

O Território como Referência para (Re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude

Luseni Aquino*

O Judiciário brasileiro tem sido objeto de numerosas reflexões e pesquisas nos últimos anos. Tal fato revela não apenas a centralidade que o direito de acesso à justiça adquiriu para a cidadania brasileira, mas reflete o interesse que a sociedade passou a ter sobre muitos dos aspectos que marcam a dinâmica da administração da Justiça no país e que permaneciam desconhecidos.

É importante reconhecer que parte desse amplo esforço de descortinamento do Judiciário tem sido conduzido de dentro, por órgãos do próprio braço judicial do Estado brasileiro. Tal processo ganhou forte impulso depois de 2005, quando foi instalado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a missão de atuar nacionalmente para controlar o exercício das funções processual e administrativa dos órgãos que compõem o Judiciário, visando o aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais.

A envergadura da missão do CNJ revela o tamanho do problema que pretende enfrentar. Destaque-se a existência de 27 “judiciários estaduais” encarregados de administrar conflitos e aplicar as leis brasileiras em 2.682 comarcas.¹ Some-se a isto a exacerbação do princípio da autonomia institucional no Judiciário, que faz de cada juiz um órgão singular da Justiça, radicalizando a fragmentação político-administrativa deste poder. Conjugados à grande dimensão territorial brasileira e à enorme desigualdade socioeconômica entre as regiões do país, estes aspectos contribuem para produzir um quadro de considerável disparidade em termos dos equipamentos judiciais disponíveis e dos serviços prestados à população. Por oposição, revelam a necessidade de investir na coordenação do sistema e na condução de políticas de planejamento que permitam aproximar estas diferentes realidades, de modo que se garantam serviços jurisdicionais de qualidade – em termos de celeridade e eficácia – a todos os cidadãos que buscam pelo Judiciário, independentemente de seu local de residência.

Tal desafio exige pensar o Judiciário com um todo integrado por diferentes órgãos e instituições. Exige também *planejar a Justiça*, tomando decisões que levem em consideração informações balizadas sobre a realidade. Em linhas gerais, este foi o objetivo do estudo *Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento*, resultante de cooperação técnica entre o CNJ e o Ipea. Tomando como objeto a Justiça da Infância e da Juventude e observando-a em uma perspectiva nacional, o estudo se propôs a oferecer subsídios para a decisão sobre onde instalar novas varas com competência na matéria. Para responder a esta pergunta, foi necessário circunscrever a missão e o marco normativo deste ramo da Justiça brasileira, bem como apreender alguns aspectos sobre as condições atuais de seu funcionamento e o ambiente em que opera.

A Justiça da Infância e Juventude faz parte do sistema de garantia de direitos instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Unidade referencial básica de organização territorial da Justiça Comum, que delimita, em cada Unidade da Federação (UF), a extensão ou abrangência da competência dos juízos de primeira instância, segundo os municípios.

1990, para garantir proteção integral ao desenvolvimento físico, psíquico, intelectual e emocional deste segmento da população.² À Justiça da Infância e Juventude compete acompanhar os processos envolvendo decisões sobre adoção, guarda ou tutela de menores de 18 anos, violências e crimes cometidos contra eles, infrações em que se encontrem envolvidos, além de ações civis fundadas em interesses individuais ou coletivos referentes a este público (Brasil, 1988; 1990).

A especialização de órgãos jurisdicionais para tratar de questões afetas a crianças e adolescentes segue uma tendência já presente no Judiciário brasileiro, que busca ampliar o acesso à justiça de determinados setores da sociedade e responder de forma mais qualificada a suas demandas. No caso da Justiça da Infância e Juventude, a própria condição especial do público-alvo requer trâmite processual não convencional e exige preparo e estrutura diferenciada para lidar com questões que, não raro, se manifestam nos meios familiar e comunitário em que a criança e o adolescente vivem e dos quais não se intenciona privá-los, a não ser em último caso.

Embora o ECA tenha previsto a existência de órgãos de justiça especializados e exclusivos para lidar com os direitos da infância e da adolescência, não existe obrigatoriedade de criá-los, e a única indicação fornecida na lei para orientar os tribunais dos estados e do Distrito Federal na instalação desses órgãos é a proporcionalidade em relação ao número de habitantes.³ Assim, a quantidade de varas exclusivas no país resume-se a apenas 92, conforme as últimas informações disponíveis (ABMP, 2008). Na grande maioria dos casos, as ações envolvendo a matéria são processadas em varas não exclusivas, que cumulam a competência específica com outras.

