

Universidade Federal do Pará
UFPA
Programa Pós-Graduação em Ciência Política

Rafael Willian Araújo da Costa

Título da Dissertação: Qualidade, eficiência e gastos públicos nos tribunais de justiça nos estados da Amazônia de 2005 a 2008.

Belém – Pará

2013

Rafael Willian Araújo da Costa

Título da Dissertação: Qualidade, eficiência e gastos públicos nos tribunais de justiça nos estados da Amazônia de 2005 a 2008

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação: Professor Doutor Roberto Correa

Folha de Aprovação

Candidato (a): Rafael Willian Araújo da Costa

Banca Examinadora:

Professor (a) Doutor Roberto Correa – PPGCP – Orientador

Professor (a) Doutor Celso Vaz – PPGCP

Professor (a) Doutora Andréa Chaves – Externo

Professor (a) Doutor (a) _____ – (Instituição)

Professor (a) Doutor (a) _____

Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PROCESSOS RECEBIDOS EM PRIMEIRA INSTANCIA E DECISÕES (EM MILHÕES) EM TODAS AS JUSTIÇAS ESTADUAIS	45
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E JULGADOS NOS TRIBUNAIS ESTADUAIS NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1990 E 2004	45
GRÁFICO 3 - MAGISTRADOS POR CEM MIL HABITANTES NA AMAZÔNIA EM 2005	47
GRÁFICO 4 - IEJ 2005.....	65
GRÁFICO 5 - IEJ 2006.....	67
GRÁFICO 6 - IEJ 2007.....	69
GRÁFICO 7 - IEJ 2008.....	70
GRÁFICO 8 - IEJ 2005 A 2008	71

LISTA DE TABELAS E QUADROS

QUADRO 1 - ELEMENTOS DA CIDADANIA, DE ACORDO COM A DEFINIÇÃO DE MARSHALL E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS A ELA ASSOCIADAS.	15
TABELA 1 - CARGA DE TRABALHO NO 1º GRAU NA AMAZÔNIA EM 2005	46
TABELA 2 - AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA.	49
TABELA 3 - CONGESTIONAMENTO NOS TRIBUNAIS DA AMAZÔNIA DE 2005 A 2008	50
TABELA 4- CLASSES PROCESSUAIS E COMISSÕES TEMÁTICAS DO CNJ	51
TABELA 5 - CONSTITUIÇÃO DO CNJ E SUAS ATRIBUIÇÕES:	52
TABELA 6 - AS 10 METAS DA JUSTIÇA EM 2009.....	53
TABELA 7 – RELEVÂNCIA DE FATORES RESPONSÁVEIS PELA MOROSIDADE DA JUSTIÇA.....	56
TABELA 8 ÍNDICE DE EFICIÊNCIA JUDICIARIA - IEJ.....	60
TABELA 9 - DIMENSÕES E TEMAS DO IEJ	61
TABELA 10 - TEMAS E VARIÁVEIS DO IEJ	61
TABELA 11 - VARIÁVEIS APLICADAS NO MODELO	62
TABELA 12 - ÍNDICE DE EFICÁCIA DA JUSTIÇA NORMATIZADO - 2005	65
TABELA 13 ÍNDICE DE EFICÁCIA DA JUSTIÇA NORMATIZADO - 2006	66
TABELA 14 ÍNDICE DE EFICÁCIA DA JUSTIÇA NORMATIZADO - 2007	67
TABELA 15 ÍNDICE DE EFICÁCIA DA JUSTIÇA NORMATIZADO - 2008	69
TABELA 16 - IDH E IEJ.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPEJ - COMISSÃO EUROPEIA PARA A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA

PGFN - PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

STJ - SUPREMO TRIBUNAL JUDICIÁRIO

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMERCIO

MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL

NAFTA - NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT

APEC - ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION

ADR - ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

EC - EMENDA CONSTITUCIONAL

PEC - PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS

IDESP - INSTITUTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS SOCIAIS DE SÃO PAULO

AMB - ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL

AMEPE - ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

IEJ - ÍNDICE DE EFICIÊNCIA JUDICIARIA

IDJUS - ÍNDICE DE DESEMPENHO DA JUSTIÇA

IDP - INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO

CPJUS - CENTRO DE PESQUISAS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

IDH - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Sumário

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I.....	13
I - EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E DA CIDADANIA.	13
2. JUSTIÇA SOCIAL, ENTRE OS CAMINHOS TEÓRICOS DA REFORMA DO SISTEMA JUDICIÁRIO.	20
2.1. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DA RACIONALIZAÇÃO OU BUROCRATIZAÇÃO.....	22
2.2. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DE DEMOCRATIZAÇÃO OU JUDICIALIZAÇÃO.....	24
2.3. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DA NEOLIBERALIZAÇÃO.....	27
3. DO PRINCÍPIO A PRÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA.	31
CAPÍTULO II.....	34
2. ACESSANDO A JUSTIÇA NA AMAZÔNIA OS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES.....	34
2.1 AS TRÊS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA.....	36
2.2 AS ETAPAS DOS ESTUDOS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA	37
CAPITULO 3.....	43
3 - A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/04 E PACTO REPUBLICANO.	43
3.1- DISTRIBUIÇÃO EQUÂNIME DOS PROCESSOS EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO.	44
3.2 - PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE MAGISTRADOS E A DEMANDA JUDICIAL.....	46
3.3 – A GARANTIA DA RAZOABILIDADE NA DURAÇÃO DO PROCESSO	48
3.4 – A CRIAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.	50
3.5 - O CAMINHO DA PERFORMANCE.....	54
CAPITULO 4.....	59
4 - MENSURADO A JUSTIÇA DA AMAZÔNIA.	59
4.1 VARIÁVEIS E DADOS.....	60
4.1.B) - PERÍODO ANALISADO NA PESQUISA.	62
4.1.C) ESCOLHA DAS VARIÁVEIS.....	62
4.2 A COMPARAÇÃO DOS TRIBUNAIS DA AMAZÔNIA	64
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	77

Agradecimentos

E como imensa satisfação que agradeço a minha família, especialmente meus pais Luciete e Raimundo, que travaram grandes batalhas para criar e cuidar a meu irmão e a mim. Sou grato por respeitarem meu caminho.

Agradeço a família que escolhi, meus amigos, pessoas que me apoiaram e me levantaram nas horas mais difíceis deste trabalho, seria impossível destacar todos os meus irmãos que junto comigo travaram essa guerra, por isso apenas digo, muito obrigado.

Os meus colegas de classe também foram importantes para este trabalho, agradeço a cada um dos 14 membros da turma de 2011 do mestrado em ciência política do programa de pós-graduação em ciência política.

Agradeço aos camaradas do curso de ciências sociais e do grupo de pesquisa do observatório de justiça da Amazônia.

Aos meus mestres, por quem tenho elevada estima, agradeço a força, o apoio e a compreensão, Celso Vaz, Roberto Correa, Carlos Augusto.

Foi uma grande satisfação efetuar esta pesquisa com a ajuda da universidade federal do Pará, juntamente com a ajuda da Capes.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar e analisar o desempenho do poder judiciário, na área da justiça comum dos estados da região norte do Brasil. O alto desempenho e a eficiência são elementos de grande importância nas instituições modernas, tendo como suporte constitucional o Art. 37. No intuito de fornecer confiabilidade nas instituições, a *accountability* se torna uma ferramenta indispensável para a democracia e um governo republicano. Para mensurar a eficiência dos tribunais de Justiça nos estados da região norte do Brasil, vamos aplicar um modelo de análise que possui uma fórmula que possibilita calcular o índice de eficiência destes tribunais. O conjunto de variáveis utilizado para executar o cálculo foi coletado pelo Conselho Nacional de Justiça, em seu relatório anual intitulado Justiça em números. Na condição de instituição, o Poder judiciário é um prestador de serviços, deve atender as demandas julgando seus litígios. A reforma do judiciário é a resposta para a crise que tem se instalado em todas as áreas da desta instituição, dentre alguns principais problemas estão a crescente demanda e o alto nível de congestionamento. Desta maneira sua estrutura da instituição judiciária deve ser analisada não apenas do ponto de vista de gestão administrativa, nossa análise foca em quatro níveis de dimensões de investigação, gestão processual, gestão orçamentária, gestão de recursos e gestão de acesso à justiça. O índice de eficiência é composto pelas quatro dimensões, sendo que a intenção de é buscar investigar os tribunais em sua totalidade. Ao final foi construído um *ranking* dos tribunais da região norte baseado no índice de eficiência.

PALAVRAS CHAVE: Eficiência, Instituições, Tribunais de Justiça.

ABSTRACT

This paper aims to investigate and analyze the performance of the judiciary in the area of common law states of north of Brazil. The high performance and efficiency are important elements in modern institutions, supported constitutional to Article 37. To provide reliability in institutions, accountability becomes an indispensable tool for democracy and a republican government. To measure the efficiency of the courts of justice in the state of north of Brazil, we apply a model of analysis that has a formula that possibility to calculate the efficiency index of these courts. The set of variables used to perform the calculation has been collected by the National Council of Justice, in its annual report titled Justice in numbers. As an institution, the Judiciary is a service provider must meet the demands judging disputes. Judicial reform is the answer to the crisis that has been installed in all areas of the institution, among some major problems are the growing demand and the high level of congestion. Thus the structure of the institution judiciary should be analyzed not only from the standpoint of management, our analysis focuses on four levels of dimensions of research, case management, budget management, resource management and management of access to justice. The efficiency and composed of four dimensions, and that the intention is to seek to investigate the court in its entirety. At the end was built a ranking of the courts of the northern-based efficiency index.

KEYWORDS: Efficiency, Institutions, Courts of Justice.

INTRODUÇÃO

O poder judiciário como instituição é um dos pilares da república moderna bem como é considerado um moderador de conflitos na democracia. Logo, em todos os países de economia forte, o judiciário tem um papel a mais de suprir as demandas da população e do governo, precisa ser um ator que gera confiabilidade econômica para a estabilidade dos investimentos.

No final de 2011 foi anunciado a pretensão do Banco Mundial em criar um Fórum Global de debates dos sistemas de justiça dos países, semelhante ao Fórum Econômico Mundial de Davos. O principal objetivo deste Fórum seria reunir um grupo interdisciplinar com instituições, operadores do direito e especialistas, com a intenção de formular um método de pesquisa que se aplicaria a todos os países, bem como aumentar a cooperação internacional em questões como sistemas de justiça, estatística judiciária, acesso à justiça e eficiência judiciária. Um dos principais atores do processo de criação deste Fórum seria a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), que tem por missão buscar informações sobre os sistemas de justiça de estados-membros da união europeia com o objetivo de investigar o cenário judicial de cada país, bem como analisar suas práticas e formular um conjunto de métodos que reduzam o tempo de julgamento de litígios e melhorem a performance da justiça e, por fim, este conhecimento e compartilhado entre os países.

No início de 2012 um convênio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Banco Mundial foi realizado, o fim último do convênio é diminuir as assimetrias da justiça estadual brasileira. O Banco Mundial fez a doação US\$ 450 mil ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para financiar um projeto de pesquisa que busca nivelar 27 tribunais estaduais do país. Dessa forma, no âmbito nacional, a coordenadoria do projeto será de um consultor do CNJ. O projeto tem três fases, que iniciaram em 2012, sendo a primeira uma busca por documentação dos tribunais a cerca de níveis de eficácia nos recursos humanos. A segunda fase vai buscar os tribunais com melhor desempenho em níveis de eficiência e, baseado em suas práticas, formular

normas para os tribunais com pior desempenho em níveis de eficiência. Por fim a terceira fase tem objetivo de oferecer consultoria aos tribunais.

Esta pesquisa possivelmente pode lidar com alguns dos piores problemas da justiça brasileira como alto nível de congestionamento em alguns tribunais, especialmente nos estados com menor quantidade de recursos, sejam eles financeiros ou materiais ou humanos. O CNJ já aplica normas e regras com a intenção de nivelar os tribunais de justiça do Brasil, em todas as esferas. É provável que com o resultado da pesquisa novos horizontes sejam abertos para o desempenho da justiça brasileira bem como o fortalecimento das instituições judiciária.

Assim sendo, uma verdadeira cruzada em favor da imagem de um poder judiciário célere, que é capaz de suprir as demandas da população vem sendo construído desde 2004 com o início da reforma do poder judiciário, sendo que entre suas principais vitórias esta o princípio da eficiência¹.

Neste trabalho o foco e demonstra a existência ou não de eficiência dos tribunais da região norte do Brasil. No entanto para uma adequada reflexão sobre o desempenho da justiça é preciso recuperar, em uma jornada aos conceitos clássicos de cidadania, sistemas de justiça bem como instituições democráticas, que serão realizadas no primeiro e no segundo capítulos. A investigação tem por objetivo verificar a qualidade da justiça dos tribunais dos sete estados da região norte, bem como indicar possíveis soluções para problemas encontrados no fornecimento de acesso a justiça, serão o caminho para analisar os capítulos três e quatro.

Nossa hipótese de pesquisa, quanto maior os investimentos em infraestrutura e pessoal, maior a eficiência e acesso à justiça nos tribunais de Justiça estadual, logo, buscaremos através de dados estatísticos e comparações entre os sete tribunais da região norte, demonstrar se existe a relação Investimento versus Eficiência.

¹ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"

CAPÍTULO I

I - EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E DA CIDADANIA.

A história da humanidade registra diversas iniciativas de proteção dos direitos do homem entre as quais vale citar a *Bill of Rights* (1689)², a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França (1789)³ e a Carta de Direitos de 1791 dos Estados Unidos da América e a Carta Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Tais declarações buscam em cada momento histórico em primeiro lugar garantir a estabilidade e a consolidação da tutela dos direitos obtidos e em segundo lugar tornar esses direitos essenciais à condição humana, sua importância ainda pode ser destacada pela sua utilidade a outras nações onde serviu de base e inspiração para a criação de novas constituições com ênfase nos direitos da pessoa humana.

A evolução e as conquistas dos direitos do homem não surgiram da noite para o dia, pelo contrario, foi preciso passar ao longo dos anos por varias fases ou gerações de direitos sociais, foram diversas batalhas para que as conquista fossem efetivadas:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi - e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos - que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (Bobbio, 1992, pag. 5)

A Declaração Universal dos Direitos do Homem provavelmente é o símbolo que representa a inspiração para o futuro de nações que caminhem para efetivar o bem estar da sua população. Este fato pode ser verificado no reconhecimento e na proteção concreta dos direitos do homem que foi estabelecido nas principais Cartas Magnas de democracias modernas ocidentais. Logo, pela concepção de Bobbio, os direitos humanos podem se classificados em quatro gerações ou fases. A primeira geração, direitos

² Referência histórica à Revolução Gloriosa (Inglaterra) pela qual é editado o Bill of Rights (Lei dos direitos), que separa as finanças do reino das finanças da Coroa.

³ *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, votada pela Assembleia Nacional francesa em 1789, na qual se proclamava a liberdade e a igualdade nos direitos de todos os homens (N. BOBBIO 1998, 355).

Individuais, tem por foco a igualdade formal do indivíduo perante a lei; a segunda geração, direitos coletivos, os direitos sociais, nos quais o sujeito de direito é considerado no seu contexto social; terceira geração: Direitos de povos ou os direitos da solidariedade: com foco nos chamados direitos coletivos e difusos, que compreendem os direitos do consumidor e os relacionados ao meio ambiente entre outros; quarta geração: O mais recente de todos e um dos mais polêmicos, os direitos de uso da engenharia genética, relacionados à biotecnologia, assuntos como a clonagem e experimentos como as pesquisas com células tronco, assim tais direitos tem fito em questões sobre mortes e vidas desta forma requerem uma discussão e reflexão filosófica profunda (BOBBIO, 1992).

