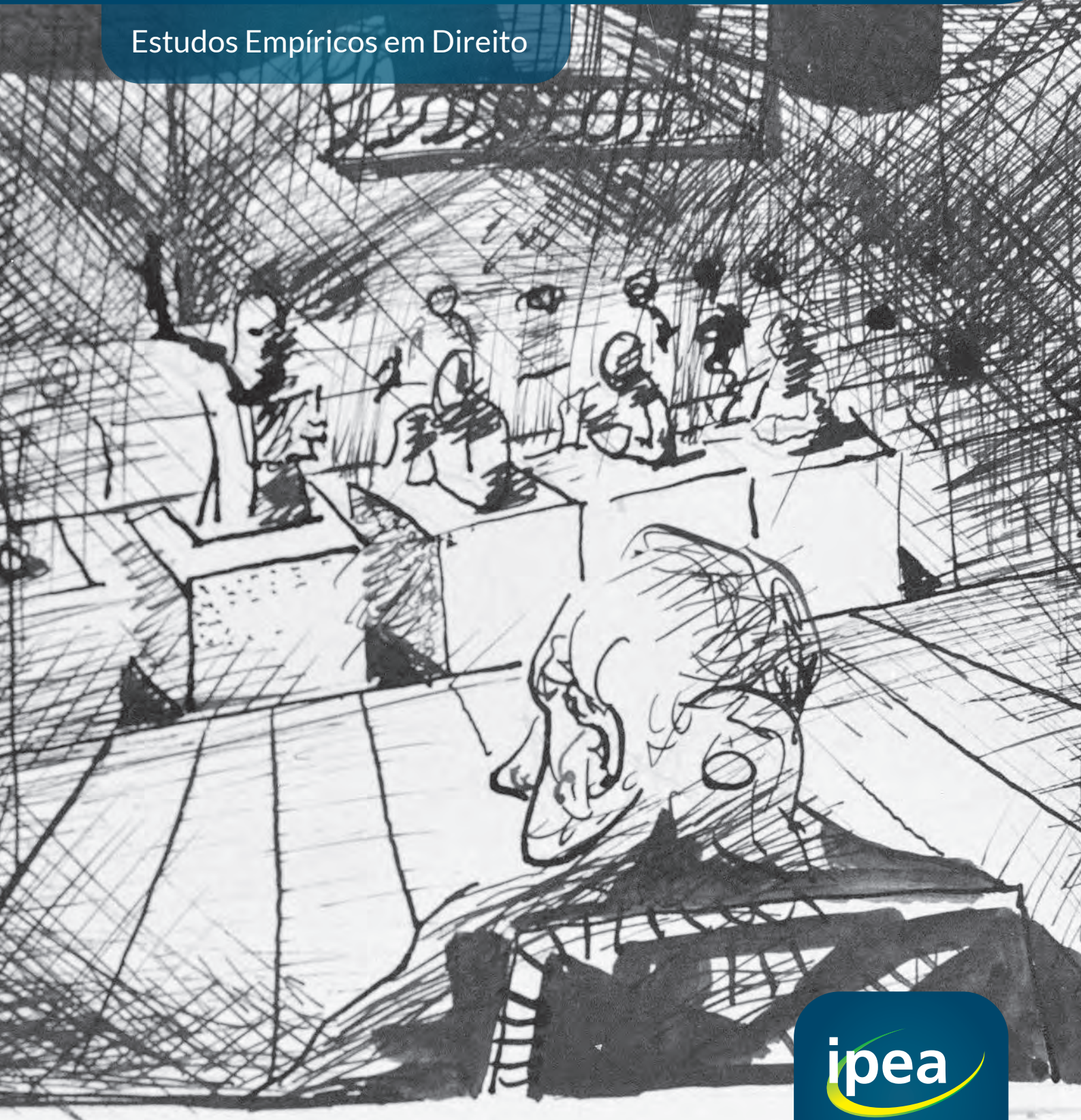


Boletim de Análise Político-Institucional

17

Dezembro 2018

Estudos Empíricos em Direito



ipea

ESTUDOS EMPÍRICOS EM DIREITO

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylene Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores:
Fábio de Sá e Silva
Alexandre dos Santos Cunha

Comitê Editorial:
Bernardo Abreu de Medeiros
Helder Sant'Ana Ferreira
Luseni Cordeiro de Aquino
Maurício Saboya Pinheiro

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2018

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste décimo sétimo Boletim de Análise Político-Institucional é o desenho O Assombro de Itaguahy, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1944. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
CIÊNCIA, POLÍTICA E PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO: REFLEXÕES DE UMA PRIMEIRA DÉCADA	11
Fabio de Sá e Silva	
DEZ ANOS DO PROJETO PENSANDO O DIREITO	19
Sabrina Durigon Marques Marivaldo de Castro Pereira Gabriel Carvalho Sampaio Ricardo de Lins e Horta	
POLÍTICAS JUDICIÁRIAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: O PAPEL DO FOMENTO E DA PESQUISA PARA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA	29
Janaína Penalva Fernanda Paixão Neide de Sordi Santiago Varella	
A REDE DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO (REED)	35
Diogo R. Coutinho Maira Rocha Machado Beatriz Kira Paulo Eduardo Alves da Silva Vitória Oliveira Alexandre dos Santos Cunha	
PENSANDO O DIREITO EM SALA DE AULA: REFLEXÕES SOBRE OS USOS DE PESQUISAS EMPÍRICAS PARA ENSINO NA GRADUAÇÃO EM DIREITO	39
Bruna Angotti Sabrina Durigon Marques	
ENTREVISTAS FORENSES E RECONHECIMENTO PESSOAL NOS PROCESSOS DE CRIMINALIZAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO BRASILEIRO	45
Liliana Milnitsky Stein Gustavo Noronha de Ávila	
MAPEANDO OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS E SERVIÇOS POR MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS NO BRASIL: DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA E PRINCIPAIS RESULTADOS	53
Liliana Lyra Jubilut	
RESSONÂNCIAS E APLICAÇÕES DA PESQUISA <i>DAR À LUZ NA SOMBRA</i>	59
Ana Gabriela Braga Bruna Angotti	
A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES BRASILEIRAS	65
Christiane Russomano Freire	
LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FENÔMENO EM TRÊS ESTADOS BRASILEIROS	71
Luís Felipe Zilli	

APRESENTAÇÃO

Este número 17 do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) trata de importante fenômeno no quadro institucional das políticas públicas federais do Brasil recente: o investimento em pesquisas empíricas em direito como parte integrante dos – ainda que jamais plenamente integrada aos – processos de governo.

O artigo *Ciência, política e pesquisa empírica em direito: reflexões de uma primeira década*, de Fabio de Sá e Silva, fornece pistas sobre o contexto a partir do qual os demais trabalhos puderam ser elaborados. Explorando as conexões entre direito, ciência e política, o autor identifica as razões e as circunstâncias pelas quais órgãos do Executivo e do Judiciário ampliaram seus investimentos nas chamadas pesquisas empíricas em direito (PEDs). Intencionalidades reformistas que demandavam novos olhares sobre o direito ensejaram novas alianças entre acadêmicos e burocratas e corroboraram para a estruturação do campo da PED. Mas essa aliança guarda tensões e enfrenta desafios e incertezas.

O trabalho *Dez anos do projeto Pensando o Direito*, de Sabrina Durigon Marques, Marivaldo de Castro Pereira, Gabriel Carvalho Sampaio e Ricardo de Lins e Horta resgata a história e as motivações do projeto referido em seu título. Os autores adotam abordagem “qualitativa” e a “perspectiva institucional do Poder Executivo, mais especificamente do Ministério da Justiça (MJ)”, onde atuaram entre 2011 e 2016. O estudo situa o Pensando o Direito em meio a tentativas de democratização do processo legislativo e destaca a importância da pesquisa empírica e do diálogo com a academia, inclusive internacional, para a melhoria da qualidade das proposições encaminhadas no período em que compuseram o quadro burocrático do governo federal. Por fim, destacam desafios para a plena “internalização” das práticas do Pensando o Direito na administração pública, em geral avessa a inovações e, mais recentemente, a esforços de democratização.

O artigo *Políticas judiciárias baseadas em evidências: o papel do fomento e da pesquisa para a efetividade do acesso à justiça*, de Janaína Penalva, Fernanda Paixão, Neide de Sordi e Santiago Varella aborda processo semelhante, porém do ponto de vista do Poder Judiciário. Os autores foram dirigentes de órgãos que, na estrutura da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atuaram nas fronteiras entre ciência, política e pesquisa empírica em direito: o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF) e o Departamento de Pesquisa Judiciária do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ).

Nesses relatos, a chave de análise não é a da *democratização da produção normativa*, mas sim da *efetividade de serviços públicos* mediante a “incorporação de evidências científicas à gestão judiciária”. Esse esforço passou pela constituição de capacidade de produção e análise de dados no CEJ/CJF e no DPJ/CNJ, mas também pela celebração de parcerias com a academia e o Ipea. Os resultados, por sua vez, são tão significativos quanto os obtidos pelo MJ e reportados no texto anterior. Na sólida avaliação dos autores, os trabalhos produzidos a partir do CEJ/CJF e do DPJ/CNJ foram “extremamente críticos, sinalizando o fracasso institucional do Poder Judiciário em temas importantes para o acesso à justiça”. Ao mesmo tempo, porém, eles salientam que esses estudos são apenas “o primeiro passo do processo decisório que, sem estruturas maduras voltadas ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas judiciárias, não verão concretizados seus principais achados”.

O trabalho seguinte, *A Rede de Pesquisa Empírica em Direito (Reed)*, de Diogo R. Coutinho, Maira Rocha Machado, Beatriz Kira, Paulo Eduardo Alves da Silva, Vitória Oliveira e Alexandre dos Santos Cunha, trata de desenvolvimentos recentes no campo acadêmico que guardam relação direta com a aludida afirmação da pesquisa empírica em direito como linguagem mediadora das mudanças em políticas públicas.

O texto aborda a “trajetória de construção e consolidação institucional” da rede aludida no título. Os resultados são impressionantes. Em pouco mais de cinco anos, a Reed serviu para galvanizar uma nova comunidade epistêmica, que se utiliza de teorias e métodos das ciências sociais para produzir conhecimento novo em temas jurídicos. Esse processo ganha densidade a partir de elementos como encontros, publicações e cursos. Em 2017, o Encontro de Pesquisa Empírica em Direito (Eped), principal evento realizado pela Reed, somou “33 Grupos de Trabalho (GTs)” e reuniu “mais de quatrocentos pesquisadores e pesquisadoras”.

É certo que os interesses pela pesquisa empírica em direito são anteriores a projetos como o Pensando o Direito, a instituições como o CEJ/CJF e o DPJ/CNJ e ao grupo formado no Ipea. A pesquisa empírica em direito nasce estimulada pela convergência de múltiplos vetores, que incluem desde a crise e a reforma do ensino jurídico até a globalização e o intercâmbio com tradições norte-americanas.¹ Seja como for, é válido perguntar se a pesquisa empírica em direito teria sido capaz de ganhar *momentum* sem explorar tais conexões com o campo do poder estatal, ainda que, por diversas razões, isso possa se mostrar problemático;² e tensões discutidas acima). Para os autores do texto, por exemplo, o apoio do Ipea teria sido “decisivo (...) para a constituição e a sustentabilidade da Reed”, pois “permitiu que a rede, em seu momento formativo, pudesse contar com um ‘nó’ capaz de articular seus membros e pesquisadores (...) e financiar parte de suas atividades”.

O artigo seguinte, *Pensando o Direito em sala de aula: reflexões sobre os usos de pesquisas empíricas para ensino na graduação em direito*, de Bruna Angotti e Sabrina Durigon Marques, registra uma dimensão pouco debatida do aludido *momentum* da pesquisa empírica em direito e da nova relação entre ciência e política que ele ajuda a inaugurar.

O trabalho é formulado a partir da experiência docente das autoras, as quais revelam dois usos relevantes para a pesquisa empírica em direito em seus cursos.

O primeiro uso é voltado a estimular a atitude crítica em sala de aula, reduzindo a distância simbólica entre os estudantes e os “doutrinadores, juízes e legisladores”, dos quais, segundo o formalismo e o positivismo que ainda dominam a cena no Brasil, emanaria o direito de maneira incontestada. Analisando pesquisas empíricas em direito, estudantes despertam para “as falhas e os equívocos que ocorrem na elaboração das leis”, a apropriação autoritária de instituições, como o “livre convencimento do juiz”, e os vieses cognitivos e ideológicos presentes na “doutrina”.

O segundo uso é voltado a transformar os estudantes em sujeitos ativos da produção de conhecimento jurídico, mediante o envolvimento em projetos de pesquisa ou a realização de leituras críticas de material existente, com a identificação de lacunas e a proposição de abordagens alternativas.

1. SÁ E SILVA, Fabio. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, p. 24, 2016.

2. SARAT, Austin; SILBEY, Susan S. The pull of the policy audience. *Law and Policy*, v. 10, n. 2-3, p. 97-166, 1988.

Com base nessa e em outras possibilidades, as autoras concluem serem “as pesquisas empíricas em direito fundamentais para que o direito se reinvente, se transforme e se aproxime cada vez mais da realidade discente”.

O próximo trabalho inaugura uma seção com relatos de pesquisas temáticas executadas no âmbito da parceria entre a SAL/MJ e o Ipea, a propósito do projeto Pensando o Direito.

O primeiro deles, *Entrevistas forenses e reconhecimento pessoal nos processos de criminalização: um diagnóstico brasileiro*, é de autoria de Lilian Milnitsky Stein e Gustavo Noronha de Ávila. Adotando abordagem interdisciplinar – Stein é professora de psicologia e Ávila de direito – os autores levantaram práticas de entrevistas com testemunhos e reconhecimento pessoal nos processos formais de criminalização no Brasil. Trocando em miúdos, eles analisaram como juízes, promotores, defensores públicos, advogados e policiais lidam com a tomada de depoimentos baseados na memória de testemunhas e vítimas, por exemplo, para reconhecer o autor de um crime.

A conclusão é que tais práticas discrepam do que preconiza a moderna psicologia do testemunho, seja na forma – o *show-up*, ou seja, a apresentação de um único sujeito, muitas vezes até por imagens de WhatsApp, para a testemunha –, seja no tempo decorrido entre os fatos e a oitiva – que, quanto maior, mais difícil torna o reconhecimento –, seja ainda nas perguntas – fechadas, sugestivas e sem prévia construção de empatia. Tais resultados permitem questionar se não há muita injustiça sendo cometida pelas agências do sistema de justiça criminal – nas quais o reconhecimento pessoal responde pela grande maioria das condenações –, mas também pensar alternativas, como mudanças na legislação processual penal, voltadas a tornar o quadro brasileiro mais próximo das boas práticas internacionais.

No estudo seguinte, *Mapeando obstáculos de acesso a direitos e serviços por migrantes, apátridas e refugiados no Brasil: desafios de operacionalização da pesquisa e principais resultados*, Liliana Lyra Jubilut relata pesquisa que visava subsidiar a elaboração de políticas públicas para a população referida no título, tendo em vista a intensificação de crises humanitárias e a ampliação dos fluxos migratórios em todo o mundo, com impactos, inclusive, no Brasil.

A acadêmica liderou grupo de “quinze pesquisadores, três colaboradores oficiais e três instituições parceiras”, que produziram pesquisa monumental sobre as condições nas quais migrantes, apátridas e refugiados vinham interagindo com o Estado brasileiro em sede de políticas sociais. Foram coletadas 353 entrevistas em 22 estados e no Distrito Federal, as quais informaram quase 1.000 páginas de produtos finais. Tais entrevistas permitiram mapear fluxos migratórios, o que contribui para que o poder público estruture melhor sua atuação em relação às novas dinâmicas de distribuição territorial de imigrantes no país. Ademais, os dados coletados – percepções – indicam, por exemplo, que “idioma, documentação e trabalho destacam-se entre as dificuldades encontradas” para que essa população possa ter acesso a direitos.

O artigo ainda traz um rico relato das dificuldades enfrentadas pelo grupo, a partir do qual novas gerações têm muito a aprender. Destacam-se aí a definição da abrangência da pesquisa, a dificuldade de manipular instrumentos e conduzir entrevistas com sujeitos tão diversos e em situação de tamanha vulnerabilidade e a produção de documentos aptos a satisfazer as exigências de órgãos controle no contexto de uma pesquisa de logística tão difícil. Mas a conclusão é de que o esforço valeu a pena, e “a tabulação já realizada (...) permite a adoção de políticas públicas e normas adequadas sob o viés dos direitos humanos”.

Já o estudo *Ressonâncias e aplicações da pesquisa Dar à Luz na Sombra*, de autoria de Ana Gabriela Braga e Bruna Angotti, tem como foco exclusivo o *impacto* do trabalho que conduziram, e que versava sobre as difíceis condições para o exercício da maternidade nas prisões brasileiras, as quais impactam não apenas detentas, mas também seus filhos e suas filhas. A pesquisa envolveu diversas técnicas de pesquisa empírica, tais como “observação *in loco*, grupo focal com mulheres presas e entrevistas com especialistas, detentas e gestores”. Como resultado, a pesquisa gerou um total de *trinta propostas* para eliminar ou reduzir as consequências do aprisionamento para a maternidade.

No trabalho, porém, a ênfase das autoras recai sobre os meios pelos quais “a realização da pesquisa, sua publicação e divulgação, somadas a outros elementos conjunturais, foram importantes para fomentar construções legislativas e políticas, e para provocar o debate público com a temática das mulheres encarceradas”. Dois desses meios são intuitivos e envolvem mudanças legislativas e nas ações de indução da política penitenciária desde o governo federal. No primeiro caso, as autoras aludem a projeto de lei recente no qual foram chamadas a colaborar, “uma vez que um dos assessores conhecia a pesquisa”. No segundo caso, elas relatam a participação em *workshop* organizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do MJ, visando à *elaboração de Diretrizes para a Convivência entre Mães e Filhos no Sistema Prisional*. Os resultados da pesquisa, dizem as autoras, foram compartilhados no evento e contemplados no documento de política ali produzido.

Há, porém, dois outros meios que podem soar novos – e fascinantes. O primeiro é o da produção e da difusão audiovisual, que deu ensejo a diversos materiais a partir dos quais tem sido possível fomentar o tratamento do tema pela mídia, sendo que uma das entrevistas chegou a ser utilizada em questão de exame vestibular. O segundo é o da litigância estratégica, com a utilização de dados da pesquisa em *habeas corpus* coletivo que visa obter o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade no tratamento de mulheres-mães nas prisões. Em suma, a conclusão possível é de que pesquisas empíricas em direito podem ter papel fundamental na reprodução democrática da vida nacional, sendo úteis “não apenas para quem as contratou (...), mas também para outros atores capazes de levar adiante as sugestões apresentadas”.

O próximo trabalho, *A política de privatização das prisões brasileiras*, de Christiane Russomano Freire, esboça reflexão sobre os resultados de uma pesquisa que buscou compreender os *serviços prisionais* em diversos estados da Federação.³

A pesquisa utilizou métodos mistos, com *survey* nacional sendo acompanhado de análise de documentos, entrevistas e observação. Ao longo da pesquisa, ganharam saliência as diferenças nas práticas adotadas em unidades “privatizadas”, em relação àquelas mantidas exclusivamente pelo Estado.⁴

O artigo aborda esse problema de duas maneiras distintas. Por um lado, ele ajuda a dimensionar o problema identificando as suas raízes sociais, econômicas, políticas e culturais. Para a autora, “a ineficácia estatal, para controlar a violência no interior do sistema penitenciário nacional, aparece hoje como ingrediente primordial, tanto para legitimar os mais bárbaros atos de violação aos direitos dos sujeitos encarcerados quanto os interesses privatistas”.

3. A autora, especificamente, coordenou pesquisa nos Estados de Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Outras equipes foram responsáveis por outras áreas do país, havendo preocupação com o uso de metodologias consistentes entre si, a fim de que fosse possível alcançar um diagnóstico nacional.

4. A expressão “privatização” é utilizada aqui como gênero, do qual seriam espécies modalidades como cogestão (gestão compartilhada com organização da sociedade civil), parcerias público-privadas (PPPs), ou gestão totalmente privada.

Por outro lado, o estudo antecipa algumas consequências dos aludidos processos de “privatização” no que se refere à “qualidade dos serviços prestados, dos efeitos produzidos na categoria dos servidores penitenciários e das experiências estaduais em perspectiva comparada”. Nesse aspecto, as considerações da autora são apenas hipotéticas – e não falta quem diga que um dos principais indicadores de qualidade das pesquisas empíricas está em sua capacidade de suscitar novas hipóteses e áreas de investigação –, mas parecem apontar para o caráter ilusório e ilusionista de soluções privatizantes, frente à complexidade e à magnitude do problema prisional brasileiro.

Por fim, o artigo *Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros* é escrito por Luís Felipe Zilli e reporta os resultados de pesquisa que visava compreender *como e por que policiais matam e morrem tanto no Brasil*.⁵

A pesquisa levou à construção de uma base de dados com “659 registros de ocorrências policiais confeccionados entre 2009 e 2014, e que trataram da morte violenta de policiais ou de mortes decorrentes de intervenções policiais”. O olhar para essa base, por sua vez, visava “não apenas dimensionar mais precisamente tais fenômenos, mas também conhecer (...) os contextos institucionais, legais, situacionais, criminais e sociais que caracterizam tais episódios de interação violenta entre profissionais de segurança pública e cidadãos (não policiais).

De posse desse precioso material, o autor conclui que “as mortes decorrentes de intervenções policiais envolvem agentes em escala normal de serviço, em ocorrências que chegam a eles de maneira repentina”. Em geral, tais homicídios “são cometidos por policiais lotados em unidades de área, fora do território de favelas e envolvidos em confrontos letais no ‘varejo’ das ocorrências cotidianas”. Por outro lado, esses mesmos agentes “morrem durante seus horários de folga ou realizando outras atividades remuneradas que não as tipicamente policiais. Morrem ao tentar intervir em crimes em andamento (...), durante a realização de ‘bicos’ como seguranças privados, em brigas pessoais ou reagindo a tentativas de assaltos”.

Em suma, os processos e as pesquisas documentados nesta edição do Bapi não são perfeitos – aliás, em cada um desses artigos sobram críticas e problematizações –, mas não há como negar que contribuíram para atribuir à formulação de políticas públicas de justiça e segurança um maior grau de *legitimidade e efetividade*. Essa tarefa jamais será fácil, mas talvez fique apenas mais difícil se forem queimadas as pontes que hoje ainda conectam o conhecimento técnico-científico e crítico ao exercício do poder político.

5. Como no caso de Christiane Freire, Zilli participou de um estudo baseado em “rede” formada por três equipes, cada uma das quais deveria promover o levantamento de dados em uma dada região do país. Zilli atuou em Minas Gerais, Pernambuco e Goiás.

1 INTRODUÇÃO

A partir da metade dos anos 2000, diversos projetos foram estruturados para viabilizar a realização de estudos sobre o “direito em ação” (compreendido, no jargão da sociologia do direito, como o antípoda do chamado “direito dos livros”), ora para identificar gargalos que impedem ou retardam a implementação de normas existentes, ora para avaliar criticamente a efetividade de tais normas e a viabilidade de alterá-las (mediante a aprovação de novas leis, pelo parlamento) ou ajustá-las (mediante expedientes de regulamentação, como decretos ou portarias).

Alguns desses projetos ganharam considerável visibilidade, como é o caso do Pensando o Direito, da depois extinta Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), executado, nos últimos cinco anos, em parceria com o Ipea. Lançado em 2007, o Pensando o Direito financiou mais de cinquenta pesquisas no país, além de ter apoiado diversos eventos acadêmicos e promovido várias atividades de intercâmbio com especialistas internacionais.

Essa tendência não esteve confinada à SAL/MJ e ao Executivo Federal. Projetos similares foram executados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)³ e pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ),⁴ no próprio MJ, além do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),⁵ órgão de cúpula do sistema de justiça. Em texto anterior que considerou apenas a SAL/MJ, o Ipea e o CNJ, estimou-se que, entre 2007 e 2014, a pesquisa empírica em direito (PED) no contexto da formulação de políticas públicas federais movimentou um total de R\$ 23,5 milhões (Silva, 2016). Tais iniciativas contaram, às vezes, com o envolvimento de agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação no Brasil, notadamente Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).⁶

Este artigo visa reconstruir a trajetória de tais projetos, como subsídio para uma reflexão mais estrutural sobre a relação mutuamente constitutiva entre ciência, política e PED na última década. Em outras palavras, trata-se de um esforço para situar a PED em meio a estratégias para a reconfiguração dos processos de governo nos governos Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

1. Este título é inspirado no trabalho de Loussia P. M. Felix (2001) que, no início dos anos 2000, compreendeu a elaboração de novas diretrizes curriculares para os cursos de direito como parte de um processo de “reinvenção” do qual teria decorrido apenas uma “primeira década”. À semelhança de Felix, entendo que o fenômeno analisado neste artigo e registrado neste boletim tem natureza processual. Ao contrário dela, porém, tenho dúvidas sobre qual será o futuro do fenômeno aqui tratado e se nele podemos vislumbrar novas décadas à frente.

2. Professor assistente de estudos internacionais e professor *wick cary* de estudos brasileiros na Universidade de Oklahoma. Atuou como técnico de planejamento e pesquisa no Ipea de 2009 a 2017 (atualmente está licenciado), participando de parcerias técnicas entre este órgão e o Ministério da Justiça (MJ) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de ter sido coordenador-geral no Departamento Penitenciário Nacional do MJ de 2004 a 2006, período no qual foram gestados, no âmbito do MJ, projetos relevantes para a promoção da PED no país.

3. O projeto é denominado Pensando a Segurança e, entre 2011 e 2015, financiou nove estudos. Para informações e acesso aos relatórios, quando disponíveis, ver: <<https://goo.gl/EqZqkW>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

4. O projeto era denominado Pensado a Justiça e, entre 2011 e 2015, financiou nove estudos. Os relatórios não estão disponíveis de maneira organizada no sítio do MJ.

5. Ver, a propósito do CNJ, o texto *Políticas judiciárias baseadas em evidências: o papel do fomento e da pesquisa para a efetividade do acesso à justiça*, de Janaina Penalva, Fernanda Paixão, Neide de Sordi e Santiago Varela, que integra este boletim.

6. *Idem*.

Como em outras produções recentes,⁷ este trabalho tem caráter de pesquisa e memória. Por um lado, está baseado em análises sistemáticas de fontes, sobretudo secundárias, as quais ajudam a balizar a compreensão do seu objeto. Por outro, também incorpora dados da experiência pessoal do autor que, em diversas posições na fronteira entre governo e academia, mas em especial como quadro técnico do Ipea, acompanhou, analisou e, em alguns casos, participou de episódios relevantes na conformação desse mesmo objeto.

Este artigo está estruturado em quatro breves seções, além desta introdução. A seção 2 sintetiza o que se compreende por PED. As seções 3 e 4 exploram elementos que estiveram presentes no acolhimento e na promoção da PED como prática mediadora da formulação de políticas públicas de justiça e segurança, e que revelam relações de conflito e cooperação entre acadêmicos, quadros burocráticos e altos dirigentes governamentais. A seção 4 reflete sobre o momento mais atual, no qual tais relações vêm sendo profundamente redesenhadas.

2 O QUE CHAMAMOS PED?

Em seu uso mais corrente – linguagem “nativa” dos sujeitos engajados nesta prática –, PED remete a uma maneira de apreender o direito que passa, de alguma maneira, pela coleta e pela análise sistemáticas de dados da realidade (social, política, cultural, econômica, institucional etc.). Em princípio, portanto, a definição tem caráter “metodológico”. Qualifica-se como PED todo processo cognitivo informado ou mediado por instrumentos ou técnicas como os de *survey*, entrevistas em profundidade, observação direta ou participante etc.⁸

Decisões metodológicas, porém, são sempre baseadas em pressupostos epistemológicos. Há diferentes razões, assim como diferentes objetivos a partir dos quais alguém entende ser válido e adequado apreender o direito de uma ou de outra maneira. E como a ciência é uma prática social, tais pressupostos não podem residir apenas na consciência individual de cada pesquisador, mas devem ser minimamente compartilhados por comunidades (Kuhn, 1970). A formação desses consensos – sempre contingentes e passíveis de mudança –, por sua vez, é mediada por fatores sociais, políticos, econômicos, culturais etc. (Kuhn, 1970; Santos, 1989).