É imprescindível levar esses fatos em consideração no debate sobre o aprimoramento da Justiça da Infância e da Juventude. Por um lado, novas varas especializadas deverão ser instaladas onde isto se mostrar necessário; por outro, considerando o fato de que é virtualmente impossível levar os serviços de justiça (mormente os especializados) a todos os municípios brasileiros, há também que se aprimorar a estrutura de atendimento já disponível. Adicionalmente, é fundamental conhecer a demanda que hoje se apresenta ao Judiciário e antever aquela que potencialmente pode chegar a seus órgãos. Para tanto, é necessário avaliar as condições em que vivem as crianças e os adolescentes brasileiros e que contribuem, direta ou indiretamente, para gerar esta demanda.

Esses foram, rigorosamente, os eixos que orientaram o estudo aqui sinteticamente apresentado. Com o objetivo de indicar critérios a serem considerados na decisão sobre a instalação e o aprimoramento das varas que compõem a Justiça de Infância e da Juventude, foram realizadas duas investigações complementares. De um lado, procedeu-se ao diagnóstico da estrutura disponível e do tipo de demanda recebida nas varas com competência na matéria (incluindo as não exclusivas), analisando-se: *i*) a força de trabalho em atividade (com foco nas equipes interprofissionais de atendimento); *ii*) a existência de gabinetes para recepção do público infantojuvenil; *iii*) o perfil forense (partes envolvidas e tipos de demanda, com destaque para o abrigo e a execução das medidas socioeducativas); e *iv*) o (eventual) acúmulo de atribuições com o tratamento de outras matérias. De outro lado, realizou-se o mapeamento do perfil demográfico das comarcas e da situação de

2. Esse sistema é integrado ainda pelos seguintes órgãos: promotorias da infância e juventude; conselhos tutelares; conselhos de direitos de crianças e adolescentes; e órgãos do Executivo encarregados da gestão da política de atendimento a este público.

3. Ver Lei Federal nº 8.069/1990 (Brasil, 1990, Art. 145). Essa indicação, contudo, é imprecisa. Na tentativa de dirimir o problema, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) buscou oferecer diretrizes mais específicas, tendo estabelecido, na Resolução nº 113/2006, que todas as comarcas correspondentes a municípios de grande e médio porte deveriam contar com varas da infância e da juventude específicas (Brasil, 2006). Vê-se, portanto, que, mais uma vez, prevaleceu a imprecisão no estabelecimento de critérios orientadores da política de institucionalização de varas da infância e da juventude.

vulnerabilidade social de crianças e adolescentes nestes territórios, o que permitiu tangenciar a demanda potencial ali presente. Do cruzamento entre estas informações, identificaram-se as comarcas que, em uma perspectiva nacional, deveriam ser priorizadas em uma política de ampliação e (re)estruturação da Justiça da Infância e da Juventude brasileira.

Um pressuposto fundamental do estudo foi o de que, dada a grande diversidade socioeconômica entre as regiões do país, as demandas relativas a crianças e adolescentes que recaem sobre a Justiça podem ser consideravelmente diferenciadas em quantidade e qualidade, conforme o corte territorial. Tomem-se, por exemplo, as áreas reconhecidamente marcadas pela pobreza e pela fragilização da capacidade de proteção das famílias e – em grande medida em decorrência disto – por fenômenos como: o trabalho infantil; a prática da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; o envolvimento de jovens e adolescentes com práticas ilícitas ou com o crime organizado (especialmente com o mercado das drogas e tráfico de armas); ou, ainda, as altas taxas de mortalidade juvenil, sobretudo, em razão de causas externas (como homicídio). Nestas áreas, a demanda apresentada ao sistema de justiça não apenas tende a ser comparativamente maior que em outras, como também as questões e os desafios envolvidos são muito singulares e – ao mesmo tempo – complexos, requerendo a especialização dos atores encarregados de seu processamento.