Esta evolução das conquistas de direitos significa também uma mudança na concepção dos governos das nações, pois a partir deste momento o reconhecimento e a proteção dos direitos agora esta suas constituições, em sua agenda oficial, isso aos poucos foi tornando a cidadania palpável e assim cristalizando o termo cidadão aos povos das modernas democracias ocidentais. No Dicionário de Política, Bobbio faz a classificação de outra forma um pouco mais abrangente.

Finalmente, estes direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais. Os primeiros são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica), através da qual é garantida a ele uma esfera de arbítrio e de liceidade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção. Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implica uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo), maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza. (Bobbio et al. 1998 pag.354)

De forma semelhante os direitos humanos são trabalhados por Marshall com os conceitos de cidadania, que pode ser dividida em três partes ou elementos que são classificados em civil a política e a social. Os direitos são concedidos pelo Estado na medida em que existem pressões do povo, lutas e movimentos organizados reivindicam novos direitos. Assim cada uma dessas

três dimensões conceituais pode ser refletida em um grupo de regras e instituições, como demonstra o quadro abaixo. Ao passo que a cidadania implica que o Estado ofereça instituições concretas capazes de garantir a regulação e provimento desses direitos, no entanto neste modelo de democracia é preciso também que o cidadão tenha plena instrução para reconhecer um direito e reivindicá-lo, de acordo com Ribeiro (2008).

QUADRO 1 - Elementos da cidadania, de acordo com a definição de Marshall e as instituições democráticas a ela associadas.

ELEMENTOS DA CIDADANIA	CONCEITO	INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS ASSOCIADAS A ESTE ELEMENTO
DIREITOS CIVIS.	DIREITOS NECESSÁRIOS PARA GARANTIA DA LIBERDADE INDIVIDUAL RELACIONAM-SE À LIBERDADE DA PESSOA, AO DIREITO À INTEGRIDADE FÍSICA E À PROPRIEDADE E AO DIREITO A JUSTIÇA.	TRIBUNAIS DE JUSTIÇA.
DIREITOS POLÍTICOS.	DIREITOS A PARTICIPAR DO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO, COMO UM INDIVÍDUO INVESTIDO DE AUTORIDADE POLÍTICA OU COMO O ELEITOR DE TAIS AUTORIDADES.	CONGRESSO NACIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS.
DIREITOS SOCIAIS.	DIREITOS SOCIAIS DIREITO A BEM-ESTAR ECONÔMICO E SOBREVIVÊNCIA MATERIAL.	SERVIÇOS SOCIAIS (EDUCAÇÃO, SAÚDE, TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL).

FONTE: ADAPTADO DE LA PAZ, 2004.

Continuando a investigação feita por Bobbio (1992), podemos perceber que durante o processo de reivindicações e as lutas, o povo também vai se politizando, aos poucos os indivíduos vão adquirindo consciência com esta experiência inovadora de exercer a luta política pra conseguir direitos. Sendo assim possível verificar alguns casos emblemáticos como as lutas dos proletariados ingleses na época da revolução industrial que buscavam melhores condições de trabalho, chegando a movimentos radicais como o Ludismo na Inglaterra em 1811 que foi um movimento de destruição de máquinas pelos proletariados que acreditavam que seus postos de trabalhos estavam ameaçados com a chegada das máquinas e da automação, movimentos semelhantes ao Ludismo aconteceram na Bélgica e na Suíça.

Assim as lutas por direitos foram evoluindo com o passar dos anos e as nações começaram a reconhecer e proteger alguns direitos que foram concedidos à população. Dentre outros autores, foi com escritos como o

Capital e o Manifesto do Partido Comunista que Karl Marx também influenciou o caminho a conscientização de um bem comum para os povos e nações através do seu modelo de socialismo e de comunismo. Marx teve a oportunidade de realizar algumas ações concretas como a Segunda Internacional que foi uma reunião dos partidos trabalhistas e sindicatos de cunho marxista formados em Paris em 1889.

Alguma das mais importantes conquistas da segunda internacional foi do dia primeiro de maio dedicado como dia internacional dos trabalhadores e o dia oito de março dedicado como dia internacional da mulher, a campanha para a jornada de 8 horas de trabalho também foi iniciada pela segunda internacional. No entanto a segunda internacional e seus membros foram perseguidos no início da primeira guerra mundial (1914-1918), este foi um momento de grandes tensões políticas e sociais na Europa e nos Estados Unidos, a devastação causada pela guerra deixou diversas nações em estado crítico, com problemas como falta de emprego, falta de saneamento, cidades sendo destruída pelos conflitos, pobreza em massa e falta de recursos em áreas sociais, pois os recursos dos Estados estavam sendo praticamente todo aplicado em armamentos para a guerra. Ao fim do conflito, uma luz surgiu no fim do túnel e as nações da Europa e EUA se voltaram para o ajuste de contas do estado com o cidadão através do modelo do *welfare state*.

Os anos 20 e 30 assinalam um grande passo para a constituição do Welfare State. A Primeira Guerra Mundial, como mais tarde a Segunda, permite experimentar a maciça intervenção do Estado, tanto na produção (indústria bélica), como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários). A grande crise de 29, com as tensões sociais criadas pela inflação e pelo desemprego, provoca em todo o mundo ocidental um forte aumento das despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores. Mas as condições institucionais em que atuam tais políticas são radicalmente diversas: enquanto nos países nazifascistas a proteção ao trabalho é exercida por um regime totalitário, com estruturas de tipo corporativo, nos Estados Unidos do New Deal, a realização das políticas assistenciais se dá dentro das instituições políticas liberal-democráticas, mediante o fortalecimento do sindicato industrial, a orientação da despesa pública à manutenção do emprego e à criação de estruturas administrativas especializadas na gestão dos serviços sociais e do auxílio econômico aos necessitados. (Bobbio et al. 1998 Pag. 427)

Assim a forma como cada um dos países vai lidar com a assistência aos seus cidadãos vai diferir em graus, no entanto o objetivo é o mesmo

reconhecer e proteger uma gama de direitos em um novo contexto social, político e econômico. A devastação da guerra e a profunda crise de 1929 trouxeram a tona discussões e debates sobre os direitos, houve nos Estados a percepção que o cidadão deveria ter um mínimo de condições para sobreviver.

O bem comum deveria ser tratado como ordem do dia, e nesse momento houve os primeiros esforços da criação de uma organização mundial para garantir a paz, a sociedade das nações, mais conhecida como Liga das Nações, que foi uma organização de caráter internacional, teve sua criação em 28 de abril de 1919, em Paris, onde as grandes potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se organizaram para negociar um acordo de paz.

O interesse comum seria então “a grandeza do homem”, ou a “honra da raça humana”, ou a dignidade do homem. Pois solidariedade, por compartilhar da razão, e, portanto, da generalidade, é capaz de abranger conceitualmente, uma coletividade, não apenas uma coletividade de uma classe, ou de uma nação, ou de um povo, mas, eventualmente, toda a humanidade. (Arent. 1990. Pag. 70)

Este foi um momento fértil para a politização do social, pois os Estados da Europa e o EUA estavam no caminho pra a criação e consolidação de mais benefícios para a população e até mesmo organismos mundiais estavam sendo criados com o objetivo de manter a paz, no entanto diversos fatores ocasionaram uma Segunda Guerra Mundial (1939-1945), levando novamente o mundo a se escandalizar com as atrocidades acontecidas durante a guerra.

Mas é preciso chegar à Inglaterra dos anos 40 para encontrar a afirmação explícita do princípio fundamental do *Welfare State*: independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos — com pagamento de dinheiro ou com serviços — contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...). O slogan dos trabalhistas ingleses em 1945, "Participação justa de todos", resume eficazmente o conceito do universalismo da contribuição que é fundamento do *Welfare State*. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados. (Bobbio et al. 1998 Pag. 427)

Podemos destacar que as conquistas da democracia e de direitos sociais, assim como a cidadania em países de modernização retardatária, como o Brasil e outros países da América Latina que aconteceram de forma diferente dos países da Europa e Estados Unidos.

Para entender o modelo de desenvolvimento e evolução dos direitos sociais e conquista da cidadania no Brasil precisamos revisitar o conceito de via-prussiana de Lenin, onde países como Itália, Alemanha e Japão construíram seu modelo econômico capitalista industrial de forma diferente da forma clássica ou via norte-americana como em países como França, Inglaterra e EUA, onde a pressão popular e a opinião pública contribuíram muito a formação das relações de trabalho e a conquista, reconhecimento e proteção de direitos.

A via-prussiana eleva o capitalismo a outro nível, pois nós países onde ocorreu não houve lutas populares nem revoluções burguesas, o estado concedeu direitos e outras formas de programas assistencialistas de forma corporativista, Alemanha, Japão e Itália iniciaram a revolução em um momento tardio, depois da Inglaterra, França e EUA. Logo os países da via-prussiana com o ímpeto de entrar na era industrial, deixaram para trás problemas sociais e políticos não resolvidos e que são importantes para qualquer sociedade como, por exemplo, a reforma agrária. O modelo do Brasil foi semelhante ao da via-prussiana mais não igual, pois o Brasil teve problemas socioeconômicos parecidos com os da Alemanha, Japão e Itália, porém é muito importante destacar as diferenças e semelhanças que temos com os Estados de trajetória ou via-prussiana.

Em primeiro lugar o capitalismo do Brasil assim como o de toda a América Latina é a realidade de países que são ex-colônias, ou seja, são países que tiveram seus recursos e sua população explorados ao máximo, ainda com vários problemas socioculturais, segundo este tipo de capitalismo tardio foi economicamente bem mais atrasado, usando práticas econômicas obsoletas e na área política não conseguiram estabelecer o mesmo nível ou semelhante de democracia que os países capitalismo de via prussiana.

O Capitalismo do Brasil teve um percurso complicado que não pode ser classificado na forma clássica ou via norte-americana de desenvolvimento do capitalismo mais também não se encaixa exatamente no modelo da via-prussiana, assim temos um modelo inovador mais nem por isso melhor. Um bom exemplo do desenvolvimento do capitalismo Brasileiro bem como sua

maneira de conceder cidadania e proteger direitos acontece durante o Estado Novo (1937-1945) a consolidação das leis do trabalho (CLT) que foi criada em primeiro de maio de 1943 e sancionada por Vargas, com objetivo de regulamentar as relações individuais e coletivas do trabalho em todo território nacional, doravante Vargas criou a carteira de trabalho, também regulamentou o trabalho das mulheres, dos menores de idade além de criar também a Justiça do Trabalho, o salário mínimo, bem como garantir benefícios como a redução da jornada de trabalho para oito horas diárias e também aumentou os direitos dos trabalhadores urbanos e aos aposentados. Este foi o caminho brasileiro de desenvolvimento do capitalismo, onde a cidadania é concedida pelo estado e não conquistada através de revoltas populares ou revoluções burguesas como na via norte-americana.

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o Status são iguais aos direitos e obrigações pertinentes ao Status”.
(Marshall, 1967 Pag. 76.)

A partir deste conceito de Marshall é possível percebermos que a cidadania é um símbolo de pertencimento a um local, a um grupo e a uma sociedade, e que estaria ligado à igualdade de direitos. Mas este conceito ainda pode ser expandido, segundo José Murilo de Carvalho (2002), cidadania possui 3 diferentes vertentes. O primeiro enfoque é o liberal, que determina a cidadania como titular de direitos ao indivíduo, direitos da pessoa, contra impedimentos do Estado e protegendo assim o indivíduo de seus abusos.

O segundo enfoque é do republicanismo na forma clássica, com origem em obras que vão desde Platão e Cícero, percorrendo os trabalhos de Nicolau Maquiavel chegando a Barão de Montesquieu até Hannah Arendt, podemos encontrar o ícone moderno desta vertente, podemos também acrescentar a este enfoque os trabalhos de Habermas (algumas de suas obras que caminham na mesma linha arendtiana). Esta 2ª vertente tem como foco principal as preocupações com a coletividade, a coisa pública, que pertence a todos, e devendo prevalecer mesmo que isto signifique sacrifícios dos interesses individuais, que neste modelo é símbolo de virtude aos moldes gregos.

A 3ª vertente é a perspectiva comunitária de cidadania com origem na Grécia em Aristóteles tem como ícone moderno Rousseau. O sentimento de pertencimento a uma sociedade política é o mais importante nesta vertente, pois na antiguidade, o maior símbolo de pertencimento a uma comunidade e de cidadania era de estar conectado a *Polis*, já na modernidade o símbolo do pertencimento é o Estado Nação.

A cidadania foi forjada com lutas e debates e cada momento histórico teve os conflitos que precisavam para a evolução dos direitos, pois a conquista de cada época significa a luta de um povo ou de uma sociedade que foi responsável por escrever na história da humanidade uma página sobre a igualdade dos homens.

Para um grupo de autores (Offe, 1977, Habermas, 1975), o Estado assistencial traz como resultado a "estatalização da sociedade". Trabalho, rendimento, chances de vida não são mais determinados pelo mercado, mas por mecanismos políticos que objetivam a prevenção dos conflitos, a estabilidade do sistema, o fortalecimento da legitimação do Estado. A vontade política não se forma já pelo livre jogo das agregações na sociedade civil, mas se solidifica através de mecanismos institucionais que operam como filtro na seleção das solicitações funcionais ao sistema. (Bobbio et al. 1998 pags. 418 e 419)

Neste contexto diversos atores trabalharam na formação da cidadania, no entanto o mais importante seria o Estado, seja de forma assistencialista como no *Welfare State* ou de forma mais preocupado com o mercado que com o indivíduo como no Neoliberalismo.

2. JUSTIÇA SOCIAL, ENTRE OS CAMINHOS TEÓRICOS DA REFORMA DO SISTEMA JUDICIÁRIO.

Em sua trajetória os modelos de sistemas de justiça assim como o papel do Estado passaram por caminhos diferentes, mas construíram modelos de gestão semelhante, cada um passando por níveis e graus de evolução própria.

A justiça e o direito independem da função política do Estado, pois a sua esfera de atuação está no político/social e vai além, passando ao institucional e chegando ao cultural, logo o seu desafio é acompanhar as constantes mudanças da realidade social andando *pari passu* com a evolução do Estado.

Assim quando o Estado está em fase liberal, os direitos são rarefeitos e suas poucas conquistas ainda começam a ser reconhecidas e introduzidas no sistema de justiça, no Estado de bem estar ou *Welfare State*, o Estado começa a se preocupar com o mínimo que cada cidadão deve ter e inicia a execução de políticas públicas de assistência à população, da mesma forma o modelo de justiça avança em relação ao antigo modelo liberal e já reconhece os direitos e também começa a exercer papel de agente fomentador da democracia. Por fim quando o Estado se encontra na fase do neoliberalismo, onde o fim último do Estado é a lógica do mercado, um novo modelo de regulação do sistema judicial está em fase de construção e consolidação. Jacques Commaille (2009) propõe três modelos de análise da justiça: o modelo de economia de regulação jurídica como processo de racionalização; o modelo de economia de regulação jurídica como processo de democratização e, por fim, o modelo de economia de regulação jurídica de neoliberalização.

O papel da justiça e do direito na modernidade, estão cada vez mais se tornando visíveis, apesar das mudanças tempestivas; sejam sociais, culturais, econômicas ou políticas, rápidas demais para serem completamente processadas na sociedade tornando-se líquida (Baumann, 2000). O poder judiciário não está imune a estas flutuações da sociedade e também perde um pouco de sua essência. A tradicional esfera de atuação do judiciário agora estaria dispersa em um labirinto de demandas da sociedade onde se busca a luz da justiça na resolução de conflitos, a evolução da sociedade civil fez com que as demandas chegassem a um grau de complexidade que a justiça e o sistema de justiça deve se adaptar para atender esta nova realidade.

