4,4
Outros	491.986	10,3	604.734	16,1
Categorias presentes em apenas um dos anos				
Não era importante	533.070	11,2		
Não quis a Justiça	548.064	11,5		
Resolveu com o proprietário	2.029.796	42,7		
Recorreu a outros	286.780	6,0		
Custaria muito caro			227.652	6,0
Era muito longe			50.843	1,4
Demoraria muito			598.321	15,9
Resolveu o problema por meio de mediação ou conciliação			1.038.248	27,6
Total	4.754.195	100,0	3.763.919	100,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Suplemento de acesso à Justiça (1988; 2009).

Os dados da Tabela 3 acrescentam ainda novos olhares sobre a importância de redução da complexidade dos procedimentos judiciais desde uma perspectiva substantiva, uma vez que grande parte dos potenciais usuários do serviço sequer sabe que pode acessá-lo. Provavelmente, isso ocorre porque a linguagem de tal sistema não é compreensível por essa população, com pouca escolaridade e, por conseguinte, capacidade de se apropriar das instituições democráticas para a solução de seus conflitos. Nesse item, também é bastante preocupante o crescimento percentual daqueles que não procuraram ajuda institucional por temerem represálias.

Se os indivíduos que não acessaram a Justiça afirmam que não o fizeram por desconhecimento ou por carecerem dos mecanismos que garantem o ingresso do problema no Judiciário, interessa por outro lado compreender quais foram os desdobramentos encontrados por quem procurou o serviço. Inúmeras pesquisas demonstram que uma boa experiência com determinadas instituições têm o condão de mudar a percepção de parentes e amigos sobre o desempenho de tal agência, aumentando, inclusive, a sua procura (ALTUS, 2014).

A variável disponibilizada pela Pnad para se avaliar a qualidade do acesso à Justiça é o tempo entre o início do processo e a sua solução final. Essa dimensão não deve ser despre-

zada quando se constata que, em 2009, 15,98% dos indivíduos maiores de 18 anos que tiveram um conflito grave não acessaram o Poder Judiciário para sua solução sob a justificativa de que “demoraria muito”.

No que tange ao tempo da Justiça, os dados da Pnad trazem elementos importantes. No ano de 2009, mais da metade dos indivíduos maiores de 18 anos que tinham recorrido ao Judiciário cinco anos antes, para a solução do seu problema mais grave ainda não tinham alcançado uma solução. Em 1988, esse percentual era de 42,4%. Ou seja: a Tabela 4 permite aventar que, não obstante a Reforma do Judiciário pela EC nº 45, houve deterioração na prestação jurisdicional no Brasil em duas décadas.

Tabela 4. Tempo para a solução judicial do conflito mais grave que levou o indivíduo maior de 18 a recorrer à Justiça – Brasil (1988-2009)

Tempo para a solução do conflito na Justiça	1988		2009	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
Até um ano	1.544.368	39,9	2.584.369	29,1
De 1 a 2 anos	374.734	9,7	714.507	8,0
De 2 a 4 anos	188.577	4,9	438.083	4,9
De 4 a 5 anos	93.154	2,4	261.569	2,9
Não sabe	28.664	0,7	55.086	0,6
Ainda não houve solução	1.643.855	42,4	4.828.087	54,4
Total	3.873.352	100	8.881.701	100

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Suplemento de acesso à Justiça (1988; 2009).

Outro fato importante é o percentual de indivíduos que alcançaram uma solução para o conflito mais grave pela via judicial no período de até um ano. Em 1988, esse percentual era de 39,9% dos que tinham acessado o Judiciário. Em 2009, esse percentual era 10% menor, denotando o aumento da morosidade dos processos no interstício de 21 anos.

Considerando os dados da Pnad (1988-2009) é possível verificar o crescimento do acesso ao Judiciário, no sentido de um maior número de demandas sendo apresentada às suas instituições, sem que isso, no entanto, signifique acesso à Justiça, já que os processos demandam mais tempo para serem analisados, desencorajando quem tem um conflito grave a procurar uma solução judicial. O que põe em xeque os próprios objetivos pretendidos pela EC nº 45/2004, que não deixou como legado formas viáveis de sua concretização.

A nova legislação, em seu intuito, procurou transformar o sistema de Justiça brasileiro em uma instância mais permeável às demandas da população. Além disso, a alteração dos procedimentos deveria levar a maior transparência do ponto de vista do que chega aos tribunais, e do que é feito por seus funcionários no exame do problema e de como a decisão final é produzida. O ponto de obstrução é que parte dos dispositivos criados para tal finalidade não são capazes de alcançar esse resultado de maneira imediata, quer dizer, pela simples promulgação do novo texto constitucional alterado pela Emenda.

Uma análise mais aprofundada sobre a própria EC nº 45/2004 pode trazer à tona dados importantes sobre este ponto e é a isso que o trabalho irá se dedicar agora. Para tanto, tal como em Ribeiro (2008), o estudo terá como pressuposto que a Emenda Constitucional

45/2004 foi promulgada com o objetivo de remover três obstáculos principais do acesso à Justiça, quais sejam: (1) a elevada complexidade dos procedimentos judiciais, incompreensíveis a uma boa parte da população, que não procura o Judiciário para a solução de seus problemas por não compreender como acessá-lo; (2) o excesso de tempo na duração de um processo judicial, tornando as decisões judiciais inúteis do ponto de vista da ideia de Justiça, pois quando finalmente publicadas, o conflito não mais existe; e (3) a ausência de transparência na prestação jurisdicional, fazendo com que as ações das instituições que compõem o sistema de Justiça não possam ser apropriadas por toda a sociedade e, muito menos, possam viabilizar que os desvios de seus ocupantes venham a ser punidos.

Por conseguinte, para que cada alteração processada possa ser adequadamente compreendida, cumpre destacar o que foi pensado em cada uma das três dimensões de reforma da Justiça, assim como os obstáculos que possam impedir sua efetivação. Trata-se dos temas das sessões seguintes, quais sejam: redução da complexidade dos procedimentos judiciais, atenuação da morosidade e aumento da transparência e prestação de contas.

Redução da complexidade dos procedimentos judiciais

Em um artigo publicado na década de 1980, Boaventura de Sousa Santos faz uma análise sobre a situação jurídica de Pasárgada, nome fictício dado a uma favela da cidade do Rio de Janeiro. Segundo ele, àquela época vigoraria um cenário de convivência de dois ordenamentos jurídicos: o direito interno e informal, “gerido pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade, decorrentes da luta pela habitação”, e o direito oficial brasileiro, administrado pelas instituições que compõem os sistemas de Justiça civil e criminal, que seria responsável pela administração das demais controvérsias existentes na localidade.

Do ponto de vista da análise sócio-histórica, o autor conclui que a dificuldade dos residentes naquela área em compreender os procedimentos de acesso à Justiça vigentes no Brasil faz com que eles entendam que a ilegalidade da habitação contamina de maneira imediata todos os demais direitos que eles possuem, fazendo com que o acionamento das instituições formais – Polícia, Defensoria Pública, Ministério Público (MP) e Judiciário – não aconteça. Nesse cenário, a única solução que resta aos que possuem conflitos é construir formas comunitárias de administração de controvérsias, que caminham à margem da lei.

É claro que a análise de Boaventura de Sousa Santos é restrita a questões de posse e propriedade de terrenos em uma favela, bem como situações decorrentes das relações de vizinhança. No entanto, suas conclusões podem ser abstraídas para a sociedade brasileira quando o analista volta o seu olhar para os termos cotidianamente utilizados pelos operadores do sistema de Justiça na atividade de administração de controvérsias, bem como a que instâncias um indivíduo deve recorrer para ter acesso ao Judiciário.

Tendo isso em vista, entre as propostas da EC nº 45/2004 para a redução da complexidade dos procedimentos judiciais encontram-se iniciativas que buscam, por um lado, conscientizar o cidadão sobre o que é o sistema de Justiça e os benefícios de seu uso e, por outro, remover obstáculos que possam inviabilizar o seu acesso imediato.

Na primeira dimensão, encontra-se a obrigatoriedade de os tribunais de Justiça estaduais (art. 125, § 7º),⁴ regionais do Trabalho (art. 115, § 1º)⁵ e regionais federais (art. 107,

4 Art. 125, § 7º O Tribunal de Justiça instalará 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.

5 Art. 115, § 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a Justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

§ 2º)⁶ desenvolverem projetos de Justiça itinerante, que têm como propósito conscientizar cidadãos residentes em distintas comunidades sobre o papel do Judiciário na resolução de conflitos, bem como promover a administração de determinadas controvérsias de maneira imediata a partir da utilização de métodos alternativos, como a conciliação e a mediação.

Infelizmente, não existe qualquer tipo de publicação acerca da periodicidade de tais projetos e, muito menos, bases de dados consolidadas sobre quantas foram as localidades contempladas com tais iniciativas e a quantidade de beneficiários de tal instituto. A única informação disponível, nesse sentido, são as 203 notícias sobre os resultados alcançados com a realização de alguns projetos de Justiça itinerante em determinadas localidades do país no site do Conselho Nacional de Justiça.⁷

É possível estimar a importância dessa iniciativa a partir da análise de dados sobre a prestação do serviço judicial nos distintos municípios brasileiros. De acordo com a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009,⁸ dos 5.564 municípios existentes no Brasil, apenas 49,3% possuíam serviço de assistência jurídica, sendo que em metade deles essa prestação era decorrência de a localidade ser sede da Comarca. O desafio é levar a Justiça às localidades que nem são sedes da comarca e nem possuem qualquer iniciativa de assistência jurídica (Tabela 5).

Tabela 5. Existência de assistência jurídica no município, por localidades sede da comarca – Brasil (2009)

Município é sede de comarca		Município mantém serviço de assistência jurídica		Total
		Não	Sim	
Não	N	1.666	1.258	2.924
	%	59,0%	45,9%	52,6%
Sim	N	1.157	1.483	2.640
	%	41,0%	54,1%	47,4%
Total	N	2.823	2.741	5.564
	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros (2009).

Outra forma de perceber as consequências da ausência de assistência jurídica nos municípios e, por conseguinte, a importância de projetos de Justiça itinerante é a partir da presença/ausência de serviços não judiciais, que procuram conscientizar a população sobre a importância de institucionalização de problemas e, por conseguinte, de sua resolução. Destaca-se o papel da Defensoria Pública que, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, é definida como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”.

6 Art. 107, § 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.

7 Informações disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/buca=-portal?termo=22%justi%3C%7Aa+itinerante22%&task-busca&searchphrase=all&ordering=relevance&datainicial=&datafinal=&limit=15>>, acesso em: 31/03/2014.

8 Esse foi o último ano que incluiu o módulo de acesso à Justiça, apresentando informações sobre a presença de serviços de assistência jurídica e prestação jurisdicional.

Utilizando novamente os dados do IBGE (2009) é possível constatar que dos municípios que possuem serviços de orientação jurídica na localidade, 63,3% podem prover essa prestação aos seus cidadãos por contarem com núcleos da Defensoria Pública (Tabela 6).

Tabela 6. Disponibilização de assistência jurídica no município, por presença de núcleo da Defensoria Pública – Brasil (2009)

Município mantém serviço de assistência jurídica		Inexistindo na comarca Defensoria Pública, o município presta este serviço		Total
		Não	Sim	
Não	N	1.228	1.595	2.823
	%	69,0%	42,1%	50,7%
Sim	N	551	2.190	2.741
	%	31,0%	57,9%	49,3%
Total	N	1.779	3.785	5.564
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros* (2009).

Contrastando os resultados apresentados nas tabelas anteriores, é evidente o desafio de se levar o acesso à Justiça a todos os municípios brasileiros, posto que quase metade desses não possui qualquer tipo de assistência jurídica, sendo os piores casos aqueles que não são sede da comarca e nem prestam tal serviço aos cidadãos (Tabela 7).

Tabela 7. Disponibilização de assistência jurídica no município, por sede da comarca – Brasil (2009)

Município é sede de comarca		Inexistindo na comarca Defensoria Pública, o município presta este serviço		Total
		Não	Sim	
Não	N	1.779	1.145	2.924
	%	100,0%	30,3%	52,6%
Sim	N	0	2.640	2.640
	%	,0%	69,7%	47,4%
Total	N	1.779	3.785	5.564
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros* (2009).

Nessas situações, a única forma de o indivíduo resolver as suas controvérsias institucionalmente é a partir de projetos de Justiça itinerante, que levam todo o sistema de Justiça para a localidade com vistas a conscientizar a população sobre qual é o papel da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Judiciário e, ainda, a promover a solução imediata das dificuldades que tanto afligem os cidadãos residentes nos municípios que carecem das instituições citadas.

Logo, são iniciativas como a Justiça Itinerante que podem diminuir a complexidade dos procedimentos judiciais, por transformá-los em algo que passa a compor a realidade cotidiana de vida de diversos cidadãos brasileiros, levando as agências responsáveis por tais atividades para perto dos indivíduos que precisam dos seus serviços. Apenas dessa maneira é possível tornar o linguajar jurídico algo que faz algum sentido em sua rotina, posto que pode ser acionado e aplicado a qualquer tipo de demanda.

Nas cidades que são sede da comarca e contam com Núcleo da Defensoria Pública, o difícil não é chegar ao Judiciário, mas fazer com que o seu problema seja prontamente apreciado pela autoridade competente. Com vistas a resolver essa demanda, a EC nº 45/2004 estabeleceu que tanto o Poder Judiciário (art. 93, XV)⁹ quanto o Ministério Público (art. 129, § 5º)¹⁰ devem proceder à distribuição imediata dos processos, assim como os tribunais devem garantir a atividade judicial ininterrupta (art. 93, XII).¹¹ Essa mudança é importante porque, qualquer que seja a demanda de um determinado cidadão, ela necessariamente deve seguir o fluxo do sistema de Justiça que, na área civil, se inicia com a provocação do Poder Judiciário pela Defensoria ou por advogado,¹² ao qual se segue a manifestação do Ministério Público, cabendo ao juiz decidir o que deve ser feito.¹³ Se não existem mecanismos que promovam a conexão entre essas distintas agências de maneira imediata, é impossível se obter o acesso à Justiça pretendido de maneira efetiva e eficaz.

A complexidade dos procedimentos é evidente porque, para o cidadão comum que nada entende de leis, não faz sentido ter um problema e esperar que ele seja apreciado pelo MP para depois ser analisado pelo juiz, ou esperar pelas férias e pelos recessos do Judiciário para que a ação possa, finalmente, ingressar na agenda dos magistrados. Para reduzir essa complexidade – que é procedimental – e, por conseguinte, reduzir os questionamentos sobre o porquê de as instituições envolvidas não poderem ser acionadas imediatamente e ininterruptamente, a EC nº 45/2004 alterou o fluxo do sistema de Justiça.

Claro que, se a complexidade é procedimental, a mudança também o é. A dificuldade é que não existem mecanismos aptos a mensurar o impacto de tal mudança – distribuição imediata de todos os processos em todos os graus de jurisdição – já que os sistemas de informação do Judiciário e do Ministério Público apenas foram criados no bojo da própria reforma proporcionada pela EC nº 45/2004. A única consequência empiricamente mensurável da remoção de tais barreiras para o acesso à Justiça seria assim a redução do tempo de duração do processo judicial, ponto seguinte desta análise.

Diminuição do tempo de duração de um processo judicial

Uma das questões que mais preocupa o cidadão comum que acessa a Justiça é a morosidade processual, isto é, o tempo que as instituições demandam para analisar uma demanda e, por conseguinte, prover-lhe uma solução. No imaginário popular, o sistema de Justiça não pode ser acessado porque ele não se encontra presente na localidade, possui procedimentos de difícil compreensão e, quando essas barreiras são vencidas, a apreciação do problema

9 Art. 93, XV A distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

10 Art. 129, § 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata.

11 Art. 93, XII A atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juizes em plantão permanente.

12 Salvo nos casos de competência dos juizados especiais, onde o próprio indivíduo pode demandar diretamente a solução de controvérsias.

13 No caso dos procedimentos criminais, primeiro o Ministério Público deve provocar o Judiciário para que, em seguida, a Defensoria possa atuar, defendendo o acusado do crime que lhe é imputado. Em regra, o MP apenas apresenta acusação depois de concluído o inquérito policial ou o termo circunstanciado de ocorrências.

e sua solução tendem a demandar um tempo tão excessivo que tornam a decisão judicial completamente inútil do ponto de vista de sua substância (FERREIRA; PEDROSO, 1997).

No Brasil, operadores do Direito, empresários e cidadãos em geral concordam que o sistema de Justiça criminal é substantivamente moroso (CUNHA et al., 2013). Inclusive, uma das mensurações do Índice de Confiança na Justiça (ICJ) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) denotou que, considerando a velocidade com que casos criminais são julgados, 53% dos brasileiros consideram o desempenho da Justiça regular, 22% avaliam como bom o seu desempenho, e os outros 25% o consideram ruim (RELATÓRIO ICJ; 2011).

Não à toa, a EC nº 45/2004 assegurou entre os direitos e garantias fundamentais de todo cidadão brasileiro “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.¹⁴ Esse dispositivo, contudo, não foi capaz de estabelecer o que se entende por “duração razoável” e por “celeridade”. Afinal, diversas pesquisas existentes na área criminal indicam que independentemente da técnica utilizada para mensuração do tempo de processamento, este é sempre substancialmente superior àquele previsto no Código de Processo Penal (RIBEIRO; MACHADO; SILVA, 2012).

Nesse contexto, apesar de a lei ser pensada enquanto importante baliza para a administração do tempo na Justiça, ela é pouco efetiva nesse quesito, sendo o tempo final uma construção dos operadores do Direito que atuam em cada caso. Isso equivale a dizer que “tempo razoável” e “excesso de tempo” não são categorias legais, mas representações sociais, uma vez que incumbe a cada um dos envolvidos definir o que é um processo rápido e o que é um processo longo.

Uma das formas de se visualizar essa faceta do fenômeno é analisando o tratamento dado pelo Poder Judiciário às ações que visam contestar a demora injustificada no julgamento de um determinado caso. Um exemplo é a representação por excesso de prazo, procedimento aberto diretamente junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com vistas a garantir que todos os magistrados cumpram a determinação constitucional de provimento judicial em um tempo razoável.

As informações disponibilizadas pelo próprio CNJ recomendam que a representação por excesso de prazo pode ser “ser proposta por qualquer interessado, pelo Ministério Público, pelos presidentes de tribunais ou, de ofício, pelos conselheiros”, sendo “dirigida ao corregedor nacional de Justiça contra magistrado em razão da demora injustificada de um processo sobre todos os tipos de matéria e em qualquer instância, com a exceção do Supremo Tribunal Federal”.¹⁵ É, portanto, um “procedimento administrativo de caráter disciplinar para apuração de denúncias relacionadas à morosidade processual injustificada” (CNJ, 2007, p. 5).

O que chama atenção na definição do que seria considerado excesso de prazo para o próprio CNJ é o fato de a quebra do prazo legal não ser motivo razoável e suficiente para acionamento desse procedimento. O interessado deve ser capaz de demonstrar “a falta de justificativa plausível para a paralisação ou excessiva demora na tramitação do processo”, uma vez que não é “admitida a representação por simples descumprimento dos prazos processuais impostos pela legislação processual civil, penal ou administrativa” (CNJ, 2007, p. 6).

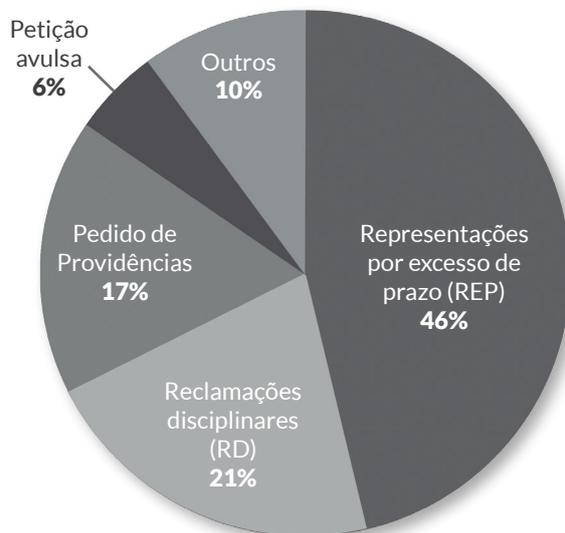
Ora, se o descumprimento dos prazos previstos em lei não é razão suficiente para a representação por excesso de prazo, então, o que pode ser considerado como uma baliza para a

14 Art. 5, LXXVIII A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

15 Informações disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26360-conheca-as-ferramentas-que-o-cnj-dispoe-para-o-aperfeicoamento-do-sistema-judiciario>>, acesso em: 31/03/2014.

mensuração desse excesso? Esse questionamento não é algo de menor importância quando se constata que no período compreendido entre os anos de 2007 e 2012, de todos os procedimentos recebidos pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, quase a metade diz respeito à representação por excesso de prazo (Gráfico 1).

