

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.