Da mesma forma que os territórios institucionalizados surgem cada vez menos como uma evidência face à natureza dos problemas que se colocam e ilustram uma desadaptação crescente do sistema político às necessidades e expectativas expressas pelos cidadãos, a justiça não escapa às novas formas de interpelação decorrentes da sociedade. A justiça enquanto instituição encontra-se confrontada com a obrigação de se submeter às contingências e admitir que são os agentes inscritos nos territórios específicos que determinam uma definição dos problemas e uma nova coordenação das instituições públicas. A justiça foi organizada de acordo com a ideia de “territórios dos poderes públicos”, o que é consubstanciado em França através da existência do “Palácio da Justiça”, juntamente com outras manifestações da monumentalidade republicana ou expressões da força da transcendência, como a catedral. Ora esses territórios

são doravante contestados pelos “territórios de gestão dos problemas sociais”, como os constituídos pelos espaços urbanos na periferia das grandes cidades que acumulam os problemas de segregação social, repressão étnica e precariedade económica. (COMMAILLE, 2009, pag. 97).

Logo a justiça necessita dar uma resposta essa nova demanda social, a este novo contexto, para realizar esta importante missão, o sistema de justiça precisou de uma reforma institucional, a qual ocorreu em diversos países, assim que a justiça se encontrou neste contexto de mudança de território onde o tradicional objeto da justiça começava a se tornar mutante o Estado vai propor uma reforma no sistema judicial.

As mudanças que ocorreram foram diferentes para cada país, mais a lógica é a mesma, tentar ajustar o papel do sistema de justiça para trazer melhor atender a esta nova demanda social. A construção destas reformas se concentrou na perspectiva pluralista da sociedade e foi pensada em cada país para seu devido sistema de justiça na intenção compreender a clivagem do direito usada, seja ela romano-germânico, *common law*, *law in books* e a *law in action*.

A compreensão destas mudanças da realidade tanto do direito bem como da sociedade foram observadas inicialmente no âmbito das ciências sociais, em disciplinas como a sociologia jurídica, a ciência política, onde a natureza da justiça é analisada com o rigor do método, com base na crítica institucional. As mudanças ocorridas com as reformas não aconteceram no mesmo momento histórico, na verdade foram mudanças ao longo de anos, e cada nação tem seu modelo de reforma, entretanto, as mudanças nos modelos de sistemas judiciais podem ser investigadas na perspectiva de Jacques Commaille (2009), por três modelos de análise da justiça, o modelo de economia de regulação jurídica como processo de racionalização, o modelo de economia de regulação jurídica como processo de democratização e por fim o modelo de economia de regulação jurídica de neoliberalização.

2.1. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DA RACIONALIZAÇÃO OU BUROCRATIZAÇÃO

No fim do século XX uma nova abordagem administrativa surge, um modelo que busca otimizar o tempo e a produção, faz a divisão das repartições administrativas e especializa em diversos setores a instituição pública, este modelo que carrega a essência da administração empresarial e industrial, onde o que importa é o desempenho e a performance da gestão e o foco é nos resultados e na eficiência, tal modelo reflete na teoria da *Public Choice School* que observa que o interesse público é melhor atendido pelas bases da lógica do mercado, onde o governo deveria permitir que o mercado fosse livre para a sociedade ter um ganho público maior.

Assim podemos observar neste tipo de reforma, a inovação tecnológica e a inovação da informação, elementos importantes para uma instituição que busca a transparência. Outro benefício destas inovações é a capacidade de fornecer um melhor atendimento às demandas que buscam o poder judiciário.

Este atendimento informatizado e as novas ferramentas fornecidas pela tecnologia podem pavimentar o caminho da instituição que busca e que se impõem as noções de custos, eficácia, qualidade da produção (avaliando as performances recorrendo a indicadores), avaliação da ação de acordo com Commaille (2009).

Este modelo de reforma do sistema judicial pode ser também analisado sobre a ótica da burocracia weberiana.

A concepção weberiana de burocracia corresponderia a uma forma de organização e de gestão da produção que se estende a todas as formas de organização moderna e que integra a dimensão da racionalização sobre a esfera do trabalho. (CARDOSO, 2008. pag. 272).

Ou ainda:

Em linhas gerais, a burocratização permite que a esfera da produção econômica capitalista se organize com o auxílio de empresários orientados pelo cálculo racional e que a esfera da administração pública se organize burocraticamente, com o auxílio de funcionários especializados com base em sua formação jurídica (*Anstalt*), o que permite a essas organizações desenvolver um alto grau de especialização em seu interior e de autonomia em relação a seu exterior. (CARDOSO, 2008. pag. 272).

A burocracia se torna aliada do estado para a racionalização da administração da empresa pública, logo no poder judiciário, apesar de muitos benefícios surgirem com esta reforma atrelada a um modelo de racionalização, tais como um melhor retorno as demandas no que diz respeito à transparência, a eficiência e um atendimento célere, também temos o percalço da perda de parte da essência tradicionalista do formalismo da justiça e dos diretos, ou seja, a qualidade da decisão e colocada em risco pela quantidade de decisões, a primazia é dada à eficácia, ao desempenho mais do que à regularidade e à legitimidade das intervenções do Estado (COMMAILLE; 2009). Assim os juízes e tribunais se tornam máquinas de resolução de conflitos, sendo esta decisão cada vez mais rápida sem o tempo adequado para a reflexão.

Também historicamente, o 'progresso' perante o burocrático, perante o Estado que julga e administra de acordo com um direito estatuído e a regulamentos concebidos racionalmente, está intimamente ligado com o desenvolvimento capitalista moderno. A empresa capitalista moderna permanece internamente ligada ao cálculo. Necessita para sua existência uma justiça e uma administração cujo funcionamento pode ser racionalmente calculado, pelo menos em princípio, por normas fixas gerais com tanta exatidão tal como se pode calcular o provável rendimento de uma máquina (Weber 1984 pag. 163).

Em síntese, a substância das principais características deste tipo de reforma judicial é: alta fragilidade dos seus fundamentos jurídicos, medidas de supressão obedecendo estreitamente a um “modelo contabilístico” e gestor Commaille (2009).

2.2. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DE DEMOCRATIZAÇÃO OU JUDICIALIZAÇÃO

Ao analisar o modelo de constituições modernas, observamos a utilização de ferramentas como o processo de *judicial review*. Esta revisão nas cartas magnas que ocorre na modernidade faz parte de um processo inovador que tem a intenção de adequar o sistema de justiça à realidade da sociedade, ou seja, O poder judiciário que faz parte do tripé das instituições responsáveis por um governo equilibrado e solido necessita acompanhar o trem do tempo, bem como o direito nem a justiça não podem ficar estáticos frente às inovações sociais e culturais, devem acompanhar cada mudança de tendência e refletir isso em suas decisões de conflitos pra as demandas da sociedade.

Porém, esta “judicialização” manifesta-se ainda mais nos domínios que tocamos precisamente os princípios gerais da democracia, assim justificando que ela própria seja associada à ideia de democratização. Deste modo constatamos um aumento da importância do papel dos Supremos Tribunais, no sentido do progresso social, da defesa dos direitos humanos, dos direitos dos mais fracos ou desfavorecidos, da igualdade de condições, etc. Há quem não hesite em falar de uma “*Rights Revolution*” (Epp, 1998), que permite que os cidadãos comuns tenham acesso aos benefícios da justiça graças a esta estar fundamentada na defesa, aquisição e reforço de novos direitos. Estas políticas de justiça são consideradas como susceptíveis de ser mais eficazes caso estejam assentes sobre uma sociedade civil dinâmica e uma concessão de fundos públicos, uma *support structure* favorecendo uma *legal mobilization* (Epp, 1998). (Commaille apud Epp, 2009 pag. 105).

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como constituição cidadã, vai garantir a proteção de antigos direitos e reconhecer novos, buscando promover a sociedade um poder judiciário defensor de direitos sociais. Assim o judiciário se torna parte importante da arena política. Logo estes casos podem simbolizar o fortalecimento da democracia brasileira, onde o poder judiciário vai se impor frente ao legislativo para garantir os direitos da constituição cidadã de 1988.

Na corrente do movimento em favor de um poder judiciário mais democrático, por uma justiça social e mais próxima da sociedade e não aquela hermeticamente fechada, uma instituição enclausurada em palácios, vestida em finas roupas tradicionais, que segue ritos e procedimentos antigos, esta acaba por afastar o cidadão pobre de renda e de informação; mais temos alguns resultados positivos, fruto da compreensão de agentes políticos, operadores do direito e a sociedade civil, estas novas investidas são susceptíveis de favorecer a emergência de formas inovadoras de justiça, como, por exemplo, “casas de justiça e do direito”, “centros de justiça de proximidade”, bem como a capacitação jurídica de líderes comunitários ou ainda a mediação, a conciliação, a arbitragem e modos alternativos de resolução de conflito, pois são formas de resolução de problemas que não poderiam ser solucionados da forma devida no judiciário por não se adequarem as exigências formais do tribunal ou não poderem receber uma resposta imediata da justiça (Commaille 2009, Santos 2011).

Na modernidade os grupos sociais se tornaram mais coesos e organizados podendo assim lutar com mais afinco pelos seus direitos, logo se a arena do legislativo se fecha para estes grupos, o poder judiciário se torna uma arena alternativa e viável para a busca da garantia e reconhecimento desses direitos, exemplos de grupos como os remanescentes de quilombolas, os índios, os negros, os homoafetivos, as mulheres e as crianças e adolescentes dentre muitos outros que ainda buscam por efetivação de direitos no Brasil, tornando assim, a justiça uma arena social, de regulação democrática. Segundo Commaille (2009) alguns estudos apontam exemplos de mobilizações da justiça pela sociedade civil, desta deslocação do espaço político em direção ao espaço judiciário para tratar de um problema que, em princípio, o político estaria incumbido de resolver.

Esta análise do novo lugar da justiça na regulação social e política das sociedades contemporâneas deve igualmente ter em conta as novas relações dos próprios cidadãos com a justiça e as novas relações das formas organizadas de mobilização no seio da sociedade civil: os movimentos sociais. Ninguém analisa melhor esta perspectiva do que o autor americano Michael McCann, nomeadamente na sua obra *Rights at Work* (1994). Nesta perspectiva, a mobilização do direito, especialmente para reforçar o poder dos cidadãos marginalizados ou mesmo o poder de simples cidadãos comuns, contribui para um processo político. Na opinião de Michael McCann, o direito fornece simultaneamente princípios normativos e recursos estratégicos para a materialização das lutas sociais. Para este autor, o suporte empírico destas análises foi principalmente constituído pelas ações coletivas encetadas pelos juristas dos sindicatos a respeito do *pay equity* nos Estados Unidos, relativamente, em primeiro lugar, às mulheres, mas também aos indivíduos mal remunerados ou subvalorizados devido à sua orientação sexual ou etnia. (Commaille, 2009, Pag 106).

Este processo de reforma no sistema de justiça também não deixa de ser uma reforma política, em diversos países assim como no Brasil vai causar grandes choques e conflitos de legislativo versus judiciário. Por exemplo, no Brasil temos alguns casos emblemáticos judicializados pelo Supremo Tribunal Federal como a cláusula de barreira, verticalização das coligações partidárias bem como a fidelidade partidária, a lei da ficha limpa e recentemente a união estável homoafetiva e casamento homoafetivo.

Estas novas solicitações da justiça pela sociedade civil, do tipo *bottom up*, assumem ainda uma maior importância visto que se inscrevem numa tendência de transnacionalização. Neste contexto, os movimentos sociais são cada vez mais cingidos no quadro de uma sociedade civil mundial que obriga estes últimos a

repensar as suas estratégias e a renovar o seu repertório de ação coletiva, nomeadamente no que respeita as eventuais utilizações da arena judiciária. É o que se observa particularmente no domínio da ecologia, do urbano, dos direitos das minorias, dos direitos das mulheres e, obviamente, no domínio económico. (Commaille, 2009, Pag107).

A reforma do sistema de justiça também pode ser influenciada pelo processo de judicialização, a reforma por um judiciário mais democrático e por direitos sociais gera conflitos e crises políticas, por vezes a reforma não é o foco e sim as ações do parlamento versus o tribunal superior de justiça, este fenómeno pode ser abordado sob a ótica de duas temáticas diferentes, a normativa e a analítica. De acordo com Carvalho (2004) a abordagem normativa refere-se à supremacia da Constituição sobre as decisões parlamentares. Este debate dentre outras coisas pode mensurar, os dilemas do avanço e retrocessos do constitucionalismo moderno frente à elaboração da política pelo legislativo, esta abordagem reforça os debates entre democracia e constitucionalismo. Podemos destacar entre seus principais autores os que são a favor da judicialização, Cappelletti (1998) e Dworkin (2001) e, os que são a favor da judicialização com certas limitações como Garapon (1999).

A segunda abordagem analítica, que se preocupa com a esfera política e institucional e o processo político em questão. Portanto, está preocupada em como definir, medir e avaliar o processo de judicialização da política, Carvalho (2004). A principal obra de referência desta abordagem é *The Global Expansion of Judicial Power*, tendo Neal Tate e T. Vallinder (1995) como organizadores.

2.3. O MODELO DE REGULAÇÃO JURÍDICA DA NEOLIBERALIZAÇÃO

De acordo com recentes estudos do Banco Mundial, a reforma do judiciário busca o aumento da eficiência e equidade na resolução de conflitos, com foco em aumentar o acesso à justiça social e promoção o desenvolvimento do mercado. Para Commaille (2009) a deslocação da autoridade política de arenas de tomadas de decisão alicerçadas sobre os princípios da maioria para as arenas judiciárias deve ser atribuída às elites políticas e económicas que consideram que os seus interesses são assim melhor preservados e consolidados. Logo o mercado acaba por tentar

transformar as cortes de justiça em alvo de interesses pessoais, e os magistrados são influenciados ou cooptados na tentativa de manipulação de benefício dos assuntos da preferência mercado, pois, o objetivo é assegurar seus interesses em decisões judiciais.

Observamos assim a emergência de um poder exercido de modo transnacional, pelos agentes investidos de funções de “justiça”, como os peritos do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial ou da OMC, ou como os juízes institucionais exercendo nos diversos Tribunais Europeus ou Tribunais Penais Internacionais. São solicitadas novas escalas de ação judiciária para responder à vontade de garantir a segurança jurídica dos agentes econômicos dos “países periféricos” ou dos países europeus anteriormente pertencentes ao bloco soviético. (Commaile 2009 Pag. 108 e 109)

E ainda:

As instituições supranacionais, como por exemplo, o Banco Mundial, a Comissão Europeia, US Aid, fixam assim como objetivo a promoção da aplicação de sistemas de justiça susceptíveis de garantir em simultâneo a credibilidade, a estabilidade e a segurança necessárias às trocas econômicas, nomeadamente graças à modernização e racionalização do sistema judiciário, à sua autonomia em relação à política e à formação dos magistrados. Aos olhos destas instituições supranacionais, interessa reduzir a imprevisibilidade do sistema judiciário que constitui um dos obstáculos ao desenvolvimento e ao crescimento do mercado. (Commaile 2009. Pag. 109)

Este tipo de reforma parece acontecer nas sombras ou nos bastidores, com agentes de instituições internacionais usando grande influência para beneficiar interesses financeiros dos grandes mercados, usando a desculpa da reforma judiciária para melhor atender a sociedade, a cidadania e a democracia. Ao analisar podemos perceber que ela é fruto da convergência de interesses econômicos com o retorno do liberalismo, logo a sua influência parte no intuito de através de reformas, usar o poder do executivo, legislativo e do judiciário, com o foco de promover o livre mercado.