Quantidade de procedimentos acionados na corregedoria do CNJ de 2007 a 2012



Fonte: Relatórios do CNJ (15/07/2005 a 17/05/2007; 09/2008 até 23/8/2010; 9/9/2010 a 03/09/2012).

Gráfico 1.

Destarte, se o excesso de prazo é um problema que tem afetado substantivamente a vida do cidadão comum, a ponto de acionar o CNJ para se pronunciar sobre esse assunto, caberia à legislação estabelecer a partir de que momento está configurado o “Excesso de Prazo”. Apenas dessa maneira, os conceitos de razoável duração do processo e celeridade ganhariam conteúdo e, por conseguinte, os procedimentos inseridos na Constituição Federal de 1988 poderiam ganhar substância na rotina dos tribunais. Ou seja, esse instituto, apesar de reformulado no texto constitucional pela EC nº 45/2004, ainda não foi capaz de viabilizar o acesso à Justiça.

A EC nº 45/2004 alterou algumas outras dimensões do texto constitucional com vistas a dar maior substância à ideia de celeridade na prestação judicial, que também merecem destaque. Entre essas, encontra-se a obrigatoriedade de o número de juízes na unidade jurisdicional ser proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população (art. 93, XIII). Mais uma vez, o principal ponto passa a ser o significado textual da reforma do texto legal, como, por exemplo, o que se pretende dizer quando se fala em proporcionalidade. Isto é, quantos juízes são necessários para que a Justiça seja célere?

Em um levantamento feito pelo Banco Mundial para a América Latina, as discrepâncias encontradas nos diversos locais quanto a esse quesito são imensas.¹⁶ Em termos de população, essas podem variar de dois juízes por 100.000 habitantes (México) a 18 por 100.000 habitantes (El Salvador). Nesse sentido, mais do que compreender as diferenças existentes de um lugar ao outro no exterior, importa reconhecer as diversidades regionais, posto que a reforma promovida pela EC nº 45/2004 visa evitar que os estados brasileiros possuam

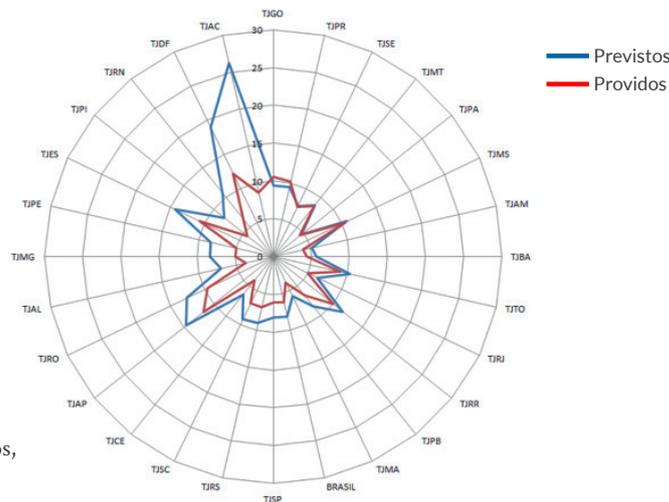
16 Informações disponíveis em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/librojusticialNG-cian.pdf>>, acesso em: 31/03/2014.

juízes em quantitativos diferenciados por critérios outros que não a quantidade de população ou de processos.

Os dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça referentes aos tribunais de Justiça estaduais, para o período compreendido entre 2009-2012,¹⁷ apresentam duas informações relevantes para se compreender a quantidade de juízes em cada localidade. A primeira, denominada na base de dados do CNJ de F1, diz respeito ao “número de cargos de magistrado existentes, providos ou não, em cada um dos tribunais estaduais e suas respectivas unidades judiciárias para cada 100.000 habitantes do estado no ano-base”. A segunda, denominada de F2, indica o número de magistrados atuantes “em cada um dos tribunais estaduais e suas respectivas unidades judiciárias para cada 100.000 habitantes do estado no ano-base”.

A primeira conclusão, dada pela redação distinta do nome das duas variáveis, é a de que, no Brasil, existem cargos de magistrados que não estão devidamente ocupados e, por isso, não podem ser computados para se aferir a quantidade de recursos humanos existentes para provimento da prestação jurisdicional (Gráfico 2).

Quantidade de juízes estaduais, previstos e providos, por 100.000 habitantes, por tribunal de Justiça – Brasil (2012)



Fonte: Justiça em Números, tribunais estaduais (CNJ).

Gráfico 2.

A linha azul do Gráfico 2, que indica a quantidade de juízes previstos para cada localidade, demonstra que o critério de população não parece ser determinante para o provimento de magistrados. Se assim fosse, todos os estados deveriam apresentar a mesma média de juízes para cada 100.000 habitantes, o que não é o caso. Afinal, existem estados como o Pará e o Amazonas, cuja previsão é de cinco juízes para cada 100.000 habitantes, algo que contrasta nitidamente com a previsão de 26 juízes para cada 100.000 habitantes no Acre.

Já a linha vermelha do Gráfico 2, que indica a quantidade de juízes efetivamente existentes no Brasil, demonstra que, no ano de 2012, os tribunais de Justiça estaduais possuíam, em média, sete juízes para cada 100.000 habitantes. Em localidades como Alagoas e Maranhão, essa razão era de quatro juízes para cada 100.000 habitantes, enquanto Distrito Federal e Amapá alcançavam a marca de 12 juízes para cada 100.000 habitantes.

17 A Resolução do CNJ nº 76/2009 (2ª Edição – dez./2009), que estabelece a obrigatoriedade de o CNJ disponibilizar informações sobre a quantidade de juízes e processos nos tribunais de primeira instância, é de 2009, marco inicial da série. Como sempre existe certo atraso – entre a produção da informação e sua disponibilização –, o último ano da série foi em 2012. Em todas as seções serão utilizadas as informações referentes a esse lapso temporal.

Contrastando a linha azul e a vermelha, verifica-se que o critério populacional não é determinante da quantidade de juízes previstos e/ou providos, dada a enorme discrepância entre os estados da Federação. Ou seja, o dispositivo da EC nº 45/2004 que nessa dimensão procurava aumentar o acesso à Justiça até o momento não surtiu efetivo.

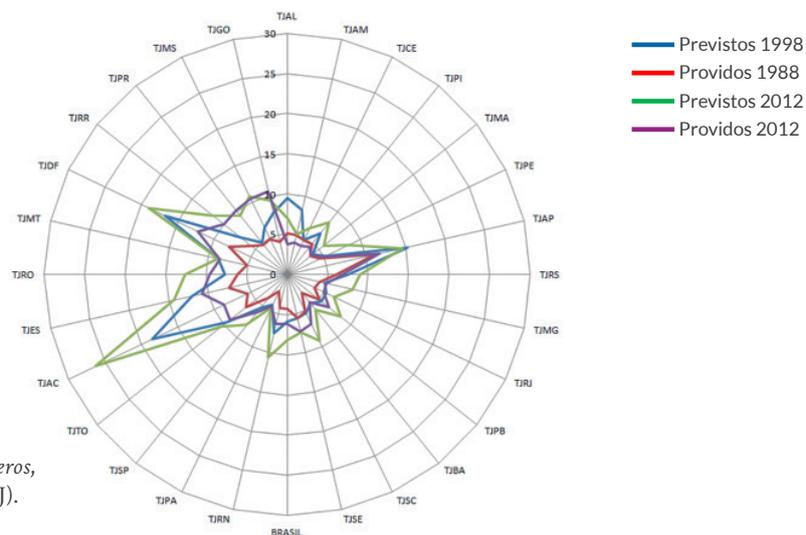
Além disso, a diferença existente entre a previsão e a provisão também obedece a um intervalo bastante *sui generis*, posto que Goiás e Paraná possuem mais juízes que o previsto em lei, enquanto Acre e Distrito Federal contam com menos da metade de magistrados que o determinado. Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará são as localidades que possuem exatamente a quantidade de juízes previstos em lei atuando em todas as dimensões da Justiça Estadual.

É possível especular que uma das formas de aumentar o acesso à Justiça em algumas localidades seria viabilizar o cumprimento da legislação existente no que se refere à quantidade de cargos de juízes – fazendo dos previstos, providos. Essa medida levaria a um aumento de dois juízes para cada grupo de 100.000 habitantes, o que representa um aumento de 24%.

Quando se compara temporalmente esse fenômeno, utilizando-se os dados de Sadek et al. (2001), constata-se que em 1998 eram previstos seis juízes para cada 100.000 habitantes e quatro juízes providos para cada 100.000 habitantes. Ou seja, que àquela época, existia a mesma diferença que se constata hoje entre juízes previstos e juízes providos. Do ponto de vista da legislação, apenas Amazonas e Alagoas reduziram a quantidade prevista de juízes por 100.000 habitantes (em média, três a menos), Amapá e Mato Grosso não alteraram esse assunto e todos os demais estados mudaram a sua legislação, aumentando a quantidade de juízes.

Do ponto de vista da quantidade real de juízes disponíveis para a população nesse interstício de 14 anos, Alagoas, Amazonas, Ceará e Piauí reduziram em uma unidade a quantidade de juízes por 100.000 habitantes; Maranhão continuou exatamente no mesmo ponto; e todos os demais estados aumentaram entre um e seis a quantidade de juízes providos por 100.000 habitantes (Gráfico 3). Então, o aumento do acesso à Justiça pela via de maior disponibilização de magistrados aconteceu muito mais no plano legislativo do que no plano substantivo. Nesse último caso, sublinham-se as diferenças geográficas, já que alguns estados do Nordeste contam hoje com menos juízes do que antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, o que tem implicações imediatas tanto quanto ao volume de processos pelo qual cada magistrado se responsabiliza como pelo tempo que a análise de cada caso passa a demandar.

Relação juízes previstos e providos por 100.000 habitantes, por Tribunal de Justiça Estadual – Brasil (1998, 2012)



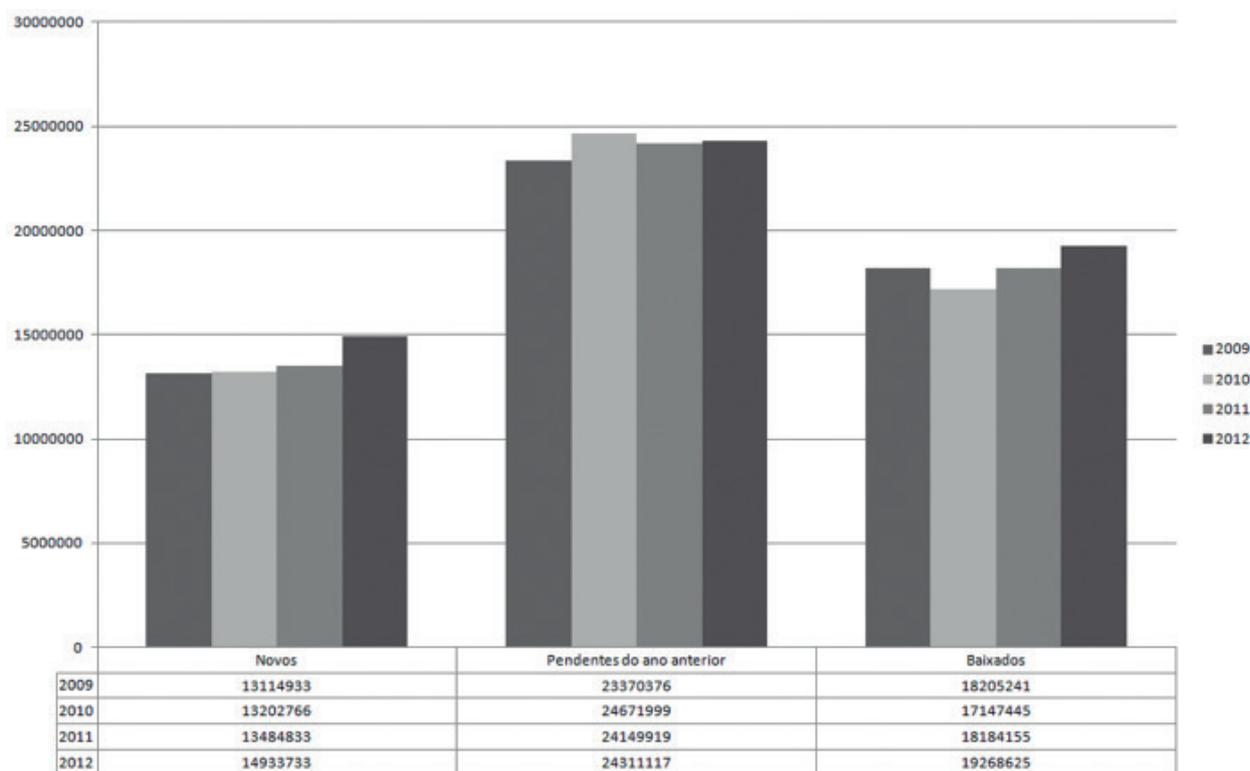
Fonte: SADEK et al. (2001) e *Justiça em Números*, tribunais estaduais (CNJ).

Gráfico 3.

Outro dado relevante diz respeito aos indicadores de produtividade do sistema, especialmente do ponto de vista da quantidade de: (1) casos novos de conhecimento que ingressaram ou foram protocolizados na Justiça Estadual, independentemente de sua área ou grau (variável CNC); (2) casos pendentes de conhecimento na Justiça Estadual, no início do período-base, por todos os tipos de ação (variável CPC); e, ainda, (3) processos baixados (encerrados) no período-base, por todos os tipos de demanda (variável TBAIXC).

O Gráfico 4 apresenta esses números para o período 2009-2012, permitindo constatar certa estabilidade nas três categorias, com exceção do último ano da série, quando a quantidade de casos novos e baixados apresenta um leve aumento.

Quantidade de processos novos, pendentes e baixados nos tribunais judiciais – Brasil (2009-2012)



Fonte: *Justiça em Números*, tribunais estaduais (CNJ).

Gráfico 4.

Mais importante do que saber se o volume total de processos se alterou ao longo do tempo, importa saber se a produtividade dos juízes sofreu algum tipo de mudança. Os dados indicam que a quantidade de processos novos por juiz cresceu 20%. Ou seja, hoje cada magistrado possui 1,2 vezes mais processos do que há 14 anos. Há, contudo, uma preocupação por parte dos magistrados, com relação aos processos pendentes, já que a razão de processos baixados por juiz cresceu 2,4 vezes (Tabela 8).

Outra informação é que, em 1998, com o preenchimento dos juízes previstos, o déficit de processos pendentes poderia ter sido sanado, algo que não ocorreu em 2012, já que a média nessa dimensão cresceu 6,3 vezes. Ao que tudo indica, como o acesso à Justiça foi ampliado sem qualquer alteração substantiva do ponto de vista da quantidade de juízes, tais profissionais foram obrigados a receber um volume maior de processos em razão do aumento da demanda (processos novos), mas sem aniquilar a quantidade de processos pendentes, o que fez com que as ações judiciais sem exame se tornassem um passivo de difícil solução.

Tabela 8. Quantidade de processos por juiz previsto e provido, em 1998 e 2012 – Brasil

Razão	1998	2012	Razão (2012/1998)
Quantidade de processos novos por juiz previsto	782	944	1,2
Quantidade de processos baixados por juiz previsto	517	1.219	2,4
Quantidade de processos novos por juiz provido	1.066	1.249	1,2
Quantidade de processos baixados por juiz provido	705	1.611	2,3
Quantidade de processos pendentes por juízes previstos e não providos	997	6.311	6,3

Fonte: Sadek et al. (2001) e *Justiça em Números*, tribunais estaduais (CNJ).

Em 14 anos, os magistrados brasileiros passaram a se responsabilizar por uma quantidade maior de trabalho (Tabela 4), o que indica que o acesso à Justiça, de fato, aumentou. No entanto, esse aumento não parece ser decorrente da EC nº 45/2004, pois a obrigatoriedade de o quantitativo de juízes ser calculado de acordo com o tamanho da população e de processos ainda não é uma regra respeitada. Para tanto, basta analisar a carga de trabalho por magistrado na primeira instância (variável Kc1), quando as evidências regionais apresentadas nas figuras anteriores ganham ainda mais destaque.

A diferença entre os tribunais é de até quatro vezes, já que a carga no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJ-AP) é de 1.144 processos em fase de conhecimento por magistrado, enquanto no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) esse número chega a 4.568. Essas informações apenas reforçam a ideia de que o aumento de acesso à Justiça se fez a despeito da Emenda Constitucional nº 45/2004, já que a regra de juízes por habitantes e por processos não foi respeitada.

O maior efeito da não implementação dessa dimensão é a quantidade de processos pendentes que seguem de um ano a outro sem qualquer tipo de apreciação. Em última instância, é possível afirmar que as questões referentes ao aumento da velocidade da prestação jurisdicional, a partir da instituição de cláusulas sobre o tempo do processo e sobre a necessidade de juízes proporcionais à demanda, não foram alteradas com a promulgação da EC nº 45/2004. Apesar do aumento de novos processos na Justiça Estadual, a quantidade de processos pendentes de julgamento se estabilizou em patamares elevados, sem a possibilidade de qualquer tipo de repreensão quanto àqueles operadores que deram ensejo ao excesso de prazo, uma vez que a extensão das balizas temporais legalmente estabelecidas não é suficiente para a configuração da morosidade do caso.

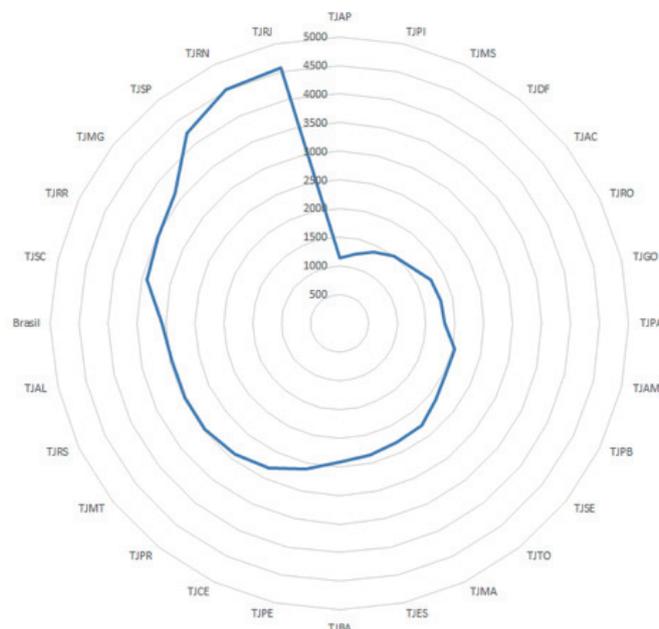
Aumento na transparência na prestação jurisdicional

No cenário atual, há diversos estudos que, desde um ponto de vista teórico ou empírico, procuram equilibrar a discussão entre independência e *accountability* sem, por um lado, subordinar os operadores do Direito a interferências indevidas em seu trabalho, nem, por outro, deixá-los livres às próprias convicções, que podem levar a distorções em detrimento da produção da Justiça.

De acordo com Volcansek (1996), a questão é como encontrar esse equilíbrio e, exatamente em razão da ausência dessa medida adequada, com parâmetros universais, as diversas nações caminham em direções completamente opostas, ora incorporando a participação popular pela via de mecanismos típicos da vida política como forma de controle

externo dos operadores da Justiça (caso dos Estados Unidos da América), ora controlando minimamente as ações e decisões de tais funcionários públicos por mecanismos de controle interno bastante rígidos (caso da França).

Carga de trabalho dos magistrados na fase de conhecimento do primeiro grau (2012)



Fonte: *Justiça em Números*, tribunais estaduais (CNJ).

Gráfico 5.

No Brasil, a discussão não foi distinta e o caminho encontrado foi uma adaptação do modelo francês com a criação de órgãos de controle interno, cuja função é muito mais dar visibilidade ao que o Judiciário e Ministério Público fazem e como fazem, do que controlar a qualidade de suas ações, em especial, reprimendo os seus desvios. Para compreender como esse arranjo foi instituído, é oportuno lembrar que no momento de promulgação da Emenda Constitucional nº 45, o ponto que suscitou maior debate foi a criação de mecanismos que se pretendiam de controle externo das principais instituições responsáveis pela administração da Justiça, quais sejam: o Ministério Público e o Judiciário.