Nesse contexto, o aspecto territorial assumiu grande relevância na estratégia de investigação adotada, cuidando o estudo de pautar suas propostas em uma série de informações sobre a realidade social dos territórios abrangidos pelas comarcas. Não serão apresentados aqui os resultados do estudo no que concerne a seu teor propositivo. Porém, acredita-se que alguns dos subprodutos gerados a partir do foco na dimensão territorial fornecem subsídios interessantes para outras análises (ou mesmo políticas) do Judiciário brasileiro, extrapolando o âmbito da Justiça da Infância e da Juventude. A seguir apresentam-se três deles.

O primeiro é o próprio mapa da organização territorial da Justiça comum do país, indisponível até então – uma evidência de que tratar o Judiciário como sistema integrado de prestação de serviços jurisdicionais ao cidadão brasileiro, independentemente de seu local de residência, é algo ainda por consolidar no Brasil. Com base nas informações fornecidas pelos tribunais de justiça das 27 Unidades da Federação (UFs), foi possível elencar as comarcas existentes e sua abrangência jurisdicional (por municípios). A partir daí constatou-se, por exemplo, que as 2.682 comarcas identificadas agregam, em média, 2,07 municípios (tabela 1).

TABELA 1

Relação entre o número de comarcas instaladas e o número de municípios abrangidos – Brasil e Grandes Regiões (2009)

Brasil e Grandes Regiões	Número de comarcas	Número de municípios abrangidos	Relação municípios/comarcas
Brasil	2.682	5.565	2,07
Norte	265	449	1,69
Nordeste	1.020	1.794	1,76
Sudeste	713	1.668	2,34
Sul	431	1.188	2,76
Centro-Oeste	253	466	1,84

Fonte: Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).
Elaboração: Ipea.

O segundo subproduto de interesse é a caracterização do perfil demográfico dessas comarcas, tal como expresso na tabela 2. Verifica-se que apenas 314 delas (11,7%) apresentam população superior a 100 mil habitantes. A maioria (88,2%) fica abaixo desse limite, sendo que, em 71,9% dos casos, a população não supera os 50 mil habitantes. Em outras palavras, o Judiciário brasileiro é um poder constituído de juízos relativamente pequenos espalhados pelo território nacional.

TABELA 2

Número de comarcas segundo a população residente total (2009)

População residente total	Número de comarcas	Proporção (%)
Brasil	2.682	100
Menos de 50 mil habitantes	1.928	71,9
De 50 mil a 100 mil habitantes	437	16,3
De 100 mil a 500 mil habitantes	274	10,2
De 500 mil a 1 milhão de habitantes	24	0,9
Mais de 1 milhão de habitantes	16	0,6
Desconhecido	3	0,1

Fonte: DPJ/CNJ e IBGE (2008).
Elaboração: Ipea.

Se esses números refletem ampla penetração do Judiciário pelo território, garantindo proximidade entre seus órgãos e a população, também fornecem indícios do enorme custo envolvido em instalar e manter estes equipamentos. Considere-se, ainda, que os órgãos de justiça tenham relativa autonomia para organizar os serviços, o que conforma um quadro de grande pulverização político-administrativa dentro do Judiciário e submete a população a padrões de prestação jurisdicional bem distintos conforme o órgão a que deva recorrer em virtude da competência territorial. Fica, portanto, a indicação de que medidas administrativas devem ser pensadas para compensar os efeitos indesejáveis, principalmente em termos da heterogeneidade na prestação de serviços, decorrente deste formato institucional.

Tal necessidade fica evidente no caso das varas da infância e juventude. A distribuição dos 68,3 milhões de crianças e adolescentes brasileiros pelo território acompanha, na média, o padrão de distribuição da população em geral, marcado pela alta concentração populacional em um número reduzido de municípios. Assim, existe notável contraste entre o grande número de comarcas com população infantojuvenil relativamente reduzida e um pequeno número de comarcas com este segmento populacional bem mais expressivo. A tabela 3 apresenta a distribuição das comarcas brasileiras segundo sua participação nos quintis da população de crianças e adolescentes. É possível observar que apenas dezoito comarcas (0,7% do total) reúnem, em um dos extremos do contínuo, a mesma quantidade de crianças e adolescentes que o conjunto de 1.638 (61,1% do total), no outro extremo (tabela 3).

TABELA 3

Comarcas brasileiras segundo a participação nos quintis da população de crianças e adolescentes (2009)¹

Grupos	Número de comarcas	Proporção sobre o total (%)
Brasil	2.682	100
1º quintil	1.638	61,1
2º quintil	643	24,0
3º quintil	289	10,8
4º quintil	94	3,5
5º quintil	18	0,7

Fonte: DPJ/CNJ e IBGE (2008).