Quando os custos de transação são significativos, a determinação legal – definida por uma decisão judicial ou por uma lei criada no legislativo, por exemplo – pode trazer resultados ineficientes. As “livres forças do mercado”, neste caso, não são capazes de garantir a eficiência do sistema como um todo, diferentemente do que a teoria tradicional conclui. A partir deste momento, às instituições legais – cortes judiciais, leis, Poder Executivo, etc. – cabem parcela da “responsabilidade” pelo alcance de maximização do bem estar social. É por isso que Coase afirma que “na verdade, são as instituições que governam o desempenho de uma economia” (Coase, 1998 pag. 73,). (YEUNG apud Coase 2010, Pag. 15).

A reforma do Judiciário teve início no Brasil em meados da década de 90, com o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, que solicitou uma comissão para estudos sobre a reforma. Segundo o Banco Mundial, o Brasil começou a executar uma reforma judicial decisiva a partir de 2005 com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), algo a ser destacado, e o gerenciamento administrativo das cortes e a digitalização dos processos judiciais que esta nova instituição assegurou.

Mais foi com a Lei nº 11.419/2006 e a informatização dos atos processuais que realmente houve uma real mudança, pois a partir de agora considerava vários princípios como da celeridade judicial, da economia processual, do aproveitamento, do prejuízo e dentre outros a publicação do diário de justiça eletrônico, meio por qual o Supremo Tribunal Judiciário (STJ) veiculará seus atos judiciais, administrativos e outras comunicações em geral. O diário de justiça eletrônico facilita acesso às comunicações oficiais do STJ com rapidez.

Em toda a América Latina e região do Caribe, estudos sobre a reforma do judiciário estão sendo desenvolvidos e financiados principalmente por agências internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), cujo intuito é a uma reforma política e ainda assegurar as transações comerciais e financeiras para que investidores de todo o globo possam comprar e vender sem correr o risco entrave ou bloqueio de um problema jurídico ou falta de regulação.

A reforma econômica requer um bom funcionamento do judiciário o qual deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente. Com a emergência da abertura dos mercados aumenta a necessidade de um sistema jurídico. Com a transição de uma economia familiar - que não se baseava em leis e mecanismos formais para resolução de conflitos - para um aumento nas transações entre atores desconhecidos cria-se a necessidade de maneiras de resolução de conflitos de modo formal. As novas relações comerciais demandam decisões imparciais com a maior participação de instituições formais. Todavia, o atual sistema jurídico é incapaz de satisfazer esta demanda, forçando, conseqüentemente, as partes a continuar dependendo de mecanismos informais, relações familiares ou laços pessoais para desenvolver os negócios. Algumas vezes isto desestimula as transações comerciais com atores desconhecidos possivelmente mais eficientes gerando uma distribuição ineficiente de recursos. Esta situação adiciona custos e riscos às transações comerciais e assim reduz o tamanho dos mercados, e

consequentemente, a competitividade do mercado. (Banco Mundial, Documento 319, 1996, pag. 45).

Outro fator desta reforma e busca pelas decisões seguras e previsíveis que o mercado precisa, pois uma reforma econômica precisa de um bom funcionamento do sistema judiciário, devendo assim magistrados interpretar e aplicar as leis de forma eficiente e de forma vinculante para que casos semelhantes tenham desfecho igual, assim garantindo uma previsibilidade que é importante para os mercados.

Igualmente é preciso observar que a evolução e a integração econômica entre países ou blocos econômicos ou ainda regiões, como MERCOSUL⁴, União Europeia, NAFTA⁵ e APEC⁶ demandam um Judiciário com padrões de nível internacional. Logo os membros destes mercados comuns precisam da comprovação de leis interpretadas e aplicadas de forma inflexível, conectada e alinhada com as decisões de organismos internacionais como Banco Mundial, FMI e OMC. Ainda podemos observar que a sucessão de elementos propostos por esta reforma pode levar a uma diminuição dos direitos sociais e da cidadania em virtude do favorecimento das elites financeiras.

No âmbito de uma justiça ligada à neoliberalização, o fenômeno da judicialização adquire outra tonalidade face ao anteriormente exposto. O poder judiciário é aqui claramente percebido como ativamente inscrito no processo de neoliberalização na medida em que aí encontra os meios para aumentar o seu poder ao ponto de surgir como um obstáculo à democratização. Nada ilustra melhor a intensidade desta crença e a respectiva justificação que o título do artigo relativo à multiplicação dos tribunais constitucionais durante a década de 90 nas regiões pertencentes à Rússia: *Less Democracy more Courts* (Trochev, 2004). (Commaillé apud Trochev. 2009. Pag. 110).

Ao longo da análise deste tipo de reforma judicial, o que se percebe um modelo de práticas neoliberais que tomam força e vigor, fazendo que o mercado seja mais importante que o social, causando distorções e desigualdades, levando a um decréscimo de direitos que outrora foram conquistados com muitas mobilizações e derramamento de sangue de

⁴ Mercado Comum do Sul

⁵ American Free Trade Agreement

⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation

gerações passadas, nesta reforma de sistema judicial busca-se alinhar os interesses das elites políticas e as elites econômicas com as elites jurídicas.

3. DO PRINCÍPIO A PRÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA

A concepção de Estado de direito sugere que os cidadãos tenham garantias frente ao Estado, à sociedade e aos outros cidadãos, no entanto a capacidade de gerar o acesso a estas garantias é limitado. Logo em um cenário em que, mesmo quando estão previstos direitos e procedimentos que os garantem, no plano real se apresenta diferente existe pouca efetividade de conjuntos de direitos, o direito de acesso existe apenas na carta magna, uma formalidade não absorvida pelo Estado nem pela sociedade. Assim, neste caso, à função social da justiça é ampliada quanto maior for a vulnerabilidade dos cidadãos e a crise dos esquemas de proteção sociais vigentes que lhe garantiriam seus direitos, colocando o poder judiciário em uma arena até então não pensada inicialmente, um território de outro poder, o Legislativo; logo a regulação de políticas públicas de acesso à justiça passa a ser um papel importante para a democratização do judiciário no momento de declínio do *Welfare-State*. No entanto a partir da década de 70, a crise das políticas de bem-estar, coloca em xeque a capacidade das instituições em manter grandes sistemas públicos de assistência jurídica, assim houve um abalo na confiança teórica e institucional nos modelos universais de acesso, diminuindo a eficácia da sua resposta enquanto política social. (Lauris, 2009).

Diante da crise do *Welfare-State* o declínio das políticas sociais, houve a emergência do estado Neoliberal, assim nesta nova concepção de Estado é importante o Poder judiciário definir o seu papel e a direção que pode tomar a sua reforma. Neste debate é possível identificar duas vias de que podem ser acessadas e que possuem motivações distintas. A primeira via é creditada ao poder da lógica do mercado:

Neste sentido, Santos (2007) identifica dois grandes campos de luta no que se refere à definição do papel da justiça e das reformas jurídicas na atualidade. De um lado, um campo hegemônico, cujos protagonistas são o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as grandes agências multilaterais e internacionais de ajuda ao desenvolvimento. Este campo concentra grande parte das reformas do sistema judiciário por todo o mundo – vinculando-se aos negócios, aos interesses

económicos – e reclama por uma justiça eficiente, célere, que permita, efetivamente, a previsibilidade dos negócios, dê segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade. (Lauris, 2009 pag. 124).

E a segunda via sendo um caminho para a democratização do judiciário, onde a justiça adota o papel de agente guardião dos direitos sociais:

De outro lado, um campo contra-hegemónico em que atuam os cidadãos que tomaram consciência dos direitos significativos trazidos, sobretudo pelos processos de mudança constitucional – nomeadamente direitos sociais e económicos – e veem na utilização do direito e dos tribunais uma ferramenta de mudança social. O campo contra-hegemónico indaga qual o papel dos tribunais ante as aspirações dos cidadãos marginalizados a serem incluídos no contrato social. (Lauris, 2009 pag. 124).

Desta forma é possível perceber o conflito entre os agentes, os que buscam a cristalização da economia de mercado entre as funções primordiais do poder judiciário, utilizando a instituição como compensadora das falhas de mercado e os que buscam a democratização do acesso à justiça para que possam conduzir a resolução de seus litígios, que clamam por seus direitos fundamentais que são constantemente negados ou simplesmente ignorados, direitos estes que estão expressos na carta magna, mais que não são efetivados.

Com recomendações para um melhor desempenho da reforma do poder judiciário o banco mundial lançou um documento intitulado - Elementos para Reforma - O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe. Consta neste documento, diretrizes e recomendações para uma reforma do poder judiciário nos países periféricos, dentre algumas observações que são feitas no documento temos:

O acesso à justiça depende do adequado funcionamento do sistema jurídico como um todo, mas alguns fatores específicos incluem os obstáculos psicológicos, acesso a informação e barreiras físicas, para que os indivíduos possam ter acesso aos serviços jurídicos, abrangendo, os gastos com as demandas e as instalações, bem como as diferenças de linguagem que podem ser encontradas entre populações indígenas, por exemplo. Os programas de assistência jurídica e defensorias públicas e formas alternativas de resolução de conflitos também podem auxiliar na promoção do acesso à justiça. Os programas de defensoria pública e assessoria jurídica devem ser disponibilizados para prover assistência legal e orientação para aqueles que não têm condições de arcar com estes custos para propor uma ação ou se defender em juízo. (Documento 319, 1996 pág. 48).

As observações e recomendações tratadas no Documento 319 do Banco Mundial ainda buscam elementos para se avançar nas dificuldades do efetivo acesso a justiça:

(...) Além disso, devem ser asseguradas informações que facilitem o uso do Judiciário, podendo incluir, conforme o caso, o uso de tradutores para os que não falam a língua oficial, bem como assistência aos analfabetos. A ampliação do acesso à justiça também depende das custas processuais, bem como dos honorários do advogado que são cobrados da parte. Os programas de reforma do judiciário devem rever as custas processuais determinado se são suficientemente altas ao ponto de deter demandas frívolas e condutas antiéticas, e se proporcionam o acesso aos que não tem condições econômicas e financeiras de demandar em Juízo. Neste sentido, também devem ser revistos os honorários advocatícios arbitrados pelo juiz. (Documento 319,1996 pág. 48).

O debate ainda se torna mais crítico na medida em que percebemos que uma grande parte da sociedade busca o poder judiciário na tentativa de reclamar seus direitos, mas o que encontra é uma instituição hermética, contumaz no uso de uma linguagem esotérica, dentre outros obstáculos terminam por afastá-la do princípio do direito e o efetivo acesso ao mesmo. Oxalá que esse debate, que se encontra apenas no início, termine um dia promovendo a tão desejada revolução democrática da justiça, nos termos de Santos (2011).

Hoje uma demanda pode chegar a um tribunal e ser julgado, mas nem sempre foi assim. Ao final deste capítulo podemos perceber que a luta por direitos é batalha que começou há muito tempo, bem como, está longe de acabar, mas para a devida compreensão desta luta devemos retornar aos conceitos clássicos trabalhados neste capítulo para então chegar à análise da eficiência e do acesso dos tribunais da região norte do Brasil que é o foco deste trabalho.

Então quais seriam as dificuldades enfrentadas para acessar a justiça? E como diminuir estas dificuldades? Veremos no próximo capítulo como os teóricos (Cappelletti 1988, Santos 2002) discutiram o conceito de acesso a justiça.

CAPÍTULO II

2. ACESSANDO A JUSTIÇA NA AMAZÔNIA OS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES

Ao analisar o acesso à justiça como princípio de direito expresso em nossa Constituição, percebemos o *enforcement* dessa instituição esbarra em inúmeros obstáculos que terminam por dificultar o acesso efetivo à justiça, sobretudo por parte das camadas populares. Tais obstáculos se apresentam em suas formas econômica, social e cultural (Santos 2002).

Em primeiro lugar, podemos observar que quanto menor o estrato de renda no qual se enquadra o cidadão, maior a distância dele em relação à justiça, pois, quanto mais pobre o indivíduo, mais este se ressentido de não ter acesso à informação e, em razão disso, deixa de acessar o sistema judicial. Na mesma linha de raciocínio temos as barreiras às pequenas causas que em razão dos elevados custos processuais levam, quase sempre, a desistência da parte dos litigantes. Pois se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciais formais, os custos e honorários de advogado podem exceder o montante do litígio, podendo consumir todo o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma simples frivolidade (Cappelletti 1988).

O custo do tempo demandado pelo processo também é importante, pois em diversos países, as partes litigantes que buscam solução judicial são obrigadas a aguardar de quatro a cinco anos, inviabilizando uma decisão exequível. Efeitos dessa morosidade faz com que aconteça um aumento de custos para as partes, acabando por prejudicar o lado mais fraco, levando a que este abandone a causa ou aceite algum acordo por valores bem inferiores aos de pleno direito (Cappelletti 1988, Santos 2002).

Por outro lado, há que ser destacado os obstáculos vividos por aqueles cidadãos que, mesmo reconhecendo o problema como jurídico como sendo violação de um direito, não conseguem interpor o processo judicial. De acordo com Santos (2002) análises do observatório permanente da justiça portuguesa indicam que os indivíduos das classes menos favorecidas são os que mais hesitam mais em recorrer aos tribunais de justiça, mesmo quando reconhecem estar perante um

problema jurídico e um direito plausível. De acordo com alguns autores (Cappelletti 1988, Santos 2002) a explicação para esta desconfiança tem duas hipóteses: primeiro, as experiências anteriores com a justiça podem ter sido frustrada em relação ao mundo jurídico. Segundo, qualquer situação de dependência e de insegurança, gera o receio de represálias. Exemplos disso são as favelas dominadas pelo tráfico de drogas e as mulheres que sofrem violência doméstica de seus parceiros.

Por último, o terceiro obstáculo diz respeito à alienação do litigante potencial, seja por absoluta desinformação, falta de conhecimento e ou relacionamento com profissionais da justiça, tudo isso podendo ser agravado pela distância geográfica de seu local de moradia em relação às cidades onde se encontram localizadas os procuradores, as varas e os tribunais de justiça como, aliás, ocorre na região Amazônica.

Enquanto as classes populares têm dificuldades e obstáculos pra um efetivo acesso à justiça, as elites políticas e econômicas tem facilidades, pois são litigantes experientes em processos e ações. O trabalhador comum, por exemplo, tem pouca ou quase nenhuma experiência ou relação com os tribunais, assim podemos destacar cinco aspectos que demonstram as vantagens dos litigantes experientes no poder judiciário.

1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos (Cappelletti apud Galanter 1988 págs. 24 e 25).

Observando tantos obstáculos que a sociedade tem para obter acesso aos seus direitos, e como os cidadãos tinham dificuldades para resolver seus conflitos na justiça, os governos começaram a investir em políticas públicas que pudessem dirimir as estas dificuldades, aplicando as chamadas ondas de promoção do acesso á justiça.

2.1 AS TRÊS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Diante da observação dos obstáculos para um efetivo acesso à justiça, Cappelletti (1988) criou a proposta teórica de ondas ou vagas para explicar como se originou e avançou institucionalmente nos estados as políticas de acesso à justiça. Conceito que recebeu a denominação de ondas de acesso à justiça, que cronologicamente vai se encontrar com os períodos de início e ascensão e declínio do *welfare state* e da sua forma americana *new deal*.

Conceitualmente estas três ondas são as fases cruciais do desenvolvimento intelectual e político dos sistemas de justiça desde a criação dos Estados Nação, produzidos em momentos e em condições propícias para a politização do social, por este que foi um importante movimento global de acesso à justiça.