Em relação à PED, texto anterior (Silva, 2016) identifica cinco desses vetores. São eles:

- *a exaustão do positivismo jurídico*, ou seja, de uma maneira por décadas hegemônica de compreensão do direito – em especial nas faculdades de direito – como ordem normativa autônoma e neutra, e não como prática social, que informa e é informada por fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e institucionais;
- *a reforma do ensino jurídico*, que atribuiu legitimidade a outras formas de “saber direito”, impulsionando o diálogo entre a chamada “dogmática jurídica” e as ciências sociais e as humanidades, assim como entre a “teoria” e a “prática”;
- *o advento da democracia e a apropriação do direito por outros atores acadêmicos e sociais*, ou seja, o fato de que o direito e o sistema de justiça passam a despertar o interesse de diversos outros atores, na academia e na sociedade, para os quais é fundamental conhecer os efeitos concretos da ordem jurídica;

7. Ver, em especial, Silva (2016; 2017).

8. Nesse sentido, pode haver confusão com o tratamento do tema nos Estados Unidos, onde a principal sociedade científica constituída em torno de “estudos empíricos em direito”, a Society for Empirical Legal Studies (Sels), baseada na Escola de Direito da Universidade de Cornell, costuma atrair pesquisadores com abordagem mais quantitativa. A Law and Society Association (LSA) e a noção de pesquisa sociojurídica parecem se aproximar mais do que se faz no Brasil a título de PED, embora também não seja possível estabelecer plena identidade entre LSA e PED.

- *a globalização*, que colocou o Brasil em contato com outras tradições de estudo e aplicação do direito, muitas das quais fazem uso recorrente de teorias e métodos das ciências sociais e voltam-se, mais uma vez, para o *law in action*, e não para o *law in books*;
- *o chamado das políticas públicas*, vale dizer, um conjunto de oportunidades e incentivos vindos do Estado e conectados com esforços de formulação ou aperfeiçoamento de políticas públicas em temas e dimensões variados.

Os limites deste trabalho naturalmente não permitem a análise de cada um desses vetores – quando muito permitem trazer elementos para se compreender o último.⁹ Somados, porém, eles apontam para uma forma de apreender do direito que:

- não o confunde com leis ou textos;
- interessa-se pelos processos sociais, econômicos, políticos, culturais e institucionais a partir dos quais tais leis ou textos são produzidos ou aplicados;
- preocupa-se com a mensuração dos resultados que o “direito”, agora entendido como prática social, produz no seu próprio entorno.

Essa nova forma de apreender o direito, por sua vez, tem relevância para debates acadêmicos, mas também para disputas políticas e decisões gerenciais, como as próximas seções cuidam de explicitar.

3 PED, ACADEMIA E POLÍTICA

Projetos como o Pensando o Direito ganham forma em meados dos anos 2000, como produto da conjugação de dois fatores. Por um lado, um impulso – ainda que limitado e resistido – por reformas na justiça e na segurança pública. Por outro lado, uma conexão original entre os quadros burocráticos à frente dessas reformas e uma parcela da academia.

O impulso de reformas está ligado ao relativo fortalecimento do papel do Executivo nas áreas de justiça e segurança pública. Seja por conta da popularidade do ex-presidente Lula, seja por conta da reputação profissional e da estabilidade no cargo¹⁰ do então ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, o Executivo passou a dispor de inédito poder de agenda nessas áreas.

Esse poder, todavia, nunca foi absoluto. Reformas na justiça e na segurança pública afetam diversas corporações e grupos de interesse, sendo, por isso, de elevado potencial conflitivo.

Tais resistências foram enfrentadas mediante diversos expedientes político-administrativos. Um deles foi a delimitação do escopo do que se pretendia alterar, o que permite atribuir natureza limitada de tal impulso de mudanças.¹¹ Na reforma do Judiciário, por exemplo, a prioridade recaiu sobre a criação do CNJ, configurado, ademais, como um “controle de cúpula”, e não exatamente de “controle externo” do Judiciário, como pretendiam setores do Partido dos Trabalhadores (PT). No sistema penitenciário, para igual frustração de muitos, a prioridade recaiu sobre a construção de presídios federais destinados a abrigar as lideranças de facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), havendo bem menos investimento em

9. Para mais detalhes, ver Silva (2016).

10. O governo FHC teve dez ministros da Justiça em um período de oito anos. Foram eles: Nelson Jobim; Milton Seligman; Iris Rezende; José de Jesus Filho; Renan Calheiros; José Carlos Dias; José Gregori; Aloysio Nunes; Miguel Reale Júnior; e Paulo de Tarso Ramos Ribeiro. Já Thomaz Bastos permaneceu os oito anos do primeiro governo Lula.

11. Quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 45, que consubstanciou a chamada “reforma do Judiciário”, por exemplo, o então secretário Sérgio Renault publicou texto intitulado nada mais, nada menos, que *A Reforma Possível*.

alternativas ao encarceramento, e no chamado “tratamento penitenciário”, ou seja, políticas de saúde, educação e assistência às pessoas privadas de liberdade.

Outro expediente foi, porém, a celebração de original aliança entre governo e academia.

A qualificação de “original” é apropriada porque, a bem da verdade, a essa altura já estava estabelecido um circuito de legitimação recíproca entre o campo jurídico e as políticas públicas de justiça e segurança. Tal circuito operava pela presença, no aparelho do Estado, dos chamados “juristas”¹² – indivíduos cujas carreiras combinavam o exercício da advocacia e a ocupação de posições acadêmicas em tradicionais faculdades de direito, e que se apoiavam nessa poderosa combinação de capital familiar, político e cultural para “falar sobre o direito” com presunção de autoridade (Bourdieu, 1977; 1994; 2014; Bourdieu e Wacquant, 1992; Almeida, 2014; Engelmman, 2006).

A aliança que agora emergia entre quadros burocráticos e academia visava, em alguma medida, suplantando esse circuito, entendendo que ele limitava algumas das expectativas de transformação representadas pela eleição do ex-presidente Lula.¹³ Trazendo para os processos de política pública dados da realidade – social, política, econômica, cultural –, os novos quadros burocráticos apostavam que seria possível tirar agentes públicos da zona de conforto a partir da qual prescrevem soluções de políticas públicas, balizadas, até então, pelas categorias abstratas emergentes das “doutrinas” dos “juristas”.

Claro que tal passagem deveria ser feita com cuidado – e o início do projeto Pensando o Direito foi, nesse aspecto, um exemplo revelador. O objetivo do projeto era trazer uma abordagem acadêmica nova e mais crítica para o âmbito do processo legislativo, em contraposição às práticas congressuais de formar “comissões de juristas” e solicitar “pareceres”. O ministério passou, assim, a encomendar a grupos acadêmicos estudos em temas de interesse do governo, havendo explícita preferência para propostas com abordagem empírica. Mas a implementação dessa solução foi cercada de diversos cuidados e, mesmo assim, ainda rendeu alguns problemas.¹⁴

Em primeiro lugar, ela foi apoiada em cooperação internacional, agregando a parceria – e a legitimidade – do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Além disso, seus mecanismos de seleção ganharam desenho meritocrático, com chamada pública e atribuição de escores para variáveis como o currículo do proponente e a qualidade e a viabilidade do projeto. O prestígio das universidades também veio a ser estrategicamente mobilizado. Formalmente, as parcerias só podiam ser celebradas com o endosso de tais instituições, o que se traduzia na exigência de deliberações de colegiados e cartas de diretores ou reitores “aprovar” a submissão da proposta ao MJ e ao Pnud. E, a despeito disso tudo, os primeiros selecionados não fugiam radicalmente ao perfil de “juristas”, detendo, portanto, autoridade reconhecida por seus pares para “falarem sobre o direito”.¹⁵

12. Essa presença dava-se tanto na ocupação de cargos quanto no assessoramento, formal ou informal, quando da formulação de atos normativos e projetos de lei.

13. Outro circuito, igualmente poderoso, dava-se entre quadros burocráticos e elites profissionais, tais como advogados, juizes e promotores de renome, ou dirigentes de cúpula de organizações da segurança pública (polícias).

14. Notadamente, a Advocacia-Geral da União (AGU) reclamou jurisdição exclusiva sobre a produção de conhecimento “em direito” no aparelho do Estado. A questão foi arbitrada pelo ministro-chefe da AGU que, após tratativas com o ministro Thomaz Bastos, entendeu que as pesquisas pretendidas com o projeto não representavam qualquer ameaça às prerrogativas das carreiras da AGU.

15. Em outras áreas do próprio MJ, a passagem não foi tão suave. Na SRJ, a coleta, a análise e a disseminação de dados sobre a justiça – os primeiros “diagnósticos” sobre as agências que compõem esse setor – foram marcadas por forte reação de tribunais e entidades associativas, sobretudo de juizes e promotores. O perfil das contribuições que emergiam nesta área era também bem mais dissonante dos “juristas” do que nas iniciativas da SAL. Uma das principais colaboradoras do ministério, à época, na produção desses diagnósticos, foi a cientista política e professora da Universidade de São Paulo (USP), Maria Tereza Sadek. A SRJ usou alguns expedientes semelhantes aos da SAL, tais como a parceria com o Pnud, mas a principal sustentação para essas iniciativas veio do respaldo político do ministro e do próprio presidente Lula que, certa vez, declarou ser necessário “abrir a caixa preta do Judiciário”. Mais tarde os “diagnósticos” foram assumidos pela cúpula das agências de justiça.

Aos poucos, afinal, os circuitos anteriores foram sendo suplantados e essa nova e original aliança foi se afirmando. Mas ainda havia detalhes importantes a acertar.

4 PESQUISA PARA QUÊ?

Se, em função da nova e original aliança entre quadros burocráticos e academia descrita acima, a PED passou a fazer parte da “caixa de ferramentas” das políticas públicas de justiça e segurança no Brasil, isso não quer dizer que sempre tenha havido pleno alinhamento entre tais agentes. Ao contrário, no cotidiano da produção da PED nas políticas públicas, a relação entre eles mostrou-se permeada de tensões.

A mais comum dizia respeito aos objetivos que cada um deles atribuía à PED. Os acadêmicos mostravam-se mais interessados na produção de conhecimento novo – teórica, empírica e epistemologicamente –, a partir da qual pretendiam melhorar suas posições nas lutas disciplinares de que participavam. Para burocratas, o mais importante era que tais pesquisas respondessem a questões práticas e sinalizassem para alternativas de políticas públicas passíveis de serem encampadas e promovidas no interior do Estado.¹⁶

Essas tensões tiveram seu preço. Às vezes, desentendimentos entre acadêmicos e burocratas em relação ao escopo e à condução das pesquisas tornaram-se incontornáveis, gerando impasses e atrasos quanto à aprovação dos relatórios finais. Outras vezes, grupos acadêmicos simplesmente desistiram de seguir trabalhando nesses moldes – nos quais, entendiam, a pesquisa fica muito limitada pelas premências e pelas expectativas dos financiadores – e não mais figuraram em parcerias com órgãos públicos como o MJ.

Novo ponto de equilíbrio, porém, foi sendo alcançado – e duas mudanças foram importantes para tanto.

A primeira deu-se nas capacidades de pesquisa e análise de informação detidas pelos órgãos públicos. No Executivo, a partir de concurso inovador em 2009, o Ipea fortaleceu seu corpo de técnicos com atuação em temas de justiça e segurança. No CNJ – órgão de controle e de cúpula do Judiciário –, foi estabelecido um Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), com estrutura enxuta de cargos, mas que permitiu fixar um quadro relativamente estável de pesquisadores. Tais equipes técnicas elevaram a qualidade do diálogo com a comunidade científica, reduzindo assimetrias de linguagem e tornando os projetos mais densos, tanto em seus aspectos teórico-metodológicos quanto em seus aspectos práticos.¹⁷

A segunda mudança – e não menos relevante – foi a descoberta, por parte dos acadêmicos envolvidos em tais projetos de pesquisa, das talvez inigualáveis possibilidades de coleta e produção de dados que eles proporcionavam. A possibilidade de trabalho em rede e o apoio institucional de órgãos como o MJ, o CNJ e o próprio Ipea na coleta de dados permitiram a formação de grandes bancos de dados,¹⁸ cujo potencial para a produção de conhecimento inovador era potencialmente muito maior que a dos estudos de caso localizados que, até então, constituíam o padrão de excelência dos estudos empíricos em direito.¹⁹

16. Essa descrição é genérica e talvez idealista, sendo possível atribuir outros interesses, quer a acadêmicos, quer a burocratas, em sua relação com a PED.

17. Isso não quer dizer que as pesquisas empíricas tenham tido maior impacto, mas apenas mais consistência e utilidade potencial para o aprimoramento das políticas públicas.

18. O primeiro exemplo dessa modalidade de pesquisa foi gerado pela parceria entre Ipea e CNJ para diagnóstico dos processos de execução fiscal federal e publicado como Cunha *et al.* (2011) e Cunha, Klin e Pessoa (2011).

19. Não se recusa, aqui, o potencial descritivo e explicativo de estudos de caso, tampouco se advoga pelo uso exclusivo de pesquisas quantitativas que, por exemplo, são baseadas em seleção aleatória e métodos econométricos. O ponto é, apenas, de que, para a formulação de políticas públicas federais, é limitado e arriscado contar com dados oriundos de poucos casos, tendo em vista, especialmente, o viés de seleção desses casos, que, não raro, tendem a privilegiar grandes centros urbanos do Sudeste.

Recomposto e fortalecido, o elo entre burocracia e academia – agora mediado por centros produtores de conhecimento abrigados dentro do próprio Estado – passou a produzir efeitos um pouco mais sistêmicos.

Por um lado, isso ocorreu pelo fortalecimento da comunidade de PED, agora vista como um ativo nacional para iniciativas de reforma da justiça e da segurança. Órgãos como o MJ, o Ipea e o CNJ passaram a apoiar ou realizar diretamente atividades de intercâmbio e capacitação, como encontros, *workshops* e minicursos; a recém-constituída Rede de Estudos Empíricos em Direito (Reed) tornou-se um dos principais estuários dessas parcerias. Por outro lado, isso envolveu a abertura de outros setores do Estado e do sistema de justiça para o campo da PED. A cada ano, multiplicava-se o número de instituições e agentes que batiam à porta daqueles órgãos com propostas de pesquisas e até mesmo com a oferta de recursos para os editais.

Claro que, muitas vezes, tais pleitos tinham como intenção impulsionar agendas de reforma já previamente delineadas. Outras vezes, tais agendas eram movidas mais por interesses corporativos que por preocupações com a melhoria dos serviços públicos – razão pela qual muitas delas jamais foram além de tratativas preliminares. Mas não deixa de ser interessante perceber o surgimento desse “desejo por ser pesquisado”, na medida em que estudos empíricos em direito começam a afirmar-se como elemento mediador das mudanças em políticas públicas nas áreas de justiça e segurança pública.

5 DESAFIOS ATUAIS

Não por acaso, é a fragilização dessa condição duramente conquistada pela PED que vai impor os seus maiores desafios atuais.

Esse processo está atrelado a dois fatores.

O primeiro é a incapacidade das instituições de darem vazão ao potencial crítico dos resultados gerados pelas pesquisas.

No caso do Executivo – e do MJ, em particular –, isso resulta da posição mais periférica a que foram relegadas as questões da justiça e da segurança pública na agenda das políticas públicas, em especial a partir do primeiro governo Dilma. Embora problemas antigos tenham se agravado e novos tenham surgido, o país só voltou a experimentar novas reformas nessas áreas no ano de 2018.²⁰

No caso do sistema de Justiça – e tendo como exemplo o CNJ –, resulta tanto de problemas institucionais²¹ quanto de limitações conjunturais semelhantes às vivenciadas no Executivo: presidentes com pouca liderança ou com posição mais voltada para a defesa do *status quo* do que para a promoção de reformas. O próprio CNJ, nesse sentido, poderia ser repensado. O atrelamento do órgão à cúpula da justiça e o excessivo poder do(a) presidente(a) do conselho em detrimento dos(as) conselheiros(as) têm se mostrado como fatores de limitação da função planejadora da justiça que os reformistas de 2003 esperavam ver realizada pelo órgão.

O conseqüente descompasso entre produção de conhecimento e ação política prejudica sobremaneira o sentido da pesquisa aplicada, pois, com o passar do tempo, os dados podem ficar

20. A menção é à criação do Ministério da Segurança Pública (MSP) e de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp), medidas, porém, que foram criticadas pela forma açodada como foram adotadas e por sua conjunção com uma intervenção federal-militar nas forças de segurança pública do Rio de Janeiro.

21. A presidência do conselho é ocupada pelo presidente do STF, sendo trocada a cada dois anos e ficando diluída em meio a outros compromissos típicos de um chefe de poder da República.

“velhos” e os problemas podem “mudar”. Nesses cenários, se as pesquisas não tiverem sido feitas com grande ambição teórica, resta-lhes pouco a oferecer de “novo”. Tornam-se, por isso, pouco interessantes para os acadêmicos.

Mas o segundo – e talvez o mais importante – fator é ruptura do consenso político que permitiu e embasou os investimentos governamentais na PED.

O escopo deste artigo não permite examinar esse processo em maior profundidade, sendo certo, ainda, que ele parece não estar limitado ao Brasil, mas se manifesta, também, nos Estados Unidos e em diversos países europeus. O fato é que pautas alinhadas à defesa dos direitos humanos – por exemplo, de migrantes, presos e suspeitos, como o caso de pesquisas retratadas neste boletim – têm sido minadas por iniciativas levadas a cabo nos Três Poderes. Há, por isso, sensível redução – quando não inviabilização completa – do *policy space* para reformas em áreas cruciais da justiça e da segurança.

Isso não significa dizer que não continuem a existir problemas para cujo enfrentamento a PED possa oferecer boas respostas ou ao menos contribuições iniciais. A questão é saber até que ponto o advento de uma agenda visivelmente mais regressiva é capaz de motivar acadêmicos que, em sua maioria, desacreditam dessa agenda e de suas soluções. Nesse sentido, talvez caiba aos órgãos de Estado – como o Ipea e o DPJ/CNJ – uma tarefa ainda mais cirúrgica e complexa: preservar o espaço da racionalidade e do convencimento nos processos de governo, reforçando a importância de evidências e escrutínio crítico de soluções de política pública que constituíram e informaram a relação entre a PED e a política.²²

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 77-95, 2014.

BOURDIEU, Pierre. The force of law: toward a sociology of the juridical field. **Hastings Law Journal**, v. 38, p. 805-853, 1977.

_____. Rethinking the State: genesis and structure of the bureaucratic field. **Sociological Theory**, v. 12, n. 1, p. 1-18, 1994.

_____. **On the State**: lectures at the College de France, 1989-1992. Cambridge: Polity, 2014.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

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

22. E, se não fosse o bastante, os próprios intelectuais estão sob a mira dos que comandam ou participam dessa reação. O conhecimento acadêmico-científico é hoje largamente desautorizado nas mídias e redes sociais, em que os debates dão-se pelo grito e por memes e a forma redonda da Terra voltou a ser uma questão. O conhecimento da realidade – social, econômica, política, cultural – já não parece ter a mesma força para iluminar processos de políticas públicas que lhe atribuíam as elites burocráticas em meados dos anos 2000. Quais serão as consequências disso, só o tempo dirá. Uma delas pode ser a desmobilização gradativa das estruturas que, ao longo da última década, permitiram conectar com algum sucesso ciência, política e direito.

CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA; Olívia Alves Gomes. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Ipea, 2011.

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

FELIX, Loussia P. M. Da reinvenção do ensino jurídico: considerações sobre a primeira década. *In: OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL*. (Org.). Conselho Federal. Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB. **Um retrato dos cursos jurídicos**. 1. ed. Brasília: OAB, 2001. (OAB Recomenda, n. 1).

KUHN, Thomas S. **The structure of scientific revolutions**. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciencias**. 1. ed. Porto: Afrontamento, 1987.

SILVA, Fabio de Sá e. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p. 24-53, 2016.

_____. Barcos contra a corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 11, p. 17-27, 2017.

DEZ ANOS DO PROJETO PENSANDO O DIREITO

Sabrina Durigon Marques¹
Marivaldo de Castro Pereira²
Gabriel Carvalho Sampaio³
Ricardo de Lins e Horta⁴

1 INTRODUÇÃO

Os dez anos de existência do projeto Pensando o Direito (2007-2017) merecem uma análise qualitativa a partir da perspectiva institucional do Poder Executivo, mais especificamente do Ministério da Justiça (MJ). Nesses dez anos, o projeto contou com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e, posteriormente, com o apoio técnico do Ipea, parcerias fundamentais para sua implementação.

Concebido com a finalidade de *aproximar a sociedade civil do processo legislativo*, o projeto Pensando o Direito, por meio de pesquisas empíricas, subsidiou a atuação da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do MJ na atividade de acompanhamento legislativo, outrora extremamente importante para a qualidade da produção normativa em nosso país. O projeto proporcionou também a realização de diversos debates públicos, em que a sociedade civil pode contribuir para a construção de marcos legais. Por fim, a vinda de palestrantes estrangeiros ao Brasil permitiu que a pesquisa empírica recebesse contribuições externas tanto com relação ao método quanto com relação ao conteúdo.

Este artigo pretende fazer uma análise do projeto Pensando o Direito, a partir de quatro aspectos relevantes: *i)* participação da sociedade civil no processo legislativo; *ii)* contribuição da pesquisa acadêmica e empírica para a elaboração das políticas públicas; *iii)* internacionalização do projeto; e *iv)* internalização do projeto. Cada aspecto é retratado em uma seção deste trabalho.

2 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO LEGISLATIVO

O projeto Pensando o Direito tinha como um de seus propósitos aproximar a sociedade civil do processo legislativo, até então confinado na burocracia do poder público e nas comissões ditas de altos estudos, ou comissões de juristas legitimadas por um alegado notório saber. Em que pese a qualificação técnica de que são dotados esses grupos, estes em geral não contemplam a diversidade intelectual, de gênero, social e étnica contida em nossa sociedade.

A compreensão da SAL naquele momento inicial era de que ampliar o rol de atores que participam do processo legislativo significaria democratizá-lo, garantindo que mais vozes fossem ouvidas e que a diversidade de raças, gêneros e grupos sociais existentes no Brasil estivesse contemplada.

1. Ex-coordenadora na Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ) (2011-2013), ex-chefa de gabinete e ex-coordenadora do projeto Pensando o Direito (2014-2016).

2. Ex-secretário de assuntos legislativos (2011-2014) e ex-secretário executivo (2015-2016) do MJ.

3. Ex-diretor da SAL/MJ (2011-2013) e ex-secretário de assuntos legislativos do MJ (2014-2016).

4. Ex-chefe de gabinete e ex-coordenador do projeto Pensando o Direito (2013).

Uma das formas de buscar a ampla participação social foi por meio da realização de debates públicos promovidos pela internet por meio do *site* do projeto Pensando o Direito. Foram realizados sete debates públicos no âmbito do projeto, em um modelo que fomentava a discussão entre os próprios internautas sobre o conteúdo dos projetos de lei em tramitação ou de anteprojetos a serem enviados ao Congresso Nacional.

Após o recebimento virtual das contribuições, os conteúdos eram sistematizados de maneira coletiva, com a participação não somente dos servidores da SAL, mas também de técnicos e especialistas no tema, que eram convidados a fim de garantir maior transparência do processo, além de ser uma forma de aproveitar ao máximo cada contribuição.

O primeiro debate, iniciado em 2009, sobre o marco civil da internet, que deu origem à Lei nº 12.965, de 2014, teve como ponto de partida um anteprojeto de lei de autoria do Poder Executivo e foi realizado em duas fases. O debate recebeu mais de mil contribuições, tanto de pessoas físicas quanto de entidades da sociedade civil, e o *site* em que estava hospedado recebeu mais de 60 mil visitas.⁵

Essa metodologia permitiu que nossa “constituição da internet” fosse a primeira norma elaborada mediante um amplo processo de participação direta utilizando a própria internet, processo totalmente pioneiro e marcante para a participação social em nosso país. Anos mais tarde a mesma metodologia seria utilizada para a promoção do debate sobre o texto que daria origem ao decreto de regulamentação do marco civil da internet (Decreto nº 8.771, de 2016).

O sucesso da consulta pública do marco civil da internet fez com que o modelo e a ferramenta tecnológica utilizados pela SAL fossem replicados em outros órgãos públicos e até mesmo em outros poderes, como as ferramentas de participação pela internet e-Cidadania e e-Democracia, ambas mantidas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, respectivamente.

Com a ampla receptividade da sociedade à consulta pública do marco civil da internet,⁶ entre os anos de 2010 e 2015, a SAL realizou outros debates sobre diversos temas de interesse do país, como a portaria sobre regras para classificação indicativa; o anteprojeto de proteção de dados pessoais; o projeto de código de processo civil; o anteprojeto de código comercial; e a proposta do sistema público de ouvidorias e medidas anticorrupção.⁷ Todos temas de grande relevância que impactam direta ou indiretamente nosso cotidiano.

Para além do êxito quantitativo da participação nos debates acima mencionados, o que se buscava era compartilhar com a sociedade a discussão sobre alguns temas de grande relevância social, além de receber as contribuições para melhor adequação do ato normativo em debate. É certo que, mesmo diante da ampla participação obtida com este processo, ainda há muito o que avançar, especialmente para incluir no debate grupos sociais ainda sem acesso à rede mundial de computadores, além de ser necessário reduzir as barreiras existentes para a compreensão de conteúdos técnico-jurídicos, comuns em atos normativos.

Para isso, a SAL elaborou diversos materiais multimídia,⁸ todos utilizando uma linguagem mais simples e clara para facilitar a compreensão da população sobre os temas em debate e, assim, aproximar a sociedade civil do processo legislativo.

5. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/qVvw2F>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

6. Que pode ser conferida em: <<https://goo.gl/ZKNhwJ>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

7. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/CJy9gE>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

8. Disponíveis no canal do YouTube: <<https://goo.gl/opQkWK>>. Acesso em: 8 set. 2017.

Outra forma de participação promovida pela SAL, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República (PR), foi o intercâmbio com estudantes de todo o país, atividade por meio da qual um grupo de estudantes era selecionado para passar duas semanas em Brasília, acompanhando de perto o processo de elaboração normativa e várias etapas do processo legislativo. Para os estudantes, esta foi uma oportunidade única para conhecer de perto os atores envolvidos nestes processos e compreender os bastidores da elaboração legal, experiência que a academia não conseguiria proporcionar e que permite a eles desenvolver uma análise crítica sobre o processo de construção de normas e políticas públicas.

Durante o intercâmbio, os estudantes de graduação e de pós-graduação dos cursos de direito, relações internacionais e ciências políticas participavam de um curso de elaboração normativa e de processo legislativo, além de diversas reuniões nos ministérios, no Congresso Nacional e até no Supremo Tribunal Federal (STF), o que permitia uma visão ampla sobre a relação entre os Três Poderes.

Esse programa teve o condão de apresentar aos estudantes uma perspectiva nem sempre difundida sobre a elaboração normativa. Além de buscar a democratização do processo legislativo, o projeto atraiu diversos estudantes interessados em contribuir com a administração pública. Muitos estudantes que participaram do projeto encantaram-se com a administração pública e, posteriormente, acabaram se tornando servidores públicos.

3 A CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA ACADÊMICA E EMPÍRICA PARA A ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Outra forma de aproximação entre o poder público e a sociedade civil desenvolvida pela SAL foi a promoção de pesquisas acadêmicas como subsídio para a elaboração de políticas públicas ou de normas para o aprimoramento do ordenamento jurídico.

Ainda segundo a tônica de abrir o debate da produção legislativa para além de grupos técnicos governamentais ou comissões de juristas, o projeto buscou o formato dos editais de pesquisa como forma de ampliar a participação e envolver a maior parcela possível da comunidade acadêmica.

As universidades foram atores fundamentais dessa ação de democratização do processo legislativo, funcionando como canais principais de diálogo por onde ventilavam ideias para a inovação de políticas públicas.

Por meio dos editais de seleção, equipes de universidades de todo o Brasil inscreviam-se enviando propostas de projetos de pesquisa acerca de temas predeterminados, geralmente oriundos de demandas do próprio poder público, especialmente temas novos, sobre os quais havia escassa bibliografia e pesquisas realizadas, de temas urgentes para a agenda política nacional e de temas relacionados ao enfrentamento de gargalos identificados na implementação de políticas públicas.