Ambas as associações de classe questionaram judicialmente em que medida a criação de tais organismos comprometeria o próprio princípio de independência e imparcialidade da Justiça e acabaram vitoriosas, saindo da disputa com conselhos nacionais que, por serem integrados em sua maioria por membros das próprias instituições, faziam a atividade de controle interno, mas escamoteavam a demanda por uma *accountability* mais ampla, que incluísse algum mecanismo efetivo de participação popular (FRAGALE FILHO, 2013).¹⁸

O efeito imediato da EC nº 45/2004 foi a constituição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que têm atuado como mecanismos de controle interno sobre juízes e promotores, respectivamente, ao deles demandar o encaminhamento de relatórios mensais acerca de suas produtividades e inspeções em estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas (CNJ) e de penas privativas de li-

18 O CNJ é composto por 15 conselheiros, sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/composicao>>, acesso em 16/05/2014.

berdade (CNMP). Ambos constituíram corregedorias operantes, que recebem reclamações dos indivíduos que acreditam ter sido lesados com condutas pouco éticas de magistrados e promotores, dando a tais denúncias o devido tratamento, o que pode implicar até mesmo o afastamento de quem deu ensejo à lesão. Nesse quesito, ainda existe uma série de limitações, posto que as acusações nem sempre são apresentadas publicamente e, muito menos, têm-se informações consistentes sobre quais foram as penalidades aplicadas em cada caso.

No entanto, o ponto que merece ser sublinhado é a capacidade de tais órgãos em reunir distintas informações sobre a situação da Justiça e do Ministério Público nos distintos estados. Ambas as entidades mantêm sites operantes, que apresentam uma extensa quantidade de dados, que permitem ao cidadão compreender a demanda por tais serviços e, ainda, monitorar as evoluções de tais instituições do ponto de vista da sua “performance” no tempo (morosidade) e no espaço (diversidade regional).

“ O efeito imediato da EC nº 45/2004 foi a constituição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que têm atuado como mecanismos de controle interno sobre juízes e promotores ”

Portanto, se nos demais itens foi possível verificar uma série de fragilidades da Emenda Constitucional nº 45/2004, do ponto de vista de seus objetivos, no quesito “transparência e prestação de contas”, as mudanças substantivas não poderiam ser mais evidentes, permitindo a qualquer cidadão monitorar o estado do sistema de Justiça, especialmente do ponto de vista de sua incapacidade em dar andamento às distintas demandas populares que lhe são apresentadas e seguem de um ano a outro sem qualquer tipo de apreciação.

Considerações finais

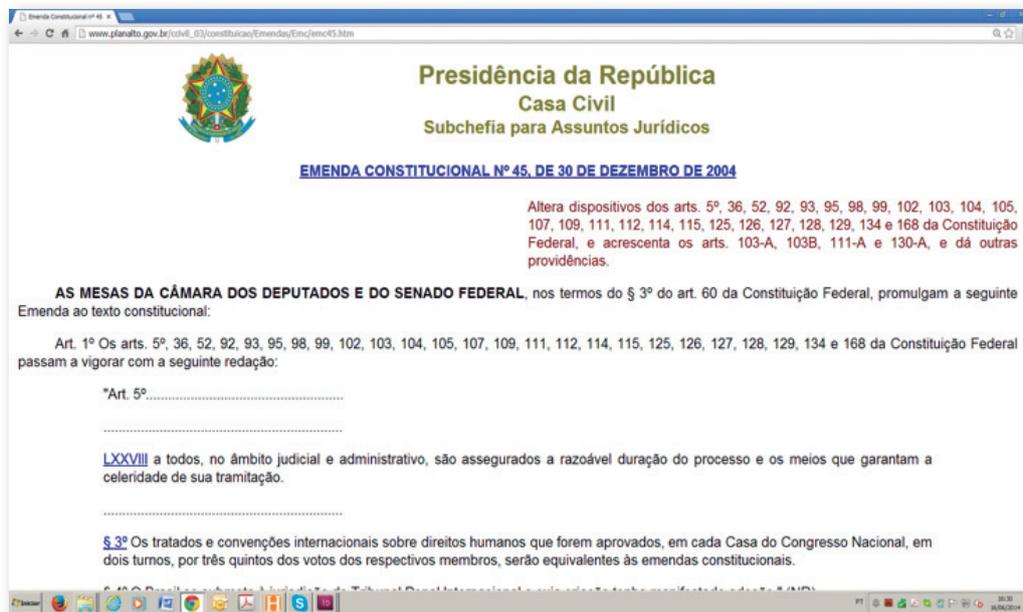
A proposta deste estudo foi apresentar um panorama descritivo do acesso à Justiça no Brasil antes e depois da Emenda Constitucional nº 45/2004. Para tanto, foram escolhidos como ponto de sustentação os mesmos pilares da análise anterior de Ribeiro (2008), que dizem respeito à redução da complexidade dos procedimentos, alteração do quadro de morosidade e aumento da transparência das ações do poder judicial.

As seções precedentes destacaram que as alterações introduzidas pela nova legislação, do ponto de vista de mitigação da complexidade dos procedimentos judiciais e da excessiva duração do processo, não foram capazes de produzir os efeitos esperados, sendo a exceção a melhoria na falta de transparência da prestação jurisdicional. Em parte, isso parece ter acontecido por a lei não ter sido implementada tal como proposta (caso da quantidade de juízes proporcionais à população e à demanda judicial), por não conter as balizas para a sua aplicação (caso da razoável duração do processo) ou por ter sido desvirtuada de seus propósitos iniciais com a ocorrência de distintos debates no plano judicial, que transformaram os órgãos de controle externo em órgãos de controle interno (caso dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público).

Do ponto de vista dos potenciais usuários do serviço, a complexidade dos procedimentos judiciais permanece, podendo ser vislumbrada nos elevados percentuais de indivíduos que, no ano de 2009, não procuraram a Justiça mesmo tendo um conflito grave, por não saber que

poderiam acessar tal agência. A excessiva duração dos procedimentos judiciais, por sua vez, é evidente no fato de que metade dos brasileiros que procuraram resolver o seu conflito pela via judicial em 2004 (ano de publicação da Emenda Constitucional 45/2004) ainda aguardavam, em 2009, pela solução final. A grande mudança positiva se resume a uma maior disponibilidade de informações sobre o assunto, uma vez que o módulo de Acesso à Justiça na Pnad de 2009 é resultado direto da parceria entre o IBGE e o Conselho Nacional de Justiça.

Logo, o que a EC nº 45/2004 efetivamente promoveu foi a transparência sobre o quanto o acesso ao Judiciário não tem sido capaz de se consubstanciar em acesso à Justiça, gerando a crise de confiança de que nos fala o ICJ. Exatamente por isso, na última mensuração do *Rule of Law Index*, da qual este trabalho partiu, duas das dimensões nas quais o Brasil apresentou pior “performance” diziam respeito ao funcionamento de seu sistema de Justiça, que, não obstante a reforma que sofrera há dez anos, padece de problemas que perduram há, pelo menos, duas décadas. 🌐



Referências

ALTUS. SEMANA DE VISITAS A DELEGACIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: CONSTRUINDO PONTES ENTRE CIDADÃOS E POLÍCIA, 7. Rio de Janeiro: Ucam, 2014.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Das petições em geral. Cartilha de orientação para a apresentação de processos disciplinares*. Brasília: CNJ, 2007.

_____. *Relatórios de gestão dos ministros corregedores*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/relatorios/relatorios-anuais-da-corregedoria>>. Acesso em: 16/11/2012.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci; RAMOS, Luciana. *What kind of Judiciary do we want?* São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2013.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004.

FERREIRA, Antônio Casimiro; PEDROSO, João Paulo. Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual. *Oficina do CES*, v. 99, 1997.

FGV. RELATÓRIO ICJ. Índice de Confiança na Justiça. Resultados da mensuração realizada no terceiro trimestre de 2011. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8740/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20Ano%202011-%20-%202011.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25/03/2014.

FRAGALE FILHO, Roberto. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. Revista *Dados*, v. 56, n. 4, 2013.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo A.; PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmento. *Democracia, violência e injustiça: o não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RIBEIRO, Ludmila. The Constitutional Amendment 45 and the access to the justice. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 465-491, 2008.

RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 355-382, 2012.

SADEK, Maria Tereza. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias e ARAÚJO, José Renato de Campos. "O judiciário e a prestação de justiça." In: SADEK, Maria Tereza. *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 13-41.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada*. *Sociologia e Direito*. São Paulo: Pioneira, 1980.

VOLCANSEK, Mary L. *Judicial misconduct: a cross-national comparison*. Gainesville: University Press of Florida, 1996.

LUDMILA MENDONÇA LOPES RIBEIRO

É professora adjunta do Departamento de Sociologia (DSO) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) (2009) com estágio sanduíche na University of Florida (2007/2008), mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2003), graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001). Foi pesquisadora visitante da University of Groningen (Holanda), representante regional da Altus-Global Alliance e Coordenadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil em São Paulo (CPDoc/SP) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Suas principais publicações estão relacionadas a temas como funcionamento do sistema de Justiça no Brasil, Portugal, EUA e Holanda; policiamento comunitário; efeitos da vitimização por crime na cultura da cidadania e políticas de segurança pública.



IGOR SUZANO MACHADO

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (2004), bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (2005), mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2007) e doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2012), com estágio de doutorado no exterior, financiado pela Capes, no departamento de Governo da Universidade de Essex, Reino Unido. Atualmente, é professor adjunto de teoria social junto ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: direito, democracia, Constituição de 1988, jurisdição, judicialização da política e das relações sociais, teoria sociológica, teoria política e pensamento social e político brasileiro.



Melhores práticas nos juizados especiais federais: o papel da pesquisa e da gestão institucional

Martha Balby Gandra

Os juizados especiais federais completaram dez anos de criação em julho de 2011. Pode-se dizer que a Lei nº 10.259/2001 foi, em si mesma, o estabelecimento de uma “melhor prática” no âmbito da Justiça Federal, que ampliou o acesso à Justiça.

Percebia-se a existência de um número elevado de causas potenciais que jamais eram levadas ao Judiciário, impedidas por diversos fatores que se constituíam em verdadeiros obstáculos. Tais ações potenciais envolviam valores considerados de pequena monta, se utilizado como parâmetro o valor médio da causa da Justiça Federal comum.

Os detentores desses direitos sentiam-se desencorajados a levar suas demandas à Justiça Federal principalmente em vista do longo tempo de tramitação. Não era vantajoso ingressar com uma ação em torno de um valor que não ultrapassava a soma de alguns salários mínimos, sob a perspectiva de ver seu processo se prolongar por anos a fio.

Muito embora, em termos comparativos, essa “demanda reprimida” versasse sobre montantes muito pequenos, não se ignorava que, do ponto de vista do indivíduo, sua importância não era desprezível. Pelo contrário, por vezes, tal valor podia ser vital para o demandante.

Sob essa perspectiva, a Emenda Constitucional (EC) nº 22, de 1999, determinou a criação de juizados especiais também na esfera federal. O modelo testado na Justiça comum emprestaria seus princípios como ponto de partida para que a Justiça Federal criasse a sua própria instância especial.

Elaborando o projeto de lei: em busca dos gargalos

Ao tempo da elaboração do projeto de lei que daria origem aos juizados especiais federais, procurou-se conhecer qual era, do ponto de vista dos juízes, o principal gargalo a ser eliminado para garantir o acesso à Justiça Federal para milhares de cidadãos brasileiros. Era preciso saber o que precisava ser reformulado para tornar a Justiça Federal mais célere no julgamento das causas de pequeno valor.

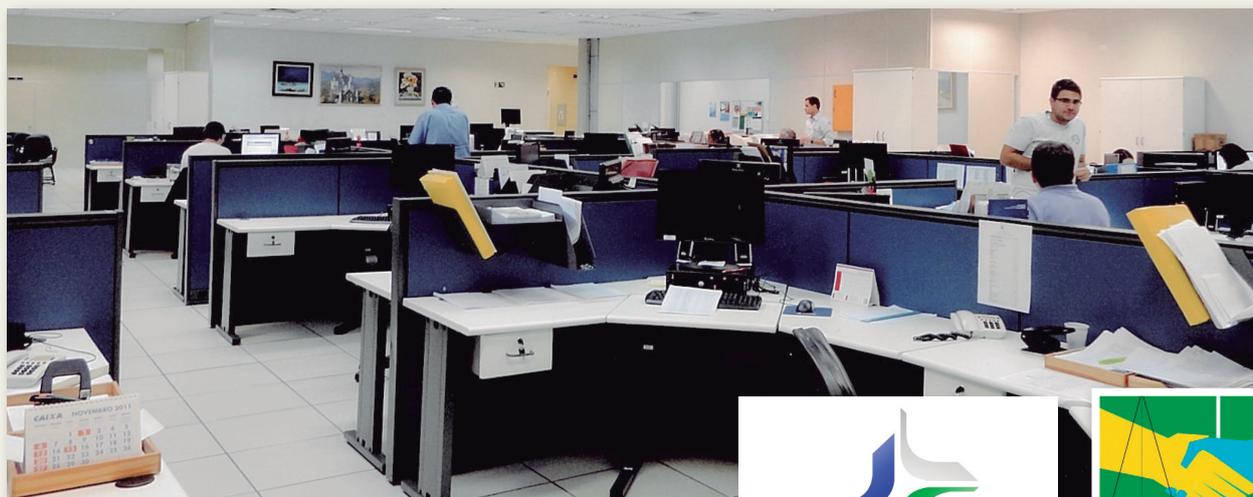


Foto do projeto



A pesquisa *Juizados Especiais Federais*,¹ realizada pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) no esforço de orientar o anteprojeto de lei ordinária que traria os juizados especiais federais (JEFs) à existência, levantou dados junto a juízes federais de primeira instância, buscando problemas práticos vivenciados, em sua atuação, a serem sanados, de modo a garantir a sua operacionalidade.

Esse estudo consistiu em coletar com os magistrados federais sua opinião acerca da necessidade de criação dos JEFs e os critérios que deveriam ser adotados para a organização do sistema.

A maioria dos magistrados respondentes, sendo favorável à criação e à implantação dos juizados especiais, apontava como verdadeiros entraves à celeridade da Justiça Federal os privilégios processuais do poder público (prazos especiais para contestar e recorrer, reexame necessário), a impossibilidade de transacionar por parte do representante judicial da entidade federal e o sistema de pagamento por precatórios.

A Lei nº 10.259/2001 levou em consideração as ponderações dos magistrados e, por conseguinte, instituiu os JEFs já com melhores práticas. Determinou a inexistência de prazos diferenciados para: a prática de atos processuais (art. 9º); a autorização legal para conciliar, transigir ou desistir (art. 10, parágrafo único); a inexistência de reexame necessário (art. 13); e o pagamento de quantia certa em 60 dias, independente de precatório (art. 17).

Com essas mudanças, a instituição dos JEFs inaugurou um novo tipo de mentalidade na Justiça Federal: a de fazer prevalecer o direito material sobre o direito processual.²

Na prática: novos desafios

O desafio das melhores práticas não ficou inteiramente vencido com as inovações legais. A instalação dos juizados logo demonstrou que a prática demandaria ainda mais habilidades gerenciais e criatividade do que supunham os idealizadores da Lei nº 10.259.

A implantação dos JEFs teve de ser feita em prazo exíguo. A Lei determinou em seu art. 19 que no prazo de seis meses, a contar da sua publicação, deveriam ser instalados os juizados especiais nas capitais dos estados e no Distrito Federal.

1 *Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2001. 189 p. (Série Pesquisas do CEJ, v. 7).

2 BOCHENEK, Antônio César; NASCIMENTO, Márcio Augusto. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. E-book. Porto Alegre, 2011.



Fotos do projeto

Essa contingência obrigou os tribunais regionais federais a fazerem uso de ampla improvisação para dar cumprimento ao dispositivo legal. Sendo assim, em janeiro de 2002, os juizados especiais federais foram instalados como era possível, com os escassos recursos disponíveis no momento.

Para possibilitar o funcionamento imediato dos JEFs, houve aproveitamento de mão de obra, utilização compartilhada do espaço de varas federais comuns, mas não houve tempo para nenhum tipo de treinamento. Cada tribunal regional federal administrou o problema da instalação dos JEFs a seu modo, transformando varas especializadas, cedendo servidores, equipamentos e material, estabelecendo parcerias.

No entanto, o que era para ser provisório acabou por se prolongar por tempo demasiado, pois um ano depois da instalação dos JEFs, os meios colocados à disposição para seu funcionamento mostravam-se esgotados. A “demanda reprimida” revelou-se maior do que o previsto. Acorreram aos juizados milhares de pessoas que, durante muitos anos, estiveram ao desabrigo da Justiça. A estrutura improvisada não comportava toda essa demanda.

Essa situação fática motivou um novo estudo sobre JEF, e, assim, o CEJ saiu a campo para fazer o primeiro *Diagnóstico de Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*.³ Era preciso saber como eles estavam funcionando, após um ano de instalação.

A pesquisa qualitativa foi, na verdade, um estudo de caso com alguns JEFs selecionados, localizados em capitais, em todas as regiões da Justiça Federal.

A equipe efetuou visitas às varas de JEF e detectou, nos diversos juizados que visitou, não apenas problemas, mas numerosos exemplos de criatividade, empenho e capacidade de gestão consolidados em melhores práticas. Dentre os exemplos destas últimas, encontrados à época da pesquisa, destacam-se os JEFs da 3ª e 4ª Regiões da Justiça Federal.

A 3ª Região aderiu completamente à ideia de um novo padrão de Justiça na sua concepção dos juizados especiais federais. Deixando de lado o modelo de vara tradicional com secretaria própria e juiz do processo, o JEF foi instalado com uma secretaria única, realizando, além do trabalho cartorário, o atendimento ao público (inclusive às partes sem advogado), processamento de feitos, cálculos de benefícios, perícias médicas e de assistência social, apoio aos gabinetes e agenda.⁴

3 *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2004, 116 p. (Série Pesquisas do CEJ, v. 12).

4 “Na 3ª Região, foi adotado um modelo modular para os juizados especiais federais, baseado em modelo existente nos EUA. Em um mesmo espaço físico, trabalham até 18 juizes, que utilizam em comum as instalações, equipamentos e atuam nos processos sem o conceito de vara, secretaria de vara ou de ‘juiz do processo.’” *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*, p. 32.

Tal formato de organização racionalizou a utilização dos recursos humanos, que totalizavam 44 servidores à época. Adotando-se o modelo tradicional, seriam necessários 112, considerando-se o padrão de 14 servidores por vara.⁵

O exemplo da 3ª Região também se destacou durante a realização do Diagnóstico pela preocupação em capacitar os servidores que atuavam no JEF. A formação oferecida de dezembro de 2001 a fevereiro de 2002 incluiu: Seminário de Previdência Social (16h); Curso de Comunicação e Trabalho de Equipe (8h); Curso de Conciliação e Administração de Divergências (32h); Curso de Qualidade no Atendimento (16h); Curso de Cálculo Previdenciário (54h); grupos de estudos das Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 (8h); uma exposição e debate sobre os procedimentos do JEF-SP (4h); visita às então futuras instalações do Juizado Especial Federal de São Paulo e simulações (4h); um relato de experiência por um servidor que atuou como conciliador num juizado especial estadual (2h); visita ao Juizado Especial Estadual (2h); simulações naquelas que seriam as futuras instalações do Juizado Especial Federal de São Paulo (4h); simulações/encenações de atendimento ao público (filmagem, análises comportamentais, registros de deficiências técnicas, avaliação de dificuldades) (4h); e uma mesa-redonda de dúvidas técnicas (3h).⁶

“ Para possibilitar o funcionamento imediato dos JEFs, houve aproveitamento de mão de obra, utilização compartilhada do espaço de varas federais comuns, mas não houve tempo para nenhum tipo de treinamento. Cada Tribunal Regional Federal administrou o problema da instalação dos JEFs a seu modo (...) ”

O modelo também contornava o problema de carência de magistrados federais, adotando o sistema de “rodízio de juízes”. Os 18 juízes à disposição do JEF, à época, davam um expediente de quatro horas por dia no Juizado, com oito juízes por turno. Desse modo, podiam continuar trabalhando nas varas federais, sem contaminar o rito dos JEFs com o rito comum.

Já em 2001, uma equipe do Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região desenvolveu o sistema processual para os juizados previdenciários, conforme definições de processamento de feitos fornecidas pelos juízes federais.⁷ Assim, todos os documentos já eram produzidos apenas em formato eletrônico, com garantia de autenticidade dos documentos digitais por assinatura eletrônica.⁸

5 Idem, p. 39.

6 Idem, p. 41.

7 “As funções informatizadas pelo sistema são: agenda parametrizada e automatizada de conciliação e julgamento; de perícia; anexação de documentos eletrônicos ao processo; entrega do laudo pericial; homologação da audiência de conciliação; distribuição aleatória e com compensação de processos; distribuição inicial para a turma recursal; pesquisa de documentos anexos e autor; movimentação de fases; certificação de cumprimento de mandados; expedição de documentos, inclusive por *e-mail*; mandado de citação/intimação, inclusive por *e-mail*; relatórios estatísticos e gerenciais; integração do sistema com os formulários de processadores de textos, evitando a redigitação de dados; protocolo de petições diversas; proteção de documentos anexos por senhas; acesso ao sistema pela Dataprev; procuradores do INSS; assinatura eletrônica – alteração do procedimento de armazenamento da assinatura; cadastro de instrução e julgamento; protocolo eletrônico de petições via internet; painel de controle e acompanhamento de julgamentos *on-line*; peritos – geração de ofícios e arquivo de pagamento com dados dos peritos e entrega dos laudos; cancelamento de audiências; estatísticas diversas; consulta aos textos das sentenças”. Idem, p. 75.