O desenvolvimento da metáfora de três ondas pode ser explicado da seguinte forma: se inicia nos Estados Unidos em 1965, ofertando assistência jurídica, também conhecida como *judicare*, ou seja, a primeira onda vai reunir esforços na intenção de incrementar o acesso à justiça através da prestação de serviços jurídicos para os mais pobres, Cappelletti (1988) investiga que nos diferentes países em que se instalou o *judicare*, o aperfeiçoamento dos sistemas de assistência judiciária realizou-se na opção de modelos distintos que teve pequena e média variação, especialmente entre as opções de escolha pela prestação de serviços jurídicos por advogados públicos ou por advogados privados pagos pelo Estado (Economides, 1997; Lauris, 2009).

É possível salientar que nesta primeira onda certos obstáculos apareceram ao lado de um curto alcance da assistência judicial. Com efeito, a contratação de diversos advogados privados onerou o Estado, fazendo com que outra limitação recaísse no campo da área jurídica, uma vez que não contemplou elementos difusos ou coletivos. Desta forma foi possível observar que apesar de alguma limitação esta primeira onda foi um passo importante que os Estados deram em direção ao caminho de facilitar o acesso à justiça e levar democracia e cidadania para a população.

Possivelmente com o intuito de responder as limitações da primeira onda, a segunda onda em 1970, expressa nas reformas, caminhou no sentido de uma reformulação institucional/procedimental para viabilizar e permitir a representação dos direitos difusos e coletivos que a onda anterior não contemplou. A revisão da noção tradicional do processo civil, de permitir a individual autoria ou dos diferentes grupos na proposição de ação coletiva ou difusa, caminhou juntamente no sentido de fomentar a criação de algumas estruturas de tratamento de questões de interesse público, tais como o direito do consumidor e o direito ao meio ambiente preservado e saudável, ou seja, a segunda onda pode ser traduzida pela justiça do interesse público, pela busca do Estado na figura institucional da Justiça que vai desde a articulação da representação e desenvolvimento de *public interest Law firms* direitos difusos e coletivos mediante ações de interesse público a ampliação do reconhecimento e proteção de antigos direitos (Economides, 1997; Lauris, 2009).

A Terceira onda veio ser conhecida como *Alternative Dispute Resolution* – ADR (Resolução Alternativa de Litígios), com foco na criação de métodos alternativos para solução de litígios que fossem resolvidos antes de chegar a um tribunal e, desta forma, o processo se tornaria mais rápido e menos burocrático, fazendo a justiça chegar antes sem congestionar os tribunais. Essa mesma fase ou onda é chamada de “enfoque de acesso à justiça” por Cappelletti (1988).

Nesta progressão de soluções jurídico-institucionais de ampliação do acesso, a terceira onda teve como enfoque o acesso a justiça como um todo, estendendo a sua atenção para além da advocacia pública ou privada, judicial ou extrajudicial, de modo a alcançar o conjunto geral de instituições e mecanismos para processar, prevenir disputas e distribuir direitos. Esta abordagem do acesso a justiça estabelece um conjunto de possibilidades: (1) reformas processuais no sentido de redução dos custos e simplificação dos procedimentos; (2) desjudicialização, desprofissionalização e informalização da solução de conflitos; (3) especialização das estruturas e procedimentos judiciais para o tratamento de causas de particular relevância social; (4) mudanças nos métodos de prestação dos serviços jurídicos. (Lauris, , 2009 pag. 128).

2.2 AS ETAPAS DOS ESTUDOS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

O movimento global de acesso à justiça foi uma onda gerada a partir de diversos fatores dentre os quais estão às pressões dos movimentos sociais e o

seu ativismo político. Como resultado dessas pressões, o Estado toma iniciativas institucionais na figura do Poder judiciário para criar políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à justiça. As estratégias escolhidas variam no tempo, sugerindo escolhas diferenciadas de políticas orientadas para o sistema judicial de cada Estado. Em função desse processo de governança, o caminho percorrido, somado ao aperfeiçoamento gerado por tais iniciativas, terminou oferecendo maior acesso da população à justiça. Esse esforço estatal, todavia, não calou as críticas ao novo sistema, dado que pesquisas realizadas na Europa e nos Estados Unidos, ainda continuavam a detectar precariedade relativa de acesso à justiça.

Por volta dos séculos XVIII e XIX, os Estados, de modo geral, adotaram como princípio filosófico a divisa liberal do *laissez faire laissez passé*, significando a ideia de que o Estado deveria ser mínimo em suas ações, mesmo na esfera judicial. Esta dimensão política de excessiva crença no mercado terminou por configurar o acesso à justiça como sendo apenas formal, na dependência da capacidade financeira do cidadão em arcar com os custos desse acesso (i.e. os custos processuais). Ou seja, por essa filosofia, o acesso formal, mas não efetivo a justiça, equivalia à igualdade apenas formal. A interpretação era de que o Estado concedia o direito, mas não precisava fazer sua manutenção. Em outras palavras, o Estado não era responsável pela execução ou efetivação da justiça.

Tais direitos tinham a leitura e a interpretação de ser anterior ao Estado-nação. A conservação de tais direitos implicava não permitir que os cidadãos desrespeitassem os direitos uns dos outros. Logo o Estado permanecia completamente inerte com relação a situações tais como falta de aptidão do cidadão para identificar seus próprios direitos, ou seja, a incompetência do cidadão em utilizar o sistema de justiça e suas instituições não era preocupação do Estado (Cappelletti; 1998 p.8).

No Estado democrático de direito, não basta apenas a proclamação de direitos em uma constituição, e preciso reconhecê-los, analisar as dificuldades que levam ao cumprimento efetivo de tais direitos. Logo, quando as políticas públicas de acesso à justiça se iniciaram, estudos e pesquisas sobre o

problema começaram a ser desenvolvidos, na busca de encontrar os agentes facilitadores deste processo, bem como as dimensões e as etapas necessárias a alcançar o efetivo acesso à justiça cidadã. Ou seja, a justiça para todos.

A observação acadêmica em pesquisas, principalmente do Projeto Florença, demonstrou que as vantagens e ganhos da utilização de um sistema jurídico pelos cidadãos é altamente assimétrico, visto ser usufruída basicamente pelos litigantes organizacionais à medida que as barreiras são mais frequentes para as pequenas causas, para os litigantes individuais, em especial os pobres, e também para a construção de saídas institucionais que concedam ações de natureza difusa. (Lauris, 2009, pag. 126).

O projeto Florença de 1978 foi um dos maiores trabalhos que contribuíram para os estudos de acesso à justiça. Tendo por coordenador geral o jurista Mauro Cappelletti, esse projeto, de abrangência multidisciplinar, contou com a participação de mais de uma centena de pesquisadores de diversos países, das mais diversas áreas, tais como ciência política, direito, história, antropologia, psicologia e sociologia, tendo como objetivo geral a investigação do sistema de acesso ao direito e a justiça, valendo-se da análise comparada, para estudar aproximadamente trinta países, sendo a maior parte da Europa. O Brasil, entretanto, não consta da lista de países pesquisados.

Entre 1978 e 1979, foram publicados quatro volumes com os resultados da pesquisa. São eles: Volume I - *Access to justice: A world survey*, Cappelletti and Garth; Volume II - *Access to Justice: Studies of promising institutions*, Cappelletti and Weisner; Volume III - *Access to Justice: Emerging perspectives and issues*, Koch e Volume IV - *Patterns in Conflict Management: Essays in the ethnography of law. Access to justice in an anthropological perspective*, Koch.

O projeto Florença pode ser considerado a gênese dos estudos sobre acesso a justiça, suas contribuições influenciaram diversos pesquisadores, além de instituir uma escola teórica. Os estudos do projeto de Cappelletti também serviram de base para as mudanças e reformas no poder judiciário em diversos países, principalmente na Europa.

Em uma segunda fase de estudos sobre acesso à justiça pode se perceber que devido à busca de controlar melhor as contas do Estado, o atendimento foi reduzido aos vários tipos de demandas, terminando por se restringir apenas aos pobres e necessitados. Em sua maior parte, a reflexão da segunda fase de estudos de acesso à justiça busca se dedicar basicamente a debater a dissonância entre o acesso à justiça como princípio e o acesso à justiça como uma prática efetiva e coerente. Os debates teóricos desta segunda fase de estudos podem ser classificados em dois tipos distintos de abordagem, as análises do tipo *top down* e as análises do tipo *bottom up*. Neste novo cenário é possível perceber claramente uma redução na compreensão dos tipos de demandas jurídicas elegíveis para as políticas públicas de acesso a justiça tais como a assistência jurídica. Esta postura do Estado está completamente coerente e em conformidade com o projeto de uma lógica racional de gestão pública que vai ser adotada por diversos países na busca de equilibrar e evitar o déficit das contas públicas. Entretanto, tal postura entra em alto grau de conflito com o projeto de um sistema jurídico com alto grau de equidade. (Lauris, 2009 pag. 129).

O tipo de abordagem *bottom-up*, são trabalhos que tem inclinação para analisar os obstáculos à mobilização do direito e da justiça, ou seja, às travas que limitam o acesso à justiça na prática, explorando-se as mais diferentes dificuldades e barreiras que cidadãos podem encontrar em sua trajetória para obter justiça, perante um sistema jurídico. Assim, temos trabalhos que vão em direção de pesquisas, como encaminhamento dos problemas e necessidades dos pobres⁷; os altos custos de um processo⁸ civil; as distâncias sociais, geográficas e simbólicas dos tribunais ou conhecimento de seus direitos⁹, dentre outros tipos de estudos que configuram a abordagem *bottom-up*. (Santos 2009 pag. 8).

A abordagem *bottom up* debruça-se sobre o estudo dos problemas e necessidades jurídicas e dos meios de resolução de conflitos disponíveis. Ao deter-se na identificação dos problemas e conflitos sociais que se podem travestir em problemas e conflitos jurídicos,

⁷ Felstiner et al. 1981

⁸ Cappelletti e Garth, 1978; Resta, 1977.

⁹ Carlin e Howard, 1965; Caplowitz, 1963.

esta abordagem dá atenção às vivências e experiências pessoais na busca de soluções para as questões quotidianas, interessando-se, sobretudo por atestar a acessibilidade das instâncias jurídicas no encaminhamento dos problemas sociais face à existência de um conjunto de outras instâncias de resolução de conflitos (Pleasence et al., 2004; Genn, 1999; *Legal Services Corporation*, 2004). Este campo destaca-se, sobretudo porque permite identificar o conjunto de conflitos e necessidades carentes de solução jurídica que não são correspondidos pelo sistema oficial, salientando não só as dificuldades do cidadão comum no acesso às estruturas legais, mas também o fosso entre os problemas e necessidades jurídicas do dia-a-dia e a cobertura da assistência prestada pelo Estado. O estudo de Pleasence et al. (2004), por exemplo, demonstra a importância de um direccionamento da política pública para o reforço da informação e consulta jurídicas e o aumento da consciência dos direitos e dos procedimentos por parte dos cidadãos. Ao mapear os motivos que levam a uma ação jurídica face a um problema social, demonstra que muitas pessoas não estão capacitadas para transitar pelo labirinto burocrático das estruturas do Estado. (Lauris, 2009 pag. 129 e 130).

A abordagem do tipo *top-down* vai buscar respostas em instituições oficiais, observando o desempenho dos sistemas jurídicos diante da sua mobilização crescente. Neste sentido existem pesquisas sobre as estruturas de apoio do poder judiciário¹⁰; os mais diversos tipos de experiências no acompanhamento, acesso e transparência via informalização da justiça ou e-processo¹¹. As reformas processuais, da organização e administração eficiente do sistema jurídico. (Santos 2009 pag. 9).

A investigação numa abordagem *top down* explora as discrepâncias no acesso à justiça ao analisar a forma como o direito e o sistema jurídico podem ou não facilitar aos cidadãos a realização dos seus interesses. Neste sentido, avalia-se como a pró-actividade ou distanciamento das instituições e as ferramentas disponíveis nas leis e nos procedimentos podem afectar a estratégia de recurso às estruturas jurídicas por parte dos indivíduos e dos grupos sociais. Entre outras variáveis, são analisadas: a complexidade das leis processuais, o papel de advogados e de outros profissionais do direito, a organização e cobertura dos serviços jurídicos, etc. (Paterson e Goriely, 1996, Regan et al., 1999, Zemans, 1996, Rhudy, 2000). Uma evidência empírica das discrepâncias na incorporação *top down* das demandas sociais por direitos é o facto de, neste momento, enquanto alguns interesses e problemas estão compreendidos pelo direito, sendo legalmente accionáveis, outros tantos desfrutam de uma institucionalização parcial ou precária, sendo ainda objecto de luta social e política para a sua efectivação. (Lauris, 2009 pag.130).

Neste sentido também podemos classificar esta pesquisa no campo de abordagem *top down*, pois, ao analisar o desempenho dos tribunais de justiça

¹⁰Regan et al., 1999; Blankenburg, 1999.

¹¹Pedroso et al.,2001.

da região Norte do Brasil, estamos observando o desempenho da instituição de justiça que é promovido nesses estados, ou seja, que tipo de justiça cada um desses estados tem. Logo é possível fazer uma associação da forma como os estados do norte atuam no poder judiciário e observar o reflexo dessas ações institucionais no plano da cidadania, na ampliação da democracia e dos direitos.

Recentemente outra abordagem começou a ser usada, uma abordagem que recai no misto analítico das perspectivas *top down* e *bottom up*, que investiga as inovações desenvolvidas em três níveis, do Estado no sentido institucional, da lógica do mercado e das comunidades com fins de suprir o déficit na prestação dos serviços jurídicos mais variados (Lauris, 2009 pag.130 e 131).

A eficiência e o acesso à justiça por vezes são reflexo do modelo de justiça que é aplicado em cada tribunal, assim uma instituição democrática como um tribunal de justiça que busca levar mais equidade a população ampliando as ações institucionais no plano da cidadania.

Logo no próximo capítulo veremos como a reforma do judiciário tem melhorado a eficiência e o acesso à justiça através a emenda constitucional 45/04 que trabalha dentre outros aspectos: a distribuição equânime dos processos em todos os graus de jurisdição; proporcionalidade entre o número de magistrados e a demanda judicial; garantia da razoabilidade na duração do processo; e criação da instituição do conselho nacional de justiça.

CAPÍTULO 3

3 - A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/04 E PACTO REPUBLICANO

À época em que se dava a transição democrática brasileira, o povo em apoteose ao resgate da cidadania, clamava pela garantia de seus direitos que havia sido suprimido ao longo do regime militar. Em face de esses eventos de mudança, era natural que a Constituição de 1988 fosse nominada, politicamente, de guardiã dos direitos do cidadão, gerando uma nova onda de demandas que o poder judiciário não estava nem aparelhado nem tampouco adaptado, causando a uma crise que há anos vem se prolongando. Desta forma, o apelo em prol de uma reforma do poder judiciário tem entrado na agenda política como item indispensável ao aperfeiçoamento das instituições brasileiras.

O pacto republicano de Estado, por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, como o governo chama a reforma do poder judiciário, passou por varias etapas sendo a primeira delas iniciando com uma proposta de emenda à constituição, a PEC de nº 96, de 1992, de autoria do deputado Hélio Bicudo. A aprovação da emenda constitucional EC nº 45, foi em 2004.

Em uma segunda etapa, o debate da reforma do judiciário teve seu retorno à Câmara dos Deputados com a Proposta de Emenda a Constituição - PEC nº 358, de 2005, que trata de outros elementos da reforma que ainda estão sendo debatidos. Assim, duas décadas se passaram e os debates no Congresso Nacional ainda não se encerraram sobre esse tema. Este atraso em estabelecer a lei final sobre a reforma acaba por prejudicar todo o sistema de justiça brasileiro.