A classificação dos inscritos considerava critérios objetivos, sendo a seleção conduzida por bancas compostas por representantes da SAL e de outros órgãos do governo, do Pnud ou do Ipea.

Após a seleção, o cronograma de atividades e as etapas do projeto eram acordadas entre a equipe de pesquisa e a equipe da SAL, sempre respeitando a autonomia acadêmica, essencial para que o resultado obtido fosse fidedigno. Ao longo da realização do estudo, que, na maioria das vezes, envolvia procedimento de campo e abarcava mais de um estado, eram realizados seminários e oficinas, para que os pesquisadores pudessem apresentar os resultados parciais a especialistas e também a movimentos e organizações sociais, a fim de que esses pudessem contribuir com o avanço da pesquisa, disseminando ainda mais o alcance do projeto. Ao final, e previamente ao lançamento do volume, também eram

realizados debates acerca dos resultados alcançados. O trabalho de pesquisa acadêmica, embora qualificado e minucioso, por vezes se chocava com os escassos prazos de que dispõe a administração pública. Um dos principais desafios era equalizar e gerir os tempos, tão raros para os dois atores.

A duração de cada pesquisa variava entre seis meses e um ano, eventualmente sendo prorrogada, e abarcava pesquisadores de universidades públicas e privadas de todas as regiões do país.

Em 2012 foi feito um levantamento estatístico das pesquisas e, com isso, identificou-se que as equipes que se candidatavam eram, majoritariamente, do eixo Sul-Sudeste. Assim, na reta final do projeto (editais de 2012 a 2015), o desenho dos editais passou a incentivar a participação de equipes das regiões Norte e Nordeste. Em seu balanço final, foram apresentadas por região, durante os dez anos de projeto: dez propostas no Norte, 68 no Nordeste, 46 no Centro-Oeste, 264 no Sudeste e 96 no Sul. Verifica-se a desigualdade regional do Brasil refletida na desproporção de propostas acadêmicas por região, situação que a SAL tentava alterar a cada novo edital.

As temáticas escolhidas para as pesquisas foram as mais variadas. Durante o projeto, foram lançados editais patrocinando pesquisas sobre conflitos fundiários, situação carcerária, processo legislativo, *habeas corpus*, sistema de justiça, migrantes, violência contra a mulher, entre outros temas diretamente relacionados a graves problemas presentes no cotidiano da nossa sociedade.⁹

Foram, ao longo dos dez anos de existência do projeto, quinze processos seletivos; 82 temas propostos; 484 propostas de equipes submetidas à aprovação; 71 parcerias formalizadas; 46 instituições envolvidas; e 61 volumes publicados, todos disponíveis no *site* do Pensando o Direito.

Algumas pesquisas tiveram impacto direto no processo legislativo. Muitas delas foram utilizadas pela SAL como argumento para o processo de convencimento dos parlamentares para o aprimoramento de projetos de lei em tramitação. Outras serviram como base para projetos de lei e emendas apresentados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Todas elas servem como importante material de consulta para a própria academia e também para gestores públicos.¹⁰

O caráter inovador do projeto foi reforçado com o reconhecimento em forma de premiação, em abril de 2011, na 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Não por acaso, devido ao seu sucesso, o projeto Pensando o Direito passou a servir de exemplo a iniciativas semelhantes, como é o caso do Pensando a Segurança Pública, conduzido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), e das pesquisas lançadas na série Diálogos sobre Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ).

Além de viabilizar a produção de conhecimento sobre temas até então pouco tratados na literatura jurídica, o projeto consolidou-se como mecanismo de financiamento de pesquisas em direito aplicadas à produção legislativa, prática ainda pouco comum no Brasil. Sua contribuição para o fortalecimento de uma comunidade de pesquisadores pode ser verificada pelo fato de vários dos envolvidos em pesquisas do projeto terem se engajado, posteriormente, na criação e no fortalecimento da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (Reed).

Destaque-se que o projeto também produziu reflexos na própria universidade, na forma de se fazer pesquisa jurídica no Brasil. Se, nos primeiros editais, as pesquisas resultantes geralmente mapeavam as normas existentes e a jurisprudência sobre um tema, nos últimos editais, as pesquisas

9. Pesquisas disponíveis em: <<https://goo.gl/DNC1ZZ>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

10. Para um balanço dos resultados dos seus primeiros cinco anos de existência, vide Brasil (2013).

eram realizadas com grande sofisticação metodológica, conjugando métodos e técnicas de pesquisa empírica em campo, como *surveys* e entrevistas de agentes públicos e usuários de serviços públicos.¹¹ Essa trajetória de qualificação metodológica resultou de uma escolha deliberada de aproximar as equipes técnicas do projeto na SAL, os pesquisadores selecionados que estavam conduzindo as pesquisas e a nascente Reed. Assim, ao lado do Ipea, a partir de 2013, a SAL passou a apoiar eventos e a divulgar conjuntamente editais e ações junto à Reed.

Outros desafios que valem ser mencionados são as dificuldades, quase sempre encontradas, para que o grupo de pesquisa pudesse ter acesso aos documentos, aos relatórios e aos materiais em geral produzidos pelo próprio poder público. Muitas vezes esse material era subsídio fundamental para a produção de relatórios pela equipe de pesquisa. Contudo, muitos setores da administração ainda sofrem com uma retrógrada mentalidade que reluta em compreender que documentos públicos devem ser de amplo acesso público. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) contribuiu para que esse canal fosse facilitado. Contudo, conforme salientado pelos próprios pesquisadores em diversas ocasiões, esse processo de abertura das informações públicas ainda tem muito que avançar.

4 INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROJETO

Ao lado desse crescente sucesso do projeto, constatou-se que uma das formas de acelerar o processo de qualificação da pesquisa aplicada seria buscar sua internacionalização. A utilização de estratégias e métodos das ciências sociais na pesquisa jurídica já se encontrava consolidada no exterior. Entre numerosos exemplos encontra-se a Law and Society Association (LSA), que desde a década de 1960 congrega juristas e cientistas sociais dedicados à investigação do “direito em ação” como prática, para além dos textos jurídicos da doutrina ou da jurisprudência. Além disso, alguns expoentes da pesquisa jurídica no exterior, embora já tivessem uma boa rede de contatos na academia, ainda não haviam se envolvido diretamente na produção do projeto Pensando o Direito.

Com a parceria entre a SAL e o Ipea, este instrumento de internacionalização tornou-se disponível, por meio do Programa de Cooperação Internacional (Procin), instituído pela Portaria Ipea nº 339, de 2010.

A ideia, naquele momento, era aproximar pesquisadores engajados no Pensando o Direito com a discussão internacional pertinente ao seu trabalho. Para tanto, em diálogos entre a SAL, o Ipea e os demais parceiros do projeto, chegaram-se a nomes de convidados que tratariam de temas diretamente ligados às pesquisas em curso.

Assim, entre setembro de 2013 e novembro de 2014, foram realizados diversos ciclos de conferências, oficinas e encontros entre os pesquisadores convidados e os pesquisadores do projeto Pensando o Direito, além de equipes de técnicos do governo. Visava-se aproximar a discussão acadêmica internacional não só das investigações em curso, como também das discussões práticas dos integrantes da administração pública federal.

As atividades foram iniciadas em setembro de 2013, com a vinda de Wim Voermans, professor holandês de direito constitucional e especialista em técnica legislativa, com atividades focadas na produção legislativa baseada em evidências científicas. Em novembro do mesmo ano, Laura Beth Nielsen aportou a discussão sobre metodologia de pesquisa empírica em direito, bem como apresentou resultados de pesquisa sobre discriminação contra a mulher no mercado de trabalho.

11. Para um levantamento de como as pesquisas passaram a gradualmente adotar e combinar mais frequentemente métodos e técnicas de pesquisa empírica, bem como de propostas normativas diretamente ou indiretamente oriundas do projeto, vide Horta, Almeida e Chilvarquer (2014).

Em novembro de 2014, o projeto realizou três ciclos de conferências internacionais. Raúl Zaffaroni, ministro da Suprema Corte argentina e um dos maiores nomes na discussão de tendências penais no mundo e na América Latina tratou da temática *Juventude Negra Brasileira: homicídios e encarceramento*. Em seguida, Raymond H. C. Bull, professor emérito da Universidade de Leicester, e Roy S. Malpass, professor do Departamento de Psicologia da Universidade do Texas, trouxeram elementos da pesquisa de ponta na psicologia do testemunho e do reconhecimento para a discussão sobre os procedimentos penais. Por fim, ainda no mesmo mês, no âmbito do ciclo de atividades *Direito à Cidade*, o geógrafo britânico David Harvey conduziu debate sobre a crise econômica global e os reflexos na dimensão urbana.

Em todos os momentos, buscou-se proporcionar a criação de redes de contato entre os convidados internacionais, os pesquisadores vinculados ao projeto e os demais envolvidos, citados nos itens anteriores. Assim, os eventos, quando da vinda de Wim Voermans, envolveram não só a Universidade de Brasília (UnB), em uma conferência sobre por que as pessoas obedecem às leis, como também reuniões com o corpo técnico da Casa Civil da PR, responsável pelas análises de impacto legislativo e técnica legislativa. Laura Beth Nielsen, por sua vez, ministrou um curso de métodos e técnicas de pesquisa empírica aos pesquisadores então selecionados pelos editais de pesquisa, que contou com a participação de convidados indicados pela Reed. Raúl Zaffaroni, Raymond Bull e Roy Malpass fizeram conferências para todo o corpo técnico do MJ, ao passo que a vinda de David Harvey foi ocasião de um grande evento aberto para a sociedade no Museu da República, em Brasília.

Dessa forma, o processo de internacionalização possibilitou reforçar a já mencionada aproximação entre governo, academia e sociedade civil.

5 INTERNALIZAÇÃO DO PROJETO

O projeto inicialmente se estruturou na forma de acordo de cooperação técnica internacional firmado entre a SAL e o Pnud, o que possibilitou a contratação de consultorias técnicas fundamentais ao delineamento de seus traços fundamentais, que auxiliaram na formulação de editais e na criação de fluxos de acompanhamento de pesquisas, e atuaram como facilitadoras nas diversas ações de aproximação entre governo, academia e sociedade. Uma vez consolidado o projeto, o desafio era permitir que a SAL tivesse condições de continuá-lo com recursos da própria administração pública federal.

Assim, a parceria entre o projeto Pensando o Direito e o Ipea tinha a finalidade precípua de internalizar o projeto no âmbito da estrutura do Poder Executivo. Porém, ela acabou sendo mais do que isso. Dada a convergência de objetivos e diante da experiência do Ipea em fornecer suporte técnico e institucional a ações governamentais para formulação e aprimoramento de políticas públicas, abriram-se novas possibilidades.

A parceria com o Ipea permitiu o avanço na direção da expansão das interfaces de interação com a sociedade civil e a academia, por meio do apoio à estruturação de ferramentas de acesso e produção de conteúdos, qualificação do portal do projeto etc. Com isso, formou-se uma importante simbiose entre os avanços propiciados pela parceria institucional, sobretudo no âmbito da qualificação das pesquisas empíricas, da troca de experiências e do fortalecimento da relação do projeto com as redes de pesquisa empírica, do intercâmbio de conhecimentos com professores estrangeiros etc. Todo o substrato formado a partir disso trouxe ganhos à aproximação entre academia e poder público, bem como fortaleceu o engajamento da sociedade civil no processo de elaboração normativa e no debate legislativo.

Talvez, porém, o maior desafio da internalização não esteja no arranjo burocrático da operacionalização do projeto, mas em seu próprio caráter inovador e dinâmico, pouco frequente na administração pública. Embora tenha servido de exemplo a inúmeras iniciativas semelhantes e se projetado como um *case* de inovação e sucesso, o projeto Pensando o Direito não estava expressamente previsto entre as atribuições formais da unidade de governo e dependia de orientações políticas de democratização do processo legislativo que eram extremamente recentes e circunstanciais no cenário jurídico tradicional. A continuidade do projeto, nesse sentido, sempre dependeu da presença de lideranças que reconheciam sua importância e de um papel político proativo do MJ em aprimorar a qualidade dos debates legislativos e de política pública.

Nesse sentido, com a extinção oficial da SAL, por força do Decreto nº 9.150, de 4 de agosto de 2017, ficou o governo federal sem um *locus* em que o processo de elaboração legislativa pudesse ser construído por meio do diálogo com a sociedade, retornando as funções de análise e debate das propostas normativas à dinâmica estritamente técnico-jurídica convencional. Com isso, a própria continuidade do projeto fica ameaçada, o que configuraria mais uma das lamentáveis descontinuidades institucionais, infelizmente tão frequentes no histórico dos governos brasileiros.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **O papel da pesquisa na política legislativa: metodologia e relato de experiências do projeto Pensando o Direito**. Brasília: SAL/MJ, 2013. (Série Pensando o Direito, n. 50). Disponível em: <<https://goo.gl/QP5vYg>>. Acesso em: 27 ago. 2017.
- HORTA, Ricardo de Lins; ALMEIDA, Vera Ribeiro; CHILVARQUER, Marcelo. Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em direito no Brasil: o caso do projeto Pensando o Direito. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 2, p. 162-183, 2014.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Lista de pesquisas realizadas no âmbito do projeto Pensando o Direito

Relatório final	Ano de publicação do edital	Instituições dos pesquisadores
Volume 1 – <i>Tráfico de Drogas e Constituição: um estudo jurídico social do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais</i>	2008	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade de Brasília (UnB)
Volume 2 – <i>Dos Critérios de Aplicação da Pena no Brasil: análise doutrinária e jurisprudencial da conveniência da determinação da pena mínima</i>	2008	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)
Volume 3 – <i>Direitos Autorais e Internet: propostas legislativas para fomentar o desenvolvimento e o acesso ao conhecimento</i>	2007	Instituto de Direito de Comércio Internacional e Desenvolvimento (IDCID)
Volume 4 – <i>Direitos Humanos: a Emenda Constitucional nº 45/2004 e a constitucionalização dos tratados internacionais</i>	2007	Faculdade de Direito de Campos (FDC)
Volume 5 – <i>A Emenda Constitucional nº 45/2004 e a constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil</i>	2007	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Volume 6 – <i>Penas Alternativas: Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão (Sispensas)</i>	2007	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 7 – <i>Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens Imóveis</i>	2008	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)
Volume 8 – <i>Lobby: a possibilidade de regulação jurídica no Brasil</i>	2008	Centro Universitário de Brasília (Uniceub)
Volume 9 – <i>Temas de Direito Urbanístico</i>	2007	Universidade São Judas Tadeu (USJT)
Volume 10 – <i>As Resoluções do Conama e o Princípio da Legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica</i>	2007	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)
Volume 11 – <i>Igualdade de Direitos entre Homens e Mulheres: mulheres e políticas de reconhecimento no Brasil</i>	2008	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)
Volume 12 – <i>Balanço do Código de Defesa do Consumidor e o Necessário Diálogo das Fontes na Perspectiva de Consolidação Normativa do Direito do Consumidor</i>	2007	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Volume 13 – <i>Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa</i>	2007	Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)
Volume 14 – <i>Separação de Poderes: vício de iniciativa</i>	2008	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Volume 15 – <i>Observar a Justiça: pressupostos para a criação de um observatório da justiça brasileira</i>	2007	Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Volume 16 – <i>Estatuto Jurídico do Terceiro Setor: pertinência, conteúdo e possibilidades de configuração normativa</i>	2008	Instituto Pro Bono
Volume 17 – <i>Pena Mínima</i>	2008	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 18 – <i>Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica: responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro</i>	2008	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 19 – <i>Estatuto dos Povos Indígenas</i>	2008	Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Volume 20 – <i>Reforma Política, Instituições Eleitorais e Capital Social</i>	2007	Universidade de Brasília (UnB) e Associação Brasileira dos Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abamppe)
Volume 21 – <i>Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores</i>	2009	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)
Volume 22 – <i>Análise da Nova Lei de Falências</i>	2009	Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ)
Volume 23 – <i>Os Novos Procedimentos Penais</i>	2009	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), DataBrasil e Universidade Cândido Mendes (UCAM)
Volume 24 – <i>O Papel da Vítima no Processo Penal</i>	2009	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

(Continua)

(Continuação)

Relatório final	Ano de publicação do edital	Instituições dos pesquisadores
Volume 25 – <i>Medidas Assecuratórias no Processo Penal</i>	2009	Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ)
Volume 26 – <i>Estatuto da Criança e do Adolescente: apuração do ato infracional atribuído a adolescentes</i>	2009	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Volume 27 – <i>Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo</i>	2009	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
Volume 28 – <i>Junta Comercial</i>	2009	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)
Volume 29 – <i>Desconsideração da Personalidade Jurídica</i>	2009	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)
Volume 30 – <i>Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo</i>	2009	Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP)
Volume 31 – <i>Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade: as fronteiras entre direito e política</i>	2009	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)
Volume 32 – <i>Análise das Justificativas para a Produção de Normas Penais</i>	2009	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 33 – <i>Reflexos da Fragmentação Institucional e Normativa das Atividades de Controle da Administração Pública Federal</i>	2009	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 34 – <i>A Eficácia do Sistema Jurídico de Prevenção e Combate à Improbidade Administrativa</i>	2010	Universidade de São Paulo (USP)
Volume 35 – <i>Loucura e Direito Penal: uma análise crítica das medidas de segurança</i>	2010	Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis)
Volume 36 – <i>Propriedade Intelectual e Conhecimentos Tradicionais: avaliação crítica da disciplina jurídica brasileira</i>	2010	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)
Volume 37 – <i>A Quantificação do Dano Moral no Brasil: justiça, segurança e eficiência</i>	2010	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 38 – <i>O Desenho de Sistema de Resolução Alternativa de Disputas para Conflitos de Interesse Público</i>	2010	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 39 – <i>Regime Jurídico dos Bens Imóveis da União Federal</i>	2010	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)
Volume 40 – <i>Repercussão Geral e o Sistema Brasileiro de Precedentes</i>	2010	Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP)
Volume 41 – <i>Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil</i>	2011	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)
Volume 42 – <i>Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos</i>	2011	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Volume 43 – <i>Banco de Perfis Genéticos para Fins de Persecução Criminal</i>	2011	Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)
Volume 44 – <i>Prisão: para que e para quem? Diagnóstico do sistema carcerário e perfil do preso</i>	2011	Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola
Volume 45 – <i>Democracia e Integração Regional: internalização das normas do Mercosul</i>	2011	Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Volume 46 – <i>Regime Jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos da Economia Solidária</i>	2011	Universidade de São Paulo (USP)
Volume 47 – <i>Crime de Cartel e Reparação de Danos no Poder Judiciário Brasileiro</i>	2011	Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ)
Volume 48 – <i>Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas</i>	2011	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)
Volume 49.1 – <i>Compras Públicas Sustentáveis</i>	2012	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 49.2 – <i>Critérios para Indenização em Desapropriação de Imóveis Rurais</i>	2012	Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Volume 49.3 – <i>Eficácia das Multas Aplicadas em Fiscalização e Exercício do Poder de Polícia Ambiental</i>	2012	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Católica de Petrópolis (UCP)
Volume 49.4 – <i>Fluxo de Informações entre Entes Federados na Construção de Políticas Sociais</i>	2012	Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP)
Volume 49.5 – <i>Gestão da Execução de Contratos Administrativos pelo Poder Público</i>	2012	Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)

(Continua)

(Continuação)

Relatório final	Ano de publicação do edital	Instituições dos pesquisadores
Volume 49.6 – <i>Gestão da Força de Trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública</i>	2012	Universidade Nove de Julho (Uninove)
Volume 49.7 – <i>O Processo Administrativo Disciplinar em uma Análise Institucional: RFB, INSS e UFRJ</i>	2012	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Volume 49.8 – <i>Brasil, o País dos Concursos Públicos?</i>	2012	Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF)
Volume 50 – <i>O Papel da Pesquisa na Política Legislativa: metodologia e relato de experiências do projeto Pensando o Direito</i>	Volume especial de balanço dos cinco primeiros anos do projeto (2007-2012)	
Volume 51 – <i>Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão</i>	2013	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), <i>campus</i> Franca, e Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)
Volume 52 – <i>Violência contra a Mulher e as Práticas Institucionais</i>	2013	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Volume 53 – <i>A Tributação das Organizações da Sociedade Civil: condições de possibilidade para um Simples social</i>	2013	Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/SP)
Volume 54 – <i>Excesso de Prisão Provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico</i>	2013	Universidade Federal Fluminense (UFF)
Volume 55 – <i>Panacéia Universal ou Remédio Constitucional? Habeas corpus nos Tribunais Superiores</i>	2013	Fundação Getulio Vargas Direito Rio (FGV/RJ)
Volume 56 – <i>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação</i>	2013	Universidade Federal do ABC (UFABC)
Volume 57 – <i>Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil</i>	2013	Universidade Católica de Santos (Unisantos)
Volume 58 – <i>As Relações entre o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema de Justiça</i>	2013	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Volume 59 – <i>Avanços Científicos em Psicologia do Testemunho Aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses</i>	2013	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)
Volume 60 – <i>Não Tinha Teto, Não Tinha Nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil</i>	2013	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Volume 61 – <i>Habeas Corpus nos Tribunais Superiores: possíveis impactos do decidido no HC 109.956</i>	2014	Fundação Getulio Vargas Direito Rio (FGV/RJ)
<i>Diagnóstico das Condições de Atuação e das Consequências da Ação Policial</i> (pendente de publicação). Pesquisa com modelo inovador, pois selecionou três pesquisadores distribuídos por diferentes regiões para analisar a motivação da letalidade, tanto de policiais quanto de civis. Esses pesquisadores eram independentes, mas trabalharam de forma articulada e interdependente.	2014	Pesquisador 1: Luis Felipe Zilli do Nascimento, doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), responsável pelos estados do Distrito Federal, de Goiás e de Minas Gerais Pesquisador 2: Guaracy Mingardi, doutor pela Universidade de São Paulo (USP), responsável pelos estados de Sergipe, da Bahia e de Pernambuco Pesquisador 3: Luís Antônio Francisco de Souza, doutor pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), responsável pelos estados do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de São Paulo

Elaboração dos autores.

POLÍTICAS JUDICIÁRIAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: O PAPEL DO FOMENTO E DA PESQUISA PARA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA

Janaína Penalva¹

Fernanda Paixão²

Neide de Sordi³

Santiago Varela⁴

Este artigo apresenta o relato de como o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não apenas atuaram do ponto de vista técnico na produção de dados e pesquisas, mas propiciaram que a academia brasileira construísse uma agenda política para a justiça.

O CJF deu início ao processo de incorporação de evidências científicas à gestão judiciária ainda no início da década de 1990.⁵ Até a criação do CEJ, a pesquisa empírica sobre o direito estava restrita às teses e às dissertações produzidas nas universidades. Várias pesquisas realizadas pelo CEJ resultaram no desenvolvimento e na implantação de relevantes políticas públicas. Um exemplo a ser citado é a pesquisa *Subsídios para a Ampliação do Número de Juízos Federais* (Brasil, 2005), que possibilitou o conhecimento do quantitativo de cargos de magistrados e de servidores, bem como o número de varas federais necessárias para suprir as necessidades da justiça federal de 1º grau e dos juizados especiais federais. A investigação resultou na Lei nº 12.011, de 2009, que criou exatamente os quantitativos indicados na pesquisa (Brasil, [s.d.]a).

Outra investigação de impacto foi *Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro* (Brasil, 2002), que buscava conhecer como a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e os juízes federais percebiam o controle jurídico-formal da lavagem de dinheiro; coletar propostas para o aprimoramento da legislação vigente sobre o crime; pesquisar a aplicabilidade da Lei nº 9.613/1998 junto às instâncias formais de poder mencionadas; e, finalmente, analisar alguns institutos jurídicos presentes na legislação em referência. A pesquisa contou com comissão dedicada à análise de seus resultados e possíveis decorrências para o aprimoramento da instrução e do julgamento desses crimes. A especialização de varas federais para o julgamento dos crimes de lavagem de dinheiro, a criação da

1. Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Ex-Diretora-Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ex-Secretária do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF).

2. Assessora Acadêmica e de Pesquisa na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (ENAMAT). Ex-Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

3. Diretora da InnovaGestão – Consultoria em Informação. Ex-Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ex-Secretária de Pesquisa e Informação do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF).

4. Ex-Diretor de Projetos do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

5. O primeiro programa de pesquisas do CEJ (1994 e 2000) teve como objeto a própria justiça federal e contou com a orientação de professores da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade de São Paulo (USP). Entre 1994 e 2000, foram desenvolvidas e publicadas as pesquisas: *A Justiça Federal através de Documentos*; *A Imagem da Justiça Federal na Imprensa*; *Análise da Imagem Institucional*; *O Estado da Arte da Pesquisa Jurídica e Sociojurídica no Brasil*; e *A Opinião da Sociedade Civil Organizada a Respeito da Justiça Federal*, todas voltadas para o autoconhecimento institucional. A segunda fase do programa de pesquisas (2000 a 2005) foi desenvolvida exclusivamente pelo CEJ que, eventualmente, contou com a colaboração de juízes federais. Foram desenvolvidas as pesquisas: *A Atuação da Justiça Federal na Esfera Criminal*; *Juizados Especiais Federais*; *Execução contra a Fazenda Pública: razões políticas do descumprimento às ordens judiciais*; *Processos da Justiça Federal no Tribunal de Contas da União*; *Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*; *Subsídios para a Ampliação do Número de Juízos Federais*; e *Uma Análise Crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro*.

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Combate à Lavagem de Dinheiro (Enccla) e diversos outros projetos tiveram início a partir do relatório da pesquisa e das proposições da mencionada comissão, incluindo o Cadastro Nacional de Correntistas, criado pelo Banco Central alguns anos depois (Brasil, 2002).⁶

Em 2005, a instauração do CNJ trouxe os temas da modernização administrativa e da gestão judiciária para a agenda do Judiciário nacional. Condição para tanto foi o rompimento com o histórico desconhecimento, em nível nacional, das características estruturais, orçamentárias e processuais dos tribunais, possibilitado pela produção de estatísticas oficiais, sobretudo por meio do relatório *Justiça em Números* (Brasil, [s.d.]b), e pesquisas empíricas mais específicas. O nível de prioridade conferido à matéria foi constitucional, já que a Emenda Constitucional nº 45/2004 definiu como competência do CNJ a produção semestral de estatísticas sobre processos e sentenças. Por isso, a Resolução nº 4/2005, que cria o sistema, foi aprovada na mesma sessão em que foi instituído o próprio regimento interno do CNJ (Brasil, 2005).⁷

As repercussões das doze edições do *Justiça em Números* (Brasil, [s.d.]b) vão bem além do uso acadêmico ou do consumo interno das comissões do CNJ, ou mesmo das áreas de planejamento dos tribunais. Seus resultados reverberam nas mais diversas expressões institucionais sobre o que significa o Judiciário atualmente. Advém dessa fonte, a comprovação de que a justiça no Brasil concentra-se em poucos e contumazes litigantes, que há gargalos específicos, como as ações de execução, sobretudo fiscais, assim como a existência de disparidades regionais acentuadas na prestação dos serviços jurisdicionais. Um reflexo do relatório que decorreu em política bem estruturada, apesar de ainda sem resultados mensuráveis, endereçou a notória desigualdade existente nos tribunais quanto à alocação de recursos orçamentários e humanos entre o primeiro e o segundo grau de jurisdição e seus reflexos nos índices de produtividade.⁸

Por outro lado, ainda que o recenseamento dos recursos disponíveis e dos seus resultados em números de processos solucionados seja de extrema importância para dar sentido às estatísticas e extrair delas decorrências mais efetivas em termos de acesso à justiça, foi necessário investir em pesquisas mais específicas e aprofundadas. Para aliar aos dados quantitativos evidências que permitissem retratar a realidade multifacetada e complexa do Judiciário, o CNJ diversificou suas linhas de ação, atuando na produção própria de pesquisas, na contratação de universidades e institutos de investigação e na implementação de um amplo programa de fomento.

Diante da oportunidade observada em promover o desenvolvimento de metodologias de pesquisa empírica para o melhor entendimento do sistema de justiça e, ainda, da necessidade de incentivar a multidisciplinariedade na produção de dados qualitativos, foi criado, em 2010, o programa CNJ Acadêmico. O foco era impulsionar os estudos sobre o Poder Judiciário. O fomento desenrolou-se ao longo de seis anos, executado por meio da cooperação técnica firmada entre o CNJ e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC).

6. A contribuição da pesquisa para a criação da Enccla é mencionada em livro lançado em 2012, edição comemorativa dos dez anos da mencionada estratégia (Brasil, 2012).