8 Em 2003, a 4ª Região também inaugurou um sistema informatizado de acompanhamento processual, cujo programa foi desenvolvido por servidores da Justiça Federal da própria Região, com utilização de *softwares* livres.



Foto do projeto

Com relação à estrutura física do JEF em São Paulo, destaca-se a preocupação em acomodar os parceiros dos juizados, destinando salas para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Defensoria Pública da União e a Caixa Econômica Federal (CEF). Já em 2003, a 3ª Região possuía ambulatórios para a realização de perícias médicas em sua estrutura.

Além disso, a 3ª Região realizava, à época do diagnóstico, juizados itinerantes para atender os jurisdicionados com dificuldade de se deslocar ao JEF⁹ em São Paulo.

A 4ª Região, desde o primeiro momento, aderiu ao esforço de dotar todas as varas federais, comuns ou de JEF, de dois juizes (titular e substituto), e também de não deixar varas por instalar ou cargos de juizes por preencher (concursos eram realizados todos os anos). Essas medidas tinham como meta abolir a necessidade de juizados especiais federais adjuntos¹⁰ na 4ª Região.

Esta também investiu na realização de juizados itinerantes, cuja iniciativa é mérito dos próprios magistrados¹¹ federais daqueles juizados.

O Diagnóstico teve como repercussão, em 2003, a edição da Lei nº 10.772, que criou 183 novas varas com o propósito de interiorizar a Justiça Federal, dando preferência à instalação de juizados especiais federais. Mais tarde, a Lei nº 12.011, de 4 de agosto de 2009, criou mais 230 varas com o mesmo propósito da lei que lhe antecedeu.

Também em 2003, a Resolução nº 315, de 23 de maio de 2003, do Conselho da Justiça Federal, instituiu a Comissão Permanente dos Coordenadores Regionais dos Juizados Especiais Federais, cujas competências são: aprovar planos de trabalho de mais de uma região; receber e analisar relatório das varas e das regiões, propondo medidas e providências necessárias; organizar e manter bancos centralizados de dados dos juizados com informações sobre o andamento dos processos e arquivo de jurisprudência formado com julgamentos proferidos no âmbito dos juizados; sugerir as medidas que devam ser submetidas ao Conselho da Justiça Federal quanto à implantação; e uniformização dos serviços dos juizados especiais federais.

Dez anos de JEF – uma nova Justiça consolidada

Passados dez anos da criação dos JEFs, era o momento de fazer um balanço geral sobre essa iniciativa para saber se eles se confirmaram como uma boa ideia ou se o seu momento havia passado. Havia essa preocupação porque os dados do *Justiça em Números*, do CNJ, apontavam queda progressiva na demanda.¹²

9 *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*, p. 62.

10 Juizado que divide estrutura e pessoal com vara comum. Esse modelo, fruto do improviso, sempre foi considerado prejudicial ao funcionamento dos JEFs.

11 *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*, p. 62.

12 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>>.

Em uma década de existência, certamente muito deveria ter mudado no funcionamento dos juizados. Embora a Lei nº 10.259 não tenha sofrido alterações no seu texto, outras inovações normativas tiveram impacto sobre o JEF, como a generalização do processo eletrônico. Esse fato teve enorme repercussão não apenas no trâmite processual, mas também na estrutura física e na gestão de recursos humanos dos JEFs.

Assim, o CEJ e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) realizaram a pesquisa *Acesso à Justiça Federal – dez anos de juizados especiais federais*, a qual levantou diversos problemas sobre os quais a instituição Justiça Federal deve se concentrar para resolver e, com isso, preservar a exitosa iniciativa dos JEFs. A pesquisa foi bastante abrangente e fez um retrato fidedigno dos juizados especiais federais no Brasil.

Convém destacar que este estudo comprovou que os JEFs transformaram a Justiça Federal em um agente promotor de cidadania. O jurisdicionado tem uma visão extremamente positiva dos JEFs como um lugar onde ele é ouvido e suas demandas são processadas de modo célere.

Ficou também comprovado que a regra nos JEFs é a dedicação e o empenho constante de magistrados e servidores para prestarem o melhor serviço possível à população. E que é graças a esse esforço conjunto que eles vêm realizando sua missão, apesar das dificuldades estruturais, apesar da sobrecarga de trabalho, apesar, enfim, de todos os obstáculos.

Os problemas dos JEFs são, em sua maioria, problemas de gestão. Não só de gestão cartorária ou processual, mas organizacional. Esta deficiência talvez explique porque as boas práticas encontradas foram, em sua maioria, pontuais, fruto da força de vontade de pessoas comprometidas com um projeto. Em alguns casos, há apoio e planejamento do TRF. Mas nota-se que a disseminação e o compartilhamento de melhores práticas não são a regra.

São louváveis iniciativas, tais como a da 3ª Região de mapeamento de processos de trabalho consolidados na forma de manuais de procedimento, elaborados por magistrados e servidores dos JEFs e acessíveis a todos os interessados.

Além do manual de padronização de procedimentos, há manuais contemplando a execução e processos de trabalho nas turmas recursais e manuais para perícias judiciais.

Na 3ª Região, foi dada especial atenção à aproximação entre os magistrados e os peritos, relação importante para garantir a melhoria desse serviço, pois é essencial que os peritos sejam corretamente orientados para evitar a entrega de laudos deficientes. Ainda nesse esforço, também foi disponibilizada capacitação para esses profissionais.

Os JEFs da 3ª Região disponibilizam modelos de petição inicial, despachos, decisões, audiências, sentenças, acórdãos, mandados e cartas em sistema eletrônico. Até mesmo o INSS, a CEF e outros clientes do JEF também podem contar com modelos de contestações padronizados.

A 3ª Região também investiu em ações interinstitucionais, celebrando convênios com o INSS, a CEF, a Receita Federal, o Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para que os juizados tenham acesso aos bancos de dados destas entidades.

Merece destaque o cuidado com as estatísticas dos JEFs e das turmas recursais, sistematicamente produzidas e divulgadas, o que vem a ser de grande auxílio para subsidiar a gestão dos processos e o planejamento organizacional.

A 4ª Região tem mérito reconhecido em matéria de boas práticas pelo seu esmero em aprimorar as relações interinstitucionais.

Desde 2010, encampando uma iniciativa da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Rio Grande do Sul (OAB-RS), o TRF da 4ª Região criou um fórum de comunicação

envolvendo diretamente advogados, Previdência Social e o Poder Judiciário.¹³ O Fórum Interinstitucional Previdenciário é um órgão dedicado a fomentar o diálogo e, desse modo, garantir maior integração entre a Justiça Federal e os demais órgãos e entidades relacionados à matéria previdenciária.¹⁴

Como convém acontecer com boas práticas, em 2011, o exemplo foi seguido pela Comissão de Previdência Social da OAB, a qual criou, na Seção Judiciária do Ceará, outra versão do Fórum Interinstitucional Previdenciário.

A criação de espaços como esses, que transcendem os limites da Justiça Federal, redimensiona a discussão sobre o aperfeiçoamento e a padronização das práticas e procedimentos nas demandas previdenciárias da Justiça Federal. Abrir oportunidades de interlocução e colaboração por meio do diálogo democrático com parceiros do JEF promove a celeridade e a eficiência da Justiça no julgamento dos processos e também influencia de modo benéfico a gestão em outras instituições.

Apesar de as deliberações do Fórum serem de caráter meramente propositivo, é inegável o peso de suas ponderações colegiadas e sua contribuição para fortalecer vínculos institucionais.¹⁵ Ações institucionais têm sido propostas com base em consensos atingidos nesse espaço de diálogo, justamente por serem fruto de ampla discussão entre todos os órgãos competentes para tratar de matéria previdenciária.

Os temas levantados nos encontros aprofundam o conhecimento sobre a matéria previdenciária, tanto em sua manifestação no âmbito administrativo, quanto no judicial, mas também no cotidiano do jurisdicionado. Não raras vezes, entidades que representam o cidadão são convidadas a participar e a se manifestar. Tal fato contribui para a ampliação da capacidade de análise de problemas por diversos ângulos.

Conclusão

A trajetória dos JEFs demonstra alguns pontos interessantes a serem trabalhados no objetivo de transformar melhores práticas em políticas institucionais de gestão judiciária.

O primeiro ponto tem a ver com a autopercepção da Justiça Federal. A experiência demonstra que essa instituição não se vê como organismo único, em termos de gestão. O tratamento de problemas percebidos como generalizados ensejam mudanças legais, como é o caso da Lei nº 10.259/2001, mas não políticas de gestão.

13 Resolução nº 36, de 24 de junho de 2010, cria o Fórum no Rio Grande do Sul.

14 As Resoluções nº 83, de 22 de outubro de 2010, e nº 19, de 23 de março de 2011, criaram modalidades do Fórum em Santa Catarina e no Paraná.

15 São exemplos de frutos dos consensos do Fórum: a) A sugestão acolhida pela Agência da Previdência Social em Curitiba (PR), de criação de um questionário que facilite a instrução do processo administrativo para fins de concessão de benefício previdenciário; b) A realização de mutirão de conciliação na Seção Judiciária de Santa Catarina nos processos de revisão de benefício previdenciário, com fundamento no art. 29, II, da Lei nº 8.213/91 e ECs nº 20/1998 e nº 40/2003; c) A atuação da Procuradoria Regional Federal no sentido de identificar a jurisprudência consolidada nos tribunais superiores, a fim de alinhar os procedimentos administrativos ao entendimento judicial, como forma de reduzir demandas. Com isso, o segurado não precisará recorrer ao Judiciário para ter reconhecido um direito já discutido na Justiça; d) A aproximação interinstitucional promovida pelo Fórum facilitou a criação do Sistema de Perícias Médicas e Conciliações Pré-Processuais em Matéria Previdenciária (Sicoprevi) pela Direção do Foro da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, com o objetivo de fomentar as conciliações nas ações de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, reduzindo o tempo para a concessão do benefício previdenciário. Isso retrata a preocupação com a padronização e o aprimoramento dos procedimentos judiciais; e) A Recomendação nº 6 (do RS), juntamente com a Recomendação da Coordenadoria dos Juizados Especiais (Cojef) da 1ª Região, serviu como referência para a edição da Recomendação Conjunta nº 4, do CNJ e CJF. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992>.

Este fato é amplamente percebido na forma como foram instalados os JEFs. A lei trouxe o comando geral para todos, mas cada TRF teve de arcar sozinho com o ônus de instalar a nova Justiça. Não houve tempo para medir o impacto, planejar ou capacitar. É uma decorrência lógica de uma implantação realizada às pressas que haja imensos contrastes na maneira de existir dos juizados de região para região.

O isolamento administrativo experimentado pelos tribunais é, via de regra, replicado na 1ª instância. Se na comunicação entre TRFs e varas há ruídos, entre varas, às mais das vezes, há silêncio (assim como há silêncio entre tribunais). Em tal contexto, a disseminação de melhores práticas corre o risco de estagnar em bancos de dados jamais acessados.

“ Ações institucionais têm sido propostas com base em consensos atingidos nesse espaço de diálogo, justamente por serem fruto de ampla discussão entre todos os órgãos competentes para tratar de matéria previdenciária ”

Resta claro que sem apoio institucional, melhores práticas correm o risco de se personalizar ao extremo. O presente artigo não teve a intenção de enumerar todas as melhores práticas existentes nos JEFs. No entanto, é de se reconhecer que as mais exitosas são aquelas que contam com o apoio institucional para transformá-las em políticas de gestão, tal como acontece na 3ª e 4ª Regiões.

Outro ponto a ser ressaltado é o papel da atividade de pesquisa institucional para o aprimoramento da Justiça. Pesquisas são melhores práticas de gestão, pois apontam problemas, revelam suas causas e descobrem soluções, orientando assim a tomada de decisão dos gestores.

Especificamente, no caso dos JEFs, a pesquisa esteve presente na orientação do projeto de lei que deu origem à Lei nº 10.259/2001,¹⁶ na avaliação da instalação dos JEFs¹⁷ e, recentemente, nos dez anos de sua criação,¹⁸ acompanhando de perto a evolução dessa instância que é a cara social da Justiça Federal.

A pesquisa é instrumento da gestão e ambas são essenciais para dar visibilidade às melhores práticas, disseminando o conhecimento desenvolvido pela experiência da própria instituição. É preciso, portanto, investir de forma sistemática em pesquisa e em gestão para que a Justiça Federal atinja um padrão de excelência na prestação jurisdicional. 🌍

MARTHA BALBY GANDRA

Mestre em Direito Internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais (IUHEID), em Genebra (Suíça). Chefe da Seção de Desenvolvimento e Fomento à Pesquisa do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal.



16 *Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2001. 189 p. (Série Pesquisas do CEJ, v. 7).

17 *Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2004, 116 p. (Série Pesquisas do CEJ; v. 12).

18 *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Brasília: CJF, 2012. 228 p. (Série Pesquisas do CEJ; v. 14).

Juizados especiais cíveis: informalidade e acesso à Justiça em perspectiva

Santiago Varella¹

Janaína Penalva²

Thamara Medeiros³

Os juizados especiais estaduais e federais representaram uma das principais fontes de inovação institucional e principiológica no âmbito do Poder Judiciário brasileiro após a Constituição Federal de 1988. Ao simplificar procedimentos com vistas à ampliação do acesso à Justiça, os juizados contribuíram concreta e simbolicamente para que o Poder Judiciário não apenas avançasse para a solução de conflitos antes não judicializados, mas se modernizasse, no sentido da superação de excessos de formalidade e arcaísmos.

O estudo mais amplo pretende iniciar uma reflexão sobre a efetividade dos princípios da informalidade, da simplicidade, da economia processual, da celeridade e da conciliação, instituídos no art. 2º da Lei nº 9.099/1995. A hipótese que guia tal estudo é de que esta lei criou princípios de extrema importância para a garantia do acesso à Justiça no Brasil e que, em uma interpretação constitucionalmente adequada, seriam válidos para todos os procedimentos judiciais e não apenas para os conflitos de menor complexidade. Da mesma forma, tais princípios expandir-se-iam para a organização e administração de todas as varas judiciárias, não apenas dos juizados, em nome da efetividade da garantia constitucional de acesso à Justiça.

Neste contexto, a investigação se concentrará no princípio da informalidade e será realizada a partir dos dados constantes do estudo realizado, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) denominado Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis, datado de 2013.

Realizada em 2011 e tornada pública em 2012, a pesquisa é representativa dos juizados especiais cíveis (JECs) do Rio de Janeiro, Ceará e Amapá. Foram coletadas informações sobre aspectos estruturais, organizacionais, jurisdicionais e procedimentais dos juizados especiais cíveis, o que permite um diagnóstico sobre as condições de funcionamento e o acesso à Justiça, limitado aos sobreditos estados.

De um universo de 270 unidades existentes nas três localidades, a pesquisa foi realizada em 210 varas, sendo 100 no Ceará, 19 no Amapá e 91 no Rio de Janeiro. Os processos foram selecionados aleatoriamente, em amostra com intervalo de confiança de 95% e 5% de erro. Considerou-se o universo de autos findos em 2010, à exceção do Rio de Janeiro, que

1 Responsável pela produção dos dados e redação do texto.

2 Responsável pelo desenho do problema e da hipótese, além da revisão do texto.

3 Responsável pela revisão do texto.



Juiz Federal-TRF 5ª Região Ronivon de Aragão; coordenador de área do Ipea Alexandre dos Santos Cunha; desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro Antonio Saldanha; conselheiro do CNJ Jefferson Kravchychyn; juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Amapá Sueli Pereira Pini, e o juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Ceará Djalma Teixeira Benevides

não dispunha de processos deste período aptos à consulta. Dada sua política de destruição dos processos que tramitaram nos juizados especiais 90 dias depois de findos, foi preciso selecionar a amostra de forma aleatória dentre os disponíveis. Mesmo assim, os parâmetros para o cálculo de quantos processos deveriam constar na amostra seguiram sendo relativos ao ano de 2010, como nos demais estados.

Dadas as proporções do presente artigo, as seções seguintes avaliarão questões a respeito tanto da estrutura dos JECs, quanto dos processos judiciais que neles tramitaram, com o especial intuito de analisar em que medida traços e características de informalidade se correlacionam com a perspectiva do acesso à Justiça. Em outras palavras, no sentido de uma análise mais cuidadosa, elege-se o princípio da informalidade como foco principal desta análise, em razão das atribuições do Conselho Nacional de Justiça de supervisão administrativa do Poder Judiciário.⁴ Todavia, estudo mais amplo quanto a todos os princípios segue em desenvolvimento.

A primeira seção dedica-se a revelar os distintos arranjos institucionais encontrados pela pesquisa, dando ênfase à heterogeneidade desses arranjos e às decorrências disto para os temas mais amplos enfocados. A seção seguinte concentra-se nas características dos processos judiciais, enfocando os mesmos aspectos, com especial atenção às características das partes, da sua representação legal e dos reflexos nos resultados dos processos.

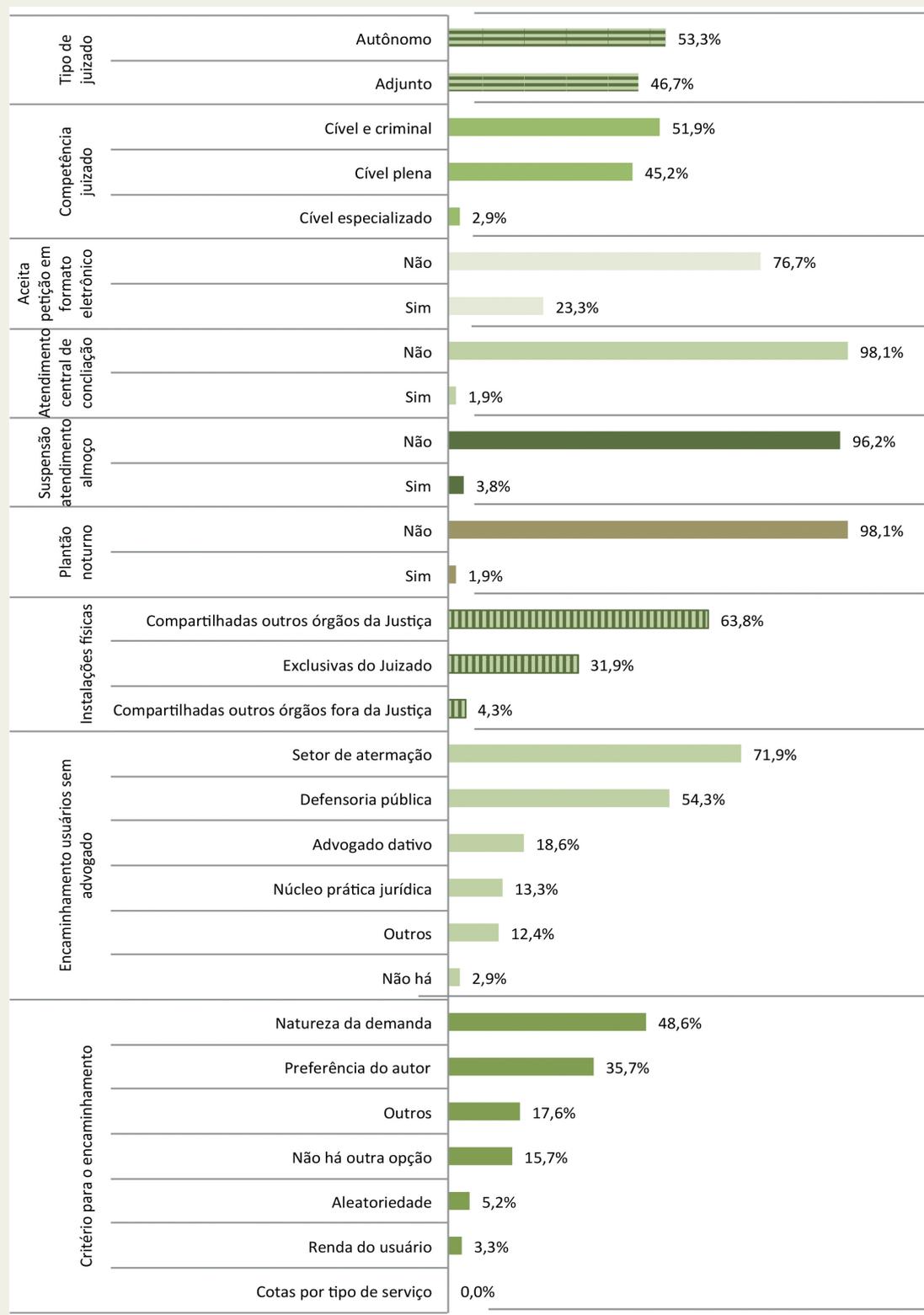
2. Aspectos estruturais dos juizados especiais cíveis

A síntese dos principais dados estruturais disponíveis na pesquisa, conforme o Gráfico 1, revela que pouco mais da metade dos JECs é autônoma em relação às varas de competência correspondente (53,3%), muito embora seja muito comum que acumulem a competência

⁴ Além disso, sempre que possível, o texto apresenta caminhos possíveis para futuras análises, pois o CNJ lançou chamada pública de artigos com base nestes dados, cujo conteúdo está acessível em: <www.cnj.jus.br/chamada-publica>.

cível com a criminal (51,9%) ou possuam competência cível plena (45,2%). Em geral, suas instalações físicas são compartilhadas com outros órgãos da Justiça (63,3%) ou, até mesmo, com instituições de outros poderes (4,3%).