Pretendo analisar as seguintes alterações constitucionais introduzidas pela EC 45/04 e algumas consequências nos tribunais da Amazônia, tais como: distribuição equânime dos processos em todos os graus de jurisdição; proporcionalidade entre o número de magistrados e a demanda judicial; garantia da razoabilidade na duração do processo; e criação da instituição do Conselho Nacional de Justiça.

3.1- DISTRIBUIÇÃO EQUÂNIME DOS PROCESSOS EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO

O sistema de justiça trabalha com uma estrutura organizada e hierarquizada. Para um bom funcionamento, todavia, é preciso administração competente das demandas que lhe são cometidas para, desta forma, quando uma nova causa chegar aos tribunais passe inicialmente por fases de filtragem para, então, uma vez enviada a instância judicial, começar a ser julgada por um magistrado sem problemas de tramitação. Geralmente os leigos em conhecimento jurídico não compreendem este processo e imaginam que sua causa será julgada desde o momento em que é protocolizada. Um terrível engano é cometido, pois, a instituição começa a se movimentar em torno de uma causa apenas quando chega às mãos do Juiz e isto pode demorar dias, semanas, meses ou até anos. O problema em análise remete ao fato da exigência de simultaneidade entre dois atos: a entrada do processo e seu julgamento, como esclarece Ribeiro:

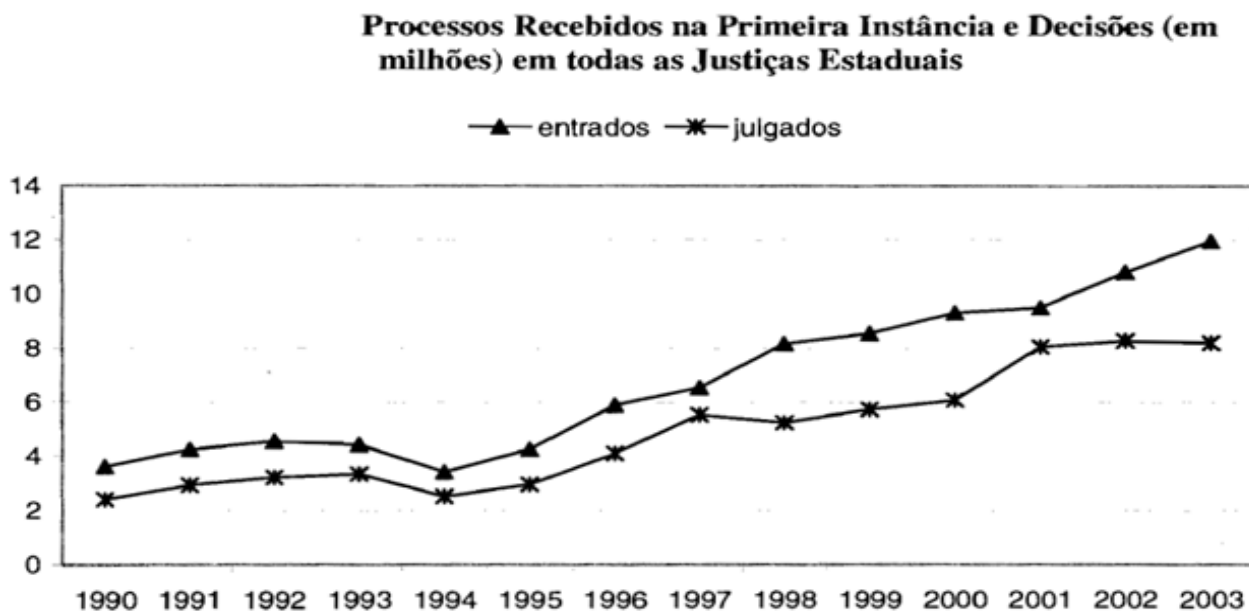
Chega-se ao absurdo de algumas causas serem distribuídas quando um dos envolvidos já faleceu, anos depois, ou ainda, quando o conflito que as suscitou nem existe mais. Nesse sentido, a reforma proposta pela EC 45/04 tem como intuito tornar esses dois atos simultâneos. (Ribeiro 2008 Pag. 479)

Uma das causas que pode gerar insegurança jurídica para investidores de capital estrangeiro no país é justamente a demora em ser julgada uma causa, a economia acaba se tornando uma das vítimas de um judiciário congestionado. As crescentes demandas demonstram que os tribunais não estão conseguindo acompanhar a velocidade do que lhes é solicitado. O gráfico abaixo é uma análise de autoria do Banco Mundial acerca de milhões de processos entrados na primeira instância da Justiça Estadual e os que receberão julgamento.

As possíveis hipóteses para este congestionamento podem ser de três ordens segundo o RELATÓRIO N° 32789-BR do Banco Mundial:

Hipótese I: a carga de trabalho do judiciário aumentou substancialmente ao longo da última década (ou mais). Hipótese II: os juízes não conseguiram acompanhar o crescimento da demanda. Hipótese III: o resultado foi uma demora cada vez maior na solução dos processos.

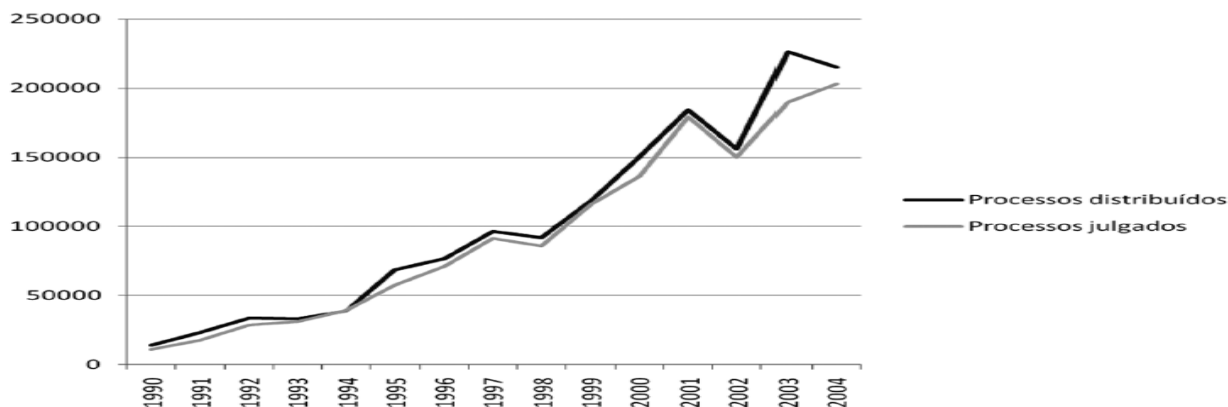
1 GRÁFICO – PROCESSOS RECEBIDOS EM PRIMEIRA INSTANCIA E DECISÕES (EM MILHÕES) EM TODAS AS JUSTIÇAS ESTADUAIS



FONTE: BANCO MUNDIAL. FAZENDO QUE A JUSTIÇA CONTE. RELATÓRIO N° 32789-BR. PAG.98.

Um possível teste para estas hipóteses aponta que uma eficaz distribuição de processos nos tribunais estaduais poderia minimizar este aspecto. O CNJ também fez análise da morosidade e do congestionamento de processos em tribunais estaduais. O gráfico abaixo demonstra o descompasso entre a quantidade de processos julgados e os processos distribuídos entre os juízes.

2 GRÁFICO - NÚMERO DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS E JULGADOS NOS TRIBUNAIS ESTADUAIS NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1990 E 2004



FONTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ADAPTADA DE RIBEIRO (2008).

Esta deficiência afeta todos os níveis e graus da justiça brasileira, logo o CNJ tem um papel fundamental em normatizar as regras e normas para um

bom funcionamento da distribuição dos processos. No entanto, se esta medida não for acompanhada de outras como a resolução dos processos em menor tempo, o problema vai permanecer; pois apenas será feita uma distribuição, levando os gabinetes de juízes a ficar abarrotado de processos, congelando sua movimentação, algo que vai completamente contra o disposto na EC45/04.

3.2 - PROPORCIONALIDADE ENTRE O NÚMERO DE MAGISTRADOS E A DEMANDA JUDICIAL

Os debates sobre a morosidade da justiça leva a hipótese de que a quantidade de juízes nos tribunais do Brasil é insuficiente para atender a crescente demanda, isto explicaria o fato de que existe um alto descompasso entre a quantidade de processos julgados e a quantidade de processos recebidos pela justiça. No entanto é preciso observar que o poder judiciário é uma estrutura e precisa muito além de magistrados, precisa de todo recurso humano possível para a sua manutenção, além do suporte tecnológico e uma eficiente administração para reger toda esta orquestra. Dados do CNJ indicam que no Brasil em 2005, a justiça estadual no primeiro grau teve um número médio de 2.885,00 processos para cada magistrado julgar. Nos tribunais da Amazônia, o estado do Pará foi o que ficou com mais processos, com uma carga de trabalho média de 3.829,02 processos no primeiro grau para cada juiz, passando da média brasileira. Isto demonstra que a os tribunais de justiça no Brasil estão com uma grande quantidade de juízes e uma crescente demanda e não esta sendo possível chegar a uma resolução deste impasse.

Tabela 1 - Carga de Trabalho no 1º Grau na Amazônia em 2005

Unidade da Federação	Casos Novos de 1º Grau (CN 1º)	Casos Pendentes no 1º Grau (Cpj1º)	Magistrados no 1º Grau (Mag1º)	Carga de Trabalho (k1º)
Acre	33.548	62.014	39	2.450,31
Amapá	45.936	23.135	56	1.233,41
Amazonas	47.656	181.200	137	1.670,48
Pará	135.951	706.434	220	3.829,02
Rondônia	116.360	100.936	98	2.217,31
Roraima	17.694	29.361	29	1.622,59
Tocantins	52.657	13.909	68	978,91
Justiça Estadual	354.836	1.022.672	299	2.885,00

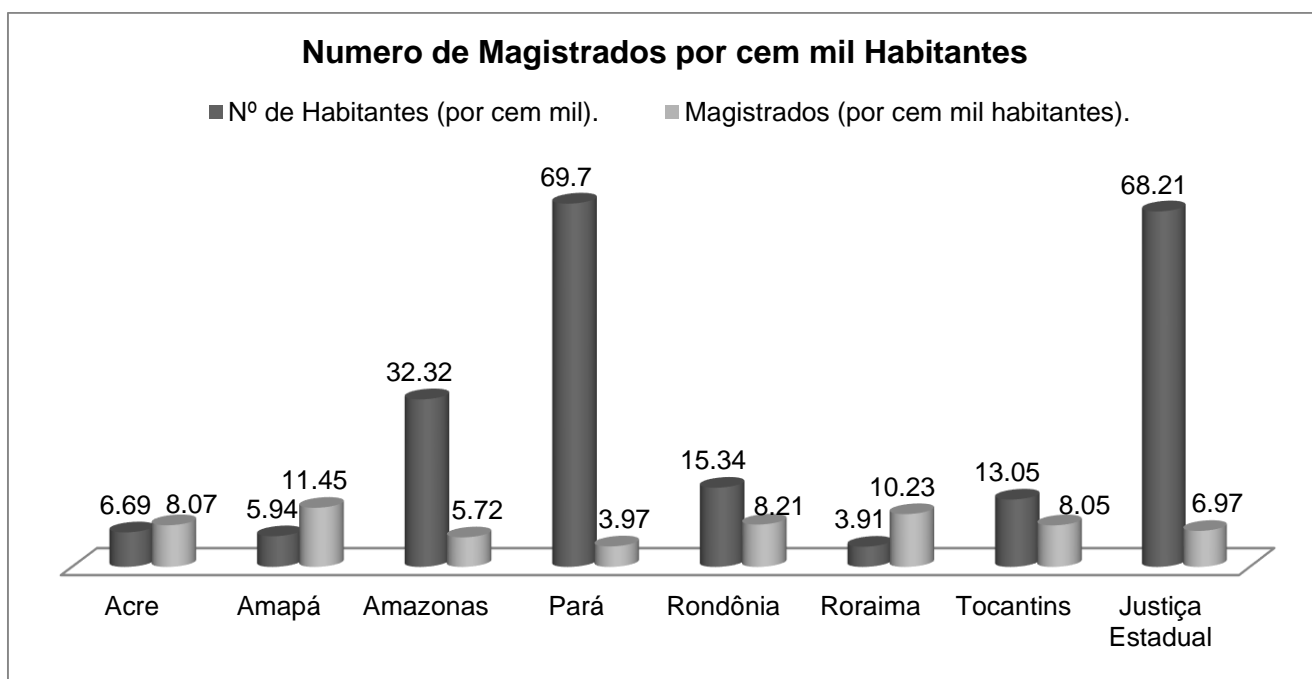
FONTE: CNJ, JUSTIÇA EM NUMEROS 2005.

O CNJ faz os cálculos do índice de carga de trabalho baseado em variáveis que são enviadas pelos tribunais. Assim, k_{1^o} é o índice que demonstra a carga de trabalho na justiça estadual no primeiro grau, onde se resume que a quantidade de processos em andamento no período, levando em consideração que os casos pendentes de julgamento são somados aos casos novos e divididos por magistrado, gerando assim, na sua totalização individual, isto é por juiz, um número médio de processos por magistrado a que chamamos de carga de trabalho média.

$$K_{1^e} = \frac{CN_{1^e} + Cpj_{1^e}}{Mag_{1^e}}$$

Logo se a carga de trabalho dos magistrados é alta então uma das possíveis soluções seria o aumento no número de vagas de magistrados em todo o Brasil, levando assim a uma proporcionalidade entre o número de magistrados, a crescente demanda, e a população de cada Estado. No gráfico abaixo nos tribunais da Amazônia em 2005, podemos verificar as discrepâncias, entre o número de magistrados e a população.

3 GRÁFICO - MAGISTRADOS POR CEM MIL HABITANTES NA AMAZÔNIA EM 2005



FONTE: CNJ, JUSTIÇA EM NÚMEROS 2005.

Para uma haver equidade nos tribunais brasileiros, entre o numero de processos e o numero de magistrado, seria necessário além de criar mais vagas na magistratura seria necessário uma efetiva fiscalização para se manter uma quantidade especifica de processos por magistrado. O Brasil esta na contra mão de juízes por habitantes, ficando muito atrás de países da Europa, fragilizando assim outra medida da EC 45/04, a garantia da razoabilidade na duração dos processos.

Assim, a proposta de razoável duração do processo apenas se tornaria viável se o número de magistrados se conformasse em uma função linear da demanda judicial e da respectiva população. No entanto, esse argumento parece desvelar-se como falacioso. De acordo com Pinheiro et al. (1999), no Brasil havia 5.164 juízes em 1990 – um juiz, em média, para cada 29.774 habitantes. Na Alemanha, a relação é de um juiz para 3.448 habitantes; na Itália, um para 7.692; e na França, um para 7.142. (Ribeiro 2008 Pag. 475)

A proporcionalidade entre o número de magistrados e a população e apenas é mais um dos desafios da justiça brasileira. Com a EC 45/04 surge elementos que trazem luz para este problema, onde CNJ se encontra no centro das possíveis soluções, um órgão fiscalizador que além de normatizar os tribunais de justiça ainda conta com mecanismo para acompanhar o desempenho dos tribunais e magistrados, através de relatório anual, bem como arbitrar sobre as melhorias que devem ser efetuadas.

3.3 – A GARANTIA DA RAZOABILIDADE NA DURAÇÃO DO PROCESSO

A natureza democrática e de direito do estado brasileiro reflete nas suas instituições, todos têm direitos e deveres, responsabilidades e obrigações, este dialogo institucional deveria na teoria gerar mais níveis de cidadania, o povo paga seus impostos e obedecem as leis acreditando que esta efetivando sua seu papel no pacto hobesiano, aguardando assim que as instituições do estado resguardem sua segurança e julguem suas demandas, seus litígios. No entanto o que muitas vezes acontece e a omissão das instituições frente ao seu papel para com a população, esta omissão se reverbera em varias instituições, onde o tormento e maior sentido pela população em áreas a saúde, a educação e segurança e recentemente o transporte. Esta inércia institucional deixa fragilizado o pacto hobesiano, gera insegurança, medo e protestos.