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Os resultados da tabela 3 foram obtidos ordenando-se as 2.682 comarcas em sentido crescente segundo sua população de crianças e adolescentes e dividindo-as em cinco grupos com o mesmo número de indivíduos (ou seja, quintis de cerca de 13,7 milhões de crianças e adolescentes).

Com base nas informações dispostas na tabela 3, pode-se constatar que, se a decisão sobre a instalação de varas com competência nas matérias relativas a crianças e adolescentes observar apenas o critério populacional, possivelmente será mantida a situação de carência de serviços jurisdicionais especializados, especialmente no interior do país. Entretanto, a situação evidencia o grande desafio envolvido na proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes do país, uma vez que o alcance dos serviços é limitado pelo padrão de distribuição dessa população no território. Sendo inviável instalar varas especializadas em todas as comarcas, é necessário também criar estratégias capazes de potencializar a abrangência territorial destes serviços, de modo que seja possível alcançar e atender adequadamente seu público-alvo, seja nas grandes comarcas das capitais e metrópoles brasileiras ou nas pequenas comarcas do interior.⁴

O terceiro subproduto do estudo a ser destacado é o mapa da situação de vulnerabilidade social e violação de direitos da população infantojuvenil nas comarcas. Partindo-se do referencial da proteção integral adotado no marco normativo brasileiro, elegeram-se algumas situações-problema que refletiriam de forma direta e inequívoca a condição de vulnerabilidade do segmento infantojuvenil e sobre as quais há dados representativos, relativamente atualizados e comparáveis entre si, possibilitando a composição de um quadro nacional. As situações-problema eleitas foram: pobreza, vitimização por homicídio, trabalho infantil e não frequência à escola, as quais foram posteriormente reunidas em um indicador-síntese da situação de vulnerabilidade social e de violação dos direitos da infância e da adolescência de cada uma das 2.682 comarcas brasileiras.⁵

4. Uma estratégia interessante, nesse sentido, já vem sendo testada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Nesta UF, as varas de infância e juventude, com competência exclusiva, em especial as responsáveis pela execução de medidas socioeducativas, funcionam sob o regime de atendimento regionalizado. Com isso, todo o território do estado está, ao menos potencialmente, coberto por serviços jurisdicionais especializados e estruturas já montadas pelo Poder Judiciário. Os ganhos que tal estratégia possibilita têm sido reconhecidos no debate público, e o próprio Conanda incorporou a regionalização da Justiça da Infância e Juventude como diretriz em uma de suas resoluções.

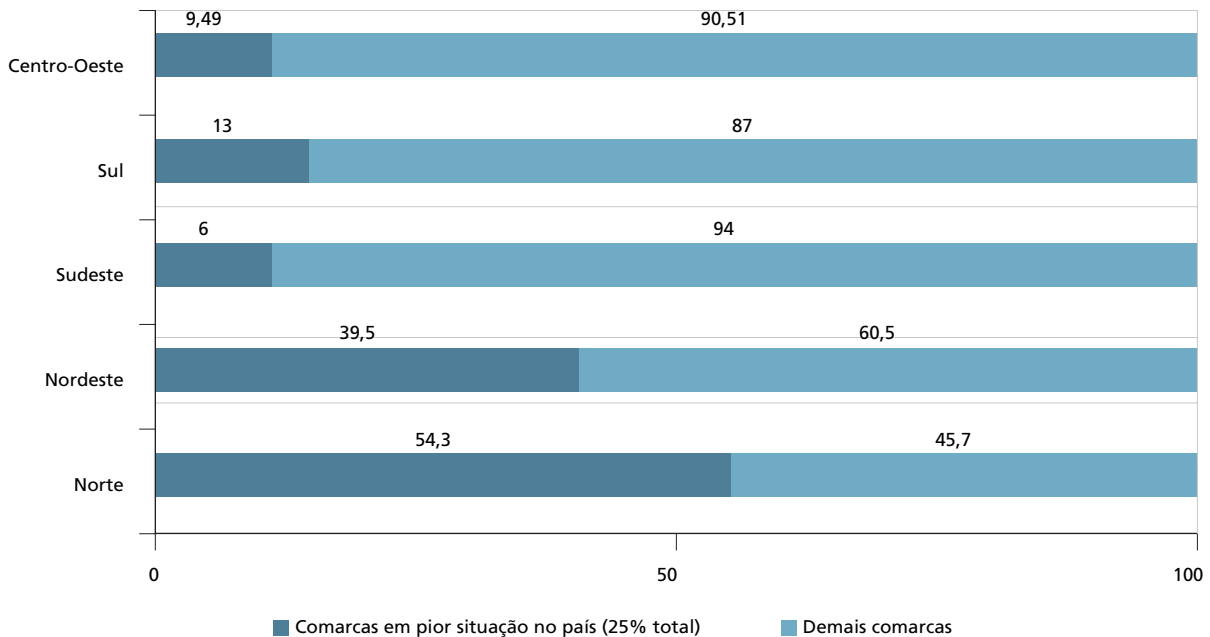
5. A construção do índice sintético seguiu a fórmula utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no cálculo do índice de desenvolvimento humano (IDH). Levou-se em consideração a somatória ponderada de índices parciais para cada situação-problema. Estes, por sua vez, foram calculados com base nos indicadores de situação de todos os municípios organizados nas 2.682 comarcas identificadas (com pesos diferentes por faixa etária, nos casos em que a legislação brasileira define a violação de direitos conforme a idade, como acontece com o trabalho infantil e a não frequência à escola). Para mais detalhes, consultar o *Relatório de pesquisa* publicado pelo Ipea (Ipea e CNJ, 2012, anexo C).