Pessoas que tiveram situação de conflito mais grave, no período de referência de cinco anos, na população de 18 anos ou mais de idade – Brasil (1988-2009)



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 1.

Tais evidências merecem destaque, pois a autonomia e a distinção dos JECs em relação às demais serventias da Justiça, em termos físicos inclusive, foram medidas imprescindíveis para ampliar a ideia dos juizados como espaços especializados e distintos do modelo tradicional de Justiça. Sobretudo para temas específicos, o CNJ tem incentivado ações com este mesmo intuito, como, por exemplo, nos casos dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher.⁵

Em verdade, na literatura sobre o tema, são comuns referências sobre o quanto a distinção entre os dois modelos de prestação jurisdicional é relevante para a própria ideia de juizado especial. Para Ferraz (2010), habita a essência dos juizados especiais a inclusão de elementos não estatais no próprio funcionamento dos JECs, com a presença de atores advindos da sociedade na administração dos conflitos, como os conciliadores, os mediadores e os juízes leigos (idem, p. 28). Mello e Meirelles (2010) problematizam, entretanto, que tal modelo vem sofrendo alterações em determinados estados, sobretudo com base no art. 24 da Constituição Federal de 1988, que “permitiu uma variedade considerável de configurações dos juizados especiais nos diferentes estados” (idem, p. 379).⁶ Tal diversidade de arranjos institucionais dos JECs também é uma evidência da pesquisa nacional realizada em 2006,⁷ sobre a qual foram realizadas as análises de Ferraz (2010).⁸

Mesmo que tal diversidade de arranjos institucionais seja fruto da autonomia dos tribunais e da própria configuração do federalismo brasileiro, inspirada na sobredita literatura, a presente seção se dedica a aprofundar nas características dos juizados. Sempre que possível, serão frisadas tais distinções e também seus efeitos em termos de acesso à Justiça e efetividade da prestação jurisdicional.

Avaliando em maiores detalhes as variáveis da pesquisa do Ipea/CNJ, observa-se que, das unidades da Federação pesquisadas, são perceptíveis modelos institucionais bem distintos. No Rio de Janeiro, os juizados autônomos e de competência civil plena são mais frequentes que nos dois outros estados (Gráfico 2). Já Ceará e Amapá possuem configurações parecidas quando se tem em referência o tipo de juizado, muito embora no Ceará predominem os de competência cível e criminal, ao passo que no Amapá estão bem mais equilibrados os percentuais de juizados com competência cível especializada, cível plena ou cível e criminal.

Avançando para um nível mais detalhado de funcionamento desses juizados, com ajuda ainda do Gráfico 1, observa-se que em 23% dos JECs pesquisados são possíveis petições em formato eletrônico e que, em 1,9% deles, há atendimento em centrais de conciliação, prática que, inclusive, tem esteio na Resolução nº 125 do CNJ. Embora igualmente de-

5 Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007, e Resolução nº 128, de 17 de março de 2011.

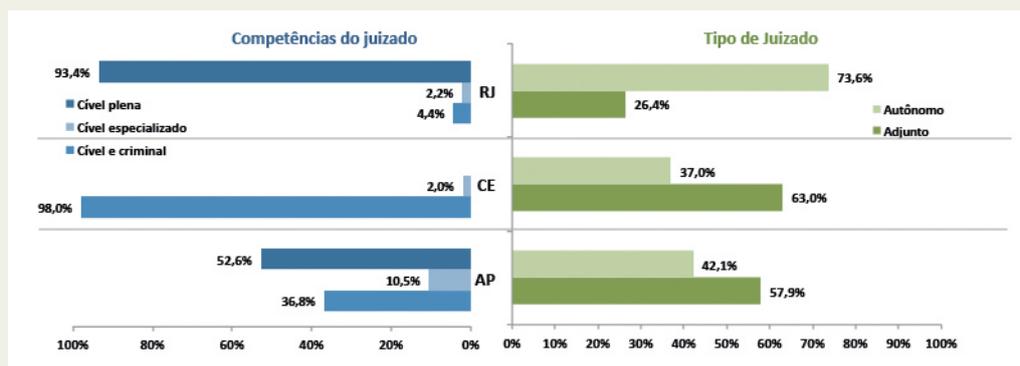
6 Conforme os autores, “Tal dispositivo permitiu uma variedade considerável de configurações dos juizados especiais nos diferentes estados, embora limitada pelas diretrizes da lei federal. No estado do Rio de Janeiro, o funcionamento dos juizados especiais é regulamentado pela Lei nº 2.556/1996, a qual foi recentemente alterada pela Lei nº 4.578/2005”. Agora, conforme o seu art. 12 atual, “os conciliadores e juízes leigos serão selecionados por concurso público, os primeiros, preferencialmente, entre bacharéis e bacharelados em Direito, e os segundos, entre advogados (...)”. E, ainda, a lei reformadora dispõe que “a função de juiz leigo (...) será exercida por alunos da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, na forma disposta em regulamento, vedado seu exercício por serventuários do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro” (MELLO; MEIRELLES, 2010, p. 379).

7 Pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepe) em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça (MJ), organizada por Kazuo Watanabe e Maria Tereza Sadek.

8 A autora comenta, por exemplo, que há: “(...) suscetibilidade dos juizados ao perfil do juiz e às políticas adotadas localmente, que, em meu sentir, justifica-se pela flexibilidade e pela informalidade inerente às pequenas cortes. Essa conclusão alerta para dois fatores essenciais ao correto funcionamento dos juizados especiais cíveis: (i) a imperiosa necessidade de haver juízes vocacionados e exclusivos; (ii) a imprescindibilidade de os tribunais de Justiça investirem em sua estruturação material e humana” (FERRAZ, 2010, p. 206).

pendentes de recursos, há ações cuja implantação é menos complexa, como os plantões noturnos (praticados em apenas 1,9% dos JECs) e horários corridos na hora do almoço, encontrados pelos pesquisadores em 3,8% das serventias incluídas na amostra. Também merecem referência os distintos meios de citação das partes que, como demonstram os dados do Gráfico 3, há juizados utilizando meios muito diversos dos tradicionais oficiais de Justiça e aviso de recebimento, como *e-mails* e telefonemas, além dos recentes sistemas processuais eletrônicos que realizam tal trabalho automaticamente.

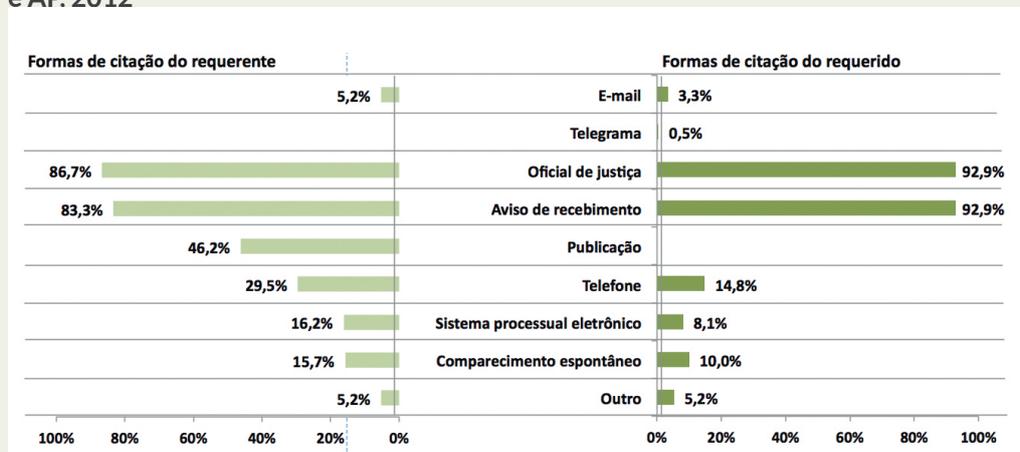
Percentual de juizados segundo competência e tipo, por unidade da Federação em que está localizado. 2012



Fonte: Produção dos autores a partir dos dados da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 2.

Percentual de juizados segundo meios utilizados para citação de autores e réus. RJ, CE e AP. 2012



Fonte: Produção dos autores a partir dos dados da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

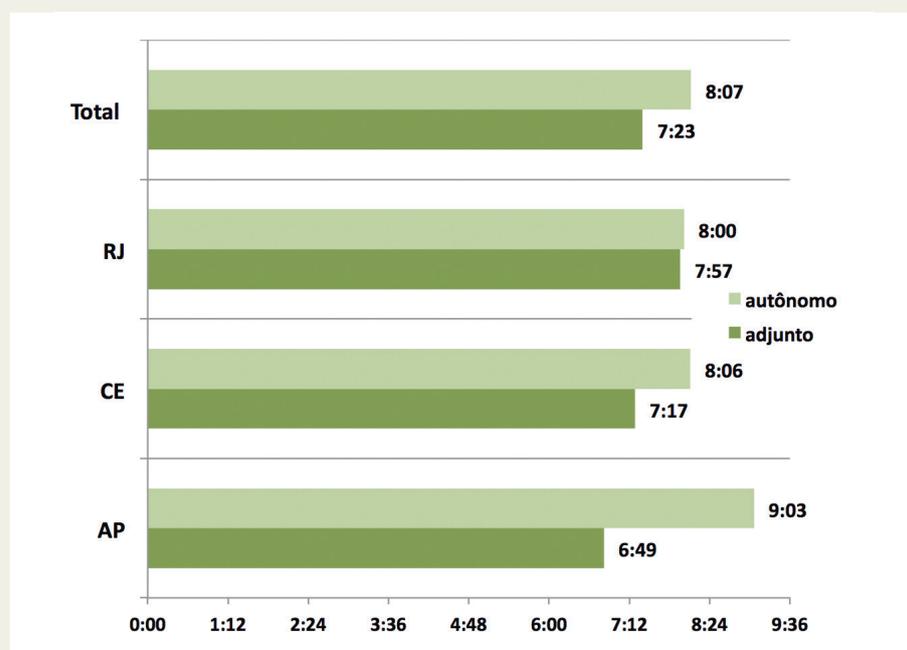
Gráfico 3.

Apesar de muito incentivadas pelo princípio da informalidade, tais dados revelam que ações inovadoras, seja para ampliação do acesso da população às suas dependências, seja para a melhoria da prestação jurisdicional, são concentradas em poucas serventias. Uma das explicações possíveis para tal concentração é a pró-atividade de seus gestores, já que a disponibilidade de recursos financeiros, em tese, não varia tanto entre os juizados de mesma competência em um mesmo tribunal. Ainda que a ampliação de investimentos seja importante para alavancar a atuação dos juizados, a replicação das inovações atualmente verificadas para o conjunto dos juizados também deve estar na agenda política do Judiciário, guardadas as peculiaridades regionais e de jurisdição.

Seguindo na correlação entre a administração judiciária e a efetividade dos princípios da Lei nº 9.099/1995, é relevante comentar que juizados autônomos possuem tempo médio de atendimento ao público superior em pouco mais de 40 minutos aos juizados adjuntos, conforme demonstra o Gráfico 4. O dado fortalece a relação estabelecida por Ferraz de que a flexibilidade típica do rito dos juizados especiais pode favorecer a adoção de práticas mais positivas para ampliar o acesso do público (FERRAZ, 2010, p. 206). Pode explicar tal evidência o fato de que, em juizados autônomos, há maiores chances de o funcionamento se dar em vista das características da sua demanda específica. Em última instância, um juizado autônomo é uma vara especializada, medida de administração judiciária que em alguns casos é positiva.

Ainda quanto ao Gráfico 4, chama bastante atenção o tempo médio de pouco mais de nove horas dedicadas ao atendimento ao público dos JECs autônomos do estado do Amapá, superior em mais de uma hora em relação aos demais juizados daquele estado e também sensivelmente superior aos demais estados.

Tempo médio (horas e minutos, no formato h:min) dedicado ao atendimento ao público externo, segundo tipo de juizado e unidade da Federação. 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 4.

No que se refere às questões de acesso à Justiça, retomando os dados gerais explícitos no Gráfico 1, é possível observar que em quase 72% dos JECs os demandantes sem advogados são encaminhados para setores de atermação. Além disso, como a natureza da demanda também interfere no encaminhamento, é possível que um mesmo juizado adote práticas diferentes a depender de quem é o demandante. Por isso, também são muito comuns os casos de encaminhamento para a Defensoria Pública (54%), advogados dativos (18,6%) e núcleos de prática das universidades (13%). Embora tal evidência seja alvissareira, é importante investigar quais as implicações deste tipo de assistência, especialmente considerando os resultados dos processos, índices de provimento dos pedidos, se há relação com o valor da causa, com o tempo decorrido até a sentença e se a assistência jurídica de requerentes e requeridos gera razoável equilíbrio nas capacidades postulatórias de ambos. Parte desses elementos será tratada na seção seguinte.

3. Características dos autos pesquisados

Além das informações relativas às serventias, é oportuno analisar as ações que nelas tramitaram de 1998 a 2010 e foram concluídas neste último ano.⁹ A grande maioria trata de matéria consumerista (75,4% – vide Gráfico 5). Direitos de vizinhança e conflitos surgidos por acidentes de trânsito somados não chegam a 6%. As demais ações somam quase 20% das demandas coletadas nos juizados do Rio de Janeiro, Amapá e Ceará.

3.1. Características das partes dos processos

A maior parte das ações judiciais é de autoria de pessoas físicas contra pessoas jurídicas. Quando a matéria em litígio envolve apenas as relações de consumo, amplia-se sensivelmente o percentual de pessoas jurídicas no polo passivo, representando 74% do total (Gráfico 6). O Gráfico 7 mostra mais detalhes acerca de demandantes e demandados segundo o tipo de matéria em disputa. A partir dele, vê-se que, quando os processos tratam de relações de consumo, 71,5% são de autoria de pessoas físicas contra pessoas jurídicas. Nas matérias não consumeristas, processos com tal configuração de partes não chegam a 20% do total. O arranjo típico das partes em conflito não consumerista envolve pessoas físicas nos dois polos, representando 60,7% dos autos avaliados. Embora a relação de consumo explique em si mesma esses números, vale registrar o traço típico dos juizados cíveis atuais, em que os litígios consumeristas são a principal demanda julgada nessas varas.

3.1.1. Características da representação legal das partes

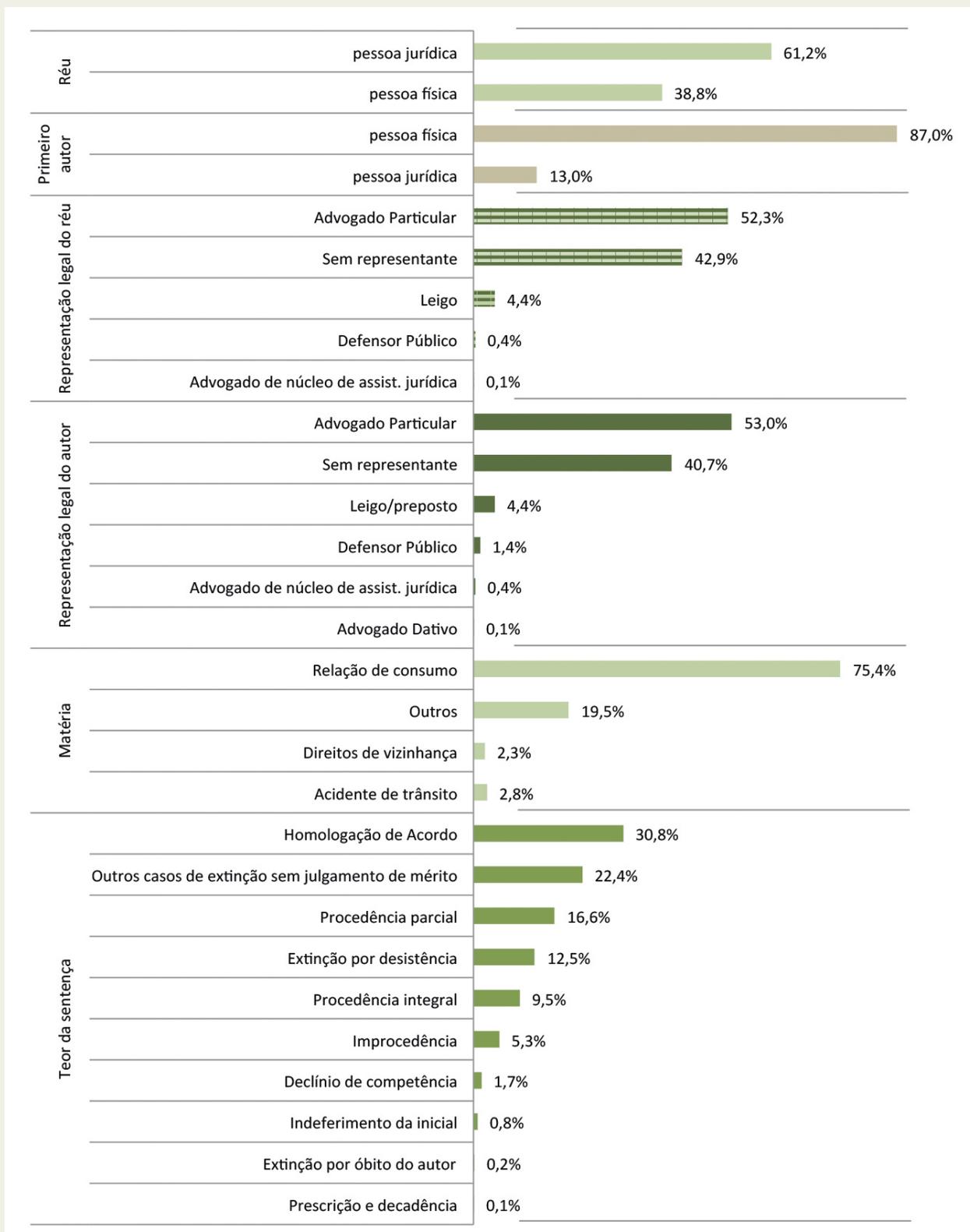
Dos autos pesquisados, tanto requerentes quanto requeridos são representados majoritariamente por advogados (entre 52% e 53%), quase sempre particulares (Gráfico 5). Quando o foco são as matérias consumeristas (Gráfico 6), o percentual de requeridos assistidos por advogados privados cresce quase dez pontos percentuais, representando 61,3% das ações. Ao considerar apenas as ações de matérias não consumeristas, o percentual de representações de autores por advogados contratados decai para 42,8%.

A representação por advogados é variável importante para o entendimento tanto do nível de informalidade efetivamente alcançado pelos juizados, quanto para análises que tenham em foco eventuais desequilíbrios entre as partes na lide, com possíveis consequências no nível de acesso à Justiça dos litigantes (CAPPELLETTI; GARTH, 2002). Como, a depender do valor da causa, as partes devem obrigatoriamente ser assistidas por advogados, não seria possível chegar a conclusões precisas neste ponto sem considerar os limites mencionados pelo art. 9º da Lei nº 9.099/95.¹⁰

9 Conforme já esclarecido, no Rio de Janeiro, os processos analisados tiveram a amostra calculada conforme a litigiosidade verificada no ano de 2010, muito embora a pesquisa tenha sido executada considerando os processos disponíveis nas varas pesquisadas, à época da pesquisa. Isso porque naquele tribunal há a prática de destruição de processos findos há mais de 90 dias.

10 “Art. 9º Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória. § 1º Sendo facultativa a assistência, se uma das partes comparecer assistida por advogado, ou se o réu for pessoa jurídica ou firma individual, terá a outra parte, se quiser, assistência judiciária prestada por órgão instituído junto ao juizado especial, na forma da lei local”.