A indolência do estado tem um alto custo, a sua imagem fica altamente marcado pela falta de confiabilidade em suas instituições, o poder judiciário é um dos principais alvos da desconfiança, como mostra a pesquisa do IPEA na tabela abaixo. Um cidadão que tem uma demanda julgada após cinco perde suas esperanças na justiça, fazendo assim crescer no imaginário da população sentimentos que vai desde a insegurança, a desconfiança, a corrupção.

Tabela 2 - Avaliação da justiça, segundo a região geográfica.

Região	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
<i>Centro-Oeste</i>	5,30
<i>Norte</i>	5,27
<i>Nordeste</i>	4,70
<i>Sul</i>	4,26
<i>Sudeste</i>	4,07
Média Nacional (N=2689). Mín.=0, Máx.=10	

FORNE: IPEA. SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS), 2010 pag. 6.

Quando temos um judiciário congestionado, com altos índices morosidade e de falta de eficiência, temos uma grave afronta aos direitos e garantias constitucionais, além do acesso a justiça ser baixo ainda esta sendo lento, para exemplificar o caso, na Amazônia, o estado do Pará teve no ano de 2006 o índice de 91,20% de congestionamento, como demonstra o gráfico abaixo. Isto demonstra que os problemas e deficiências do poder judiciários estão em cadeia, não se pode resolver apenas um sem interferir em outros sob pena de converter todo esforço de uma resolução em nada. O alto numero de recursos e ações, bem como o crescente aumento da taxa de trabalho dos magistrados estão entre algumas das hipóteses possíveis para explicar o tempo transcorrido da duração de uma causa, podendo levar assim a perca da validade da legalidade do litigio, um prejuízo incalculável para a população principalmente as mais carentes.

Tabela 3 - Congestionamento nos tribunais da Amazônia de 2005 a 2008

UF	Taxa de Congestionamento (2005)	Taxa de Congestionamento (2006)	Taxa de Congestionamento (2007)	Taxa de Congestionamento (2008)
Acre	75,81%	73,00%	60,80%	59,40%
Amapá	35,57%	50,30%	61,40%	23,30%
Amazonas	88,57%	91,40%	87,70%	87,30%
Pará	87,75%	91,20%	89,90%	84,70%
Rondônia	60,96%	27,10%	34,50%	28,70%
Roraima	79,94%	81,40%	78,60%	79,10%
Tocantins	37,50%	86,50%	60,30%	49,10%
Justiça Estadual	75,49%	80,20%	80,50%	79,60%

FONTE: CNJ, JUSTIÇA EM NUMEROS 2005, 2006, 2007 e 2008.

Elementos como a distribuição uniforme dos processos nos tribunais, a proporcionalidade entre o número de magistrados e a demanda judicial bem como a garantia da razoabilidade na duração dos processos, são problemas enfrentados diariamente pelo poder judiciário, logo para dar uma resposta na resolução desta patologia institucional, a EC 45/04 dispõe de mecanismos e dispositivos tenazes para o ordenamento e normatização destes que são alguns dos principais desafios do sistema de justiça brasileiro, sendo que todas as esperanças de resolução destes problemas se encontram na criação do conselho nacional de justiça.

3.4 – A CRIAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Muito além de um órgão fiscalizador, o conselho nacional de justiça (CNJ) é provavelmente a maior arma do poder judiciário no combate aos desvios de conduta, pela elaboração de políticas estratégicas para o Judiciário, bem como é um agente regulador de todo o sistema de justiça no Brasil. O Conselho Nacional de Justiça teve sua criação a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, à medida que desde a sua criação, em 14 de junho de 2005, tem julgado petições e reclamações disciplinares, segundo informações da página do Supremo Tribunal Federal.

Tabela 4- Classes Processuais e Comissões Temáticas do CNJ

Classes Processuais do CNJ	Comissões Temáticas
Reclamação Disciplinar – pode ser utilizada quando um juiz ou servidor do Judiciário é apontado pela prática de algum ato irregular ou ilícito.	Comissão dos Juizados Especiais;
Pedido de Providências – pode ser utilizado para sugerir alguma medida administrativa; política gerencial que o Judiciário possa adotar ou pedir a edição de um ato normativo.	Comissão de Informatização;
Procedimento de Controle Administrativo – quando há solicitação de fiscalização de situação considerada ilegal em algum tribunal.	Comissão de Fundos de Financiamento, Depósitos judiciais e Custas;
Representação Por Excesso de Prazo – quando se trata de demora injustificada do processo. O Representante tem que apontar a razão pela qual julga haver uma demora desarrazoada no julgamento do seu processo.	Comissão de Estatística Judicial;
Revisão Disciplinar – ocorre quando o Conselho atua como instância superior para apreciação de recursos em processos administrativos no âmbito do Judiciário.	Comissão de Regulamentação da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45, de 2004).
Avocação - quando há o pedido para que o CNJ chame para si a competência para decidir sobre um processo disciplinar.	Comissão de Estatística Judicial; Comissão de Especialização de Varas, Câmaras e Turmas.

FONTE: CNJ, 2009

Para trabalhar de forma mais eficaz o conselho do CNJ decidiu optar por trabalhar com análise de classes processuais, bem como formando comissões temáticas pode ser visto na tabela acima.

Suas atividades têm cada vez mais tem conduzido a melhorias nos tribunais, cada vez mais buscando ferramentas e mecanismo para normatizar as problemáticas do sistema de justiça brasileiro, principalmente do que diz respeito à duração dos processos. Em sua composição, o CNJ conta com quinze conselheiros que são indicados por seus tribunais, pela OAB e pela câmara dos deputados, os conselheiros têm mandato de dois anos e podem ser reconduzidos por mais dois anos.

Tabela 5 - Constituição do CNJ e suas atribuições:

Composição	Atribuições de todos
O Presidente do Supremo Tribunal Federal (redação dada pela EC nº 61, de 2009);	Elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNJ e apresentá-los nas sessões plenárias ou reuniões de Comissões, observada a pauta fixada pelos respectivos Presidentes;
Um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça;	Requisitar de quaisquer órgãos do Poder Judiciário, do CNJ e de outras autoridades competentes as informações e os meios que considerem úteis para o exercício de suas funções.
Um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho;	Propor à Presidência a constituição de grupos de trabalho ou Comissões necessários à elaboração de estudos, propostas e projetos a serem apresentados ao Plenário do CNJ.
Um Desembargador de Tribunal de Justiça;	Propor a convocação de técnicos, especialistas, representantes de entidades ou autoridades para prestar os esclarecimentos que o CNJ entenda convenientes.
Um Juiz Estadual	Pedir vista dos autos de processos em julgamento.
Um Juiz do Tribunal Regional Federal;	Participar das sessões plenárias para as quais forem regularmente convocados;
Um Juiz Federal;	Despachar, nos prazos legais, os requerimentos ou expedientes que lhes forem dirigidos;
Um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho;	Desempenhar as funções de Relator nos processos que lhes forem distribuídos.
Um Juiz do trabalho	
Um Membro do Ministério Público da União;	
Um Membro do Ministério Público Estadual;	
Dois advogados	
Dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.	

FONTE: Regimento Interno do CNJ.

Desde que foi instituído, o CNJ e seus conselheiros arquitetaram a Comissão de Estatística Judicial, que é responsável pelo monitoramento e avaliação da performance dos tribunais brasileiros, sendo assim desde 2004 é lançado anualmente o relatório justiça em números, que é uma publicação do CNJ que da base para a elaboração de políticas de ajustamento e nivelamento dos tribunais, pois é conhecido que existem deficiências em todos os níveis da justiça, seja ele federal, do trabalho, militar ou eleitoral, mas principalmente nos tribunais estaduais, havendo uma discrepância entre os tribunais do norte e nordeste contra os do sul, sudeste e centro-oeste.

Em 2008 foi lançada a serie histórica justiça em números, com uma análise completa das estatísticas de todos os tribunais do Brasil em todos os níveis desde o ano de 2004, ou seja, uma análise de quatro anos, desde a criação do CNJ, seus resultados não foram nada animadores, com baixos

níveis de informatização, baixo nível de pessoas atendidas, alto nível de gastos e altos níveis de congestionamento. Assim com o intuito de unificar o nível de todos os tribunais bem como promover a equidade institucional e regional, o CNJ em 2009 cria 10 metas que deveriam ser cumpridas por todos os graus da justiça brasileira, uma ação que propõem-se combater algumas das deficiências históricas dos tribunais que foram observados pelas análises estatísticas de variáveis dos anos de 2004 a 2008.

Tabela 6 - As 10 metas da Justiça em 2009.

1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.
2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).
3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores.
4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.
5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.
6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.
7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores, com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça.
8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).
9. Implantar núcleo de controle interno.
10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

FONTE: CNJ, 2009

Em 2010 o CNJ divulgou o resultado das metas do ano de 2009, onde algumas das metas tiveram alto grau de sucesso, como o caso da meta 1 e a meta 3 tiveram percentuais acima de 95%. No entanto algumas metas não tiveram um grau satisfatório, tais como a meta 2 e a meta 5 que tiveram percentuais abaixo de 75%. Logo para auxiliar os tribunais que não obtiveram sucesso em alcançar as metas o CNJ buscou realizar treinamentos e workshops. As metas de 2009 foram um ponto positivo que busca elevar o sistema de justiça brasileiro a níveis de primazia, com o êxito das metas de 2009 o CNJ decidiu estabelecer metas para os anos de 2010, 2011, 2012 e 2013¹².

¹² O relatório Justiça em Números é lançado com base na análise de dados do ano anterior.

Provavelmente de todas as conquistas do pacto republicano, a criação da instituição CNJ é a mais importante, suas medidas e ações tem cada vez mais demonstrado melhorias nas serventias de suas demandas. Em geral a eficiência do poder judiciário é vista como a quantidade de processos julgados em menor tempo, no entanto existem muitas variáveis que influenciam este calculo de eficiência e todas elas sendo monitoradas pelo CNJ e como reflexo da missão de órgão regulador, as metas do judiciário foram lançadas.

Apenas a partir do efetivo funcionamento do CNJ é que será possível avaliar a efetividade de tais disposições para além de sua simples elevação ao texto constitucional. Até o momento, os trabalhos já realizados por esse órgão apontam para uma grande preocupação com a efetividade do tempo de duração dos processos, o que por si só já apresenta um avanço dessa legislação, confirmando a importância da criação de instituições mais especializadas para o exercício da função de *accountability* no âmbito do judiciário. Com o aumento do escopo de atuação desse órgão espera-se que as consequências deletérias de problemas como: excessiva duração do processo, complexidade dos procedimentos judiciais, e falta de transparência da prestação jurisprudencial possam ser, finalmente, minorados permitindo, por conseguinte, a ampliação do acesso à justiça no Brasil. (Ribeiro 2008 Pag. 482.)

No entanto o CNJ não pode ser visto com a panaceia para todas as patologias institucionais que afligem o poder judiciário, é notável o avanço dos tribunais sob a sua égide, mas ainda é necessário percorrer um longo caminho para chegar a níveis propostos por organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

3.5 - O CAMINHO DA PERFORMANCE

As contradições que afetam o sistema de justiça brasileiro têm profundas consequências para a sociedade, sua conjuntura de certa forma esta inserida na moderna crise do equilíbrio dos poderes, a crise da teoria de *Check and Balance*, o fundamento desta contradição se encontra na cena atual dos estados modernos, da ascensão devoradora do poder executivo atuando como gestor de demandas em crescente turbulência, na atuação e intervenção dos organismos internacionais, das nações buscando desenvolvimento a todo custo, da ampliação dos direitos humanos, como bem explica Bandeira (2005).

Logo a necessidade de buscar medir o desempenho da justiça se torna uma missão árdua, diante de diversas variáveis que contribuem para a

qualidade ou baixa qualidade de um sistema de justiça e sua reverberação nos tribunais, magistrados, bem como a sociedade em geral, ao buscar a literatura do tema encontramos um vasto caminho de linhas teóricas, hipóteses e métodos.

O Banco Mundial (2005) analisou o sistema de justiça brasileiro bem como seu descompasso, em varias níveis e grau de justiça existe uma crise velada, onde o congestionamento e o baixo nível de produção de sentenças em relação às demandas são os principais motores da crise, apontados pelo relatório. Ainda e revelado que um dos pontos francos do sistema de justiça brasileiro seria o sistema tributário, que conta com varias brechas na lei que são usadas para protelar uma obrigação, destaque pala o judiciário estadual que teve as mais altas taxas de crescimento em demandas.

No plano internacional temos vários autores que tomam como objeto de estudo o desempenho e a qualidade dos tribunais¹³, cada um utilizando medidas de insumo, medidas de desempenho e metodologias diferentes, apenas para citar alguns temos Hagstedt e Proos (2008) investiga *district courts*, agregadas em 21 condados na Suécia, os autores utilizam como medidas de desempenho os casos resolvidos e casos resolvidos per capita, já Dalton e Singer (2009) que investiga nos Estados Unidos as varas da Justiça Federal (*district courts*), utilizou como medidas de desempenho duração média dos casos, enquanto que Gorman e Ruggiero (2009) que analisa 151 promotorias criminais nos Estados Unidos, usam como medidas de desempenho Casos resolvidos.

Para consideramos uma analise mais abrangente observamos os dados de Dakolias (1999) e sua comparação de desempenho entre varas comerciais localizadas em capitais de mais de 10 países. Seu estudo se baseia na investigação da razão entre as taxas de serventia no atendimento das demandas e a carga processual. Em seu modelo de analise observou que os magistrados respondem a expansão natural da carga processual ampliando assim a produtividade, diante deste fato, sua hipótese é que o crescimento da carga deveria aumentar a taxa de atendimento e serventia judicial das

¹³ A lista completa e detalhada dos autores se encontra no anexo.

demandas. Conquanto, caso o desmedido acúmulo de causas pendentes de anos anteriores acabarem por criar crises, contradições e patologias institucionais, as taxas de serventia no atendimento da demanda poderia diminuir consideravelmente, como sintetiza Castro (2011).

Em uma pesquisa do Instituto de Estudos Econômicos Sociais de São Paulo (IDESP), Pinheiro (2003) analisa hipóteses que apontam para elementos que podem explicar a morosidade do judiciário brasileiro. Essencialmente a pesquisa se fundamenta em respostas de magistrados de vários graus do sistema judiciário, incluindo da Justiça Estadual, do Trabalho e Federal, onde poderia se elencar como motor da morosidade os seguintes elementos:

Tabela 7 – RELEVÂNCIA DE FATORES RESPONSÁVEIS PELA MOROSIDADE DA JUSTIÇA

Relevância de Fatores Responsáveis pela Morosidade da Justiça

Questão 12: “Diversos fatores têm sido apontados como responsáveis pela *morosidade* da Justiça. Na sua opinião, qual a relevância dos seguintes fatores?”