7. Em 16 de agosto de 2005.

8. Resoluções do CNJ nº 194, de 26 de maio de 2014, nº 195, de 3 de junho de 2014 e nº 219, de 26 de abril de 2016. Respectivamente, as resoluções: *i*) instituíram a política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição; *ii*) definiram como a distribuição do orçamento deveria ser para efetivar a atenção prioritária ao primeiro grau; e *iii*) definiram regras para que a distribuição de pessoal também seja feita em prol da maior igualdade entre os graus de jurisdição. Em 2016, o DPJ também realizou uma ampla pesquisa de opinião com o intuito de avaliar em que medida a implantação da política estava tendo reflexos concretos a partir das percepções dos magistrados (Brasil, 2016).

Entre 2011 e 2016 foram repassados R\$ 6,7 milhões, destinados ao financiamento de pesquisas e à concessão de bolsas para 89 estudantes de mestrado e de doutorado de 21 universidades brasileiras. Os temas gerais sobre os quais os trabalhos deveriam se dedicar foram determinados pelo CNJ e abarcaram os desafios mais prementes, como a situação carcerária e o sistema penal, o desempenho e as estratégias de gestão do Judiciário, o que incluiu o papel do CNJ e também o uso da tecnologia para estes fins, além de temas vinculados ao grau de transparência e de acesso da população aos serviços judiciários, com alguma ênfase no papel dos juizados especiais.⁹

Nesse mesmo propósito foram estabelecidas outras parcerias, dessa vez para realização de pesquisas necessariamente aplicadas, com objetos direcionados e perguntas de pesquisa já delineadas. Nesse caso, o objetivo não era fomentar e apoiar a academia, mas buscar respostas científicas para problemas desafiadores. Destacam-se três projetos de pesquisa realizados pelo CNJ em parceria com o Ipea. O primeiro relatório de pesquisa publicado conjuntamente investigou a situação da justiça infantojuvenil, com o objetivo de aportar subsídios consistentes para a política judiciária, por meio da adoção de parâmetros para o desenvolvimento das estruturas existentes e expansão de novas varas de infância e juventude, com metodologia calcada em elementos de vulnerabilidade social (Brasil, 2012).

Pela expressividade e pelo impacto sobre o congestionamento judicial, a execução fiscal foi o tema subsequente da cooperação técnica entre CNJ e Ipea. A pesquisa *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União* (Brasil, 2011), realizada entre 2009 e 2011, calculou o custo real e o tempo médio de um procedimento de execução fiscal da União na justiça federal. Os resultados do estudo colaboraram para a adoção de soluções no âmbito legislativo e reafirmaram a relevância do fomento à pesquisa para a formulação de políticas públicas.¹⁰

A parceria entre DPJ e Ipea produziu outro diagnóstico importante sobre o funcionamento dos juizados especiais cíveis (Brasil, 2013). O estudo detalhou a estrutura organizacional, os recursos humanos disponíveis, os instrumentos de acesso à justiça, bem como apresentou o perfil dos magistrados, dos serventuários e dos jurisdicionados, além do perfil da demanda e a atuação das centrais de conciliação. Os resultados apontaram para questões fundamentais sobre o acesso à justiça, como o devido preparo prévio das ações a serem conciliadas, bem como o necessário incentivo à informalização de procedimentos para o adequado processamento das demandas ajuizadas, além de ter possibilitado novos estudos empíricos a partir de sua base de dados (Varella, Penalva e Medeiros, 2014; Colares, Pessoa e Rego, 2016).

Ainda com o propósito pragmático de obter evidências científicas para questões importantes e específicas sobre a administração da justiça e a efetividade de direitos, em 2009 houve o primeiro marco para a conjugação de esforços entre o CNJ e os centros de investigação para o desenvolvimento de pesquisas empíricas aplicadas, com a edição da primeira convocatória que resultou na publicação de cinco relatórios de pesquisa.¹¹ Essa interlocução institucional envolveu a realização de estudos de

9. A parceria entre CNJ e Capes foi instrumentalizada por meio do Edital nº 20/2010/CNJ/Capes. Para mais informações, vide: <<https://goo.gl/HrJLUK>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

10. Posteriormente à divulgação dos resultados da pesquisa editou-se a Portaria do Ministério da Fazenda (MF) nº 75, em 22 de março de 2012, que alterou os critérios para a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Também houve mudanças significativas editadas pela Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, que alterou alguns dispositivos da Lei nº 6.830/1980, com o objetivo de aperfeiçoar o processamento dos executivos fiscais no âmbito judiciário (Brasil, 2011).

11. O Edital de Seleção CNJ nº 01/2009 resultou em cinco relatórios de pesquisa em três campos temáticos: *i)* demandas judiciais e morosidade do Judiciário; *ii)* inter-relações entre o processo administrativo e judicial nos processos de execução fiscal; e *iii)* inter-relações entre o processo administrativo e judicial sob a perspectiva da segurança no plano da concorrência econômica. Mais informações em: <<https://goo.gl/foviU4>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

interesse do Poder Judiciário em questões prioritárias à formulação, ao aprimoramento e ao controle de políticas judiciárias. A partir desta experiência, inaugurou-se a série *Justiça Pesquisa*, com inspiração no programa Pensando o Direito, do Ministério da Justiça (MJ). Foram publicados, entre 2012 e 2016, dois editais para investigação temática em dois eixos estruturantes complementares entre si: *Políticas Públicas do Poder Judiciário e Direitos e Garantias Fundamentais*, com a publicação de sete relatórios frutos da primeira edição¹² e muito provavelmente mais seis relatórios ao final de 2017.¹³

Além dessas iniciativas mais amplas, em 2012, o CNJ, pelo DPJ, empreendeu o Censo Nacional do Poder Judiciário, o maior *survey* já realizado no Brasil sobre juízes e servidores, produzido para responder à indagação posta à apreciação do plenário do CNJ sobre a possibilidade de implantação de política de cotas para negros no ingresso na magistratura.¹⁴ O esforço de um ano para a produção da pesquisa reforçou o tema politicamente, tanto que, ao final, o Censo resultou na aprovação da Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, que dispôs sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura (Brasil, 2015).

Para além dos produtos tangíveis obtidos pelo esforço de produção de evidências científicas, o CNJ, por meio do DPJ, como herdeiro do CEJ e do CJF, ao evitar abordagens exclusivamente teóricas, não apenas atuou, do ponto de vista técnico, para o fortalecimento da pesquisa empírica em direito e em administração da justiça, como agiu, do ponto de vista político, ao se fazer ponte entre o discurso institucional e a agenda de direitos da academia brasileira.

Esse esforço acabou resultando em publicações de resultados de pesquisa extremamente críticos, sinalizando o fracasso institucional do Poder Judiciário em temas importantes para o acesso à justiça, que vão desde a concentração da litigância nos detentores do poder econômico até a importância das audiências de custódia, passando pelo registro da elite branca, masculina e heterossexual que domina a classe dos juízes brasileiros.

Pesquisar também é um ato político. No caso dos conselhos de justiça, não se escutaram críticas mais duras ao Poder Judiciário do que aquelas que vinham dos seus centros de pesquisa. Resta que se amadureçam as estruturas institucionais para transpor ao mundo prático o que o conhecimento técnico-científico já revelou com independência. Os centros de estudo e pesquisas judiciárias não têm sido meros produtores de discursos institucionais, tampouco adereços organizacionais de importância secundária ou restrita aos próprios conselhos e tribunais brasileiros. São, na verdade, o primeiro passo do processo decisório que, sem estruturas igualmente maduras voltadas ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas judiciárias, não verão concretizados seus principais achados.

12. O Edital de Convocação nº 01/2012 culminou na publicação das pesquisas: i) *Tempo Médio dos Processos Relacionados à Adoção no Brasil*; ii) *Judicialização do Direito à Saúde no Brasil*; iii) *Medidas Socioeducativas de Internação: condições de cumprimento em relação a adolescentes do sexo feminino*; iv) *Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*; v) *Perfil do Acesso à Justiça nos Juizados Especiais Cíveis*; vi) *Trabalhar na Magistratura, Construção da Subjetividade, Saúde e Desenvolvimento Profissional*; e vii) *A Força Normativa dos Precedentes na Jurisdição Brasileira: diagnósticos e prognoses legislativas a partir do anteprojeto ao código de processo civil*. Relatórios disponíveis em: <<https://goo.gl/p8J2bF>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

13. Para mais informações, vide: <<https://goo.gl/Xczbke>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

14. Para mais informações, vide: <<https://goo.gl/9Pu2tX>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Portaria da Presidência nº 098, de 4 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. seção II, p. 31.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 4, de 16 de agosto de 2005. Cria o sistema de estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/c5HpPq>>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Brasília: MJ, 2012.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Cg3DJZ>>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- _____. _____. **Pesquisa de opinião: magistrados de 1º grau**. Brasília: CNJ, 2016.
- _____. Conselho da Justiça Federal. **Pesquisas do CEJ**. Brasília: CJF, [s.d.]a. Disponível em: <<https://goo.gl/xKthQs>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, [s.d.]b. Disponível em: <<https://goo.gl/SKJ8LK>>. Acesso em: 29 nov. 2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Custo unitário do processo de execução fiscal da União**. Brasília: CNJ; Ipea, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/jRDnDe>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- _____. _____. **Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento**. Brasília: CNJ; Ipea, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/mb9f6V>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- _____. _____. **Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis**. Brasília: CNJ; Ipea, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/5iyBAL>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- COLARES, E. S.; PESSOA, O. A. G.; REGO, C. V. Celeridade processual e fatores que a influenciam: explorando o diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis. In: FERRAZ, L. S. (Org.). **Repensando o acesso à justiça no Brasil: estudos internacionais**. 1. ed. Brasília: Evocati, 2016. v. 1, p. 203-220.
- VARELLA, S. F.; PENALVA, J. ; MEDEIROS, T. Juizados especiais cíveis: informalidade e acesso à Justiça em perspectiva. **Diálogos sobre Justiça**, v. 2, p. 85-105, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/NLzD2z>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

A REDE DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO (REED)

Diogo R. Coutinho¹

Maira Rocha Machado²

Beatriz Kira³

Paulo Eduardo Alves da Silva⁴

Vitória Oliveira⁵

Alexandre dos Santos Cunha⁶

Criada em 2011, a Rede de Pesquisa Empírica em Direito (Reed) é uma organização científica brasileira sem fins lucrativos que congrega professores e pesquisadores envolvidos em iniciativas de pesquisa empírica em direito, assim como em reflexões de natureza metodológica e epistemológica no campo das investigações jurídicas. Seus principais objetivos são, como explica seu sítio na internet, “articular pesquisadores no Brasil e no exterior de forma horizontal e acêntrica, divulgar trabalhos e informações sobre pesquisas empíricas no campo jurídico, bem como promover a difusão e capacitação em métodos e técnicas de pesquisa empírica em direito” (Reed, [s.d.]). Trata-se de uma tarefa relevante, tendo em vista o histórico frágil da pesquisa empírica em direito no Brasil, que resulta em baixo nível de conhecimento sobre a realidade jurídica nacional, prejudicando o desenho, a implementação e a avaliação de iniciativas legislativas e políticas públicas, bem como o diálogo com outras ciências sociais.

A Reed começou sua trajetória de construção e consolidação institucional, disseminação de resultados de pesquisas, bem como expansão de seu leque de atividades por meio da organização do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito (Eped), realizado com o apoio institucional e financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), *campus* de Ribeirão Preto, onde se realizou, em setembro de 2011. Desde aquele momento inicial, a Reed contou com o apoio institucional e financeiro do Ipea, por intermédio dos editais de fomento do Programa de Apoio a Eventos (Proev).⁷

Ao longo desses anos, centenas de pesquisadores e docentes brasileiros de todas as regiões do país apresentaram suas pesquisas e obtiveram *feedbacks* e críticas metodológicas e substantivas capazes de aprimorar seus trabalhos, abordagens de pesquisa e técnicas de investigação no campo do direito. Também compareceram aos Eped convidados acadêmicos estrangeiros, para palestras inaugurais e debates com os presentes.⁸

1. Professor-associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2. Professora-associada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

3. Mestra em ciências sociais da internet pela Universidade de Oxford e coordenadora de pesquisa do InternetLab.

4. Professor-associado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP.

5. Bacharela em direito pela USP.

6. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

7. Ao longo do tempo, a Reed também contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem como das instituições que sediaram os encontros nacionais e regionais.

8. Daniel Bonilla (Universidad de los Andes, Colômbia), Alvaro Pires (University of Ottawa, Canadá), Bryant Garth (University of California-Irvine, Estados Unidos), Mariana Valverde (University of Toronto, Canadá), Malena Costa Wegsman (Universidad de Buenos Aires, Argentina) e Marcelo Rossal (Universidad de la Republica, Uruguai).

Em 2017, a Reed promoveu a sétima edição de seu Eped na cidade de Feira de Santana, na Bahia.⁹ São 33 Grupos de Trabalho (GTs) que reunirão mais de quatrocentos pesquisadores e pesquisadoras.¹⁰

Além dos Epeds, que têm periodicidade anual, a Reed vem promovendo também eventos regionais, de menor escala, de investigações empíricas em direito. São os chamados Encontros Regionais de Pesquisa Empírica em Direito (Erped). Nos últimos anos foram realizadas edições de Erped na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), *campus* de Francisco Beltrão, USP (Faculdade de Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e Universidade de Fortaleza (Unifor). Em 2017, a primeira edição do Erped aconteceu na USP, *campus* de Ribeirão Preto, reunindo mais de uma centena de pesquisadores e pesquisadoras dos estados de São Paulo, de Minas Gerais, de Mato Grosso, da Bahia, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte.

A Reed publica, ainda, a *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, periódico científico que tem recebido crescente reconhecimento da comunidade acadêmica por promover e divulgar a produção de conhecimento na área do direito no Brasil.¹¹ A revista está hoje em seu sétimo número, com diversos artigos publicados, depois de procedimentos de *double peer blind review* e cuidadoso processo editorial, além de ser reconhecida com o conceito Qualis B1, na classificação de periódicos da Capes.

Também é parte do conjunto de atividades da Reed a concepção e a oferta regular do curso de formação em pesquisa empírica em direito, organizado juntamente às instituições-sede dos Epeds. O curso, hoje em sua quarta edição, é voltado a estudantes vinculados a programas de pós-graduação cujo projeto de pesquisa, dissertação ou tese tenha por objeto o direito e envolva a utilização de métodos e/ou técnicas de pesquisa empírica.

Ao longo do curso, são realizadas conferências plenárias e oficinas de trabalho ministradas por professores vinculados a diferentes instituições de ensino e pesquisa, destinadas à formação em metodologia de pesquisa e ao debate dos projetos dos estudantes inscritos. Diversos métodos e técnicas de pesquisa são, a cada oportunidade, discutidos – o que é, vale dizer, algo nada usual no ensino jurídico brasileiro. Há módulos como, entre outros: análise de autos e processos, técnicas de entrevista, estudo de caso, pesquisa historiográfica, elaboração de projeto e planejamento de campo, grupos focais, técnicas de campo, etnografias, análise de jurisprudência e modelos de análises qualitativas e quantitativas.

Como resultado dessa experiência, foi lançada, no Eped 2017, uma coletânea de textos dedicada a registrar e ampliar o alcance das oficinas ministradas nos cursos de formação. Em formato digital e de acesso livre, o livro é apenas o primeiro volume de uma coleção voltada à permanente reflexão e debate sobre os desafios e as possibilidades da pesquisa empírica em direito no Brasil.

Em 2013 a Reed tornou-se, do ponto de vista jurídico, um instituto – o Instituto Rede de Pesquisa Empírica (Reed). Tratou-se de um passo importante para sua consolidação e institucionalização, já que, com essa personalidade jurídica, seu campo de possibilidades de atuação amplia-se a ponto de, sendo o caso, poder a rede, ela própria obter financiamentos e coordenar a realização de pesquisas jurídicas.

9. Já sediaram o Eped a USP (*campus* Ribeirão Preto), a UFRJ, a Universidade de Brasília (UnB) e a Unilasalle (Canoas, Rio Grande do Sul).

10. Os títulos dos trabalhos aceitos para o Eped de 2017 estão disponíveis em: <<https://goo.gl/2zM3G8>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

11. A qualidade e a representatividade nacional da revista da Reed vêm sendo progressivamente reconhecidas pela Capes, que lhe atribuiu qualificação do estrato B1 na área de direito, B3 nas áreas de sociologia e administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo, bem como o estrato B5 na área de economia. Em 2017, a revista da Reed tornou-se quadrimestral e tem recebido fluxo cada vez maior de artigos, alargando seu âmbito de circulação e impacto. O acervo da revista pode ser consultado gratuitamente em: <<https://goo.gl/4KECLC>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

Também recentemente, a Reed deu início a um processo de associação pelo qual pretende aumentar seu quadro de colaboradores (associados), estreitando laços de cooperação e parcerias acadêmicas. Um diretório eletrônico foi criado para estimular a troca de contatos entre os membros, que podem, inclusive, vir a ocupar posições de gestão na instituição.¹²

A Reed tem feito esforços para estabelecer contatos com outras instituições e redes de pesquisa na América Latina e em outras partes do planeta. Exemplo disso é sua relação com o Center for Study of Law and Society (CSLS), da Universidade da Califórnia, *campus* de Berkeley, nos Estados Unidos.¹³ No âmbito global, ela também tem estabelecido conexões acadêmicas, principalmente pela participação de seus pesquisadores associados em eventos científicos internacionais. Vale mencionar que, em 2017, a Reed compôs o comitê executivo da edição internacional do encontro da Law and Society Association (LSA), realizado na Cidade do México.

Como mencionado acima, a Reed contou com apoio decisivo do Ipea para sua constituição e sustentabilidade. Esse apoio permitiu que a rede, em seu momento formativo, pudesse contar com um “nó” capaz de articular seus membros e pesquisadores – que são seu maior patrimônio – e financiar parte de suas atividades (incluindo bolsas para pesquisadores dedicados a estruturar a rede). Não fosse tal suporte, provavelmente não teriam sido vencidos os inúmeros desafios de coordenação e financiamento que uma iniciativa voluntária e não voltada ao lucro como esta costuma enfrentar.

REFERÊNCIA

REED – REDE DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO. **Institucional**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/uHscSU>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

12. O diretório eletrônico da Reed está disponível em: <<https://goo.gl/w7a4Qu>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

13. Em 2012 e em 2016, três pesquisadores da Reed foram selecionados por meio de chamada pública para realizar pesquisas junto ao CSLS em Berkeley.

PENSANDO O DIREITO EM SALA DE AULA: REFLEXÕES SOBRE OS USOS DE PESQUISAS EMPÍRICAS PARA ENSINO NA GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bruna Angotti¹
Sabrina Durigon Marques²

1 INTRODUÇÃO

Ao debater determinado tema em sala de aula é recorrente que nós, professoras, deparar-nos-emos com certos questionamentos dos estudantes sobre as diferenças entre as previsões teóricas apresentadas e suas interpretações e aplicações nas práticas dos tribunais. O ensino do direito nas universidades, tradicionalmente solidificado em base doutrinária, não comporta mais o distanciamento entre teoria e prática. A pesquisa empírica que, para algumas profissões, é pressuposto, para o direito ainda é um tanto incipiente, mas já vem contribuindo para a quebra de paradigmas na forma de ensinar. Utilizar as pesquisas do projeto Pensando o Direito em sala de aula tem sido uma maneira rica de mitigar tal distanciamento entre o direito que se aprende em sala de aula e aquele elaborado, reinventado e aplicado nas instituições.

Este artigo apresenta a narrativa de nossas experiências com o uso das pesquisas empíricas do projeto Pensando o Direito nas disciplinas que ministramos na graduação, quais sejam, metodologia da pesquisa jurídica e instituições jurídicas e tutela de direitos difusos e coletivos, apontando de que maneira pesquisas empíricas, feitas com o intuito de informar e fortalecer o debate legislativo, podem fazer diferença positiva na formação em direito. Assim, não só trataremos de questões didáticas, expondo as metodologias de trabalho dos relatórios em classe, mas também apontaremos reflexões sobre o objetivo pedagógico da atividade e seus resultados.

2 ALGUNS OBSTÁCULOS À ELABORAÇÃO DA PESQUISA JURÍDICA NA GRADUAÇÃO

A pesquisa jurídica vem se desenvolvendo bastante nos últimos anos, mas, apesar disso, é um campo que ainda tem muito a amadurecer. Há algumas hipóteses que podem justificar esse atraso, vamos abordar algumas delas.

No curso de direito aprendemos os conteúdos teóricos por meio das doutrinas, e, da mesma forma, aprendemos que as lições dos “doutrinadores” são verdades incontestáveis e imutáveis, sendo por isso que nossa pesquisa deve partir do pressuposto do que eles já elaboraram. O estágio, que poderia ser espaço no qual se arejam as ideias, muitas vezes contribui sobremaneira para reforçar essa sistemática. São páginas e páginas das petições em que se colacionam “ensinamentos dos eminentes doutrinadores”, e, claro, todos sustentando a tese que se pretende ver defendida na ação judicial.

1. Doutoranda e mestra em antropologia social pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em direito pela USP e em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É pesquisadora do Núcleo de Antropologia do Direito (Nadir) e professora de metodologia da pesquisa jurídica e de antropologia jurídica na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Cooordenou a pesquisa *Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício de maternidade por mulheres em situação de prisão*, realizada no âmbito do projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com o Ipea (2013- 2014).

2. Mestra em direito do Estado pela PUC-SP. Professora de direito público e da Clínica de Direitos Humanos do Centro Universitário de Brasília (Uniceub), e autora do livro *Direito à Moradia*, da coleção *Para Entender Direito*. Trabalhou na SAL/MJ entre os anos de 2011 a 2016, parte deste período atuando como gestora do projeto Pensando o Direito e coordenando as pesquisas realizadas em parceria com as universidades.

Não se costuma, portanto, abordar o ponto de vista contrário; faz parte da estratégia de defesa ou de acusação apenas apresentar os aspectos que lhes favorecem.

Porém, tal “estratégia”, que acaba sendo hábito do jurista, tem influência direta na baixa qualidade da pesquisa jurídica, que, apesar de pressupor a neutralidade axiológica e o cotejamento de pensamentos divergentes como requisitos de uma pesquisa ética e honestamente elaborada, segue a lógica peticional.

Aprendemos que decisões judiciais são a interpretação do direito pelos “nobres e ilustres magistrados”, por óbvio inquestionáveis. E por que não mencionar a intocável elaboração das leis, fonte primeira do nosso direito, processo no qual os “doutos e ínclitos legisladores” imbuem-se do “espírito da lei”, cuja arte de interpretação caberá aos juristas.

Certa vez houve o questionamento de uma aluna: “professora, como se difere um livro comum de uma doutrina? O que preciso fazer para ser uma doutrinadora?”. Essas perguntas perspicazes e carregadas de uma singela curiosidade geraram debates em sala de aula. Talvez houvesse ali uma ansiedade por compreender qual a real distância que estão os estudantes de direito dos doutrinadores, legisladores e magistrados. Diante de tanta sacralidade no direito, existe espaço para que estudantes de graduação avancem nas pesquisas e questionem doutrinas ou decisões, ou até mesmo a desconformidade de determinada lei com a realidade?

Em uma primeira análise, no campo teórico, pode-se concluir que há pouco espaço, e os motivos são evidentes: há um distanciamento enorme entre um estudante de direito e um doutrinador, um legislador e/ou um magistrado. A aura sacra que é impingida a essas figuras tem o propósito de distanciá-las do restante da população, sejam estudantes, sejam aqueles a quem as leis e as normas se destinam. Contudo, quando se conjuga o ensino jurídico com pesquisas empíricas, passa-se a ter a real dimensão das falhas e dos equívocos que ocorrem na elaboração das leis; passa-se a compreender o real “espírito do legislador”, que, sendo um parlamentar, elabora pretensamente o melhor projeto de lei possível, dentro da conjuntura de interesses e negociações que ocorrem no parlamento; passa-se a questionar, também, em que se baseia o “livre convencimento do juiz”, previsto na lei processual. Apesar de ter seu espaço de liberdade na tomada de decisão, presume-se que tal convencimento esteja respaldado pelas demais fontes do direito; contudo, nem sempre é assim, fato reforçado pelo voto de um ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

não me importa o que pensam os doutrinadores. Enquanto for ministro do Superior Tribunal de Justiça, assumo a autoridade da minha jurisdição. O pensamento daqueles que não são ministros deste tribunal importa como orientação (...). Decido, porém, conforme minha consciência (...)
(Brasil, 2003).

Tal afirmação permite questionar em que se baseia uma decisão judicial quando o ministro decide “conforme sua consciência”, já que deliberadamente a decisão não tem assento na doutrina, tampouco na jurisprudência (Streck, 2006).

A pesquisa empírica acerca de *Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens Imóveis* (Brasil, 2009), que retrata a maneira pela qual o Poder Judiciário, por meio de suas decisões, lida com os conflitos pela terra no Brasil, ao estudar sentenças e acórdãos, revelou que os juízes, para deferir ou indeferir eventuais reintegrações de posse, sequer mencionam o princípio da função social da propriedade, previsto na Constituição Federal. Segundo essa previsão, o cumprimento da função social da propriedade é requisito para manutenção do direito de propriedade. Contudo,

a análise das referidas decisões identificou que sequer há um olhar coletivo para tais problemas, como já orienta a legislação, tampouco há a aplicação dos respectivos instrumentos adequados; a formação do Judiciário ainda tem como base o direito individual e privado, dissociado dos conflitos coletivos. A partir do momento em que um juiz dispensa doutrina, leis e até a própria Constituição Federal para tomar sua decisão, acaba colocando em dúvida sua imparcialidade. Qual será o fundamento de sua decisão, já que nenhuma das fontes do direito lhe serve? Para Fernandes (2012, p. 4), tais decisões revelam uma “noção enganadora de que o direito seria ‘objetivo’ e ‘neutro’ em relação aos processos sociopolíticos, e rotulam as demandas pelo reconhecimento dos direitos sociais de moradia como ‘ideológicas’ e/ou ‘político-partidárias’”.

Ao nos depararmos com tais situações, consequência inevitável é que as contradições venham à tona, e que se perceba o quanto, muitas vezes, a doutrina jurídica e as decisões judiciais não dialogam com os problemas reais enfrentados pelos advogados ou por quem manuseia cotidianamente o direito. Tais conflitos ficam evidentes para os alunos, que passa, então, a questionar-se sobre a “sacrossanta imutabilidade” da construção do direito. Perceber as falhas do sistema jurídico traz humanidade aos sujeitos responsáveis por sua elaboração e, conseqüentemente, aproxima-os dos estudantes e pesquisadores, que passam, então, a sentir-se como possíveis agentes que têm o direito, e até o dever, de pesquisar, encontrar essas contradições e trabalhar para superá-las. Daí, então, nessa análise mais detida, reduz-se o distanciamento entre estudantes e as fontes criadoras do direito. É este o nosso objetivo ao usar as pesquisas em sala de aula.

3 EXPERIÊNCIAS COM PESQUISAS EM SALA DE AULA

O uso de pesquisas empíricas em direito – por exemplo, as pesquisas do projeto Pensando o Direito – em aulas da graduação pode se dar de diferentes maneiras, dependendo da disciplina ministrada e dos objetivos da atividade na qual serão trabalhadas. Em comum, há o pressuposto de que as pesquisas permitem aos discentes ter contato com mapeamentos dos usos da lei na prática e com o contraste que há entre o direito formal e material.

Na disciplina de metodologia da pesquisa jurídica, o objetivo principal de trabalhar com tais produções é o de que os alunos tenham a dimensão de como se faz uma pesquisa científica, tendo como objeto temas relacionados ao direito. A ideia é justamente a de romper com a lógica da pesquisa feita para confirmar uma tese levantada *a priori* e estimular a reflexão científica nos estudantes.

Ao estudarem o resultado final de um processo investigativo de qualidade, os discentes podem compreender as etapas da produção científica, identificando o recorte do objeto estudado, a formação da equipe, as exigências e as limitações metodológicas, a escolha e a aplicação das técnicas de pesquisa, bem como a exposição dos resultados.