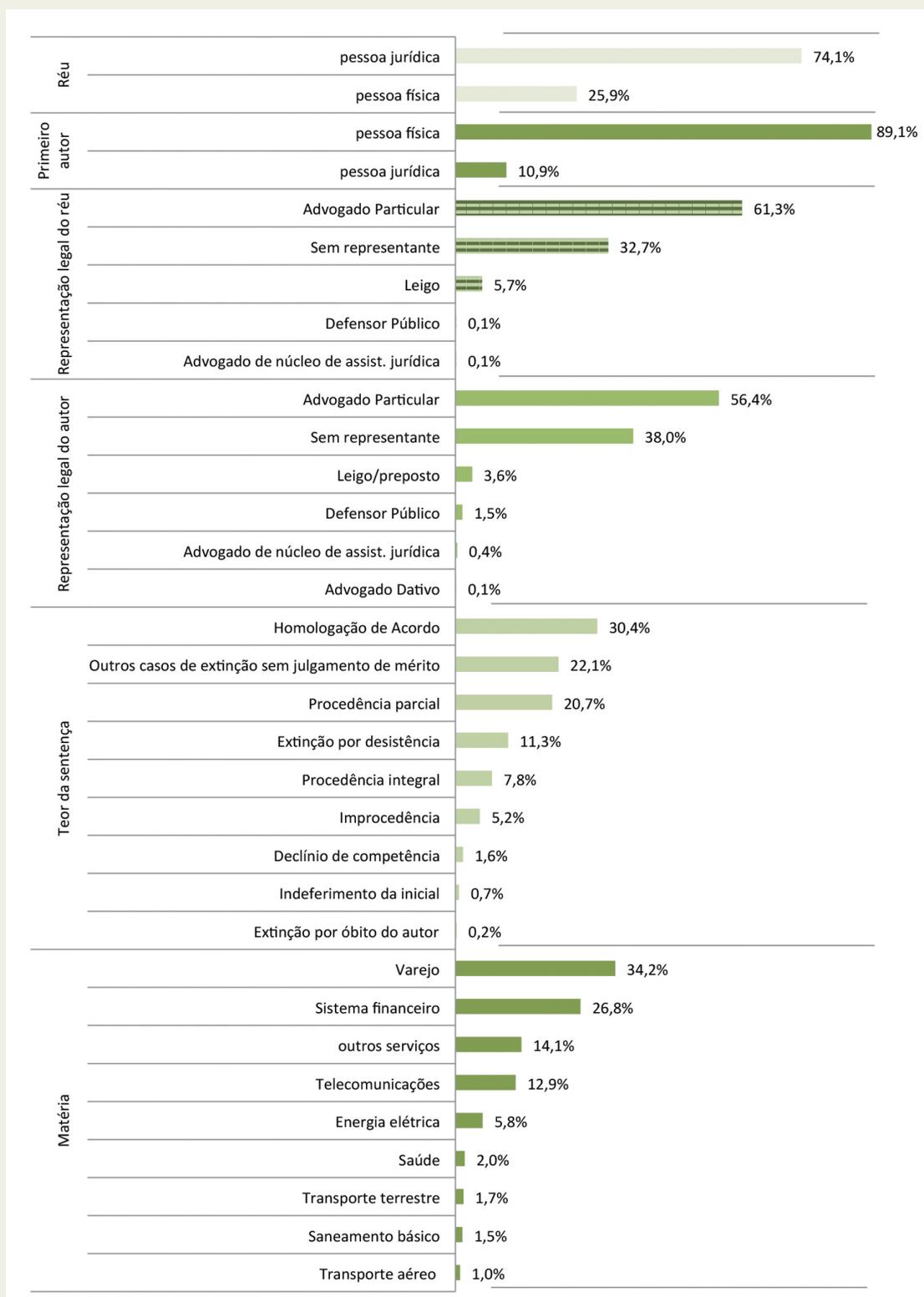
Percentual de processos em juizados especiais segundo características diversas das ações.
RJ, AP e CE, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 5.

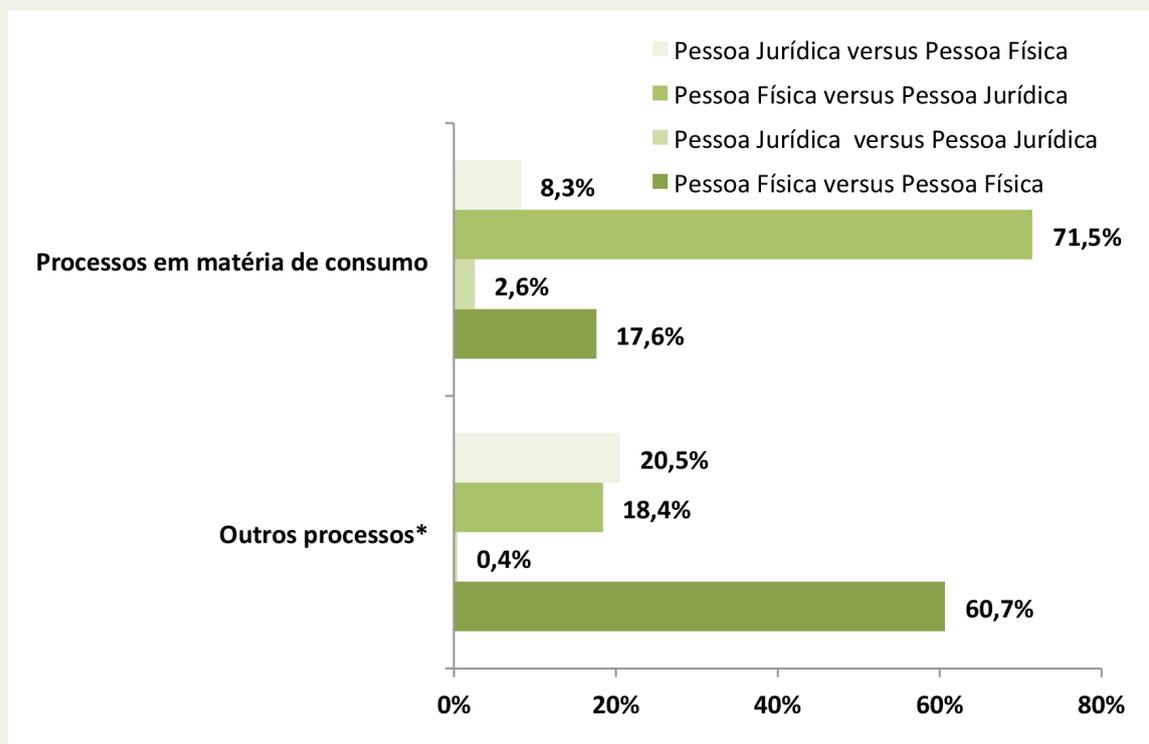
Percentual de processos em matéria de consumo, em juizados especiais, segundo características diversas dos processos. RJ, AP e CE, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 6.

Percentual de processos judiciais, segundo a matéria e os tipos de autor e réu. RJ, CE e AP, 2012



* Nesta categoria, estão incluídos processos sobre relações de vizinhança, acidentes de trânsito e também todos os processos cuja matéria foi caracterizada como "outros".

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

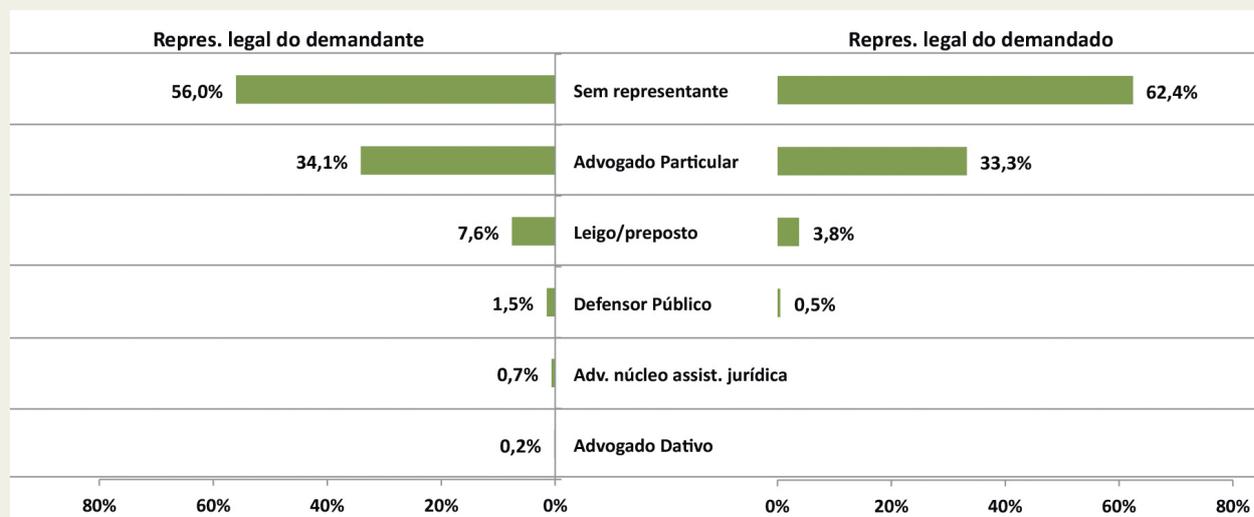
Gráfico 7.

Considerando-se, portanto, apenas processos cujo valor era menor que 20 salários mínimos,¹¹ conforme demonstram os Gráficos 8 e 9, os percentuais de ações em que demandantes e demandados contaram com advogados contratados decrescem consideravelmente. Para o conjunto dos autos pesquisados, 34% dos requerentes e 33% dos requeridos foram assistidos por advogados (Gráfico 8). Quando se consideram apenas os processos na esfera consumerista (Gráfico 9), não há alteração no que diz respeito aos autores, muito embora os demandados constituam advogados para representá-los em 41,4% dos casos.

Consequentemente, há mais partes sem representantes tanto no conjunto das ações estudadas (56% para requerentes e 62% para requeridos – Gráfico 8), quanto apenas em matéria de consumo (57,7% para requerentes e 53% para requeridos – Gráfico 9). Ao serem recuperados dados já expostos nos gráficos anteriores, em que boa parte dos requeridos em matéria consumerista é composta por pessoas jurídicas, não é de se estranhar que sejam mais assistidos por advogados particulares que os autores (em sua maioria pessoas físicas). Como dito, a própria natureza do conflito explica, em parte, os dados.

11 Como os processos incluídos na amostra da pesquisa foram, com exceção dos juizados do Rio de Janeiro, aqueles findos em 2010, utilizou-se para tal cálculo os valores praticados nas datas em que foram protocolizadas as iniciais. Para levantamento dos valores dos salários mínimos praticados em cada período, consultou-se a compilação presente no endereço: <www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm>.

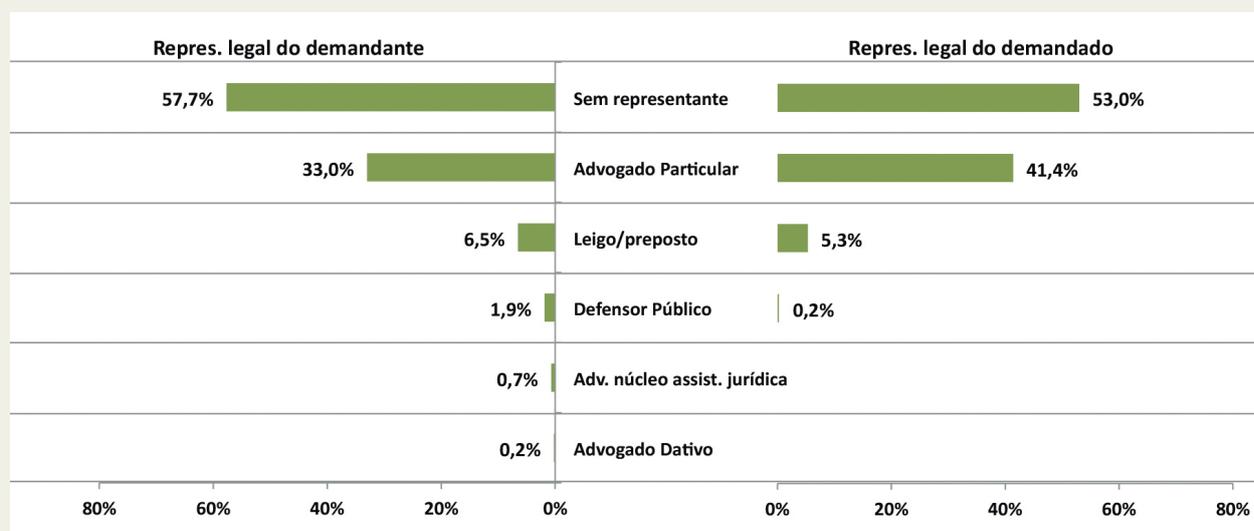
Percentual de processos com valores das causas menores que 20 salários mínimos, segundo o tipo de representação legal de autores e réus. RJ, CE e AP, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 8.

Percentual de processos em matéria de consumo e com valores das causas menores que 20 salários mínimos, segundo o tipo de representação legal de autores e réus. RJ, CE e AP, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 9.

Tal evidência merece atenção e futuros aprofundamentos, sobretudo em vista do art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.099/95, pois, em nome da equalização das capacidades postulatórias das partes, há expressa recomendação de constituição de assistência jurídica nos litígios que envolvam pessoa jurídica assistida por advogado e pessoa física sem representantes, além do limite do valor da causa. As vantagens dos litigantes habituais são enfocadas na literatura mais clássica sobre acesso à Justiça, com destaque para os apontamentos de Galanter, amplamente citado por Cappelletti & Garth (2002). Conforme os autores, o número mais frequente de encontros com o Poder Judiciário traz vantagens aos litigantes habituais, dentre as quais, a maior capacidade de planejamento dos litígios e o ganho de escala com os

custos processuais e honorários advocatícios, além de contarem com mais oportunidades de se relacionar com os demais operadores do Direito, sobretudo com os decisores.¹²

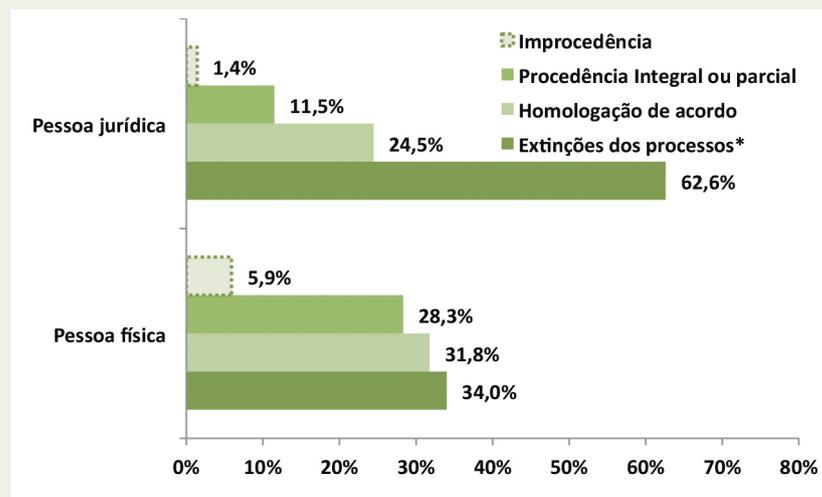
3.2. Características das sentenças

Retomando os conteúdos dos Gráficos 5 e 6, percebe-se que, em geral, os processos nos JECs terminam com a homologação de acordos (30,8%) e, que em 26,1% dos casos, as sentenças são procedentes integral (9,5%) ou parcialmente (16,6%). Há considerável volume de casos de desistência ou extinção dos processos sem julgamento do mérito, alcançando 37,7% dos processos.¹³ Nas subseções seguintes, serão abordadas as principais características dos resultados dos processos.

3.2.1. Acordos judiciais

O volume de acordos homologados em matéria consumerista (30,4% – Gráfico 6) é quase o mesmo que o observado no conjunto dos processos relativos às demais matérias, como direitos de vizinhança e acidentes de trânsito, dentre outros (32,2%). Ao avaliar a busca pela conciliação conforme o requerente, observa-se que os acordos são menos frequentes quando a ação é proposta por pessoa jurídica (24,5% – Gráfico 10), menos ainda quando essas pessoas jurídicas movem ações em matérias consumeristas (19,3%), conforme o Gráfico 11. Entretanto, tal percentual se amplia quando se trata de conciliação em ações não consumeristas (33,3%).

Percentual de processos judiciais, segundo o tipo do primeiro autor e o teor da sentença. RJ, CE e AP, 2012



* Indeferimento da inicial; outros casos de extinção sem julgamento de mérito; declínio de competência; extinção por desistência; extinção por óbito do autor.

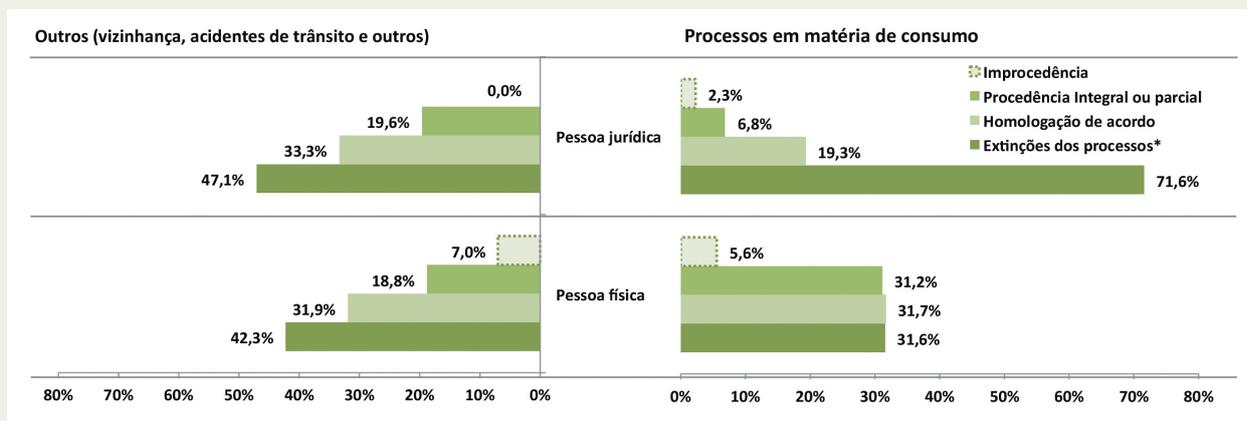
Fonte: Elaboração pelos autores a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 10.

12 "O professor Galanter desenvolveu uma distinção entre o que ele chama de litigantes 'eventuais' e 'habituais', baseado na frequência de encontros com o sistema judicial. Ele sugeriu que esta distinção corresponde, em larga escala, à que se verifica entre indivíduos que costumam ter contatos isolados e pouco frequentes com o sistema judicial e entidades desenvolvidas, com experiência judicial mais extensa. As vantagens dos 'habituais', de acordo com Galanter, são numerosas: 1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos" (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 25).

13 Abrangendo o indeferimento da inicial, declínio de competência; extinção por desistência; extinção por óbito do autor, além de outros casos de extinção sem julgamento de mérito.

Percentual de processos judiciais, segundo a matéria, o requerente e o teor da sentença. RJ, CE e AP, 2012



* Indeferimento da inicial; outros casos de extinção sem julgamento de mérito; declínio de competência; extinção por desistência; extinção por óbito do autor.

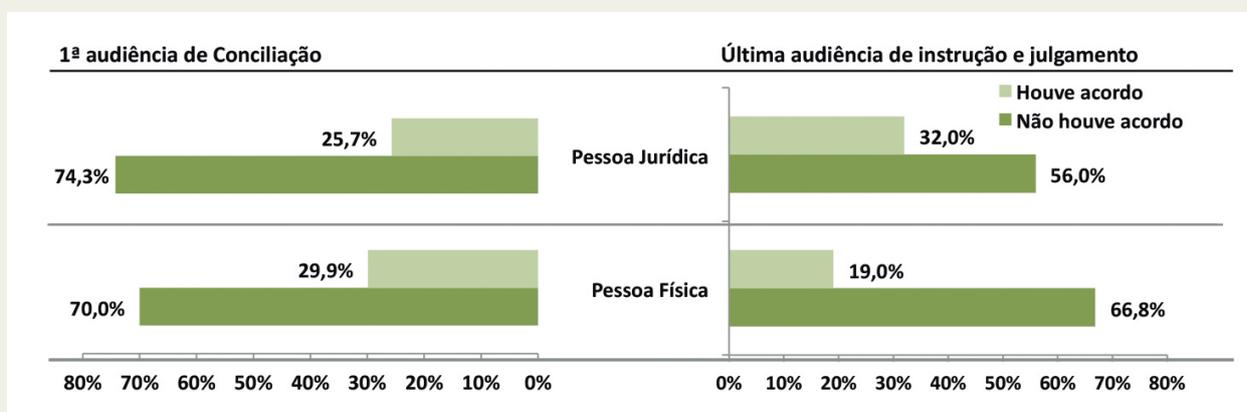
Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 11.