A título de ilustração das potencialidades do recurso metodológico adotado, o gráfico 1 apresenta o resultado obtido no estudo – em termos de distribuição pelas regiões do país –, que optou por isolar as comarcas que compõem as 25% em pior situação no panorama nacional (670 comarcas) para efeito de análise privilegiada.

GRÁFICO 1

Distribuição das comarcas em termos de vulnerabilidade social e de violação dos direitos da população residente com idade até 17 anos completos – Grandes Regiões (2009)

(Em %)



Fonte: DPJ/CNJ, banco de dados do Sistema Único de Saúde (Datusus) do Ministério da Saúde e IBGE (2008).
Elaboração: Diest/Ipea.

O gráfico 1 oferece uma visão apenas panorâmica do problema, havendo grande variação dentro das regiões e em cada estado. O que se pretende ressaltar aqui é o potencial analítico que informações desse tipo conferem ao gestor judiciário, podendo servir como ponto de partida para importantes políticas na área. Subsidiar, por exemplo, a reflexão sobre a compatibilidade entre a oferta de serviços de justiça e sua demanda, dimensionada não apenas sob uma perspectiva estática, baseada em processos judiciais, mas também sob uma ótica dinâmica ou potencial, calcada em elementos da realidade social.

Certamente, o aprimoramento da Justiça da Infância e da Juventude – e do Judiciário, como um todo – passa por essas (e outras) questões. Fundamentalmente, o objetivo deste texto foi chamar a atenção para a relevância da dimensão territorial na decisão sobre *onde investir* e *em que investir*.⁶ Se forem desconsideradas as necessidades da população que se pretende atender – necessidades estas que remetem às condições de vida em determinado território – ou se forem subestimadas

6. A diretriz de tomar a dimensão territorial como base do desenho das políticas públicas tem sido apontada, no debate recente sobre planejamento e gestão governamental, como imperiosa para garantir efetividade às ações públicas, pois possibilita compreender melhor as questões que estão em jogo em determinado espaço de convivência social e atender, com maior efetividade, as demandas dos grupos ali presentes, viabilizando a priorização das ações a serem implementadas, sua orientação para resultados e o foco no cidadão. Ver Brasil (2008).

as exigências mínimas para prestar atendimento de modo satisfatório naquelas localidades, é possível que os esforços de ampliação da rede dos órgãos de justiça, que certamente tomam tempo e recursos financeiros, tenham efeito inócuo sobre a vida dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABMP – ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**: desafios na especialização para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Brasília: ABMP, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>.

_____. Presidência da República. Secretaria dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/.spdca/arqcon/113resol.pdf>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades** – 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conselho Nacional Justiça. **Justiça infantojuvenil**: Situação atual e critérios de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13561&Itemid=9>.