Manusear diferentes relatórios possibilita a percepção da variedade temática na pesquisa acadêmica em direito e a constatação de que os objetos de investigação científica são infinitos, sendo necessário, para delimitá-los, o levantamento de questões cientificamente pertinentes que devem ser respondidas com rigor metodológico. Os múltiplos temas abordados nas diferentes pesquisas também permitem aos estudantes a dimensão de que toda e qualquer política pública e lei, bem como as instâncias e as instituições ligadas às suas produções, execuções e aplicações podem ser pesquisadas, assim como as diferentes camadas que as compõem – por exemplo, seus operadores, produtos, práticas e/ou os usuários das políticas.

Do estudo de como são realizados e quais as limitações dos processos seletivos para a contratação de servidores públicos até a análise do funcionamento de varas de atendimento a mulheres em situação de violência, da investigação da forma como se apura e se julga, em alguns estados brasileiros, o ato infracional atribuído a adolescentes, aos obstáculos de acesso a serviços públicos por migrantes, apátridas e refugiados no Brasil,³ as pesquisas possibilitam não só o contato com saberes de diferentes ordens, como também com propostas de produção legislativa voltadas para superação dos obstáculos encontrados pelos pesquisadores em suas investigações. A importância de ter contato com estudos desse tipo é, entre outras, a de mostrar que a produção acadêmica pode ser instrumento para o mapeamento, o aprimoramento e, até mesmo, a transformação de práticas.

A didática para trabalhar os relatórios varia de acordo com os objetivos e o tempo disponível para a atividade. No nosso caso, no curso de metodologia, são realizados seminários em grupos, nos quais são apresentados o passo a passo da pesquisa analisada, seus principais resultados e as críticas do grupo ao material. Espera-se a entrega de uma resenha, de modo a estimular a sistematização da leitura feita e a produção de um texto crítico.⁴ Já nas disciplinas de instituições jurídicas e de tutela de direitos difusos e coletivos, a preocupação central não é metodológica, mas sim o cotejamento entre os conceitos teóricos e as contradições de sua aplicação prática. A letra fria da lei, cuja dificuldade de aplicação ou de cumprimento pode parecer indiferente para os alunos, torna-se de grande relevância ao perceberem o quanto essas leis são capazes de impactar positivamente a vida de muitas pessoas. Essa percepção desperta nos estudantes a importância de se ter papel ativo diante dos obstáculos apontados pelas pesquisas.

Para além das experiências mencionadas, é possível, também, envolver diferentes disciplinas do semestre nas atividades com as pesquisas. Assim, cada docente pode abordar, a partir de um mesmo material, aspectos condizentes ao seu conteúdo, possibilitando aos estudantes a dimensão interdisciplinar das questões complexas trabalhadas nas pesquisas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No artigo *Saia da Matrix! A (de)formação jurídica como máquina de produção de cegueira normativa*, os autores criticam o ensino nas faculdades de direito brasileiras, ressaltando que estas privilegiam o conteúdo compartimentado, voltado para concursos públicos e provas como a da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Relembrem a importância de se investir em conhecimento e prática voltadas para “minimizar violências e injustiças” (Khaled Jr. e Rosa, 2014), para formar alunos críticos. O uso das pesquisas do projeto Pensando o Direito em sala de aula tem justamente a potência de fazer pensar. Seja pela perspectiva de observar o direito como objeto de estudo, passível de crítica e de transformação, seja para desconstruir a falsa ideia de que o direito seria objetivo e neutro com relação a certas demandas. Ao expor os caminhos de sua elaboração e as dificuldades de sua aplicação, revelam-se as contradições. As pesquisas empíricas são fundamentais para que o direito se reinvente, se transforme e se aproxime cada vez mais da realidade discente.

3. Ver a lista completa de relatórios do projeto Pensando o Direito em: <<https://goo.gl/kF6iUc>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

4. Para mais detalhes da experiência de trabalhar com as pesquisas do projeto Pensando o Direito em sala de aula, ver: <<https://goo.gl/KyrwSa>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 279.889-AL. Voto min. relator Humberto Gomes de Barros. **Diário da Justiça**, 7 de abril de 2003.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Brasília: MJ; Pnud, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 7).

FERNANDES, Edésio. Juízes: despreparados, ou ideológicos? **Jam Jurídica**, Opinativo, ano 17, n. 8, 2012.

KHALED JR., Salah H.; ROSA, Alexandre Morais da. Saia da matrix! A (de)formação jurídica como máquina de produção de cegueira normativa. **Justificando**, 5 ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ruR64Q>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

STRECK, Lenio Luiz. Devemos nos importar, sim, com o que a doutrina diz. **Consultor Jurídico**, 5 jan. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/kzf5EX>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ENTREVISTAS FORENSES E RECONHECIMENTO PESSOAL NOS PROCESSOS DE CRIMINALIZAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO BRASILEIRO

Lilian Milnitsky Stein¹
Gustavo Noronha de Ávila²

1 INTRODUÇÃO

A memória frequentemente constitui fator determinante para o deslinde de processos judiciais. A memória é o coração do testemunho e do reconhecimento, já que o testemunho constitui-se, em sua essência, nas lembranças que a pessoa conseguiu registrar e resgatar sobre os fatos que ocorreram e o reconhecimento de seus personagens. Quanto mais detalhadas e fidedignas forem estas lembranças, melhor será o testemunho e a capacidade de realizar um reconhecimento correto, e, assim, potencialmente mais elucidativos para o desfecho de um caso. Só que a memória humana não funciona como uma máquina fotográfica ou filmadora! Quando a memória funciona bem, ela pode sim registrar e recuperar informações com muita precisão, mas também pode haver perdas (esquecimento parcial ou total de algum evento e/ou pessoa), como também distorções (falsas memórias acerca de eventos e/ou pessoas). Há mais de três décadas, a psicologia do testemunho tem produzido avanços científicos consistentes acerca da memória humana e suas implicações para o testemunho e o reconhecimento. Porém, no Brasil, o diálogo desse campo do saber com o ramo do direito tem sido bastante tímido. Como possível resultado, ao contrário de vários outros países, nossa legislação ainda não contempla este consolidado conhecimento científico advindo da psicologia do testemunho.

Para a atualização de políticas públicas nacionais, à luz deste conhecimento da psicologia do testemunho, faz-se necessário primeiramente conhecer as práticas adotadas pelo nosso sistema judiciário para coleta de depoimentos com testemunhas/vítimas, bem como os procedimentos utilizados para obtenção de reconhecimentos. Assim, entre 2014 e 2015, uma equipe interdisciplinar realizou um estudo de levantamento das práticas de entrevistas com testemunhos e de reconhecimento pessoal, nos processos de criminalização formal brasileiros. Psicólogos e juristas integraram o grupo de pesquisa responsável pela primeira investigação deste tipo em nosso país. O projeto Pensando o Direito, com parceria do Ipea e da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), teve pela primeira vez uma pesquisadora da área da psicologia coordenando uma de suas investigações. Antes desta pesquisa inexistiam dados empíricos sobre como são realizadas a coleta das provas penais dependentes da memória.

Provas dependentes da memória (isto é, reconhecimento e testemunho) têm sido objeto de estudo há séculos (Binet, 1900; Farinacii, 1677). O desenvolvimento do campo da psicologia do testemunho, por meio de centenas de estudos experimentais (Wells, 1978; Loftus, 1997; Fisher, Geiselman e Raymond, 1987; Lindsay *et al.*, 2007), têm demonstrado que a falibilidade da memória, enquanto processo cognitivo natural, possui consequências para o campo jurídico-penal. Tais estudos têm subsidiado uma série de reformas legislativas desde o final da década de 1980. Podemos citar enquanto exemplo o Reino Unido, a Nova Zelândia, a Noruega, a Austrália e alguns estados norte-americanos.

1. Professora titular da pós-graduação em psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

2. Professor do mestrado em ciências jurídicas do Centro Universitário de Maringá (Unicesumar).

Desta forma, o presente levantamento, ao realizar o primeiro diagnóstico nacional acerca das práticas adotadas para coleta de testemunhos e reconhecimento, também buscou subsidiar futuras atualizações de nossa legislação, especialmente tendo em vista o atual processo de tramitação de um novo Código de Processo Penal. Além de traçar o panorama dessas práticas, também foi realizada a comparação destas com as recomendações existentes na literatura científica. Os processos de obtenção de evidências derivadas da memória têm como objetivo a identificação de responsáveis por delitos e sua materialidade. A falibilidade da memória, aliada às más práticas, podem potencialmente levar inocentes ao cárcere e a culpados sem responsabilização.

Após o levantamento dos subsídios científicos e jurídicos, realizamos dois estudos empíricos, contemplando métodos tanto qualitativos quanto quantitativos de pesquisa. Foram empregados, especificamente, procedimentos de levantamento (*survey*) e de entrevista em profundidade.

2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA

Definimos, em termos operacionais, as categorias a serem estudadas: oitivas (depoimentos) policiais, testemunhos e reconhecimento. Consideramos as primeiras, aquelas realizadas em fase de investigação pela polícia, administrativamente, em que não há intervenção do magistrado, o que pode significar afastamento das garantias constitucionais em nome da celeridade das investigações. Os testemunhos foram aqueles realizados, necessariamente, em um processo no qual as partes (acusação e defesa) estejam colocadas perante um juiz, com a efetivação do contraditório e da ampla defesa. O reconhecimento, por outro lado, poderia ser realizado tanto na fase investigativa quanto judicial. Tem como objetivo a identificação de suspeitos (ou autores do delito) por meio de fotos ou da própria confrontação com pessoas semelhantes, nos moldes do disposto nos Artigos 226 a 228 do Código de Processo Penal brasileiro.

Após realização de estudo preparatório (1), o estudo 2 objetivou obter um panorama nacional que retratasse as práticas atualmente adotadas para o reconhecimento pessoal e a obtenção de testemunhos/depoimentos, tanto no âmbito das investigações policiais quanto no processo penal. Para tanto, a escolha metodológica de cunho qualitativo (Bauer e Gaskell, 2002) priorizou uma aproximação com o campo, de forma que fosse possível capturar não só as informações acerca das práticas adotadas, mas também as percepções, os anseios e as preocupações daqueles atores jurídicos diretamente implicados com a aplicação dessas práticas de reconhecimento e testemunho. Assim, durante o período de junho a outubro de 2014, foram realizadas 87 entrevistas semiestruturadas em profundidade com diferentes atores jurídicos, contemplando as cinco regiões geográficas do Brasil (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte). Os participantes da pesquisa compreenderam quatro grupos de atores jurídicos: *i*) magistrados; *ii*) policiais (civis e militares); *iii*) promotores; e *iv*) defensores (públicos e privados). A faixa etária dos participantes foi entre 25 e 60 anos de idade. Quanto à seleção da amostra de participantes, foi adotada a sistemática da conveniência, por meio de contatos (via correio eletrônico, redes sociais e telefônicos) de membros da equipe de pesquisa com representantes dos grupos. Os pesquisadores também se valeram de indicações dos próprios participantes (sistema bola de neve).

Utilizou-se a técnica de entrevistas semidirigidas, baseadas em um roteiro que foi desenvolvido a partir dos resultados do estudo 1. Para a testagem e o aperfeiçoamento do roteiro de entrevista, foi realizado um estudo-piloto com quatro atores jurídicos em Porto Alegre. As entrevistas individuais com os participantes foram conduzidas majoritariamente de modo presencial, por um membro da equipe treinado para este fim. A coleta de dados deu-se em ambiente reservado, no local de trabalho dos participantes. Todas as entrevistas foram gravadas digitalmente em áudio. A duração das entrevistas variou de quarenta e cinco minutos a uma hora e trinta minutos.

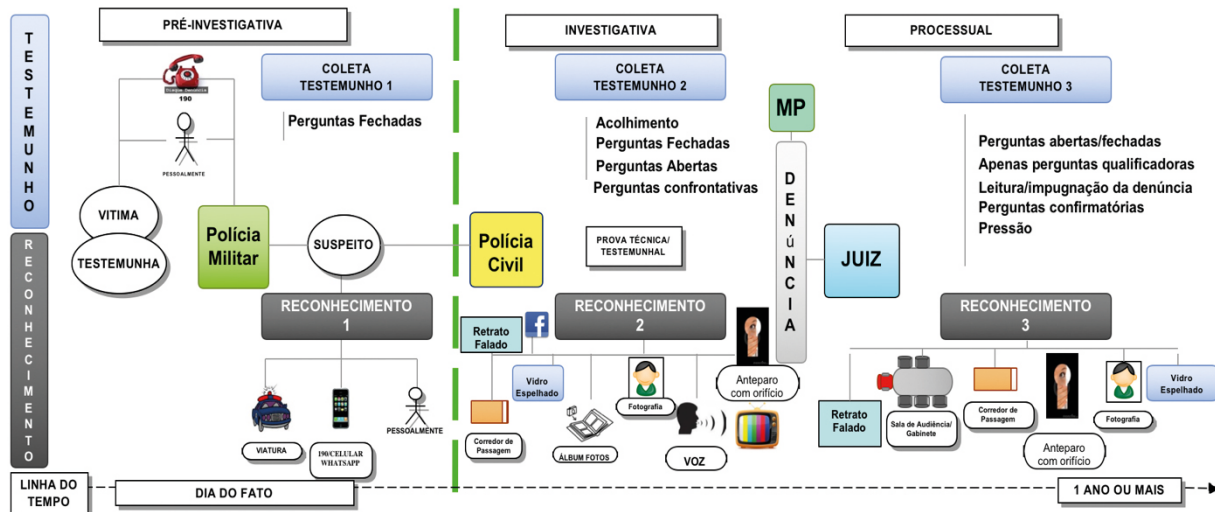
Os dois grandes tópicos (isto é, reconhecimento e testemunho) eram mencionados pelo(a) entrevistador(a), iniciando-se pelas questões de um desses tópicos, conforme preferência do(a) participante. A partir das respostas dadas pelo(a) entrevistado(a), eram solicitados esclarecimentos, com ênfase em exemplos de situações vividas pelo(a) participante quanto ao tópico em foco. A entrevista usualmente se encerrava quando todas as questões propostas no roteiro de entrevista já tivessem sido abordadas em profundidade. Antes dos agradecimentos finais, o(a) participante era convidado a incluir qualquer outra informação acerca dos temas abordados durante a entrevista.

Para a análise dos dados, as entrevistas foram transcritas literalmente. O conteúdo das transcrições foi então submetido a uma análise categorial inferencial, dentro da metodologia científica de análise de conteúdo, segundo Bardin (2009).

3 RESULTADOS

Os resultados foram inicialmente analisados em função das três etapas identificadas no processo de criminalização: pré-investigativa, investigativa e processual. A primeira etapa, que denominamos de “pré-investigativa”, é onde ocorre o primeiro contato com a testemunha/vítima por parte do responsável pelo policiamento “de rua”, o policial militar, ou ainda, por meio de um telefonema direcionado à emergência (em regra, o número 190). Já a fase investigativa, sob a responsabilidade da polícia civil, é aquela em que distintas formas de abordagens/estratégias são empregadas com vítimas e testemunhas na realização de entrevistas e no reconhecimento. Por fim, descrevemos as práticas relacionadas à fase processual (sob a responsabilidade do juiz). Os resultados foram ilustrados por fragmentos representativos das falas dos entrevistados e sintetizados em um diagrama (figura 1) (Stein, 2015).

FIGURA 1
Quadro sinótico das práticas de coleta de testemunho e de reconhecimento



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Percebemos, em síntese, discrepâncias significativas entre as práticas descritas pelos entrevistados e o *estado da arte* da psicologia do testemunho. Quanto ao reconhecimento, identificamos a predominância da estratégia de *show-up* (apresentação de apenas um suspeito ou uma foto a quem deva fazer o reconhecimento). A técnica de reconhecimento *show-up* não é recomendada

pela literatura científica, pois possui maior probabilidade em provocar um falso reconhecimento, além de aumentar a chance de contaminar a memória de quem possui a informação de interesse das polícias/Judiciário. Foram constatadas uma variedade de práticas de reconhecimento: na viatura,³ por imagem enviada por WhatsApp, pessoalmente, em corredor de passagem,⁴ por vidro espelhado, em álbum de fotos, com apenas uma fotografia, de voz, por vídeo, via anteparo com orifício, retrato falado e na sala de audiência. Em sua maioria, essas práticas valiam-se de *show-up*.

Em termos de transcurso do tempo, identificamos que, em média, um ano havia decorrido entre o fato criminoso e a coleta de provas (seja de reconhecimento, seja de testemunho) da testemunha/vítima em juízo. Este tempo é considerado excessivo em função do natural processo de esquecimento a que será submetida vítima/testemunha. Isto se deve ao fato de a memória da testemunha/vítima sofrer interferências internas e externas, que serão amplificadas com a passagem dos dias, meses e anos.

Quanto às entrevistas com vítimas/testemunhas para coleta de seu testemunho, muitas das práticas identificadas podem aumentar as chances de distorções da memória. Há predominância de perguntas fechadas, ou seja, aquelas que possuem carga de sugestibilidade. Mesmo encontrando algumas boas práticas, como o acolhimento (tentativa de estabelecer empatia com o entrevistado) e a preferência por perguntas abertas, estas foram identificadas apenas em situações excepcionais.

Apesar das dimensões continentais do nosso país, não foram encontradas diferenças regionais significativas quanto às práticas realizadas, baseadas no *show-up*. Nossa hipótese para isto é não apenas o caráter nacional da legislação que trata desta temática (Código de Processo Penal), como também a carência de treinamento especializado, com base em modelos padronizados, limitação esta mencionada pela maioria dos entrevistados.

Ainda que 90,3% dos entrevistados tenham avaliado os depoimentos de testemunhas como “muito importante” para o desfecho dos casos, bem como quase 70% avaliaram que o reconhecimento é também “muito importante para o desfecho dos casos”, constatamos que a maioria das práticas adotadas para a coleta de depoimentos testemunhais e de reconhecimentos corre o risco de produzir evidências potencialmente distorcidas e/ou imprecisas, que vão ser utilizadas como provas para condenar ou não alguém por um crime.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São necessários dados quantitativos quanto ao número de pessoas condenadas equivocadamente pela utilização de provas dependente da memória (isto é, reconhecimento e testemunho). Nos Estados Unidos, por exemplo, o Innocence Project (Eyewitness..., 2015) chegou a 75% de erros judiciais vinculados diretamente ao reconhecimento equivocado de pessoas.

Quanto a uma proposta de reforma da legislação no que tange à coleta de evidências de testemunhas/vítimas a partir de seu testemunho ou reconhecimento, faz-se imprescindível que sejam incorporados os subsídios científicos da psicologia do testemunho ao seu conteúdo. Isto seria possível,

3. Neste caso, a testemunha/vítima é colocada dentro da viatura, revestida de película, e é convidada a reconhecer o suspeito, que está fora do veículo.

4. A prática do reconhecimento pessoal desde o contato sumário, por meio do corredor de passagem, é explicada no trecho de entrevista de um policial civil: “O cara que é preso e é autuado, ele tá sentado ali naquela cadeira e algemado naquela barra de ferro ali. Então, muitas vezes, a pessoa entra aqui pra prestar o depoimento dela, aí ela passa pelo cara que tá preso ali. Aí ela fala ‘é o cara que tá preso ali’. O que, claro, não é nem um pouco adequado” (informação verbal).

para o caso das entrevistas para coleta de testemunho, por exemplo, com a especificação do que seriam consideradas perguntas indutivas/sugestivas, já com a respectiva consequência acerca do afastamento da forma legislativa (nulidade absoluta do procedimento) no futuro Código de Processo Penal. É fundamental a incorporação, notadamente, das técnicas científicas de entrevista investigativas, como a entrevista cognitiva (Stein e Memon, 2006), para obtenção de informações de melhor qualidade e em maior quantidade. Tais técnicas comprovadamente diminuem as chances de perguntas indutivas/sugestivas prejudicarem a qualidade do testemunho. Todavia, somente a partir do registro (gravação em vídeo ou até mesmo somente em áudio) é que a implementação dessas técnicas de entrevista e sua adequação poderia ser monitorada.

Em relação ao reconhecimento, regras legislativas deveriam valer-se de práticas prescritas pelos avanços científicos atualizados, obrigando ao alinhamento de pessoas e à fundamental questão do teste de adequação e não enviesamento do alinhamento – teste de *fairness*⁵ (Malpass e Lindsay, 1999). Para tanto, pela praticidade, o alinhamento por fotografias deveria prevalecer sobre o reconhecimento pessoal. Também, instruções à testemunha/vítima antes de iniciar o ato de reconhecimento têm sido testadas em pesquisas na área, diminuindo as chances de um falso reconhecimento. O registro gravado, tanto das entrevistas quanto dos reconhecimentos, permitiria ademais aos julgadores de segundo grau conhecer melhor o rigor (ou não) observados nestas práticas.

Outro ponto central a ser considerado diz respeito ao treinamento especializado dos profissionais responsáveis, tanto pela condução do reconhecimento quanto, em especial, pela condução das entrevistas investigativas para coleta de depoimentos. A exemplo dos países do Reino Unido, Países Baixos e vários outros, somente a partir de programas de treinamento na modalidade continuada é que se poderá buscar atender ao objetivo de diminuir as lacunas e os equívocos observados nas diversas práticas atualmente adotadas no país, no que tange tanto à coleta de depoimentos quanto ao reconhecimento.

Foi constatada a importância do papel dos policiais militares. Não raro, são chamados a depor durante a investigação criminal e também no futuro processo penal. Esta recorrência deve-se à proximidade de estes atores com o evento criminoso, advinda de sua atividade ostensiva, bem como do temor de represálias que por vezes as testemunhas podem sentir em colaborar com o sistema de justiça criminal.

Também foi observada a inadequação no tratamento de testemunhas e vítimas enquanto esperam por audiências. Por não serem adequadamente separadas, há sério risco de contato entre elas e, desta forma, ocorrer indesejado sugestionamento de seus depoimentos.

A falta de padronização e diversidade das práticas observadas, muitas vezes resultando em indícios não confiáveis e contraditórios, justamente parece ter como consequência o agravamento da situação do Judiciário, já assoberbado pela carga de trabalho excessivo, carências de estrutura física e de pessoal capacitado, além do aumento do número de atos envolvidos no processo de criminalização. Ademais, o conceito jurídico vigente em nosso país de prova irrepetível no que tange a provas dependentes da

5. Para obter-se um reconhecimento o mais fidedigno, é necessário que o alinhamento seja o menos enviesado, ou seja, deve ser o mais equilibrado possível. Esse equilíbrio pode ser avaliado por meio da testagem da adequação do alinhamento em uma amostra de pessoas com características semelhantes às da testemunha (se esta for uma jovem mulher, então testar com outras jovens mulheres). O procedimento de testagem de *fairness* é muito mais simples se for utilizado o alinhamento fotográfico, possibilitando inclusive que este teste do alinhamento possa ser feito *on-line*, guardadas as necessárias reservas e os cuidados éticos. O teste consiste em solicitar a pessoas, que não recebem nenhuma informação sobre o caso, a eleger o suspeito entre os integrantes do conjunto de imagens que pensam ser o culpado. Se muitas delas elegerem o mesmo suspeito, esse alinhamento está enviesado e pode induzir a reais testemunhas a escolherem este indivíduo. Já se o resultado do teste for mais diversificado, não apontando para somente uma pessoa do alinhamento, pode-se concluir que este alinhamento está mais equilibrado, e, portanto, mais confiável e justo (Wells, Leippe e Ostrom, 1979).

memória (como testemunho e reconhecimento) está dissociado de consolidado conhecimento científico de mais de trinta anos na área da psicologia do testemunho. A repetibilidade de provas dependente da memória não leva em conta o funcionamento normal da memória, mesmo para eventos marcantes, como na esfera criminal, em que a simples passagem do tempo (dias) leva ao esquecimento de informações, que pode estar associado à inserção de informações posteriores ao evento, que modificam a memória original, gerando falsas memórias. Portanto, a implementação de políticas públicas pautadas em fundamentos científicos poderia auxiliar a diminuir a distância entre conhecimento científico e práticas adotadas no nosso país no que tange ao testemunho e ao reconhecimento de pessoas na esfera da justiça criminal. Se, por um lado, não é possível mudar o funcionamento da memória humana, é imprescindível pensar em mudanças no sistema de justiça que ajudem a preservar essa prova dependente da memória que deveria ser considerada irrepitível (Cecconello, Ávila e Stein, 2018), levando a uma maior efetividade da justiça e a menos injustiças.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BINET, A. **La suggestibilitie**. Paris: Scheicher, 1900.
- CECCONELLO, W. W.; ÁVILA, G. N.; STEIN, L. M. A (ir)repetibilidade da prova penal dependente da memória: uma discussão a partir da psicologia do testemunho. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 1058-1073, 2018.
- EYEWITNESS identification reform. **Innocence Project**, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/RYaXrw>>. Acesso em: 12 maio 2014.
- FARINACII, P. **Tractatus integer de testibus**. Osnabrugi: ex officina Johannis Georgii Schwanderi. [s.l.]: [s.n.], 1677. Disponível em: <<https://goo.gl/xqrsFb>>. Acesso em: 11 maio 2017.
- FISHER, R. P.; GEISELMAN, R. E.; RAYMOND, D. S. Critical analysis of police interviewing techniques. **Journal of Police Science and Administration**, v. 15, p. 177-185, 1987.
- LINDSAY, R. C. L. *et al.* **The handbook of eyewitness psychology: memory for people**. Philadelphia: Lawrence Erlbaum, 2007. v. 2.
- LOFTUS, E. F. Creating false memories. **Scientific American**, v. 227, n. 3, p. 70-75, 1997.
- MALPASS, R. S.; LINDSAY, R. C. L. Measuring lineup fairness. **Applied Cognitive Psychology**, v. 13, n. 1, p. 1-8, 1999.
- STEIN, L. M. **Avanços científicos em psicologia do testemunho aplicados ao reconhecimento pessoal e aos depoimentos forenses**. Brasília: SAL/MJ, 2015. (Série Pensando o Direito, n. 59).
- STEIN, L. M.; MEMON, A. Testing the efficacy of the cognitive interview in a developing country. **Applied Cognitive Psychology**, v. 20, p. 597-605, 2006.

WELLS, G. L. Applied eyewitness-testimony research: system variables and estimator variables. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 36, n. 12, p. 1546, 1978.

WELLS, G. L.; LEIPPE, M. R.; OSTROM, T. M. Guidelines for empirically assessing the fairness of a lineup. **Law and Human Behavior**, v. 3, n. 4, p. 285-293, 1979.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MEMON, A. *et al.* Eyewitness performance in cognitive and structured interviews. **Memory**, v. 5, n. 5, p. 639-656, 1997.

MAPEANDO OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS E SERVIÇOS POR MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS NO BRASIL: DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA E PRINCIPAIS RESULTADOS

Liliana Lyra Jubilut¹

1 INTRODUÇÃO

Em 2013 o Ministério da Justiça (MJ), por meio do projeto Pensando o Direito, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), lançou chamada pública solicitando a apresentação de projetos sobre *Obstáculos para efetivação do atendimento e acesso dos migrantes, apátridas e refugiados aos serviços públicos no Brasil*.² O objetivo era que os resultados da pesquisa trouxessem subsídios para a elaboração de políticas públicas para essa população, caso uma janela de oportunidade legislativa se abrisse. Foram apresentadas 24 propostas consideradas aptas, sendo o projeto coordenado pela autora o selecionado.

Tal projeto propôs a análise dos obstáculos de acesso a direitos e serviços pelos migrantes,³ apátridas e refugiados no Brasil a partir de uma ótica de direitos humanos, e elegeu os direitos englobados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – saúde, educação e renda –, juntamente ao acesso à documentação e à moradia, como seus eixos. Adotou, ainda, uma abordagem que considerou vulnerabilidades específicas em termos de obstáculos, destacando-se questões específicas a gênero, idade e deficiências.

A pesquisa realizou, ao longo de 2014, o mapeamento e a análise em três níveis: “1) o normativo (legislação interna, regional e internacional e políticas públicas), 2) o estrutural (dos equipamentos sociais disponíveis) e 3) o institucional (órgãos governamentais, da sociedade civil e da comunidade internacional)” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 19). Os dados foram coletados de duas formas: *i*) pesquisas realizadas pela equipe do projeto – sobretudo para o mapeamento normativo (que listou normas internacionais, regionais e nacionais) – específicas do Brasil e as de outros países que pudessem ser consideradas boas práticas, incluindo-se políticas públicas e normas de proteção geral a migrantes ou

1. Doutora e mestra em direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), tem LLM em *international legal studies* pela NYU School of Law, foi *visiting scholar* na Columbia Law School e *visiting fellow* na Refugee Law Initiative da Universidade de Londres. É professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), onde coordena o grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades, e participa da coordenação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello desde 2013. Trabalha desde 1999 com a temática dos refugiados, tendo sido advogada/oficial de proteção no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e consultora do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR-Brasil). É membro de projetos de pesquisa nacionais e internacionais e integra o Migration Research Leaders’ Syndicate da Organização Internacional de Migração (OIM), bem como a Rede de Apoio Legal a Refugiados nas Américas (Ralra). Coordenou a pesquisa *Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil* para o projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça (MJ) em parceria com o Ipea.