Além das partes envolvidas, para alcançar entendimento mais ampliado sobre como o princípio da conciliação tem sido aplicado nos JECs, é importante conhecer o momento em que tais acordos têm sido realizados. Conforme o Gráfico 12, que mantém a estratificação pela autoria do processo, percebe-se que ações iniciadas por pessoas físicas têm maior tendência a findarem em acordos na primeira audiência de conciliação, enquanto as pessoas jurídicas tendem mais à conciliação na última oportunidade, a saber, na audiência de instrução e julgamento.

Vê-se, portanto, que pessoas jurídicas, quando autoras, são menos propícias à conciliação e, mesmo quando realizam acordos, esperam a última oportunidade para tanto. Tais evidências não apenas fazem todo o sentido à luz da tipologia de Galanter sobre os litigantes organizacionais, como, certamente, merecem reflexões futuras mais sistemáticas, sobretudo se há intenção de fortalecer o princípio da conciliação nos JECs, ampliando a aplicação, em consequência, do princípio da economia processual.

Percentuais de processos segundo o tipo de requerente, a ocorrência de acordos e o momento processual em que foi feito o acordo. RJ, CE e AP, 2012

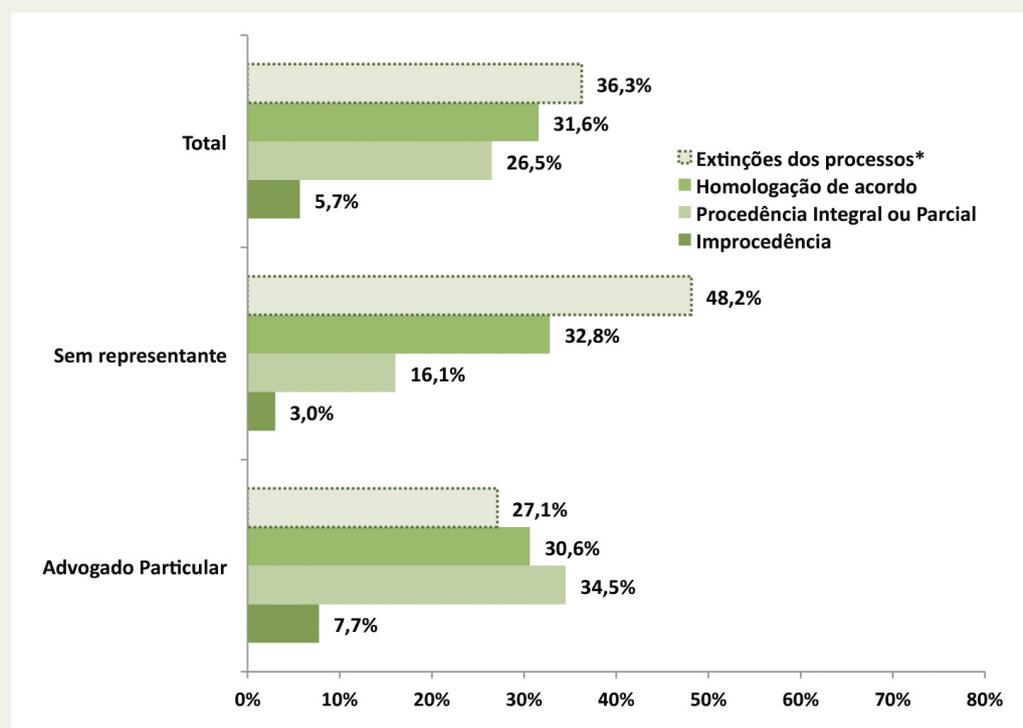


Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 12.

A observação do teor da sentença segundo o tipo da representação legal dos autores (Gráfico 13) revela volume de acordos parecido para autores representados ou não por advogados particulares. Essa curiosa proximidade entre os índices de acordos mereceria estudos mais aprofundados, inclusive com fases qualitativas. Para tal aprofundamento, é relevante pôr em perspectiva quem são esses autores, se pessoa jurídica ou física, além das características das causas de pedir.

Percentual de processos judiciais segundo o teor da sentença, por tipo de representação legal do autor. RJ, CE e AP, 2012¹⁴



* Indeferimento da inicial; outros casos de extinção sem julgamento de mérito; declínio de competência; extinção por desistência; extinção por óbito do autor.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 13.

Ao colocar em perspectiva apenas os processos que envolvem relações de consumo, conforme o Gráfico 14, fica evidente que, em quase a metade dos processos contra empresas de telefonia, as sentenças são dedicadas à homologação de acordos (49%). Outros setores econômicos também apresentam taxas altas de acordos, como o setor de energia elétrica (36,2%) e o financeiro (34,3%), superados apenas pelo percentual de sentenças favoráveis aos demandantes. Tais evidências se enriquecem ao se ter em vista que os processos em matérias atinentes aos setores de varejo e outros serviços, bem menos regulamentados que os supracitados, apresentam percentuais de acordos sensivelmente menores.¹⁵ A realização de acordos em casos envolvendo pessoas jurídicas corrobora as conclusões sobre a aplica-

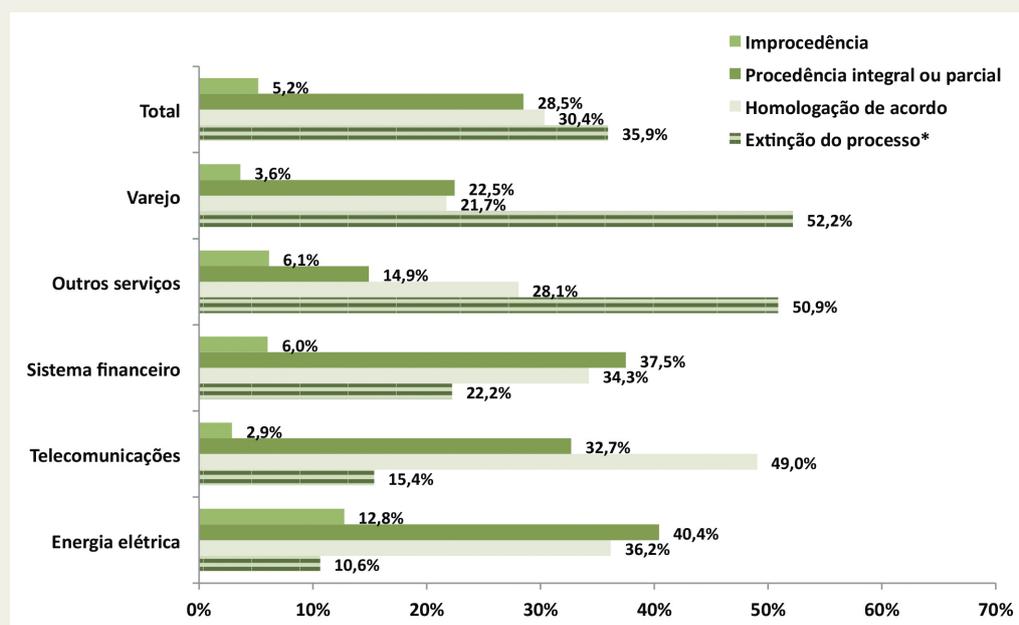
14 No presente gráfico, foram desconsiderados os processos de autores representados por advogados dativos, advogados de núcleo de assistência jurídica, defensores públicos, além dos leigos ou prepostos, que, somados, representavam apenas 6,7% dos processos incluídos na amostra. Tal medida é comum para cruzamentos com variáveis também com grande número de categorias, como é o caso do “teor da sentença”, a fim de se evitar que um número muito reduzido de casos seja estratificado em mais tantas outras categorias.

15 Uma explicação possível para tal fenômeno é a prática de audiências concentradas realizadas nos JECs do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), no qual há bons índices de acordo envolvendo as empresas de telefonia e outras.

ção do princípio da conciliação nos juizados cíveis, além de também revelar importante pista para aprofundamentos sobre a aplicação do princípio da informalidade.

Tal configuração deve ser investigada à luz de cenário institucional mais ampliado, em que devem ser consideradas as agências reguladoras e os efeitos da sua atuação, imediatos ou não, no comportamento das organizações. Entretanto, dadas as limitações, tanto do escopo deste artigo, quanto da abrangência dos dados que o informam, não é possível extrair mais do que uma possível hipótese para futuras investigações.

Percentual de processos judiciais em matéria de consumo, segundo tipo da matéria e teor da sentença. RJ, CE e AP, 2012



* Indeferimento da inicial; outros casos de extinção sem julgamento de mérito; declínio de competência; extinção por desistência; extinção por óbito do autor.

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

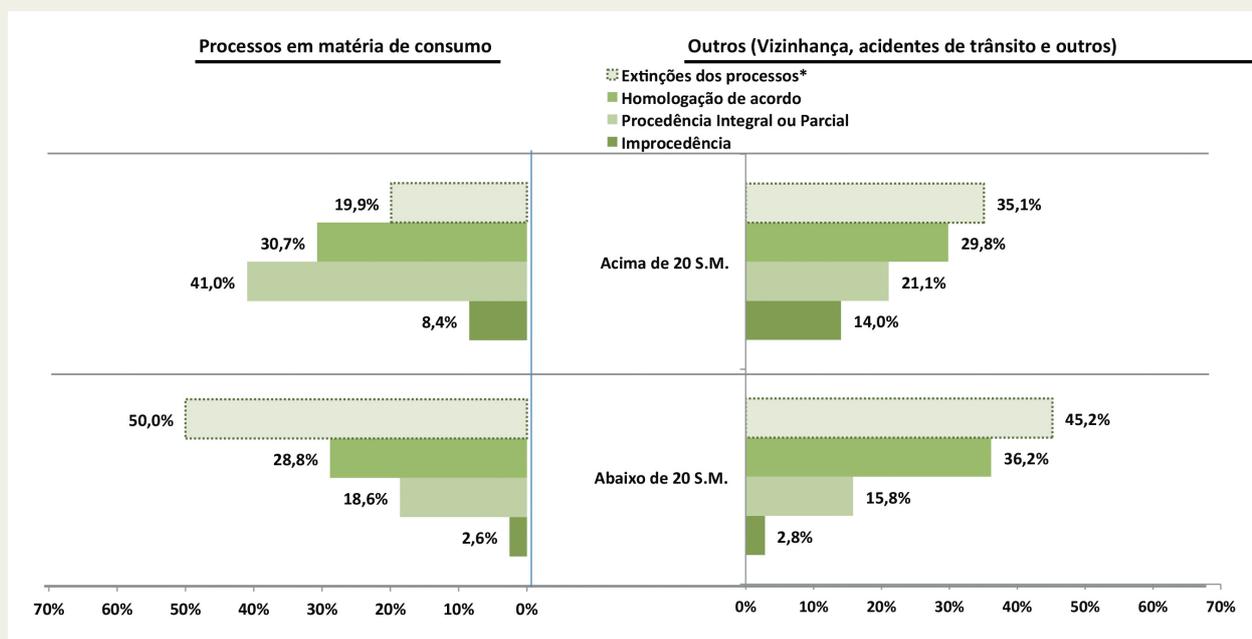
Gráfico 14.

Do conjunto dos dados selecionados para informar esta subseção sobre os acordos judiciais, resta, ainda, a observação sobre o teor das sentenças segundo o valor da causa. O Gráfico 15 demonstra que, para questões de consumo, os percentuais de acordos judiciais são muito próximos, quer considerando ações cujos valores estão abaixo do limite de 20 salários mínimos, quer sejam as que superam tal limite. Para as outras matérias, os acordos são mais frequentes para causas de menor valor, pois o percentual de sentenças homologatórias de acordos alcança quase 36,2%.

Além da evidência de que litigantes pessoas físicas tendem mais à conciliação, o último dado revelado mereceria mais aprofundamentos, que, por motivos de escopo, não estão presentes neste artigo. Para enriquecer as explicações sobre tal dado, seria importante investigar, por exemplo, quais os conteúdos das causas de pedir e dos pedidos, até para que seja possível testar hipóteses comumente levantadas quando o tema da conciliação está em pauta, quase sempre no sentido do questionamento sobre quem efetivamente se beneficia dela.¹⁶

¹⁶ Um dos interesses presentes desde o planejamento da pesquisa envolvia a investigação de eventuais excessos nos pedidos de indenizações por danos extrapatrimoniais (Ipea/CNJ, 2013, p. 23), o que pode ser investigado com mais detalhes em estudos futuros.

Percentual de processos judiciais, segundo a matéria e o teor da sentença, por limites de valor da causa (em salários mínimos). RJ, CE e AP, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa Ipea/CNJ, 2012.

Gráfico 15.

3.2.2. Extinção dos processos

Ao serem agregados em uma só categoria todos os processos que não chegaram ao julgamento de mérito, seja por desistência, seja por indeferimento da inicial, chama atenção o alto percentual, de cerca de 25% do total de processos nos JECs pesquisados (Gráfico 5) e 36% para o total de processos em matéria de consumo (Gráfico 6). Em ambos os casos, a categoria predominante são os “outros casos de extinção sem julgamento do mérito”, o que não ajuda na compreensão dos reais motivos para que o processo nem chegue a ter seus pedidos analisados. Quando a ação é movida por uma organização, as extinções alcançam a cifra de 62,6% (Gráfico 10), ao passo que ações de pessoas físicas são extintas, prescritas ou seus autores desistem em 34% dos casos.

Ao distinguir, em uma mesma análise, os autores e a matéria, conforme demonstra o Gráfico 11, observam-se comportamentos parecidos, com a ampliação do percentual de extinção de processos de autoria de pessoas jurídicas em assuntos de consumo (71,6%). O Gráfico 14 detalha quais são as matérias consumeristas em litígio, do qual sobressai o alto percentual de casos de extinção em ações contra empresas varejistas e prestadoras de outros serviços, superiores a 50% nos dois casos. Tal evidência se relaciona com um dos três obstáculos apontados por Cappelletti & Garth a partir da pesquisa empreendida na década de 1980. Os autores chamam a atenção para as distintas capacidades de reconhecimento de um direito, de proposição de uma ação e de sua defesa junto ao Judiciário. Além disso, revelam a estreita relação deste obstáculo com as “vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social” dos envolvidos (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 25).

Ainda que por hora não seja possível esgotar as razões para taxas tão altas de extinção de processos contra empresas dos setores de “varejo” e “outros serviços”, convém apontar que tais índices são sensivelmente menores em setores mais regulados e fiscalizados, já que recebem regulação específica de caráter nacional (energia elétrica, telecomunicações

e sistema financeiro). Independentemente dos motivos, ambos os casos merecem olhares mais aprofundados, seja para fortalecer políticas de ampliação do conhecimento da população sobre as competências e limites dos juizados especiais cíveis, seja para que haja mais e melhores serviços de assistência jurídica, disponíveis para tal público, contribuindo para a redução das taxas de extinção dos processos, além de equilibrar suas capacidades de postulação junto aos JECs.

O Gráfico 15 também contribui para esta linha de análise, pois revela que em matérias de consumo, a metade das causas abaixo de 20 salários mínimos é extinta ou apresenta vícios de origem (“declínio de competência” e “indeferimento da inicial”). Desse total, há uma parcela bem significativa relativa à desistência da parte autora (15,6%), muito embora a categoria “outros casos de extinção sem julgamento de mérito” seja a mais frequente (33%). Nos processos que superam o limite de 20 salários mínimos, o percentual de extinção é menor em 30 pontos percentuais, e é formado pelos “outros casos de extinção...” (9,6%), extinção por desistência (6%) e também os casos de declínio de competência, única categoria que, nas causas de maior valor, possui percentual maior que as de menos que 20 salários mínimos.¹⁷ Nas causas não consumeristas, em que pesem sejam menores as diferenças entre causas de maior e menor valor, é possível observar comportamento parecido, pois o percentual de extinção para causas de menor valor supera o mesmo indicador calculado apenas para causas mais caras.

Variações tão expressivas no volume de extinção de processos conforme o valor da causa são esperadas, sobretudo pelo efeito da representação legal feita por advogados, quesito obrigatório nas ações de valor mais alto. Tal constatação se confirma pela avaliação do Gráfico 13, em que ficam evidentes os altos percentuais de extinção naqueles processos sem representantes legais constituídos (48,2%), mais de 20 pontos percentuais que os processos assistidos por advogados particulares (27%). Embora seja esperado que ações judiciais assistidas por profissionais evitem vícios de origem, prescrições e contribuam na própria formulação de pedidos mais propícios à procedência, deve-se observar, sobretudo em matéria de consumo, o quanto a qualidade da representação legal resvala na obtenção dos pedidos formulados ao Judiciário, já que se pode estar fortalecendo desigualdades de origem no seio do sistema processual que, por princípio, deveria diminuir os efeitos de tais desequilíbrios. Tal investigação será abordada na subseção seguinte.

3.2.3. Improcedências *versus* procedências dos pedidos formulados aos JECs

Das análises até então realizadas sobre a litigiosidade dos JECs, foram destacados os dados relativos à conciliação e à extinção dos feitos. A presente subseção se vale das mesmas representações gráficas para abordar as ações que tiveram julgamentos de mérito. O dado mais geral a ser destacado é o volume expressivamente superior de pedidos considerados procedentes (26,1%) em relação às improcedências (5,3% – Gráfico 5). Quando o que está em disputa advém de relações de consumo, as sentenças favoráveis aos autores crescem pouco mais de dois pontos percentuais (28,5% – Gráfico 6) e as desfavoráveis mantêm-se quase inalteradas (5,2%).

Tais percentuais sofrem variações consideráveis quando vistos sob a perspectiva de quem inicia as ações, pois o percentual de processos julgados favoravelmente às pessoas físicas

¹⁷ Para justificar a unificação da categoria “declínio de competência” aos demais casos de “extinção do processo”, foi adotada como referência a ideia de que, nesta situação, o conflito não mais seria resolvido no âmbito dos JECs. A discussão estaria terminada.

é quase três vezes maior que aqueles oriundos de organizações (Gráfico 10). Contudo, ainda que em percentuais bem menores, as improcedências dos processos de pessoas físicas (5,9%) também são quase três vezes maiores, se comparadas às das empresas e demais organizações. Ao introduzir mais uma diferenciação nesta análise, entre processos consumeristas e os demais, são observadas distinções ainda maiores na taxa de procedência entre pessoas físicas e jurídicas, mas apenas nas questões de consumo. O comportamento destes indicadores em matérias não consumeristas é outro, pois empresas e organizações, quando autoras, têm maior percentual de sentenças favoráveis que as pessoas físicas (Gráfico 11), muito embora tal análise lide com tão poucos casos, que tantos níveis de estratificação acabem inviabilizando quaisquer conclusões.¹⁸

Ao se ter em análise apenas os casos levados aos JECs para solução de conflitos de consumo (Gráfico 14), destacam-se os índices de procedência de ações que envolvem empresas daqueles setores mais regulados, como bancos, telefonia e energia elétrica que, nos dois primeiros casos, se aproximam muito ou ultrapassam o percentual de 40% de pedidos procedentes. Quando revistos os dados mais gerais dispostos no Gráfico 6, percebe-se que tais setores também concentram parte relevante dos processos (45,5%), com destaque para os setores financeiro e de telecomunicações.

“ Ao problematizar o modelo de Justiça inaugurado pelos JECs, são comuns avaliações, sejam do nível de abertura a novos públicos e tipos de conflitos, sejam do grau de efetividade da prestação jurisdicional dos juizados ”

O cruzamento dos percentuais de procedências com o tipo de representação legal dos autores (Gráfico 13) revela uma grande diferença entre ser assistido por advogados particulares e não contar com qualquer representação. Quando um advogado é contratado, os índices de procedência dos pedidos chegam a patamares de 34,5%, mais que o dobro da mesma estatística calculada para os autores sem representação (16,1%).

Sobre o valor da causa, com ajuda do Gráfico 14, é possível observar que tanto as taxas de procedências quanto as de improcedências são maiores em ações de maior valor, sejam causas de consumo ou não. Tal comportamento sofre influência clara do volume de extinções e de acordos realizados, já revelados como menores nas causas de maior valor.

Considerações finais

O presente artigo visou avançar nos conteúdos da mais recente pesquisa empírica sobre os juizados especiais cíveis no Brasil. Mesmo limitada a três estados, a pesquisa é uma fonte rica de informações, sobretudo pela abrangência dos conteúdos nela abordados e pela diversidade de perspectivas. Ao entrevistar os principais atores, observar as instalações e compulsar os processos, a equipe de pesquisadores compilou dados que devem ser foco de múltiplas análises.