2. Chamada Pública PNPD nº 132/2013.

3. Quando em referência ao tema geral/título do projeto de pesquisa, utiliza-se a expressão migrante a fim de coincidir com a usada nos documentos oficiais da chamada pública para a pesquisa (edital da chamada pública), bem como quando se refere à proteção advinda de documentos internacionais (como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias) e aplicadas a migrantes em geral. Contudo, o foco da investigação foi apenas nos imigrantes (ou seja, estrangeiros que migraram para o Brasil) e, sempre que possível, essa população é a destacada no texto.

de proteção a categorias migratórias específicas⁴ e para o mapeamento institucional; e *ii*) entrevistas semiestruturadas ou preenchimento de questionários (para subsidiar uma análise qualitativa dos dados coletados). Foram entrevistados instituições públicas, imigrantes e organizações da sociedade civil (incluindo-se organizações internacionais) a fim de se obter o quadro mais detalhado possível de obstáculos enfrentados por essas pessoas no acesso a direitos e serviços.

Contando com uma equipe de quinze pesquisadores,⁵ três colaboradores oficiais^{6,7} e três instituições parceiras,⁸ a pesquisa obteve 353 entrevistas/questionários em 22 estados da Federação e no Distrito Federal⁹ e resultou em quase mil páginas de produtos finais (relatório final (Jubilut *et al.*, 2015), resumos executivos em português, inglês, espanhol e francês,¹⁰ mapeamento normativo,¹¹ mapeamento institucional,¹² instrumentos de pesquisa¹³ e materiais de apoio para a equipe de pesquisa¹⁴). Descrever as principais dificuldades de operacionalização da pesquisa e os principais resultados é o objetivo deste artigo, que se apresenta como um relato resumido de pesquisa,¹⁵ adotando, portanto, um tom descritivo e sintético.

4. O projeto pautou as seguintes categorias migratórias, trazendo suas definições operacionais para a pesquisa: “*Refugiados* – a partir da perspectiva normativa adotada pelo projeto, refugiado é aquele imigrante que tem este *status* reconhecido pelo governo brasileiro, pelo ACNUR ou por outra organização internacional a partir da normativa da Convenção de 1951 sobre *status* de refugiado, do Protocolo de 1967 sobre o *status* de refugiado 1, ou de normativa interna (como a Lei 9.474/972). Neste sentido, a definição abrange os refugiados que passaram pelo processo da determinação de *status* de refugiado (RSD) no Brasil, assim como os reassentados.

Solicitantes de refúgio – todo imigrante que, tendo formalizado o seu pedido de refúgio ao governo brasileiro, aguarda a decisão da sua solicitação.

Deslocados ambientais – imigrantes que deixaram seus países de origem ou residência primordialmente por questões ambientais, seja por uma causa de início rápido (como um terremoto) ou lento (como a desertificação).

Imigrantes econômicos – imigrantes que deixam seus países de origem ou residência por razões sobretudo econômicas, como a procura de trabalho.

Imigrantes humanitários – são os imigrantes que, apesar de não se enquadrarem em outras categorias de proteção (como a de refugiados), foram vítimas de violações de direitos humanos (como as vítimas de tráfico de pessoas) ou estão no Brasil em situações em que o retorno forçado ao país de origem seria uma violação à ‘razão de humanidade’ (como as pessoas com doenças graves ou aquelas cuja família se encontra no Brasil).

Apátridas – indivíduos que não possuem nacionalidade.

Imigrantes em fluxos mistos – imigrantes que chegam ao Brasil por meio de movimentos migratórios nos quais várias categorias migratórias encontram-se presentes (como pessoas em busca de refúgio, deslocados por razões ambientais, imigrantes econômicos). Em sua maioria, estes imigrantes partilham a situação de irregularidade migratória, recorrendo a coiotes ou outros meios inseguros. A definição também abrange os imigrantes que podem ser enquadrados em mais de uma das referidas categorias migratórias.

Imigrantes indocumentados – são todos aqueles imigrantes em situação migratória irregular, não dispo de documentos que autorizam a residência no Brasil” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 20, grifos nossos).

5. A equipe de pesquisa foi composta por: Fernanda de Salles Cavedon, André de Lima Madureira, Camila Sombra Muiños de Andrade, Carolina de Abreu Batista Claro, Daniel de Souza Assis, Érika Pires Ramos, Fábio Andrade Medeiros, Gabriela Cunha Ferraz, Helisane Mahlke, João Carlos Jarochinski Silva, José Carlos Loureiro da Silva, Laís Azeredo Alves, Patrícia Cristina V. S. Gorisch, Paula Zambelli Salgado Brasil e Ricardo Burrattino Félix.

6. Quais sejam: Andrea M. C. Pacheco Pacífico, César Augusto Silva da Silva e Evelyne Naves Maia.

7. É preciso destacar também quatro colaboradores “extraoficiais” que foram indispensáveis, sobretudo na tabulação de dados e prestação de contas: Carla Lyra Jubilut, Guita Nicolaewsky Jubilut, Cláudia Regina Fontes e Luiz Reynaldo da Silva Jubilut.

8. Quais sejam: Universidade Católica de Santos (UniSantos), Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

9. Apesar de tentativas, não se encontrou pessoas e entidades dispostas a participar da pesquisa no Maranhão, no Piauí e no Rio Grande do Norte.

10. Resumos executivos nas quatro línguas disponíveis em: <<https://goo.gl/bpkDyg>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

11. Apêndice A em Jubilut *et al.* (2015).

12. Apêndice D em Jubilut *et al.* (2015).

13. Apêndice B em Jubilut *et al.* (2015).

14. Apêndice C em Jubilut *et al.* (2015).

15. Para opções conceituais, recortes metodológicos, dados coletados e análises críticas e contextuais, conferir o relatório final e seus anexos – ver Jubilut *et al.* (2015).

2 DIFICULDADES

As dificuldades de se fazer pesquisa no Brasil são muitas e multifacetadas, e buscar realizar pesquisas empíricas é ainda mais desafiador, seja pela falta de incentivo, seja pelas dificuldades próprias desse tipo de investigação, seja, ainda, pela pouca quantidade desse tipo de coleta e análise de dados no país. Tais questões são relatadas em outros textos deste boletim, e por isso optou-se por apontar aqui as dificuldades específicas da pesquisa realizada para o mapeamento de obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, apátridas e s refugiados no Brasil.

O primeiro grupo de dificuldades específicas diz respeito a *questões metodológicas*. Dentro dele o primeiro desafio da pesquisa revelou-se no *desenho do projeto*, ao se tentar conciliar a abordagem panorâmica (englobando vários direitos e vários sujeitos) e a abrangência nacional, que se entendiam necessárias para produzir um mapeamento que trouxesse subsídios para políticas públicas voltadas à população pesquisada, com os limites de recursos disponíveis (financeiros, de pessoal, de tempo). Desenhou-se um projeto ambicioso, o que, durante sua execução, trouxe desafios para sua implementação.

A segunda dificuldade desta ordem foi a necessidade de se criar todos os instrumentos de pesquisa – formulários para entrevistas de imigrantes (em português, francês, espanhol e inglês), instituições da sociedade civil e órgãos públicos; termos de consentimento livre e esclarecido (TCLEs), também nos quatro idiomas; e autorização institucional para as entrevistas com entidades – e os materiais de apoio para a equipe de pesquisa (*Manual do Entrevistador* e roteiro para análise dos questionários, incluindo-se modelos de tabelas para a tabulação dos dados). Sem contar com “modelos”, indicadores ou um arcabouço teórico que pudesse guiar a pesquisa específica, tal fase foi desafiadora. A maior parte dos recursos existentes sobre essa temática é atinente às ciências sociais e não específicos do direito; assim, fez-se necessário adaptar métodos e instrumentos consolidados e validados disponíveis e de outras áreas para a pesquisa empírica no direito, em um processo de *desenvolvimento de metodologia*. Por isso, fez-se questão de disponibilizar todo o material elaborado a fim de contribuir com futuras pesquisas empíricas de cunho jurídico.¹⁶

O segundo grupo de dificuldades relacionou-se à *coleta de dados*. Inicialmente se destacou como dificuldade a *obtenção de autorizações para a realização da pesquisa juntos aos comitês/comissões de ética*. Ainda que os pesquisadores fossem, em sua maior parte, “observadores participantes” e/ou tivessem prática em contato com populações vulneráveis e/ou com imigrantes, a falta de informação específica sobre os requisitos burocráticos para a aprovação ética de uma pesquisa no do âmbito do direito dificultou o processo. Houve necessidade de um diálogo interdisciplinar para que os documentos conseguissem ser, simultaneamente, úteis para uma pesquisa jurídica e compreendidos pelos órgãos de análise.¹⁷

Em termos de participação na pesquisa, um aspecto desafiador relevante diz respeito ao *mapeamento dos entrevistados*. Isso porque, por um lado, há insuficiência ou inexistência de dados sistematizados e organizados sobre imigrantes no Brasil, o que dificulta a identificação adequada da população, e, por outro lado, alguns órgãos que, em função de seu mandato, deveriam atuar em prol dos imigrantes, muitas vezes não o fazem.

Outra dificuldade ocorreu em obter retornos relativos às solicitações de entrevista ou preenchimento de questionários, denotando *falta de interesse e/ou disponibilidade em contribuir para a pesquisa*. Em alguns casos, houve dificuldade de encontrar imigrantes que pudessem ser considerados representativos de uma categoria migratória relevante em um determinado estado. Em outros não houve resposta

16. Disponível no apêndice B em Jubilut *et al.* (2015).

17. O projeto solicitou aprovação e a obteve do Comitê de Ética em Pesquisa da UniSantos e da Comissão de Ética do Ipea, a fim de resguardar essas questões no âmbito de duas das três instituições diretamente vinculadas à pesquisa (Jubilut *et al.*, 2015, p. 43).

de órgãos públicos ou instituições da sociedade civil à solicitação de participação, ou, sobretudo em relação àqueles, temeridade em responder às perguntas, ou ainda exigências burocráticas excessivas para a participação, por exemplo (Jubilut *et al.*, 2015, p. 46-47).

Quando as entrevistas eram realizadas ou havia o preenchimento de formulários, em alguns casos verificaram-se *dificuldades em respeitar e/ou compreender os padrões metodológicos e conceituais da pesquisa*. Em outros houve o desrespeito ao padrão estipulado para a coleta de dados (mesmo com o *Manual do Entrevistador* – que apontava o que se esperava extrair com uma determinada pergunta – e com reuniões de orientação). Em outros casos se verificaram dificuldades dos entrevistados (sobretudo órgãos públicos) de entender determinados conceitos típicos de direitos humanos, o que em si já traz um dado significativo em uma pesquisa empírica com enfoque nesses direitos.

O terceiro grupo de dificuldades relacionou-se à *análise dos dados*. A tabulação dos dados também trouxe desafios, sejam decorrentes da *complexidade inerente a esse trabalho*, sejam em função das mencionadas *falhas no preenchimento dos dados* quando de sua coleta, sejam, ainda, na busca e no estabelecimento das *metodologia e categorias mais adequadas* para se produzir o resultado mais panorâmico e detalhado possível sobre o acesso de imigrantes a serviços e direitos no Brasil.

Por fim, o último grupo de dificuldades foi de *ordem logístico-burocrática*. Por um lado, os *procedimentos burocráticos e algumas exigências técnicas dos órgãos patrocinadores da pesquisa pareciam não considerar o caráter continental e diversificado de nosso país*, em que alguns requisitos são facilmente preenchidos em uma determinada região, porém não são viáveis em outra. Por exemplo, em termos do preenchimento de recibos de transporte, em algumas cidades percorridas somente existia transporte não oficial (como mototáxis) ou transportes sem recibos padronizados (como o uso de barcos). Tais dificuldades também estiverem presentes após o encerramento da pesquisa, durante a *prestação de contas*. É preciso levar em consideração a realidade de nosso país ao se desenhar as exigências técnicas de financiamento de projetos de pesquisa empírica. Por outro lado, entraves burocráticos e logísticos relativos aos *aspectos financeiros* do projeto também ocorreram, mas foram sanados com brevidade.

3 RESULTADOS

Um primeiro resultado encontrando foi a possibilidade de se mapear os principais fluxos migratórios em cada estado pesquisado, o que pode permitir a elaboração de estratégias mais específicas para adoção de políticas públicas para essa população, uma vez que é indispensável que as políticas públicas considerem tanto o perfil populacional quanto a realidade local para que tenham bons resultados. A pesquisa conseguiu refletir a dimensão continental do Brasil e apresentar a pluralidade de fluxos migratórios em nosso país: megalópoles que são centros tradicionais de migração (como São Paulo e Rio de Janeiro), cidades médias e pequenas que têm recebido fluxos de imigrantes (como Santa Maria e Brasília), cidades conurbadas em fronteiras internacionais (como Tabatinga, Brasil, e Leticia, Colômbia) e regiões de fronteira – com cidades fronteiriças, como Foz do Iguaçu, e vastas regiões nas fronteiras norte do país (que têm se tornado – inicialmente, com os haitianos, e agora, com os venezuelanos – um polo migratório relevante).

A pesquisa também permitiu tabular: *i*) os principais obstáculos de acesso a direitos (relativos à documentação, à moradia, à saúde, à educação, à renda – trabalho/emprego), a direitos humanos em geral e à discriminação; *ii*) as dificuldades relativas ao atendimento e a questões institucionais; e *iii*) a (in)existência de diretrizes para o atendimento aos imigrantes em todos os estados pesquisados. Todos esses itens foram divididos a partir da percepção dos

imigrantes, das organizações da sociedade civil e das instituições públicas. Tais dados permitem a elaboração de estratégias para enfrentar os desafios específicos em cada localidade.

Ainda, foi possível obter resultados em âmbito nacional que demonstram, por exemplo, que: “a) há violações de seus direitos humanos, b) há vários obstáculos de acesso a direitos e serviços, c) não há diretrizes centralizadas de atendimento a imigrantes, e d) que os imigrantes não têm conhecimento de ações para a melhoria de sua proteção no Brasil” (Jubilut *et al.*, 2015, p. 136).

A coleta de tais dados permitiu tanto traçar o perfil dos imigrantes no Brasil (Jubilut *et al.*, 2015, p. 137) quanto apontar que:

- idioma, documentação e trabalho se destacam entre as dificuldades encontradas;
- para 87% das instituições da sociedade civil e 61% das instituições públicas, as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes são mais graves do que as da população em geral;
- os imigrantes, em sua maioria, não enxergam tais práticas como violações de direitos humanos (82% responderam que não sofreram violações de direitos humanos no Brasil) nem de xenofobia (72% responderam que não acreditam que as violações que sofreram eram por serem imigrantes) (Jubilut *et al.*, 2015, p. 159), o que denota a carência de informações sobre direitos também como um obstáculo a ser superado para a proteção dos imigrantes no Brasil em uma perspectiva de direitos humanos.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida teve um desenho de projeto bastante ambicioso, uma vez que a equipe vislumbrou, na oportunidade de realizar o mapeamento dos obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, pelos apátridas e pelos refugiados no Brasil, uma chance real de contribuir para a melhoria da integração e do respeito dos direitos humanos dessa população no Brasil.

Com as dificuldades inerentes da pesquisa empírica acrescidas de dificuldades específicas da temática e do projeto (com seu âmbito plural de abrangência nacional, de normativa interna e internacional, de sujeitos múltiplos – imigrantes, organizações da sociedade civil e instituições públicas – e de direitos analisados), o mapeamento não foi tarefa fácil. Contudo, os dados obtidos são de imensa relevância e riqueza e proporcionais à dedicação ao projeto. A tabulação já realizada traz resultados significativos e um arcabouço técnico e com dados empíricos sobre a situação dos imigrantes no Brasil que permite a adoção de políticas públicas e normas adequadas sob o viés dos direitos humanos.

Nesse sentido, o primeiro “censo” nacional sobre os obstáculos de acessos a direitos e serviços pelos migrantes, apátridas e refugiados no Brasil parece ter atendido ao solicitado na chamada pública que lhe deu origem, e contribui significativamente para municiar o Poder Executivo caso a janela de oportunidade para criação de uma arquitetura normativa e de políticas públicas apareça, ou seja criada.

REFERÊNCIA

JUBILUT, Liliana L. *et al.* **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.** Brasília: MJ; Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/DKe5ju>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

1 INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2013 e 2014 as autoras coordenaram a pesquisa *Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão* (Brasil, 2015), realizada no âmbito do projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) em parceria com o Ipea. A partir dela, propusemos identificar necessidades, detectar entraves e elaborar estratégias para garantia do exercício de direitos materno-reprodutivos no sistema prisional brasileiro. Por meio de métodos de pesquisa empírica conjugados, em especial de observação *in loco* de estabelecimentos prisionais, da realização de grupo focal com mulheres presas, de entrevistas com especialistas, detentas e gestoras, bem como de ampla pesquisa legislativa e bibliográfica, foram elaboradas trinta propostas que têm por objetivo principal diminuir a população prisional feminina e reduzir as violações e as consequências do aprisionamento.

As propostas seguiram três linhas: desencarceramento, convivência familiar e fluxo do sistema de justiça. Em relação ao desencarceramento, destacamos aqui a ampliação do uso da prisão domiciliar e do indulto a mães e gestantes presas. Para incrementar a convivência familiar, sugerimos, entre outros, ampliar e facilitar o uso de meios de comunicação telefônicos e virtuais como forma de manutenção do vínculo e contato com a família fora; investir no fluxo de comunicação entre o sistema penal e da infância e juventude; e, ainda, elaborar protocolos e convênios que promovam a proximidade e a comunicação do abrigo com o estabelecimento prisional. Quanto ao fluxo do sistema de justiça, ressaltamos a importância do mapeamento, pelas audiências de custódia, de gravidez e quanto aos cuidados de filhas e filhos, evitando que a mulher e a criança ingressem no sistema; e a normatização dos procedimentos e das determinações da dinâmica prisional com vistas a diminuir a discricionariedade e a violação de direitos humanos nas prisões.

O objetivo deste artigo é apontar o que vislumbramos como algumas ressonâncias da pesquisa na mídia, no debate legislativo, na construção de política pública e na sociedade civil. Não se trata aqui de mapear as recentes mudanças no cenário do exercício de maternidade na prisão, até porque isso demandaria fôlego, além de uma nova pesquisa. Tampouco pretendemos esgotar os inúmeros encontros e diálogos construídos a partir da publicação do relatório e de nossa presença nos espaços acadêmicos, institucionais, midiáticos e públicos, compartilhando resultados e reflexões da pesquisa. Propomos trazer alguns exemplos de reverberações da pesquisa em quatro áreas distintas (produção e difusão audiovisual; alterações legislativas; participação em construção de política pública; e litigância estratégica), e pensá-las inseridas em um momento peculiar de visibilidade do encarceramento feminino e de outras questões envolvendo gênero e justiça no nosso país.

1. Professora assistente da Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp).

2. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

O aprisionamento de mulheres tem sido cada vez mais pesquisado e discutido no Brasil. Se eram raros trabalhos sobre a temática no início dos anos 2000, hoje em dia pode-se dizer que o tema está em voga. Pesquisas acadêmicas,³ produções jornalísticas, reportagens televisivas, produções audiovisuais e pesquisas oficiais vêm apresentando dados, dilemas e cenários dos cárceres femininos do país. No tangente a dados oficiais, em novembro de 2015 foi lançado o relatório *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres*, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Trata-se da primeira publicação do Infopen a abordar exclusivamente o sistema penitenciário feminino (Brasil, 2014). Ainda há lacunas importantes, mas hoje sabemos mais que há quinze anos. É possível afirmar que a pesquisa *Dar à Luz na Sombra* está situada em um momento-chave de repercussão do encarceramento feminino. Nesse sentido, a SAL-MJ e o Ipea, antenados ao debate público, lançaram a chamada pública com a temática de maternidade e cárcere no ano de 2012. A realização da pesquisa, sua publicação e divulgação, somadas a outros elementos conjunturais, foram importantes para fomentar construções legislativas e políticas, e para provocar o debate público com a temática das mulheres encarceradas. Não pretendemos (e nem poderíamos) estabelecer relações de causalidade direta entre a pesquisa e tais mudanças, mas nos propomos a narrar uma experiência de sucesso de diálogo entre academia, sociedade e gestores públicos nessa conjuntura específica.

Para ilustrar essa experiência passamos a apresentar quatro aplicações da pesquisa. Primeiro traremos alguns exemplos de produção audiovisual realizados na confecção e na difusão da pesquisa; depois apresentaremos uma proposta legislativa articulada, entre outras, em conclusões da pesquisa; em seguida, narramos nossa participação na construção de política pública de órgão do Poder Executivo federal (Depen); e, ao final, trazemos um caso de litigância estratégica referenciado na pesquisa.

2 PRODUÇÃO E DIFUSÃO AUDIOVISUAL

Com o objetivo de diversificar e ampliar o acesso aos resultados da pesquisa, sensibilizando um número maior de pessoas acerca da temática, durante a confecção do relatório e a divulgação da pesquisa, lançamos mão de uma série de recursos diversos do texto escrito. Apostamos na potência da produção audiovisual como linguagem e meio para a academia comunicar-se com a sociedade: de falar, ser compreendida, escutar de volta. Ao compartilhar o resultado de nossas pesquisas para além dos círculos acadêmicos, temos a possibilidade de romper o hermetismo das nossas ideias e universos.

Como parte do relatório final da pesquisa (Brasil, 2015), elaboramos quadrinhos inspirados nas histórias de nossas interlocutoras, de forma que essa representação servisse de material síntese da pesquisa, com diversos usos didáticos e pedagógicos. E, juntamente à equipe de assessoria de imprensa da SAL,⁴ produzimos uma série de seis vídeos, sendo uma entrevista⁵ e cinco relatos⁶ da pesquisa. Os vídeos foram disponibilizados no canal do Pensando o Direito no YouTube, dois deles chegando a alcançar quase 1.400 visualizações.

A partir da publicação *on-line* da pesquisa, recebemos uma série de convites para participar de produções de conteúdos que circularam na mídia digital, entre eles: documentários *Egressas*⁷ e

3. Nos últimos anos, tivemos uma série de pesquisas importantes sobre o sistema penal feminino, realizadas especialmente por mulheres, tais como: Angotti (2012), Helpes (2014), Diniz (2015), Padovani (2015), Boiteux *et al.* e Braga e Franklin (2016).

4. Em uma ação idealizada e realizada por Elisa Malta, consultora técnica de comunicação da SAL.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/L1pGq5>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

6. *Playlist* relatos *Dar à Luz na Sombra* disponível em: <<https://goo.gl/6JkoZY>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

7. Mais informações em: <<https://goo.gl/MR1stZ>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

As Mulheres e o Cárcere;⁸ entrevistas à Record News,⁹ ao canal Berço de Ferro,¹⁰ ao programa Revista Fapesp, da Rádio da Universidade de São Paulo (USP),¹¹ ao programa #Brasil Perifa,¹² à Rádio Band News FM,¹³ à Rádio Brasil Atual,¹⁴ à Rádio Senado;¹⁵ e para o projeto Podcast da Universidade Estadual Paulista (Unesp).¹⁶

A pesquisa foi tema inclusive de uma questão do vestibular da Universidade Estadual de Maringá (UEM),¹⁷ que fez referência a uma entrevista dada pelas autoras à Revista Fapesp. Na questão foram tratados diversos temas importantes: invisibilidade das crianças nas prisões, seletividade do sistema de justiça criminal, insuficiência do direito, alternativas ao encarceramento. Tal alcance de *Dar à Luz na Sombra* é um sinal de que avançamos em algo na sensibilização e na informação no debate público sobre o tema.

3 ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Nos últimos anos, houve um investimento na produção legislativa voltada ao desencarceramento de mulheres gestantes, lactantes e mães de crianças. Podemos citar especialmente a Lei nº 12.962/2014, que regula o convívio entre pais em situação de prisão e suas filhas e seus filhos; e o marco da primeira infância (Lei nº 13.257/2016), que alterou o código de processo penal, prevendo a substituição da prisão preventiva pela domiciliar em casos de gestantes e mulheres com filhos de até 12 anos de idade incompletos.

Nesse ínterim entrou em tramitação o Projeto de Lei nº 7.037/2017,¹⁸ de autoria dos deputados federais Wadih Damous (Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro – PT/RJ) e Glauber Braga (Partido Socialismo e Liberdade do Rio de Janeiro – PSOL/RJ), que prevê a suspensão condicional da pena privativa de liberdade não superior a quatro anos, em razão da maternidade, quando a condenada estiver gestante, lactante ou for mãe de criança de até 6 anos ou com deficiência. As autoras foram consultadas pela assessoria parlamentar para auxiliar na redação do projeto, uma vez que um dos assessores (Patrick Mariano) conhecia *Dar à Luz na Sombra* e inclusive acompanhou de perto seu desenvolvimento enquanto coordenador-geral de análise e acompanhamento do processo legislativo da SAL.

4 PARTICIPAÇÃO EM CONSTRUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Em março de 2016 as autoras participaram do *workshop* de especialistas para a elaboração das *Diretrizes para a Convivência entre Mães e Filhos no Sistema Prisional* (Brasil, 2016), organizado pelo Depen. Apesar de sempre investirmos no desencarceramento como solução principal para a redução das violações dos direitos de mulheres gestantes e/ou mães de crianças, sabemos que a prisão, infelizmente, ainda é a realidade vivenciada por milhares de mulheres nessas condições. Assim sendo, as autoras auxiliaram na construção das diretrizes, buscando adequá-la às propostas apresentadas em *Dar à Luz na Sombra*.

8. Disponível em: <<https://goo.gl/vu2oWD>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

9. Mais informações em: <<https://bit.ly/2rcKmFx>>.. Acesso em: 27 jul. 2017.

10. Disponível em: <<https://goo.gl/vGbM9e>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

11. Mais informações em: <<https://goo.gl/6Wg36e>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/jF7YBR>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

13. Mais informações em: <<https://goo.gl/rdaNPb>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

14. Disponível em: <<https://goo.gl/YMfGw3>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

15. Mais informações em: <<https://goo.gl/7LtLjN>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

16. Disponível em: <<https://goo.gl/4WBrGk>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

17. Prova de sociologia do vestibular de verão da UEM/CVU 2016 disponível em: <<https://goo.gl/mgzRq3>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

18. Mais informações em: <<https://goo.gl/rXPiu6>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

5 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA

Como fruto direto da pesquisa, destacamos o *habeas corpus* 143.641-SP (Brasil, 2018), impetrado pelo Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu) no Supremo Tribunal Federal (STF) em favor *de todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, bem como em favor das próprias crianças*. Amparadas nos dados e nas propostas apresentados em *Dar à Luz na Sombra*, o CADHu construiu o pedido de *habeas corpus* coletivo, requerendo a liberdade provisória dessas mulheres e, subsidiariamente, a concessão da medida cautelar de prisão domiciliar, com base nas previsões do marco legal da primeira infância (Lei nº 13.257/2016).

O documento cita a pesquisa *Dar à Luz na Sombra* para ressaltar a excepcionalidade dos espaços dedicados ao exercício da maternidade por mulheres em situação de privação de liberdade no Brasil, bem como as suas deficiências; a ausência de autonomia das mulheres presas; a hiper e a hipomaternidade¹⁹ vivenciadas por aquelas que experienciaram período de convivência com seus bebês na prisão; e a falta de acesso à justiça ressaltada pelas entrevistadas.

Ao usar a pesquisa e suas principais constatações, o grupo de advogadas alegou que as autoridades coatoras são “todos os juízes e juízas das varas criminais estaduais e dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; os juízes e juízas federais com competência criminal e dos Tribunais Regionais Federais; e do Superior Tribunal de Justiça” (Brasil, 2018). Isso porque são eles que determinam e mantêm a prisão preventiva de “mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças em péssimas condições de detenção que impedem a existência digna dessas encarceradas enquanto mulheres no sistema prisional inconstitucional brasileiro” (*ibidem*).

Vale notar que organizações não governamentais, entre elas o Instituto Alana e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), bem como algumas defensorias públicas estaduais, como as Defensorias Públicas do Estado do Ceará,²⁰ de São Paulo e do Rio de Janeiro, participaram da ação como *amici curiae*.

A ordem de *habeas corpus* foi concedida, em 20 de fevereiro de 2018, àquelas a quem foi pedida e estendida, de ofício, a adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional, bem como a mulheres com filhos com deficiência, ainda que maiores de 12 anos.²¹ Segundo estimativa do Depen, feita em fevereiro de 2018, há, no sistema prisional, 15 mil mulheres que podem ser beneficiadas pela medida em todo o Brasil.

Foi a primeira vez que o STF aceitou um *habeas corpus* coletivo, por entender que tais violações atingem direitos humanos de uma coletividade, sendo este o instrumento correto para enfrentá-las. A maioria da 2ª Turma do STF, sob relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, concordou que

19. O encontro entre maternidade e prisão produz a *hipermaternidade*, isto é, o exercício da maternidade superdimensionado, na medida em que, geralmente, é a única atividade das mães presas e, ainda, concentrada em um espaço físico controlado e reduzido. Além das consequências nefastas da *hipermaternidade*, passados em média seis meses de convívio vinte e quatro horas com o bebê, ela dá lugar à *hipomaternidade*, ou seja, quando a mãe passa a ter contato reduzido ou nulo com suas filhas e filhos. De maneira geral, a transição é feita de forma brusca e descuidada, causando forte impacto nas pessoas envolvidas, instituindo o paradoxo da hiper e da hipomaternidade elaborado em trabalho anterior (Braga e Angotti, 2015).

20. Tal defensoria foi grande parceira durante a pesquisa *Dar à Luz na Sombra*, e não só recebeu as autoras em visita ao Ceará, como a defensora Gina Kerly Pontes Moura, uma das signatárias do pedido mencionado acima, concedeu às autoras entrevista e participou de mesa no evento de lançamento da pesquisa. Mais informações em: <<https://goo.gl/fHNHbZ>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

21. Excetuaram-se os casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça contra seus descendentes, ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício, sendo, por isso, o *habeas corpus* concedido em partes no tangente ao mérito.

há um abuso de prisões provisórias e grande resistência do Judiciário em aplicar o marco legal da primeira infância. Resultados da pesquisa *Dar à Luz na Sombra* foram mencionados algumas vezes pelo relator em seu voto, em especial ao tratar da precariedade do acesso à justiça das mulheres presas, da separação precoce de mães e filhos e da indiferença estatal para lidar com questões relacionadas à maternidade no cárcere.

6 NOTAS FINAIS

Pesquisas como as do projeto Pensando o Direito, que visam apresentar diagnósticos e, a partir destes, fazer propostas concretas de produção, alteração legislativa e/ou de políticas públicas, precisam ser amplamente divulgadas, pois seus resultados podem munir não apenas quem as contratou – no caso, a SAL/MJ e o Ipea –, mas outros atores capazes de levar adiante as sugestões apresentadas. É o que mostramos brevemente neste artigo.

Não há dúvida de que houve, nos últimos anos, um esforço de acadêmicas, órgãos públicos, da mídia e de organizações do terceiro setor em investigar e expor o quase desconhecido cenário do encarceramento de mulheres no país.²² O que experimentamos com a pesquisa *Dar à Luz na Sombra* – desde a publicidade que teve aos desdobramentos jurídicos e legislativos apresentados acima – deu-se justamente neste momento privilegiado para a temática.

A pesquisa *Dar à Luz na Sombra* segue, desde sua publicação, juntamente a outras investigações e análises, ensejando o debate e a militância acerca do exercício da maternidade por mulheres em situação prisional. Trata-se de questão essencial, quando em pauta, o encarceramento, e que, apesar de conquistas importantes, tão pouco avançou em termos práticos de garantia concreta de direitos. Se a meta na realização da pesquisa foi justamente a de diagnosticar e propor alterações legislativas, a nossa meta como pesquisadoras imbricadas e extremamente envolvidas com a temática é a de conseguir, por meio de nossas pesquisas, textos, falas e militância, contribuir para transformar a realidade dessas mulheres. Podemos dizer que a *Dar à Luz na Sombra* foi um passo acertado nessa direção.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, B. **Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

BOITEUX, L. *et al.* **Mulheres e crianças encarceradas: um estudo jurídico-social sobre a experiência da maternidade no sistema prisional do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

BRAGA, A. G.; ANGOTTI, B. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 22, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/f8bVL1>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRAGA, A. G.; FRANKLIN, N. I. C. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães após a Lei 12.403/2011. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 349-375, 2016.

22. Apesar do árduo trabalho de grupos como a Pastoral Carcerária Nacional, o Grupo de Estudos e Trabalhos (GET) Mulheres Encarceradas e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), que lidam com a temática há anos denunciando as violências do cárcere feminino.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres**. Brasília: Depen/MJ, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/waTbkt>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. _____. **Dar à luz na sombra**: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Brasília: MJ; Ipea, 2015. (Série Pensando o Direito, n. 51).

_____. _____. **Diretrizes para a convivência entre mães e filhos no sistema prisional**. Brasília: MJ, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pSTzj1>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 143.641-SP. Relator atual: min. Ricardo Lewandowski. **Diário da Justiça**, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/hNUdPH>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

DINIZ, D. **Cadeia**: relatos sobre mulheres. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

HELPE, S. S. **Vidas em jogo**: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

PADOVANI, N. C. **Sobre casos e casamentos**: afetos e “amores” através de penitenciárias femininas em São Paulo e Barcelona. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2015.

A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES BRASILEIRAS

Christiane Russomano Freire¹

1 INTRODUÇÃO

A política de privatização nas prisões brasileiras será problematizada a partir dos aportes teóricos de David Garland (2006) que, ao romper com a tradição do paradigma único, propõe o pluralismo analítico e inaugura um novo campo do saber, que se denomina sociologia do castigo. Tal abordagem afasta-se dos enfoques reducionistas, que concebem o castigo como simples manifestação de poder ou mera estratégia de controle social, voltando seu foco para a sustentação social e a sua significação cultural.

A partir dessa perspectiva, o autor sustenta que grande parte dos países ocidentais vivenciaram, nas últimas décadas, o que conceitua como uma “nova configuração do campo do controle do crime” (Garland, 2006). Essa reconfiguração compreende não somente a simples mudança nas respostas sociais frente ao crime, mas substancialmente a emergência de novos parâmetros de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteram o modo como se pensa e sente o problema. Garland (*ibidem*) aponta as principais tendências que caracterizam o fenômeno que denomina “reconfiguração do campo do crime”: o declínio do ideal de reabilitação; o ressurgimento das sanções retributivas e da justiça expressiva; as mudanças no tom emocional de política criminal (o crime foi redramatizado); o retorno da vítima; antes de mais nada, o público deve ser protegido; a politização e o novo populismo; a reinvenção da prisão; a transformação do pensamento criminológico; a criminologia da vida cotidiana (expansão da infraestrutura da prevenção do crime e da segurança da comunidade); a sociedade civil e a comercialização do controle do crime; os novos estilos de gerência e de rotinas de trabalho; e uma perpétua sensação de crise.

O novo enfoque do fenômeno estendeu o controle e a gestão do crime para muito além das fronteiras institucionais do Estado, uma vez que busca o apoio e o engajamento dos cidadãos, das comunidades e das empresas, operando com um conceito muito mais amplo de controle do crime e utilizando técnicas e estratégias distintas das adotadas tradicionalmente pelas agências do sistema de justiça criminal. Assim, com distintas intensidades, conforme a realidade de cada país, os Estados passam a abrir mão paulatinamente do monopólio do controle do crime.

Para analisarmos a política de privatização das prisões em sentido amplo e, particularmente, no caso brasileiro, resgatamos uma das tendências apontadas por Garland (2008) da nova reconfiguração do campo do controle do crime: a transcendência da linha divisória entre o público e o privado.

Do ponto de vista empírico, a abordagem crítica aqui proposta ancora-se nos dados da pesquisa *Diagnóstico dos Serviços Prisionais no Brasil*, que compõe o projeto Pensando o Direito, iniciativa conjunta do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Ipea (Brasil, 2014). A metodologia abrangeu duas dimensões: a qualitativa, consubstanciada na realização de entrevistas semiestruturadas e em profundidade com gestores penitenciários; e a quantitativa, com a aplicação de um *survey* para o conjunto da categoria

1. Mestra e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Atualmente bolsista de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma instituição. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUC-RS.

dos agentes penitenciários das diferentes Unidades de Federação (UFs). A partir dos dados coletados foi possível identificar as dinâmicas estaduais dos processos de privatização, a coexistência de diferentes formas de gestão penitenciária, bem como as percepções dos servidores do campo penitenciário acerca dos distintos modelos de administração penitenciária.

2 A SOCIEDADE CIVIL E A COMERCIALIZAÇÃO DO CONTROLE DO CRIME

A política de privatização das prisões pode ser compreendida como efeito colateral do que Garland (2008) define como transcendência da linha divisória entre o público e o privado, que estende o controle e a gestão do crime para muito além das fronteiras institucionais do Estado. Ao abrir mão do monopólio estatal do controle do crime, as agências tradicionalmente responsáveis conclamam a sociedade civil a dividir responsabilidades, e, com isso, legitimam os processos de comercialização. As políticas de privatizações das prisões consistem em uma das dimensões substanciais desse novo e complexo cenário.

Nils Christie, na obra publicada no ano de 1993 – *La Industria del Control del Delito: la nueva forma del holocausto?* – já chamava a atenção para a nova forma de gestão do crime e dos criminosos:

as características essenciais da modernidade no controle social do delito podem ser observadas no movimento privatizador e, em particular, na reinvenção do cárcere privado. Este tipo de cárcere não é o que predomina – enquanto o número de reclusos – no mundo industrializado. Considerando o delito como um recurso ilimitado da indústria do controle do delito, este tipo de racionalidade nos parece perigoso. Os interesses econômicos da indústria, e aqui contamos com a confirmação de Logan, sempre vão estar do lado do excesso de oferta, tanto de polícia quanto de capacidade carcerária. Isto significa que existe uma força extraordinariamente potente que apoia a expansão do sistema (Christie, 1993, p. 117-118, tradução nossa).²

Obviamente que tais processos, inseridos em contextos políticos e econômicos nacionais particulares, apresentam diferentes temporalidades, metodologias, experiências e níveis de adesão. No entanto, este artigo restringe-se a analisar e problematizar tal fenômeno com olhos na realidade prisional brasileira das últimas décadas.

Nos Estados Unidos, as iniciativas de privatização de parte importante do sistema penitenciário remontam ao início dos anos 1980.³ No Brasil esse processo vem se constituindo com baixa intensidade, tanto é assim que a gestão pública ainda é realidade em mais de 90% das unidades prisionais. Apenas nos estados do Amazonas e da Bahia essa proporção é menor, com aproximadamente 25% das unidades funcionando em regime de cogestão.

2. "Las características esenciales de la modernidad en el control social del delito se observan en el movimiento privatizador y en particular en la re-invencción de la cárcel privada. Este tipo de cárcel no es el que predomina –enquanto al número de reclusos – en el mundo industrializado. Considerando el delito como un recurso ilimitado de la industria del control del delito, este tipo de razonamiento nos parece peligroso. Los intereses económicos de la industria, y aquí contamos con la confirmación de Logan, siempre van a estar del lado del exceso de oferta, tanto de policía como de capacidad carcelaria. Esto significa que hay una fuerza extraordinariamente potente que apoya la expansión del sistema" (Christie, 1993, p. 117-118).

3. Fundada em 1983, a Corrections Corporation of America oferece aos Estados Unidos modelos alternativos para financiar a construção de estabelecimentos prisionais e, segundo seu catálogo promocional, *objetiva aliar os padrões mais elevados da penitenciária aos princípios comprovados da livre iniciativa* (Weiss, 1989, p. 29-30). Para se ter ideia da difusão deste setor econômico nos Estados Unidos, em 1997 foi realizado o Congresso de Orlando, o qual reuniu mais de 650 empresas fornecedoras de produtos e serviços a presídios. Atualmente, as duas maiores companhias que administram estabelecimentos prisionais detêm três quartos do mercado.

A participação da iniciativa privada na gestão do sistema prisional brasileiro efetiva-se a partir de duas modalidades distintas: a cogestão⁴ e a parceria público-privada (PPP),⁵ preponderando marcadamente a primeira modalidade nas experiências já concretizadas nas UFs.

Os modelos de participação da iniciativa privada são distintos, embora em ambos os cargos de direção, bem como nas coordenações de segurança, nos cartórios, na manutenção e nas portarias, sejam ocupados por servidores prisionais de carreira e, em algumas situações específicas, por servidores da Polícia Militar. Sendo assim, de forma sintética e reducionista, é possível afirmar que a distinção entre as duas modalidades em questão reside essencialmente no fato de que, na cogestão, o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera a administração da unidade prisional com a supervisão estatal, enquanto nas PPPs admite-se que a iniciativa privada projete, construa, mantenha e opere o estabelecimento prisional, mesmo que com a supervisão estatal (Brasil, 2015).

Conforme dados do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, publicado em agosto de 2015 (Brasil, 2015), a modalidade de cogestão está distribuída em oito UFs (Bahia, Sergipe, Santa Catarina, Espírito Santo, Tocantins, Amazonas, Minas Gerais e Alagoas).

TABELA 1
A modalidade de cogestão nas UFs

UF	Nº de unidades	Capacidade	População	Taxa de ocupação (%)	Empregos	Internos/empregados
BA	6	2.477	3.503	141,42	1.159	3,02
SE	1	476	476	100,00	174	2,74
SC	6	2.102	2.085	99,19	780	2,67
ES	2	1.150	1.149	99,91	504	2,28
TO	2	750	786	104,80	230	3,42
AM	5	2.366	3.253	137,49	729	4,46
MG	1	1.824	1.824	100,00	582	3,13
AL	1	789	789	100,00	265	2,98
Total	24	11.943	13.865	116,18	4.423	3,13

Fonte: Abesp.

Em que pese o fato de os percentuais de 1,67% da capacidade e 1,94% da população prisional brasileira, sob responsabilidades da iniciativa privada, na modalidade de cogestão, parecerem irrisórios, quando tais dados são concretizados temos uma população prisional superior a 13 mil pessoas, assim como um quadro funcional superior a 4 mil trabalhadores.

4. Na cogestão, celebra-se contrato de prestação de serviços, regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pelo qual uma única pessoa jurídica – empresa, isoladamente ou em consórcio – passa a colaborar, fornecendo empregados especializados, nas áreas e nos serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos detentos, na forma da Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/1984), tais como alimentação, equipamentos, enxoval de cama e banho, artigos de higiene, uniformes, material para atividades recreativa e desportiva, material escolar, medicamentos básicos, bem como atendimentos à saúde (atendimento ambulatorial médico, odontológico e psicológico), e ainda atendimentos internos na movimentação dos detentos, nas áreas, educacional, jurídica, social e religiosa, bem como administrativa (administração de recursos humanos, finanças, planejamento, patrimonial, comunicação, limpeza, portaria, higiene), assim como a colocação de ambulâncias e veículos para o transporte de presos para os hospitais e tribunais (Brasil, 2015).

5. A PPP é regida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Nessa modalidade de contratação, é possível transferir ao parceiro privado não apenas a execução de serviços nos presídios, mas também a construção e as reformas dos próprios estabelecimentos prisionais. A celebração de contratos de PPPs tem requisitos especiais, como o valor superior a R\$ 20.000.000,00, período de vigência de cinco a 35 anos e proibição de objeto único de fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública (Brasil, 2015).

Agrega-se a situação acima exposta aos registros trazidos pelo relatório da CPI carcerária, que elenca os chamados procedimentos de manifestação de interesse (PMIs)⁶ – iniciativas do poder público por meio das quais são solicitados estudos e projetos do setor privado de interesse governamental –; no caso particular, solicitações de estudos encaminhadas por sete UFs visando à efetivação de PPPs para estabelecimentos prisionais.

TABELA 2
Solicitações de estudos de UFs para efetivação de PPPs

UF	Tipo	Capacidade	(%)	Data de entrega dos estudos
DF	PPP Presídios	3.256	14,07	Jun./2009
CE	PPP Presídios	1.400	6,05	Nov./2012
CE	PPP Presídios	180	0,78	Dez./2013
AL	PPP Presídios	1.800	7,78	Jul./2012
SP	PPP Presídios	10.500	45,38	Ago./2012
MT	PPP Presídios	3.000	12,97	Jul./2012
GO	PPP Presídios	1.600	6,92	Nov./2012
PB	PPP Presídios	1.400	6,0	Dez./2013
Total	-	23.136	100,00	-

Fonte: Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito Carcerária (Brasil, 2015).

As soluções privatistas no interior do campo penitenciário nacional vêm tomando corpo nos últimos anos em virtude da combinação de fatores como o crescimento inédito das taxas de encarceramento, o fortalecimento dos grupos criminosos no interior das prisões e a conseqüente potencialização das sensibilidades punitivistas dos distintos atores envolvidos com a execução da pena privativa de liberdade.

Por outro lado, importante observar que a crise da gestão penitenciária brasileira, para além dos fatores contemporâneos e manifestos citados acima, reflete a não consolidação do monopólio da violência legítima por parte do Estado, conseqüência da incompletude da transição do regime autoritário para a democracia. Nesse sentido, vale resgatar o debate proposto por Michel Misse:

o problema é que, no Brasil, o Estado nunca conseguiu ter completamente o monopólio do uso legítimo da violência, nem foi capaz de oferecer igualmente a todos os cidadãos acesso judicial à resolução de conflitos. O que significa que o Estado brasileiro não deteve, em nenhum momento completamente, a capacidade de ter o monopólio do uso da força em todo território, nem o de ser capaz de transferir para si a administração plena da justiça. Ao dizer isso, eu estou afirmando que sempre restaram espaços e, portanto, sempre restou uma incompletude no processo de modernização do país, que atingiu tanto o Estado quanto a sociedade, e que é, em parte, responsável pelos efeitos de violência que nós estamos assistindo hoje (Misse, 2008).

A incompletude da experiência estatal em assumir suas funções clássicas – o monopólio da violência legítima – consiste em uma dimensão fundamental para a compreensão da atuação e dos limites das agências que conformam o campo do controle do crime no Brasil, em especial o

6. Os PMIs são iniciativas do poder público por meio das quais são solicitados estudos e projetos do setor privado em áreas de interesse governamental, como, por exemplo, em rodovias e ferrovias. Da mesma forma, o poder público pode iniciar PMIs nas quais solicita projetos que sejam de interesse da iniciativa privada. Uma vez manifestada a posição do setor privado, o poder público avalia se aquele projeto é de interesse público ou da coletividade. O Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, definiu regras e normas de maneira a melhorar a utilização do instrumento.

campo penitenciário, objeto da presente pesquisa. A ineficácia estatal, para controlar a violência no interior do sistema penitenciário nacional, aparece hoje como ingrediente primordial, tanto para legitimar os mais bárbaros atos de violação aos direitos dos sujeitos encarcerados quanto os interesses privatistas de um setor econômico ainda não totalmente integrado aos ditames do sistema financeiro nacional e internacional.

A partir dos pressupostos teóricos brevemente esboçados neste estudo, alicerçados nos dados quantitativos e qualitativos coletados nas diferentes regiões do país por ocasião da pesquisa *Diagnósticos dos Serviços Prisionais no Brasil* (Brasil, 2014), pretende-se analisar e problematizar os diferentes eixos dos processos de privatização do sistema penitenciário brasileiro, tais como o impacto econômico e orçamentário, a qualidade dos serviços prestados, os efeitos produzidos na categoria dos servidores penitenciários, as experiências estaduais em perspectiva comparada, assim como pensar na produção de diagnósticos indutores de políticas públicas capazes de superar ou mesmo minimizar a crise penitenciária que diuturnamente vem fazendo vítimas no país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Diagnóstico dos serviços prisionais no Brasil**. Brasília: SAL/MJ; Ipea, 2014. (Série Pensando o Direito).
- _____. Câmara Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinado a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro**. Brasília: CPI, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/EM9dy7>>. Acesso em: 7 out. 2017.
- CHRISTIE, N. **La indústria del control del delito: la nueva forma del holocausto?** Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993.
- GARLAND, D. **Castigo y sociedade moderna: um estudo de teoria social**: Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2006.
- _____. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- WEISS, R. P. Private prisons and the state. *In*: MATTHEWS, R. (Ed.). **Privatizing criminal justice**. London: Sage, 1989.

LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FENÔMENO EM TRÊS ESTADOS BRASILEIROS

Luís Felipe Zilli¹

1 INTRODUÇÃO

Segundo levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 21.910 pessoas morreram em decorrência de intervenções policiais no Brasil entre os anos de 2009 e 2016 (FBSP, 2017). Durante o mesmo período, 2.996 agentes policiais também foram assassinados (tanto em serviço quanto fora dele). Tais números não apenas posicionam as polícias brasileiras entre as organizações de força mais letais do planeta, como também consolidam seus quadros profissionais entre os que mais morrem em virtude do exercício da atividade e/ou da identidade policial (Misse *et al.*, 2013; Nunes, 2018). A letalidade e a vitimização policial constituem hoje dois dos maiores problemas de segurança pública do Brasil, não apenas pelo grande contingente de perdas humanas que acarretam, mas também porque projetam efeitos deletérios sobre os processos de consolidação das instituições e da própria democracia no país (Chevigny, 1991; 1995; Skolnick e Fyfe, 1993; Monjardet, 2002; Adorno, 1998; Neme, 2000).

Visando contribuir para esta discussão, este artigo propõe-se a apresentar um diagnóstico sobre os fenômenos da letalidade e da vitimização policial em três estados brasileiros: Minas Gerais, Pernambuco e Goiás. Busca-se aqui não apenas dimensionar o problema das mortes decorrentes de intervenções policiais e das mortes violentas de agentes policiais nestes estados, mas também conhecer, de maneira mais aprofundada, os contextos situacionais, institucionais e criminais que caracterizam tais episódios. Para tanto, trabalhou-se aqui sobre uma base de dados composta por 659 registros de ocorrências, confeccionados entre os anos de 2009 e 2015 pelas forças policiais destes estados e que trataram da morte violenta de policiais ou de mortes decorrentes de intervenções policiais.² Além disso, também foram utilizados dados estatísticos produzidos pelo FBSP.³

2 LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL: CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO E DIMENSÃO DO PROBLEMA

Segundo dados do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017), apenas durante o ano de 2016, 4.222 pessoas foram mortas no país, em decorrência de intervenções policiais. Durante esse mesmo ano, o número de policiais assassinados (tanto em serviço quanto de folga) chegou a 453, o que configura uma proporção de pouco mais de nove pessoas mortas para cada policial assassinado, em ocorrências geralmente classificadas pelas próprias corporações como “confrontos” entre policiais e suspeitos, ou mesmo “execuções” de agentes policiais. Tais números colocam as polícias brasileiras entre as forças de segurança mais letais do mundo, com uma média de aproximadamente onze

1. Doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Dentro da instituição, é vinculado ao Núcleo de Estudos em Segurança Pública (Nesp/FJP).

2. Os dados analisados neste artigo foram coletados por ocasião da realização da pesquisa *Diagnóstico das Condições de Atuação e das Consequências da Ação Policial*, desenvolvida entre os anos de 2014 e 2015. O estudo foi financiado por recursos da Chamada Pública Ipea/PNPD nº 43/2014 e integrou o programa Pensando o Direito, fruto de parceria entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e o Ipea.

3. Desde 2008, as publicações editadas pelo FBSP trabalham com o conceito e a metodologia de “grupos de qualidade” para classificar os níveis de precisão e de confiabilidade dos dados fornecidos à entidade pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados. Dentro desta classificação, os estados são alocados em quatro grupos de qualidade: grupo 1 (maior qualidade); grupo 2 (qualidade intermediária); grupo 3 (menor qualidade); e grupo 4 (sem condições de aferir a qualidade dos dados). Para os fins deste artigo, observa-se que tanto Minas Gerais quanto Pernambuco encontram-se classificados dentro do “grupo 1”. Goiás, por sua vez, foi enquadrado no “grupo 2”.

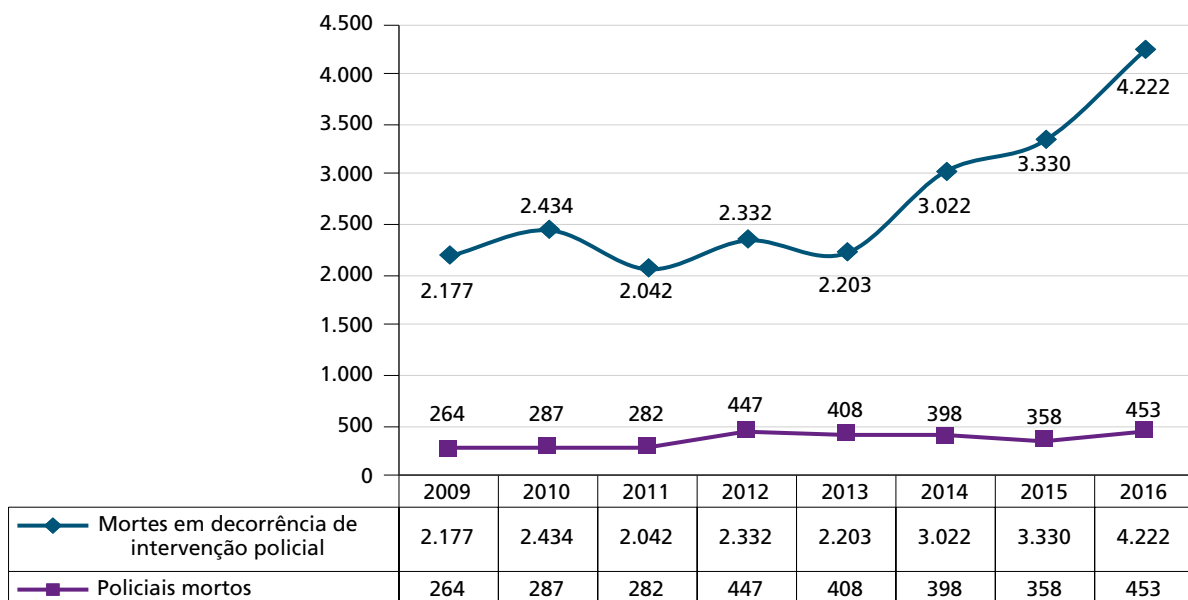
mortes cometidas por dia, mas também entre aquelas com maiores indicadores de mortalidade de seus agentes por violência, com uma média de pouco mais de um policial assassinado diariamente.

Apenas para que se tenha uma ideia da magnitude deste problema no Brasil, basta comparar os números nacionais com os de outros países que também enfrentam graves problemas de segurança pública: em 2016, enquanto o Brasil apresentou uma taxa de aproximadamente duas mortes decorrentes de intervenções policiais para cada grupo de 100 mil habitantes, na África do Sul essa taxa foi de pouco mais de uma morte; no México, não chegou a 0,3; ,esmo nos Estados Unidos, país com aproximadamente 900 mil agentes policiais em atividade (no Brasil são pouco mais de 500 mil), este indicador chegou a 0,13 morte para cada grupo de 100 mil habitantes (Zimring, 2017; Nunes, 2018). O gráfico 1 apresenta a evolução dos casos de letalidade e vitimização policial no Brasil entre os anos de 2009 e 2016.

GRÁFICO 1

Letalidade e vitimização policial no Brasil (2009-2016)

(Em nº de mortos)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017).
Elaboração do autor.

Por um lado, a percepção pública de que as forças policiais sistematicamente extrapolam suas prerrogativas legais de uso da força fomenta baixos níveis de confiança no trabalho realizado pelas corporações e coloca em xeque sua própria legitimidade enquanto instituições de controle social. Por outro lado, a constatação de que os agentes policiais brasileiros encontram-se submetidos a altíssimas taxas de vitimização também contribuiu para consolidar, entre a sociedade civil, organizações e agentes policiais, uma “cultura da guerra” que constitui apelo constante a formas extrajudiciais de resolução de conflitos e cuja expressão mais aguda são as próprias altas taxas de letalidade das ações policiais observadas no país (Skolnick, 1966; Souza e Minayo, 2005).