¹⁸ Em pesquisas por amostragem, deve-se ter cuidado com comparações com muitos níveis de estratificação, pois se pode estar inferindo sobre número muito pequeno de casos. Portanto, dado que a maior parte dos casos é de autoria de pessoas físicas em matéria de consumo, cerca de 67% da amostra, não é seguro afirmar sobre o percentual de procedências/improcedências em processos iniciados por pessoas jurídicas em matérias não consumeristas, pois ou são inexistentes, como nos casos de sentenças improcedentes, ou representam apenas 1,5% da amostra, caso das sentenças procedentes.

Ao problematizar o modelo de Justiça inaugurado pelos JECs, são comuns avaliações, sejam do nível de abertura a novos públicos e tipos de conflitos, sejam do grau de efetividade da prestação jurisdicional dos juizados. Mesmo que maior informalidade e democratização do Judiciário estejam intimamente relacionadas, ainda é preciso pôr em perspectiva quais dimensões do acesso estão mais ou menos próximas do modelo atual dos JECs e quais são os principais desafios a serem enfrentados na difícil mudança que subjaz a criação dos juizados, além de questionar se o modo como têm sido concretizadas as práticas mais informais e simples realmente está gerando os efeitos pretendidos.

É comum encontrar críticas ao modo de implementação da prestação jurisdicional nos JECs, quase sempre orientadas às dificuldades típicas das mudanças organizacionais, em geral, dependentes da cultura dos envolvidos. E, neste caso, não se trata apenas da cultura dos magistrados, servidores e demais integrantes dos JECs, mas de algo mais amplo, que envolve advogados, litigantes habituais e, principalmente, a população em geral que, caso tais mudanças sigam ocorrendo, poderão encontrar espaço e oportunidade de pacificação dos seus conflitos nos juizados especiais.

“ A pesquisa do Ipea/CNJ demonstra que pessoas jurídicas conciliam menos, principalmente quando o conflito se dá em relações de consumo. Ainda assim, em geral, são os que menos saem vitoriosos das disputas, o que certamente fortalece as já conhecidas hipóteses sobre as vantagens da opção racional por litigar ”

Além do seu caráter ainda recente, a partir do enquadramento do princípio da informalidade, também é possível afirmar que os JECs ainda são um modelo institucional em construção. É preciso incentivar que a consolidação deste modelo seja vista como uma oportunidade de reflexão sobre o futuro do acesso ao Judiciário em todos os níveis, servindo como fonte para ampliar a efetividade do modelo e o espectro de situações jurídicas para a aplicação dos princípios que hoje regem apenas os juizados especiais.

Os dados apresentados corroboram a ideia de que os juizados especiais são um modelo em construção, na medida em que apresentam arranjos institucionais muito variados tanto entre juizados de um mesmo estado, quanto entre juizados de estados diferentes. Não é possível entender apenas como negativa essa diversidade, já que a flexibilidade também é positiva quando se tem em mente processos de mudança institucional. Viu-se alhures que há práticas que, mesmo pouco frequentes em alguns casos, são possíveis fontes de inspiração para meios menos formais de atuação, além de poderem ser consideradas modelos para a ampliação do acesso da população aos JECs.

Foi possível observar também que juizados autônomos dedicam mais tempo ao atendimento ao público. Mesmo que tal relação ainda precise de testes mais robustos, a partir dela é possível fortalecer as demais evidências que explicitaram o quanto as práticas de gestão e meios de acesso da população estão relacionados, não apenas entre si, como também o quanto seus gestores estão identificados com o projeto típico dos juizados especiais.

Ainda na linha da mudança cultural, são comuns apontamentos sobre o quanto a conciliação institui outra racionalidade que ainda enfrenta dificuldades em sua aplicação con-

creta. A pesquisa do Ipea/CNJ demonstra que pessoas jurídicas conciliam menos, principalmente quando o conflito se dá em relações de consumo. Mesmo assim, em geral, são os que menos saem vitoriosos das disputas, o que certamente fortalece as já conhecidas hipóteses sobre as vantagens da opção racional por litigar. Além disso, tais constatações abrem a discussão sobre os desequilíbrios existentes na representação de requerentes pessoas físicas e requeridos pessoas jurídicas.

“ Ainda na linha da mudança cultural, são comuns apontamentos sobre o quanto a conciliação institui outra racionalidade que ainda enfrenta dificuldades em sua aplicação concreta. A pesquisa do Ipea/CNJ demonstra que pessoas jurídicas conciliam menos, principalmente quando o conflito se dá em relações de consumo ”

Mesmo que na legislação já existam princípios reguladores de desequilíbrios entre as partes, sobretudo naquilo que interfere nos resultados do processo, como certamente é o caso da representação legal, a pesquisa traz pistas importantes sobre as vantagens dos litigantes organizacionais, porque habituais. Se a habitualidade da litigância, sobretudo em matéria de consumo, é uma questão a ser enfrentada, deve-se repensar os mecanismos de reequilíbrio entre as partes, principalmente no contexto dos juizados.

O critério do valor da causa como elemento definidor da obrigatoriedade da representação legal por advogados talvez precise ser revisitado, principalmente à luz dos dados acima, que, embora parciais, demonstram que a ausência de representação amplia em muito a extinção do processo, além de resultar em índices bem menores de procedência dos pedidos. Ainda que seja necessário investigar com mais detalhes essa questão, ela demonstra o quanto é importante levar a sério o princípio da informalidade, que não pode ser apenas a possibilidade de interposição de uma reclamação sem advogado.

O princípio da informalidade precisa estar na agenda política das instituições do sistema de Justiça para que não seja apenas uma porta de vidro. A ação judicial nos juizados deve ser admitida sem representação e também processada, nesses mesmos termos. Isso tem efeitos também nos valores das condenações, já que a própria constituição de advogados contribui para que processos sejam levados ao Judiciário com valores da causa mais elevados, não raro majorados até o teto.¹⁹

Pelo exposto, vê-se o quanto ainda há terreno a explorar na relação entre as diversas formas de concretização dos princípios instituídos no art. 2º da Lei nº 9.099/1995, com especial ênfase na conjunção entre informalidade, acesso à Justiça e efetividade da prestação jurisdicional. 🌍

19 Conforme aponta pesquisa do Ipea e CJF sobre os juizados especiais federais, “Distribuindo-se as causas em oito faixas de salário mínimo, (...) é possível perceber uma prevalência das faixas nos dois extremos, com destaque para o grande volume de causas com valores de 0,1 SM a 20 SM, de um lado, e entre 50,1 SM e 60 SM, do outro. Essa distribuição sugere que a definição do valor da causa não resulta da quantificação cuidadosa do pedido em questão, mas sim de atribuição aleatória, próxima ao piso ou ao teto legalmente estabelecidos. Ademais, parece uma decisão razoável do autor, ante a convicção de que, independente do valor atribuído, a parte ré e o próprio juizado realizarão os cálculos adequados durante a tramitação do processo para constar da sentença, tendo em vista a necessidade de que o juizado profira sentenças líquidas” (IPEA/CJF, 2012, p. 110).

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Panorama do acesso à Justiça no Brasil, 2004 a 2009*. Série CNJ Pesquisa. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_panorama_acesso_pnad2009.pdf>. Acesso em: 21/03/2014.

FERRAZ, Lésleie Shériida. *Acesso à Justiça: uma análise dos juizados especiais cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Características da vitimização e do acesso à Justiça no Brasil em 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA/CJF – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais*. Série Pesquisas do CEJ, v. 14. Brasília: CJF, Centro de Estudos Judiciários, 2012.

IPEA/CNJ – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis – Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea/CNJ, 2013.

MELLO, Marcelo Pereira de; MEIRELLES, Delton R. Soares. Juizados Especiais: entre a legalidade e a legitimidade – análise prospectiva dos juizados especiais da comarca de Niterói, 1997-2005. *Revista Direito GV-SP*, v. 6, n. 2, dez./2010. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322010000200002&lng=pt&nrm=i>. Acesso em: 21/03/2014.

SANTIAGO VARELLA

Sociólogo com doutorado pela Universidade de Brasília (UnB), foi professor voluntário e substituo da UnB, consultor do Ipea em três projetos de pesquisa distintos, pesquisador da Unesco, consultor da OIT, do Banco Mundial e assessor do procurador-geral do Ministério Público do Trabalho (MPT). Atualmente é pesquisador do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).



JANAÍNA PENALVA

Janaína Penalva, é professora adjunta de Teoria do Direito da Faculdade de Direito da UnB, ex-diretora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (2012/2014) e ex-diretora do Centro de Estudos Judiciários do CJF (2010/2011).



THAMARA DUARTE CUNHA MEDEIROS

Diretora técnica do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Professora adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Estadual da Paraíba. Mestre (2003) pela Universidade Estadual da Paraíba e doutora (2011) em Política Criminal e Direito Penal pela Universidade de Granada, Espanha. Atuação profissional e acadêmica na área de Direito Público, especialmente, Direito Penal internacional, Criminologia, conflitos migratórios e tráfico de pessoas.



Promovendo o acesso à Justiça nos bastidores: experiências inovadoras de garantia de direitos nos juizados especiais federais

Luseni Aquino

A procura dos cidadãos pelos juizados especiais federais tem sido intensa desde que esses órgãos foram instalados, em 2002, ano seguinte ao de sua criação. Atualmente, o volume de processos distribuídos nos juizados se equipara àquele que chega às varas comuns da Justiça Federal, o que indica claramente que os novos órgãos constituem “portas de entrada” alternativas para este ramo do Judiciário e que é grande a expectativa depositada em sua capacidade de processar adequadamente demandas por direitos.

Pesquisa realizada recentemente mediante parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF)¹ identificou os contornos precisos de uma realidade que em larga medida já se conhecia: cerca de $\frac{3}{4}$ das demandas trazidas aos juizados especiais federais em todo o país dizem respeito a conflitos em torno de direitos sociais, como o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que somam a significativa cifra de 70,6% do total, além de outras causas envolvendo demandas por fornecimento de medicamentos ou acesso a serviços de saúde, por exemplo.

É notório que o modelo institucional dos juizados especiais visa garantir celeridade ao trâmite processual e reduzir os custos da litigância, abrangendo, entre outros princípios, a simplificação dos mecanismos processuais, a possibilidade de conciliação entre as partes e a dispensabilidade de representação legal. Contudo, a aplicação desse modelo à disputa em torno de direitos sociais traz importantes desafios para a administração da Justiça.

Primeiro, porque o litígio entre cidadãos e agências estatais contrapõe partes em situação de grande desigualdade quanto aos recursos jurídicos disponíveis, especialmente em face da possibilidade de que o cidadão atue diretamente, sem representantes legais. Embora a mesma pesquisa tenha identificado que em 86,4% das ações apresentadas aos juizados es-

1 O relatório final da pesquisa *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* foi publicado pelo CEJ/CJF e encontra-se disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/pesquisas/serie%20pesquisa%20cej%2014.pdf>>.

peciais federais os cidadãos recorrem à representação por profissionais jurídicos, também foi possível observar que parte considerável do tempo de trabalho cotidiano de muitos dos servidores desses órgãos é dedicada a atender os cidadãos no balcão para entender o que pretendem, analisar seus documentos, esclarecê-los sobre seus direitos, orientá-los sobre a assistência jurídica e prestar informações sobre o andamento de seus processos.

Em segundo lugar, porque se assume que, devido ao baixo valor das causas, a natureza dos conflitos trazidos até os juizados é simples, quando, na verdade, a comprovação das condições que asseguram o acesso aos benefícios decorrentes dos direitos sociais usualmente envolve análise documental e realização de procedimentos nada triviais. Por exemplo, para decidir em juízo se um demandante tem direito ao benefício de auxílio-doença por alguns meses, é necessário não apenas avaliar se ele apresenta a condição de segurado do regime de Previdência Social (o que envolve analisar as provas documentais da realização de contribuições ao sistema e/ou da existência de vínculo empregatício registrado em carteira de trabalho por um período determinado, além de atestar o cumprimento de prazos de carência específicos), mas também providenciar a realização de exame pericial médico para atestar a condição limitadora do trabalho.

Em terceiro lugar, porque os direitos sociais têm caráter intrinsecamente protetivo e igualitário, estando assegurados a cidadãos que, tomados enquanto membros de uma coletividade, vivenciam determinadas situações sociais comuns de insegurança, como a debilitação da saúde, a dependência funcional, a pobreza, a minoridade, a velhice etc. Ora, a negociação caso a caso nas situações de conciliação judicial introduz um fator de fragmentação dos direitos sociais e, conseqüentemente, de produção de desigualdade entre aqueles que partilham as mesmas condições e, por isso, deveriam ter os mesmos direitos, levando a que a Justiça sancione situações de desigualdade envolvendo, muitas vezes, benefícios de natureza alimentar.



Mutirão – Montes Claros (MG)

Flickr/CNU

Finalmente, porque o acesso e o usufruto dos direitos sociais exige atuação positiva das agências estatais no sentido não apenas de implementar políticas e ações genericamente voltadas a garantir os vários tipos de proteção social, mas também de verificar caso a caso o direito de todos os cidadãos que alegarem cumprir determinadas condições. O fato líquido e certo de que nem todos os pedidos negados no âmbito administrativo serão judicializados, somado à possibilidade de “barganha” no caso dos que eventualmente o forem, acaba por representar um fator de desincentivo ao melhor desempenho na avaliação dos pleitos pela administração, transferindo-se para a Justiça esta apreciação.

Desde que, logo no início da experiência, os juizados especiais federais se converteram no desaguadouro de demandas por direitos sociais em face das agências da União, magistrados e servidores atuantes nesses órgãos perceberam a complexidade da situação e buscaram atuar para enfrentá-la. A organização dos serviços de atarcação, a montagem dos consultórios de perícias médicas, a comunicação frequente com os demandantes para solicitar complementação de documentos ou informar sobre os encaminhamentos processuais e a criação das centrais de conciliação são exemplos de iniciativas voltadas a este objetivo.

No entanto, se essas medidas têm sido relativamente efetivas no que tange à garantia dos direitos dos cidadãos, elas oneram o Judiciário com um trabalho que, em muitos casos, não diz respeito a sua missão institucional de administrar conflitos, mas à dos órgãos da União responsáveis pela administração dos direitos sociais, com destaque para o INSS. “Somos um balcão de atendimento do INSS”, é o que afirmam muitos daqueles que atuam nos juizados especiais federais.

Soma-se a este quadro o fato de que parte expressiva das sentenças proferidas nos juizados (46,9%, conforme apurou a pesquisa) é favorável aos autores, o que significa dizer que o direito do demandante foi reconhecido na esfera judicial em quase metade das ações, revertendo-se, ainda que parcialmente, o resultado do processo administrativo. Adicionalmente, considerando-se que, conforme identificou a pesquisa, no caso dos acordos com a autarquia realizados em juízo, atinge-se, em média, 76,4% do valor total devido em parcelas atrasadas em virtude do não reconhecimento prévio do direito (ou seja, um desconto de quase 25% em prejuízo do demandante), é possível compreender ainda melhor a forte percepção entre magistrados e servidores de que os juizados se converteram, em grande medida, em uma peça da política institucional do INSS, onde sempre se ganha mais do que se perde.

Diante deste diagnóstico, consolidou-se a opinião de que o aprimoramento da gestão nos órgãos administrativos é essencial para evitar que muitos casos cheguem “desnecessariamente” à Justiça. O que talvez seja mais importante, contudo, é a emergência da percepção de que o próprio Judiciário pode contribuir para este aprimoramento, bem como a manifestação de práticas institucionais que já apontam nesta direção, tal como foi possível identificar na pesquisa já referida.

Assim é que, particularmente na 4ª Região da Justiça Federal e com o apoio da Coordenação dos Juizados Especiais Federais, tem-se adotado uma nova postura institucional frente ao problema. No período recente, passou-se a exigir, nos casos de demandas por benefícios do INSS, a apresentação do processo administrativo como condição para acolher a petição inicial. Não basta, portanto, a apresentação da carta de indeferimento; exige-se também a cópia do processo administrativo. Ademais, devem constar do anexo do processo o laudo da avaliação pericial e a ata de eventual oitiva do requerente e de suas testemunhas realizada pela autarquia a fim de complementar ou suprir insuficiências das provas documentais apresentadas. A reunião de toda esta documentação à disposição da Justiça permite que esta se debruce

sobre as razões administrativas que fundamentaram o indeferimento, com o que pode realizar propriamente o seu trabalho, sem ter que refazer, ou mesmo substituir, o trabalho alheio.

Embora não haja determinação legal expressa quanto à exigência de processo administrativo prévio para mover uma ação judicial contra a União, sustenta-se, por trás desta prática institucional, não apenas a necessidade de atestar o efetivo interesse de agir do demandante, mas principalmente a oportunidade de pressionar pela adequada apreciação do pleito da parte do INSS. Segundo magistrados e servidores das varas visitadas durante a pesquisa, a institucionalização dessas novas exigências, que, deve-se registrar, resultaram de amplo esforço de articulação política com o próprio INSS, provocou mudanças importantes na postura do órgão. Evidência disso seria a reestruturação de sua Equipe de Atendimento de Demandas Judiciais (EADJ), responsável pelo atendimento e cumprimento das obrigações frente à Justiça.

Outro reflexo sentido, talvez o mais importante deles, é o aprimoramento do atendimento ao usuário nas agências locais do INSS, uma vez que é interesse do órgão evitar “retrabalho” mediante demanda da Justiça. Com isso, se garantem os direitos legítimos dos cidadãos de forma mais imediata e efetiva. Além desse tipo de efeito, muitos entrevistados chegaram a afirmar que as novas medidas foram responsáveis não apenas pela diminuição do número de audiências realizadas nas varas, mas impactaram a própria distribuição de processos, que também decresceu. Ou seja, à medida que as agências estatais atuam adequadamente, a judicialização de demandas é reduzida, diminuindo o empenho desnecessário de recursos humanos, materiais e financeiros da Justiça, que pode focar em outros casos.

Não é possível deixar de mencionar outros aspectos dessa guinada no tratamento das demandas envolvendo direitos administrados pelo INSS e que se referem ao trabalho para dentro da própria Justiça. Medidas de gestão associadas ao desenvolvimento constante dos sistemas de processamento eletrônico e à redistribuição dos servidores entre o cartório e os gabinetes (a favor dos últimos, onde em geral se acumula a carga de trabalho) promoveram um aprimoramento de tal monta que o andamento processual nos juizados da 4ª Região é, em regra, relativamente rápido. Com isso, diferentemente do que se observou em inúmeras localidades do país, dois outros efeitos foram verificados: de um lado, os juizados daquela região deixam de “usar” a conciliação como artifício para dar vazão aos processos;



Flickr/CNI

Mutirão Araguaína (TO)



Atendimento



Tenda no Jalapão (TO)

de outro, os demandantes não são pressionados a “abrir mão de direitos” na conciliação, pois sabem que, após a sentença do juiz, em poucos meses receberão integralmente os valores devidos, além da implementação do próprio benefício. O impacto das novas medidas pôde ser observado durante as próprias audiências de conciliação. Em parte significativa delas, os valores “atrasados” não compunham o objeto de transação, que girava em torno da efetiva disposição de ambas as partes para o acordo.

A sociedade brasileira se encontra há pouco mais de uma década desde a criação dos juizados especiais federais. Neste curto período, esses novíssimos órgãos do sistema de Justiça indubitavelmente se consolidaram como veículos de promoção do acesso à Justiça, garantindo direitos legítimos aos cidadãos em suas disputas com a União, as autarquias, as fundações e as empresas públicas federais. A despeito do relativo sucesso, os juizados especiais federais encontram-se em pleno movimento, readaptando frequentemente suas práticas institucionais ao contexto em que se inserem. O recente impulso a iniciativas que, se pouco têm a ver com uma concepção estritamente jurisdicional da missão dos órgãos judiciais, vêm mostrando impacto significativo na garantia dos direitos dos cidadãos, indica que fazer justiça pode estar além (ou aquém) de julgar demandas, envolvendo atuação “nos bastidores” em prol da cidadania e da efetividade da própria Justiça.

Estão em aberto as possibilidades a serem exploradas para não apenas enfrentar os problemas de congestionamento e morosidade do Judiciário brasileiro, mas também ampliar o acesso à Justiça e aprimorar a atuação judicial no que concerne à garantia de direitos. Os juizados especiais federais da 4ª Região deixam um interessante exemplo a ser considerado no debate corrente. 🌈

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília, é mestre pela mesma instituição e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua como técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 1997, onde já desenvolveu estudos nas áreas de proteção social, direitos humanos, segurança pública, organização do sistema de Justiça e acesso à Justiça no Brasil, entre outras. Coordenou, entre 2011 e 2012, uma pesquisa nacional, desenvolvida em cooperação com o Conselho da Justiça Federal (CJF), sobre as condições de acesso à Justiça nos juizados especiais federais.







ISSN: 23 19-0396



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

Secretaria de
Reforma do Judiciário

Ministério da
Justiça