Para além da mensuração do problema da letalidade e da vitimização policial, estudos que se propõem a compreender melhor tais fenômenos enfrentam também dificuldades de natureza conceitual. Empiricamente, tende-se a definir como “letalidade policial” todas as mortes decorrentes de intervenções praticadas por agentes policiais, motivadas única e exclusivamente pelo exercício das prerrogativas e

diretrizes que sustentam o mandato policial. Em sentido contrário, classificam-se como ocorrências de “vitimização policial” todos os episódios em que houve a morte violenta de um agente policial, em decorrência única e exclusiva do exercício concreto, ou mesmo potencial, das prerrogativas e diretrizes que sustentam a função e o mandato policial (incluindo aí casos em que os agentes são assassinados tão somente por terem sido identificados como policiais). É por isso que, tradicionalmente, a maioria dos estudos sobre o tema trabalha com ocorrências que envolvam tanto policiais em suas escalas normais de serviço quanto agentes que estavam de folga ou fora de serviço (Cano, 1997; Loche, 2010).

Ainda que tais definições pareçam óbvias e intuitivas, é importante demarcá-las porque são elas que possibilitam separar, pelo menos conceitualmente, o problema da “letalidade policial” de outros tipos de mortes provocadas por agentes policiais, como, por exemplo, crimes ligados à atuação de “grupos de extermínio”, mesmo que, na prática, verifique-se, em alguns casos, certa confluência entre os fenômenos e, conseqüentemente, opacidade dos limites classificatórios (Misse et al., 2013).

Além das questões conceituais, o estudo da letalidade e da vitimização policial também enfrenta dificuldades de ordem paramétrica. Autores como Skolnick e Fyfe (1993), Cano (1997), Bittner (2003), Nunes (2018), entre outros, observam que não existe um critério consensual para determinar se o uso da força por parte das organizações policiais em determinadas situações foi necessário, adequado ou apropriado, sobretudo em função da constatação de que a força letal é, em maior ou menor grau, recurso de controle social e manutenção da ordem utilizado por organizações policiais em todo o mundo (Geller e Scott, 1992; Chevigny, 1991; 1995; Oliveira Jr., 2012).

Existem basicamente três critérios recorrentemente utilizados por estudos especializados e também por agências governamentais para mensurar o uso da força letal por parte das polícias: *i*) a razão entre civis feridos e civis mortos em ocorrências nas quais houve o emprego de armas de fogo; *ii*) razão entre civis e policiais mortos; e *iii*) a proporção de civis mortos pela polícia, em relação ao total de homicídios dolosos (Cano, 1997; Loche, 2010; Nunes, 2018).

O primeiro critério trabalha com dados de todas as ocorrências em que houve o uso de armas de fogo por parte de agentes policiais. Em termos ideais, o normal é que, nas ações policiais em que houve disparos de armas de fogo, exista um número maior de civis feridos do que mortos. Quando o número de mortos é maior do que o número de feridos, deduz-se que a polícia está fazendo uso desproporcional e abusivo da força.

O segundo critério trabalha sobre o pressuposto de que deve haver uma certa razoabilidade na proporção entre o número de civis e de policiais mortos, acima da qual estaria havendo abuso do uso da força por parte das organizações policiais. Apesar da constatação de que tal indicador pode constituir uma boa medida da letalidade e da vitimização policial, ainda não há consenso na literatura especializada a respeito de qual deveria ser a proporção limítrofe acima da qual estaria havendo uso descabido de força letal. Chevigny (1995), por exemplo, trabalha com a proporção de dez civis mortos para cada policial. Cano (1997), por sua vez, argumenta que a proporção de quatro civis mortos para cada policial seria o limite máximo razoável.

Ambos os estudos propuseram seus parâmetros de “valores toleráveis” a partir da observação do valor médio que a proporção civis/policiais mortos atinge em um conjunto países. Ainda assim, os autores admitem a considerável dose de arbitrariedade que caracteriza os limites propostos para este indicador, definido de maneira mais empírica do que propriamente conceitual.

O terceiro e último critério trabalha com a ideia de que as mortes provocadas pela polícia não podem representar um percentual significativo do total de homicídios dolosos registrados em uma determinada circunscrição. Ainda assim, também não há consenso na literatura sobre qual deveria ser a proporção limítrofe, acima da qual estaria havendo uso abusivo da força por parte das polícias. No México,

por exemplo, as mortes decorrentes de intervenções policiais representam cerca de 2,4% do total de assassinatos registrados no país (Vivanco, 2015); nos Estados Unidos, chegam a aproximadamente 3,6% do total de homicídios (Loche, 2010). Por sua vez, em estados brasileiros como Rio de Janeiro e São Paulo, esse percentual atinge as marcas de 9,7% e 8,9%, respectivamente (Nunes e Rodrigues, 2014).

O que se observa é que a grande disparidade de dados e metodologias utilizados para mensurar a letalidade e a vitimização policial dificultam o estabelecimento de parâmetros claramente definidos de classificação destes fenômenos. Tanto que diversos estudos têm optado por utilizar, simultaneamente, mais de um critério de mensuração para compreender o problema da violência policial. Ainda assim, boa parte destas classificações e parâmetros propostos ainda se veem mais empiricamente orientados pela média dos padrões de ocorrência observados em diversos países do que propriamente por balizas técnicas/conceituais (Nunes, 2018).

3 LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL EM MINAS GERAIS, EM PERNAMBUCO E EM GOIÁS

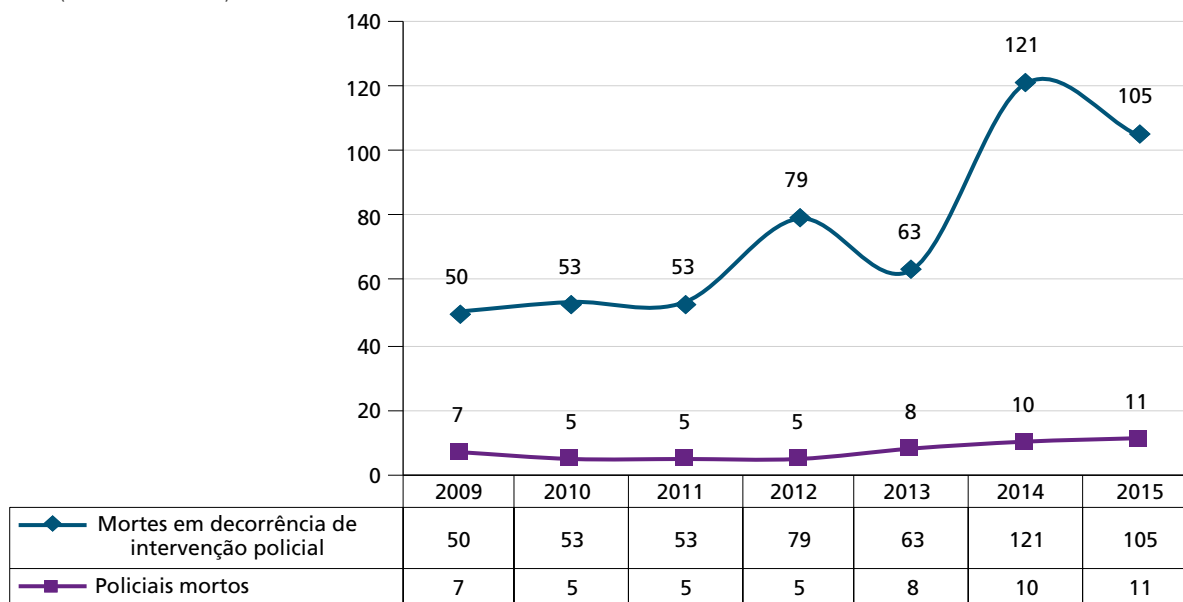
3.1 Minas Gerais

Ao longo dos últimos anos, os indicadores de letalidade policial vêm apresentando um aumento expressivo em Minas Gerais. Entre os anos de 2009 e 2015, por exemplo, houve um crescimento bruto de 110% do número de vítimas de letalidade policial no estado, saltando de cinquenta mortes decorrentes de intervenção policial, em 2009, para 105, em 2015. Já o número de policiais executados ou mortos em confrontos apresentou uma tendência de relativa estabilidade ao longo do mesmo período, oscilando entre sete agentes assassinados, em 2009, para onze mortos, em 2015. Ao longo de todo o período analisado, registrou-se um total de 524 cidadãos mortos pela polícia e o assassinato de 51 policiais (uma proporção de 10,2 óbitos de civis para cada policial morto). O gráfico 2 ilustra essas trajetórias.

GRÁFICO 2

Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais (2009-2015)

(Em nº de mortos)



Fontes: SEDS/MG e Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017).
Elaboração do autor.

A partir de uma análise mais detalhada dos registros de ocorrência, é possível construir uma espécie de “perfil típico” dos eventos de letalidade e vitimização policial no estado. Em termos espaciais, por exemplo, apenas 30% das mortes decorrentes de intervenções policiais registradas em Minas Gerais ocorreram em territórios de favelas (padrão que difere dos achados de outras pesquisas do tipo, sobretudo aquelas realizadas na cidade do Rio de Janeiro). Quase 80% destas mortes aconteceram em via pública, envolvendo, em 77% dos casos, policiais que estavam “em serviço”. Quase 60% das ocorrências de mortes provocadas pela polícia envolveram agentes que trabalham em unidades de área (e não em batalhões especializados).

Em 55% dos registros, os policiais alegaram que o enfrentamento teria se dado durante patrulhamento rotineiro ou enquanto atendiam ocorrências. Em 32,8% dos casos, a força letal foi utilizada durante a abordagem de suspeitos; em outras 44,6% das ocorrências para intervir em crimes em andamento, com uma média de nove disparos de armas de fogo realizados por agentes policiais e dois disparos feitos pelos opositores nestes eventos. Em 88% de todas as ocorrências, os policiais relataram apreensões de armas de fogo e em 48% realizaram prisões.

Um aspecto que chama a atenção nos casos de mortes decorrentes de intervenções policiais registrados em Minas Gerais é o local dos corpos das vítimas atingido por disparos de armas de fogo: 32% dos mortos foram alvejados na cabeça e nas costas. Esse padrão encontra-se em flagrante desacordo com o que prescrevem as normativas de uso diferenciado da força adotadas pelas forças policiais locais, sugerindo abusos recorrentes ou uso indevido de força letal por parte dos agentes policiais.⁴

Outro aspecto que chama a atenção no estado é a desproporção entre o número de policiais e cidadãos mortos. Conforme observado anteriormente, Minas Gerais registrou, entre os anos de 2009 e 2015, uma relação média de 10,3 “não policiais” mortos para cada agente assassinado. Tal razão supera métricas recorrentemente utilizadas por diversos estudos para apontar o uso abusivo ou desproporcional da força por parte das organizações policiais (Bittner, 2003; Nunes, 2018).

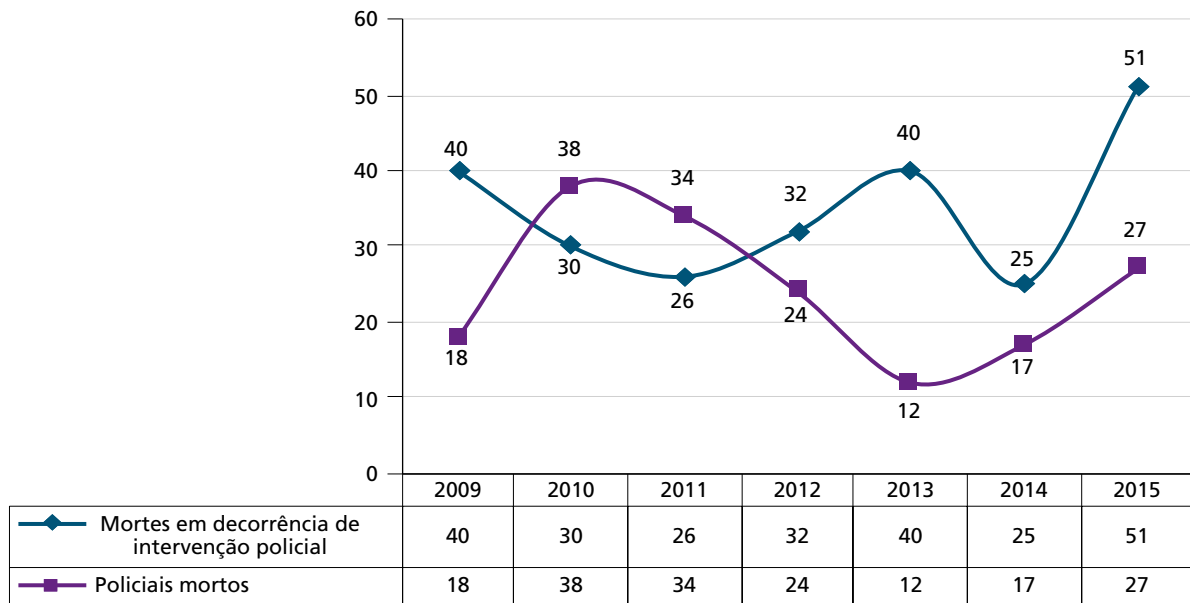
3.2 Pernambuco

Ao longo dos últimos anos, os indicadores de letalidade policial em Pernambuco também vêm apresentando tendência de aumento. Entre os anos de 2009 e 2015, houve um crescimento bruto de pouco mais de 27% do número de vítimas de letalidade policial no estado, saltando de quarenta mortes decorrentes de intervenção policial, em 2009, para 51, em 2015. Ao longo de todo este período, registrou-se um total de 244 mortes decorrentes de intervenções policiais, bem como 170 assassinatos de agentes policiais: uma proporção média de 1,43 cidadão morto para cada policial vitimado em Pernambuco, durante estes sete anos. O gráfico 3 ilustra essas trajetórias.

4. Em Minas Gerais, o documento que normatiza tecnicamente as abordagens com emprego de armas de fogo por parte das forças policiais é o Caderno Doutrinário 1, editado pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Diz o documento: “nos casos em que o policial militar dispara sua arma de fogo contra uma pessoa, é importante considerar as diversas circunstâncias que poderão interferir na precisão do tiro, conforme descrição contida nas ‘variáveis parcialmente controladas pelo policial militar’. Tomando-se em conta essas variáveis e, para assegurar que este disparo seja efetivo (atinja seu objetivo de interromper imediatamente o ataque), o policial militar apontará sua arma para a parte central do corpo (região torácica) do agressor.

Sempre que as circunstâncias permitirem e desde que não exponha a risco a segurança de terceiros ou a dele próprio, o policial militar poderá disparar em outras áreas do corpo (principalmente pernas), com a finalidade de reduzir ao mínimo os ferimentos (ainda assim, permanece o risco de provocar graves lesões ou morte)” (Minas Gerais, 2013, p. 92-93).

GRÁFICO 3
Letalidade e vitimização policial em Pernambuco (2009-2015)
 (Em nº de mortos)



Fontes: SDS/PE e Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017).
 Elaboração do autor.

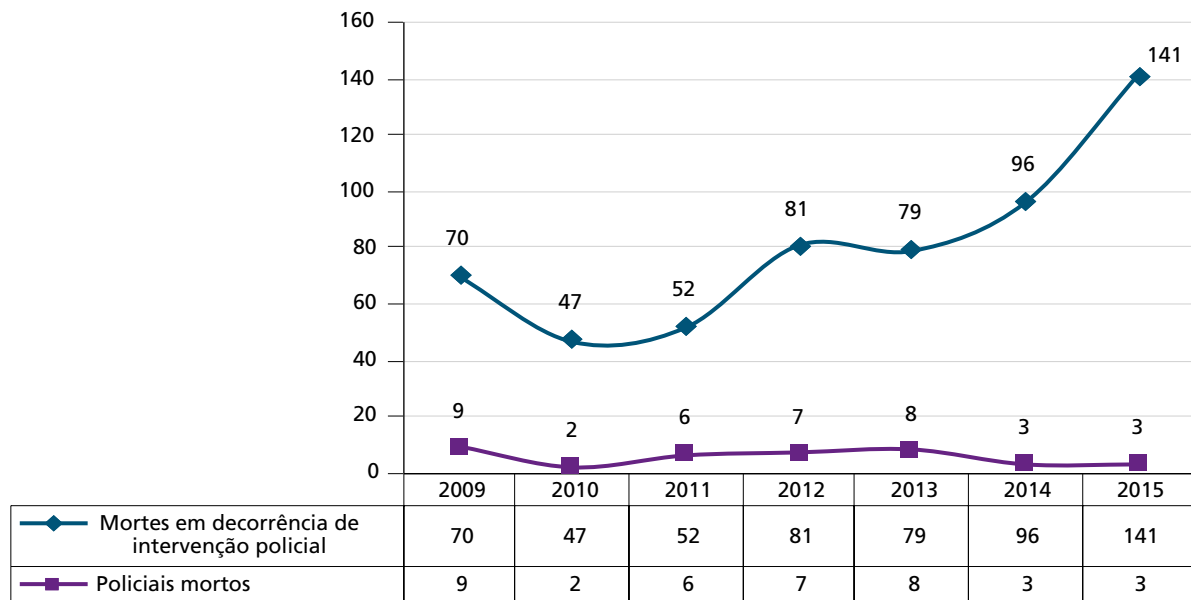
Assim como foi feito para Minas Gerais, uma análise das ocorrências registradas em Pernambuco também permite construir um “perfil típico” dos eventos de letalidade e vitimização policial no estado. Em termos espaciais, 70% das mortes decorrentes de intervenções policiais registradas em Pernambuco ocorreram fora dos territórios de favelas. Quase 70% destas mortes também aconteceram em via pública, envolvendo, em 68% dos casos, policiais que estavam “em serviço”. Em 42% dos registros, os policiais alegaram que o enfrentamento teria se dado durante patrulhamento rotineiro ou durante atendimento de ocorrências. Na maioria dos casos (57%), a força letal foi utilizada durante a abordagem de suspeitos ou para intervir em crimes em andamento (com uma média de dois disparos de armas de fogo realizados tanto por agentes policiais quanto por opositores). Cabe observar que pouco mais de um terço das vítimas “não policiais” foi alvejada na cabeça e nas costas. Em 78% dos casos os policiais relataram apreensões de armas de fogo e em 66% realizaram prisões.

Um aspecto que chama a atenção em Pernambuco (e evidencia a complexidade envolvida na mensuração dos fenômenos da letalidade e da vitimização policial) é a relativa proporcionalidade entre o número de policiais e “não policiais” mortos no estado: como observado anteriormente, entre 2009 e 2015, foi 1,65 “não policial” morto para cada agente de segurança assassinado. A princípio, tal razão colocaria o estado dentro de padrões de letalidade reconhecidos como “aceitáveis” por alguns estudos internacionais. No entanto, cabe observar que tal proporcionalidade decorre mais do número extremamente elevado de agentes mortos do que por um suposto baixo número de vítimas fatais de intervenções policiais. Daí a necessidade de se utilizar mais de um parâmetro para mensurar os problemas da letalidade e vitimização policial, conforme observado anteriormente (Loche, 2010).

3.3 Goiás

Além de operar em patamares bastante elevados, a letalidade policial em Goiás apresentou tendência de forte aumento entre 2009 e 2015, saltando de setenta mortes decorrentes de intervenção policial, no primeiro ano da série analisada, para 141, no último ano (um crescimento bruto de pouco mais de 100%). Ao longo deste período, foram 566 mortes decorrentes de intervenções policiais no estado e 38 casos de policiais assassinados (uma proporção de quase quinze cidadãos mortos para cada policial vitimado). O gráfico 4 apresenta a evolução destes números.

GRÁFICO 4
Letalidade e vitimização policial em Goiás (2009-2015)
(Em nº de mortos)



Fontes: SSP/GO e Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017).
Elaboração do autor.

Ao contrário do procedimento adotado por suas correspondentes em Minas Gerais e em Pernambuco, a Secretaria de Segurança Pública de Goiás (SSP/GO) não disponibilizou cópias dos boletins de ocorrência para análise da presente pesquisa. A entidade limitou-se a fornecer uma tabela com o quantitativo geral das ocorrências registradas entre 2009 e 2015, com informações anuais básicas a respeito destes eventos. Ainda assim, os dados permitem identificar a existência de alguns padrões que caracterizam os fenômenos da letalidade e da vitimização policial em Goiás. Os registros indicam, por exemplo, que 85% dos policiais mortos e 55% dos feridos no estado entre 2009 e 2015 foram vitimados enquanto estavam “fora de serviço”. Por outro lado, quase 80% dos mortos e 60% dos feridos em decorrência de intervenções policiais neste período foram vítimas de agentes que se encontravam em escala regular de trabalho. O perfil típico das ocorrências de letalidade e de vitimização policial indica, portanto, que, em Goiás, policiais matam em serviço e morrem fora dele, em seus horários de folga.

Outro aspecto importante a ser destacado em Goiás é a razão de quase quinze cidadãos mortos para cada policial assassinado, entre os anos de 2009 e 2015. Ainda que, conforme discutido

anteriormente, não exista consenso na literatura especializada sobre quais seriam os limites de uma taxa de letalidade policial “tolerável”, a proporção cidadãos/policiais mortos observada no estado supera com folga as métricas observadas em países nos quais se afirma que as forças policiais fazem uso abusivo ou desproporcional da força (Cano, 2014).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos três estados pesquisados, portanto, os dados coletados apontam um cenário de altas taxas de letalidade e de vitimização policial. Em Minas Gerais e em Goiás, por exemplo, a desproporção entre o número de cidadãos e de policiais mortos em ocorrências classificadas como “confrontos” superam os limites rotineiramente mais utilizados pela literatura que trata do tema, denotando o uso abusivo e desproporcional da força por parte das forças policiais. Em Pernambuco, por outro lado, a taxa de agentes policiais assassinados entre os anos de 2009 e 2015 foi 52% maior do que a taxa nacional, refletindo o quadro de violência e insegurança que acomete os profissionais de segurança pública naquele estado. Quando se comparam tais dados com indicadores internacionais, sua gravidade fica ainda mais evidente. A tabela 1 apresenta um quadro-síntese dos fenômenos da letalidade e da vitimização policial para todo o país e, especificamente, para os três estados pesquisados.

TABELA 1
Letalidade e vitimização policial: Brasil, Minas Gerais, Pernambuco e Goiás (2009-2015)

	Proporção cidadãos/policiais mortos	Mortes decorrentes de intervenção policial para cada grupo de 100 mil habitantes	Total de homicídios representado pelas mortes decorrentes de intervenção policial (%)	Policiais mortos para cada grupo de 1.000 agentes
Brasil	7,2	1,27	4,50	0,65
Minas Gerais	10,3	0,37	1,73	0,13
Pernambuco	1,4	0,38	0,99	0,99
Goiás	14,9	1,29	3,18	0,34

Fontes: SEDS/MG, SDS/PE, SSP/GO e Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017).
Elaboração do autor.

Ainda nos estados pesquisados, observou-se que as mortes decorrentes de intervenções policiais envolvem agentes em escala normal de serviço, em ocorrências que chegam a eles de maneira repentina (via acionamento por transeuntes ou central policial). Em geral, os homicídios são cometidos por policiais lotados em unidades de área, fora do território de favelas e envolvidos em confrontos letais no “varejo” das ocorrências cotidianas.

Na outra ponta do fenômeno, os agentes policiais morrem durante seus horários de folga ou realizando outras atividades remuneradas que não as tipicamente policiais. Morrem ao tentar intervir em crimes em andamento (quase sempre de maneira improvisada e sem o devido suporte operacional), durante a realização de “bicos” como seguranças privados, em brigas pessoais ou reagindo a tentativas de assaltos. Em comum, o fato de portarem armas de fogo mesmo durante seus horários de folga. Armas estas que, não raramente, são utilizadas contra os próprios policiais ou ensejam a vitimização dos agentes tão logo são detectadas por seus agressores.

Todas estas questões acabam dialogando com elementos já exaustivamente discutidos por outros estudos do gênero: as deficiências de treinamento e capacitação continuada dos agentes policiais para o exercício adequado do uso diferenciado da força; a necessidade de incremento do controle externo

da atividade policial; a discussão da própria função policial, que impõe aos agentes o porte de armas de fogo e a obrigatoriedade de intervir em crimes (mesmo durante seus horários de folga); bem como a necessidade de qualificar informações e registros sobre letalidade e vitimização policial, para que se conheça melhor tais fenômenos.

No Brasil, a histórica não observância destas questões parece relacionar-se não apenas à existência de uma “cultura do extermínio”, vigente entre determinados segmentos das organizações policiais e profissionais de segurança pública, mas também em um conjunto de crenças e valores professado por parte expressiva da sociedade civil que suporta e, não raramente, incentiva práticas de violência policial.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. *In*: ZAVERUCHA, J. (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Editora Bagaço, 1998.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Editora Edusp, 2003.
- CANO, I. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- _____. Viés racial no uso da força letal pela polícia no Brasil. **MPMG Jurídico**, Minas Gerais, v. 1, p. 17-25, 2014.
- CHEVIGNY, P. **Police deadly force as social control**: Jamaica, Brazil and Argentina. São Paulo: NEV/USP, 1991. (Série Dossiê NEV, n. 2).
- _____. **Edge of the knife**: police violence in the Americas. New York: New York Press, 1995.
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: FBSP, 2017.
- GELLER, W.; SCOTT, J. **Deadly force**: what we know – a practitioner’s desk reference on police-involved shootings. Washington: Police, 1992.
- LOCHE, A. A letalidade da ação policial: parâmetros para análise. **Tomo**, n. 17, p. 39-56, 2010.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Intervenção policial**: processo de comunicação e uso de força. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013. (Caderno Doutrinário, n. 1).
- MISSE, M. *et al.* **Quando a polícia mata**: homicídio por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.
- MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2002.
- NEME, C. **A instituição policial na ordem democrática**: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- NUNES, S. B. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. 2018. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

NUNES, S. B.; RODRIGUES, B. Letalidade policial: uma resiliente prática institucional. *In*: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. São Paulo: FBSP, 2014.

OLIVEIRA JR., E. N. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 1, p. 28-47, 2012.

SKOLNICK, J. H. **Justice without trial**: law enforcement in democratic society. New York: MacMillan, 1966.

SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. **Above the law**: police and the excessive use of force. New York: Free Press, 1993.

SOUZA, E. R.; MINAYO, M. C. S. Policial, risco como profissão: morbimortalidade vinculada ao trabalho. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10, n. 4, p. 917-928, 2005.

VIVANCO, J. M. México: a un año de la masacre. **Human Rights Watch Report for Americas**, 14 jul. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/enK3w3>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ZIMRING, F. E. **When police kill**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

APRESENTAÇÃO

CIÊNCIA, POLÍTICA A PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO: REFLEXÕES DE UMA PRIMEIRA DÉCADA

Fabio de Sá e Silva

DEZ ANOS DO PROJETO PENSANDO O DIREITO

Sabrina Durigon Marques
Marivaldo de Castro Pereira
Gabriel Carvalho Sampaio
Ricardo de Lins e Horta

POLÍTICAS JUDICIÁRIAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: O PAPEL DO FOMENTO E DA PESQUISA PARA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA

Janaina Penalva
Fernanda Paixão
Neide de Sordi
Santiago Varella

A REDE DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO (REED)

Diogo R. Coutinho
Maira Rocha Machado
Beatriz Kira, Paulo Eduardo Alves da Silva
Vitória Oliveira
Alexandre dos Santos Cunha

PENSANDO O DIREITO EM SALA DE AULA: REFLEXÕES SOBRE OS USOS DE PESQUISAS EMPÍRICAS PARA ENSINO NA GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bruna Angotti
Sabrina Durigon Marques

ENTREVISTAS FORENSES E RECONHECIMENTO PESSOAL NOS PROCESSOS DE CRIMINALIZAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO BRASILEIRO

Lilian Milnitsky Stein
Gustavo Noronha de Ávila

MAPEANDO OBSTÁCULOS DE ACESSO A DIREITOS E SERVIÇOS POR MIGRANTES, APÁTRIDAS E REFUGIADOS NO BRASIL: DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA E PRINCIPAIS RESULTADOS

Liliana Lyra Jubilut

RESSONÂNCIAS E APLICAÇÕES DA PESQUISA *DAR À LUZ NA SOMBRA*

Ana Gabriela Braga
Bruna Angotti

A POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DAS PRISÕES BRASILEIRAS

Christiane Russomano Freire

LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FENÔMENO EM TRÊS ESTADOS BRASILEIROS

Luís Felipe Zilli

ISSN 2237620-8



9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