		Muito relevante	Relevante	Pouco relevante	Sem nenhuma relevância	Não sabe/sem opinião	Não respondeu
Insuficiência de recursos (humanos, materiais etc.)	Freqüência	508	175	32	8	1	17
	(%)	68,6	23,6	4,3	1,1	0,1	2,3
Deficiências do ordenamento jurídico	Freqüência	385	243	78	17	1	17
	(%)	52,0	32,8	10,5	2,3	0,1	2,3
Ineficiência administrativa	Freqüência	216	337	148	13	2	25
	(%)	29,1	45,5	20,0	1,8	0,3	3,4
Formalismo processual exagerado	Freqüência	379	239	91	10	1	21
	(%)	51,1	32,3	12,3	1,3	0,1	2,8
Mau funcionamento do Ministério Público	Freqüência	62	192	306	135	18	28
	(%)	8,4	25,9	41,3	18,2	2,4	3,8
Mau funcionamento dos cartórios	Freqüência	207	319	154	30	6	25
	(%)	27,9	43,0	20,8	4,0	0,8	3,4
Forma de atuação dos advogados	Freqüência	308	288	107	16	1	21
	(%)	41,6	38,9	14,4	2,2	0,1	2,8
Atitude passiva de juízes e outros operadores do direito à morosidade do sistema judicial	Freqüência	205	313	146	52	5	20
	(%)	27,7	42,2	19,7	7,0	0,7	2,7

FONTE: Pinheiro (2003).

A pesquisa do autor foi realizada em 2001, levanta aspectos perigosos para qualquer sistema de justiça, sua análise vai além da clássica abordagem de fatores intrinsecamente ligados à natureza dos tribunais, como a deficiência

e defasagem da legislação, bem como a medíocre atuação de operadores do direito, que buscam obter vantagem da lentidão do judiciário, com o objetivo claro de protelar o cumprimento de uma obrigação, sendo uma prática altamente comum da área tributária, de acordo com Pinheiro (2003) Pag. 15 e 16.

No Brasil, na esfera da justiça federal, Oliveira (2006) aponta as possíveis causas limitadoras do aumento de produção:

- I) Carência de cursos de formação de magistrados, ausência de cursos preparatórios para os juízes substitutos;
- II) Inobservância do rito processual, protelação de procedimentos;
- III) Falta de controle de cumprimento dos prazos processuais, não cumprimento de prazos a movimentações de documentos do processo;
- IV) Centralização excessiva, centralização dos procedimentos na figura do juiz, se tornando ineficiente.
- V) Falta de recursos materiais, uso inadequado dos recursos disponíveis bem como falta de recursos materiais adequados;
- VI) Falta de recursos pessoais, escassez de juízes substitutos;
- VII) Ausência de um bom ambiente de trabalho, ausência de um ambiente de trabalho, de um ambiente de equipe;
- VIII) Falta de ordenação do trabalho, ausência de gestão ativa de casos, tais como escassez de métodos que consistiriam no agrupamento de casos semelhantes antes do julgamento, em vez de seguir-se a ordem de numeração dos processos.
- IX) Acúmulo de atividades, dedicação dos juízes em atividades de ensino bem como pesquisas, consumindo seu tempo como juiz.

Ao se estudar o desempenho de tribunais de justiça também é preciso observar a análise das associações de magistrados, em geral buscando conquistar um padrão de qualidade, estes grupos fazem pesquisas internas com seus associados para obter uma visão ampla e ao mesmo tempo obter uma investigação da sua estrutura do mesmo modo que também pode realizar um raio x de suas patologias institucionais.

A Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco (Amepe), no ano de 2006 produziu uma pesquisa extensa com seus associados. De acordo com a pesquisa existem fatores que geram déficit na qualidade da administração das varas de justiça no estado de Pernambuco: o elevado índice de processos pendentes de julgamento bem como o atraso no fluxo e a movimentação dos novos casos, aponta também a falta de recursos humanos. A associação também analisa a produtividade dos magistrados associados a partir do volume de sentenças julgadas.

A Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) em 2009 pesquisou as condições de trabalho de aproximadamente de 1.200 juízes, sendo que mais de 80% destes magistrados eram da justiça estadual. A pesquisa desvela que as elevadas quantidades de casos pendentes bem como o déficit na área de recursos humanos e tecnológico, são elencadas por magistrados como principais causadores do elevado índice de morosidade e congestionamento da Justiça Estadual.

É possível observar que ambas as associações apontam deficiências semelhantes, seus associados demonstram que os tribunais se encontram numa situação complicada, os magistrados apontam a falta de recursos é a baixa quantidade de servidores como principais causas em nível administrativo, em nível processual, a morosidade seria multifatorial, com elementos vão desde brechas na lei que acarreta á inúmeros recursos para uma causa, levando a protelação de do processo do mesmo modo que os numero de casos pendentes se somam aos novos casos, aumentando cada vez mais o congestionamento nos tribunais estaduais.

CAPÍTULO 4

4 - MENSURADO A JUSTIÇA DA AMAZÔNIA

O fim último de um indicador de produtividade é estabelecer a produção de um parâmetro de referencia através de um *input* (recursos) em *output* (produto) para mensurar a eficiência, que por sua vez pode ser traduzida como a produção de mais com a mesma medida de recursos ou a mesma produção com medida menor de recursos, (SCHWENGBER, 2006).

Ao longo do tempo diversos economistas criaram varias formulas de produção ou funções de produção para a mensuração da eficiência, sendo o mais importante é escolher o proposito ao qual vai servir a mensuração da eficiência, ou seja, o objetivo da pesquisa, doravante os recursos e o produto devem ser as próximas variáveis a serem escolhidas bem como serão mensurado. Em nossa pesquisa pretendemos analisar o desempenho da justiça, estabelecendo um indicador de eficiência dos tribunais da região norte do Brasil. Nossa função de eficiência leva em consideração diversos itens de recursos, propondo assim uma complexa analise multivariada de desempenho.

Ao se buscar investigar o poder judiciário é preciso observa-lo em sua complexidade institucional, multifacetada, desde sua gestão administrativa, contábil e fiscal, mas pericialmente sua gestão processual, de julgar as demandas, pois esta é a que lhe diferencia das outras instituições e dos outros poderes constitucionais. Nossa investigação não possui foco em analisar a qualidade processual dos tribunais, tão pouco verificar a velocidade ou o congestionamento das suas serventias jurisdicionais.

A metodologia aqui neste trabalho usada possibilita inferir pelo menos três objetivos. O primeiro e primordial, a construção de um modelo empírico que permite a constituição de um índice de eficiência para analisar o desempenho da justiça nos tribunais do norte. O segundo, diz respeito, da possibilidade realizar, através do índice de eficiência, a comparação entre os tribunais da região, bem como construir um *ranking*. O terceiro, diz respeito à possibilidade de compartilhar as reflexões deste trabalho com as instituições

judiciarias e com os operadores de direito em relação à abordagem da eficiência e da *accountability*.

4.1 VARIÁVEIS E DADOS

Nosso índice é multidimensional e permite uma análise global da instituição, buscamos investigar e cruzar diversas variáveis para encontrar o melhor modelo de eficiência. Nossas reflexões nos levaram a acreditar que, o mais interessante seria um índice composto de varias dimensões que pudesse traduzir a complexidade de um tribunal, o Índice de Eficiência Judiciária – IEJ seria composto por quatro dimensões, como mostra a tabela a baixo.

Tabela 8 Índice de Eficiência Judiciária - IEJ

IEJ	DIMENSÃO
	GESTÃO PROCESSUAL
	GESTÃO ORÇAMENTARIA
	GESTÃO DE RECURSOS
	GESTÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

Nosso modelo de eficiência encontra sustentação no Índice de Desempenho da Justiça – IDJus, criado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) que recentemente criou o Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça Brasileiro (CPJus), que tem por objetivo contribuir com pesquisas de alto nível para cada vez mais desvelar o hermético sistema de justiça brasileiro.

Cada dimensão tem o objetivo de refletir uma esfera do tribunal, a proposta revela a gestão processual, a gestão orçamentaria, a gestão de recursos e a gestão de acesso à justiça. A gestão processual refere-se à essência do tribunal, a alma da instituição. Em seguida a gestão orçamentaria e a de gestão de recursos referem-se à natureza administrativa das cortes, natureza esta presente em qualquer instituição publica ou privada. Por fim a gestão de acesso á justiça que tem por fim monitorar a qualidade da serventia jurisdicional prestada às demandas. Desta forma a construção do modelo de índice baseado em divisão de dimensões tem o proposito de visualizar a totalidade da corte, bem como, as dimensões que tenham a possibilidade de constituir um dialogo entre si, na perspectiva de avaliação global. As dimensões são compostas por temas, que por sua vez são compostos de

variáveis. Os temas são os pilares das dimensões, como demonstrado abaixo na tabela 9.

Tabela 9 - Dimensões e Temas do IEJ

DIMENSÃO	TEMAS
GESTÃO ORÇAMENTARIA	DESPESAS
	RECEITAS
GESTÃO DE RECURSOS	RECURSOS HUMANOS
	TECNOLOGIA
GESTÃO DE PROCESSOS	PRODUTIVIDADE
GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA	DEMANDAS

Os temas levam em consideração as variáveis do relatório anual “justiça em números”, nosso trabalho busca avaliar quatro¹⁴ anos consecutivos do relatório supracitado. As variáveis que constituem os temas são as seguintes:

Tabela 10 - Temas e Variáveis do IEJ

TEMAS	VARIÁVEIS
DESPESAS	DESPESA COM RECURSOS HUMANOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA
RECEITAS	ARRECADAÇÃO TOTAL EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA
RECURSOS HUMANOS	PERCENTUAL DE CARGOS DE MAGISTRADO OCUPADOS
	PERCENTUAL DE SERVIDORES EFETIVOS
TECNOLOGIA	PORTE BASEADO EM TECNOLOGIA
PRODUTIVIDADE	PRODUTIVIDADE MÉDIA POR MAGISTRADO
DEMANDAS	TAXA DE ATENDIMENTO DA DEMANDA

Nossa investigação busca analisar os dados da justiça comum, especificamente dos tribunais estados da região norte do Brasil. esta investida encontra suporte na tamanha quantidade dados e variáveis que compõe a justiça brasileira, tornando assim nossa análise altamente rica. Embora na estrutura cada estado, a justiça seja composta juizados especiais, tribunais de júri e os juízes de paz, estes não fazem parte do objeto de nossa pesquisa,

¹⁴ Justiça em Números 2005, 2006, 2007, 2008.

nosso interesse é pelos dados de recursos¹⁵ do tribunal bem como pelos servidores e pelos magistrados de primeiro grau. Os dados que serão utilizados nos cálculos do modelo são dos relatórios anuais “Justiça em Números” que tem publicação pelo CNJ. Os dados são enviados ao CNJ pelos tribunais, após receberem tratamento estatístico são transformados em variáveis. Tal publicação é de extrema importância, sugere transparência e *accountability*, valores necessários para qualquer instituição em regime democrático, este também é um conceito cobrado por organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

4.1.B) - PERÍODO ANALISADO NA PESQUISA

Em meados de 2003 teve início coleta das estatísticas judiciais para iniciar a publicação dos relatórios anuais “Justiça em Números” em 2004. Uma breve observação dos dados e variáveis do relatório mostra que a condição dos dados é possivelmente controversa nos anos de 2003 e 2004. Os relatórios desses anos possuem baixa qualidade, tendo a ausência de variáveis e dados em diversos estados, dessa forma impossibilitando uma análise global a partir de nosso modelo. Baseado nestes termos, concluímos que para o bom andamento da análise deveríamos excluir o ano de 2004¹⁶ de nossa investigação.

4.1.C) ESCOLHA DAS VARIÁVEIS

Não existe um padrão de dados para a criação de um modelo para analisar o desempenho das cortes judiciais, o número de processos julgados é o mais extensamente aplicado (YEUNG, 2010).

Tabela 11 - Variáveis aplicadas no modelo.

VARIÁVEIS
DESPESA COM RECURSOS HUMANOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA
ARRECADAÇÃO TOTAL EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL DA JUSTIÇA
PERCENTUAL DE CARGOS DE MAGISTRADO OCUPADOS
PERCENTUAL DE SERVIDORES EFETIVOS
PORTE BASEADO EM TECNOLOGIA
PRODUTIVIDADE MÉDIA POR MAGISTRADO
TAXA DE ATENDIMENTO DA DEMANDA

FONTE: JUSTIÇA EM NÚMEROS EM 2008.

¹⁵ Recursos Humanos, Orçamentários e Processuais.

¹⁶ Neste ano houve três estados com dados ausentes e um deles e da região norte.

Cada dimensão foi escolhida para representar a natureza de um tribunal, cada dimensão possui um ou mais temas. Um tema é um sustentáculo conceitual, cada tema é formado por uma ou mais variáveis. A dimensão de gestão orçamentaria tem a função de mensurar a capacidade de administração financeira da corte, é composta por dois temas, despesas e receitas, as variáveis destes temas são respectivamente a despesa com recursos humanos em relação à despesa total da justiça e a arrecadação total em relação à despesa total da justiça. No cálculo final da variável é incorporado a ponderação ou peso 1, pois em nossa avaliação percebemos que sua importância não é maior ou menor que as outras dimensões.

$$GESTÃO ORÇAMENTARIA = \frac{DESPESAS}{RECEITAS}$$

A dimensão de gestão de recursos tem por função avaliar a capacidade administrativa dos recursos disponíveis ao tribunal, recursos humanos e de porte informacional, sendo composto por dois temas, recursos humanos e tecnologia, as variáveis do tema e recursos humanos são respectivamente percentual de cargos de magistrado ocupados¹⁷ percentual de servidores efetivos, e do tema tecnológico a variável é porte baseado em tecnologia. No cálculo final da variável também foi incorporado a ponderação 1, pois sua importância não é maior ou menor que as outras dimensões.

$$GESTÃO DE RECURSOS = \frac{RECURSOS HUMANOS}{TECNOLOGIA}$$

A dimensão de gestão de processos tem por função mensurar a capacidade administrativa de julgamento dos processos pelos magistrados, cabe ressaltar que esta é uma função inerente ao poder judiciário é por isso se torna uma chave essencial para esta pesquisa, tem como tema a produtividade e sua variável é produtividade média por magistrado. Neste caso para fins de cálculo final desta variável é incorporado a ponderação 3, pois em nossa avaliação percebemos sua alta importância frente as outras dimensões.

$$GESTÃO DE PROCESSOS = PRODUTIVIDADE$$

¹⁷ Esta variável conceitualmente está conectada a este tema, porém neste modelo será aplicada a outra dimensão.

A dimensão de gestão de acesso á justiça tem por função avaliar a capacidade administrativa de oferecer acesso aos tribunais, seu tema são as demandas, a variável deste tema é a taxa de atendimento da demanda, no entanto para uma real compreensão do acesso á justiça oferecido pelas cortes decidimos optar por dividir a taxa de atendimento da demanda pelo numero de cargos de magistrado ocupados no primeiro grau. Nesta variável foi incorporado a ponderação 2, pois em nossa avaliação percebemos que sua importância é maior que as outras dimensões.

GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA = DEMANDAS

$$DEMANDAS = \frac{TAXA DE ATENDIMENTO DA DEMANDA}{PERCENTUAL DE CARGOS DE MAGISTRADO OCUPADOS}$$

A fórmula do modelo IEJ:

$$I_{Eficáci} = \sum_{i=1}^4 (I_j \cdot xPes)$$

Para fins de estabilização do modelo, convertemos os dados brutos em dados normalizados para fins de comparação, na intenção de terem a mesma magnitude para que os dados sejam confrontados de maneira adequada¹⁸. A fórmula de normalização usada esta:

$$I_j^i = \frac{Valor\ obs - Valor\ Mín}{Valor\ Máx - Valor\ Min}$$

4.2 A COMPARAÇÃO DOS TRIBUNAIS DA AMAZÔNIA

¹⁸As tabelas com dados brutos se encontram nos anexos.

Os dados dos tribunais foram tratados estatisticamente e foi analisada com fins de se utilizar nos cálculos do modelo de índice de eficiência do judiciário, a ideia inicial seria analisar a série histórica de 2004 ate 2008, no entanto por motivos citados anteriormente utilizaremos o ano de 2005 para inicio da analise comparativa.

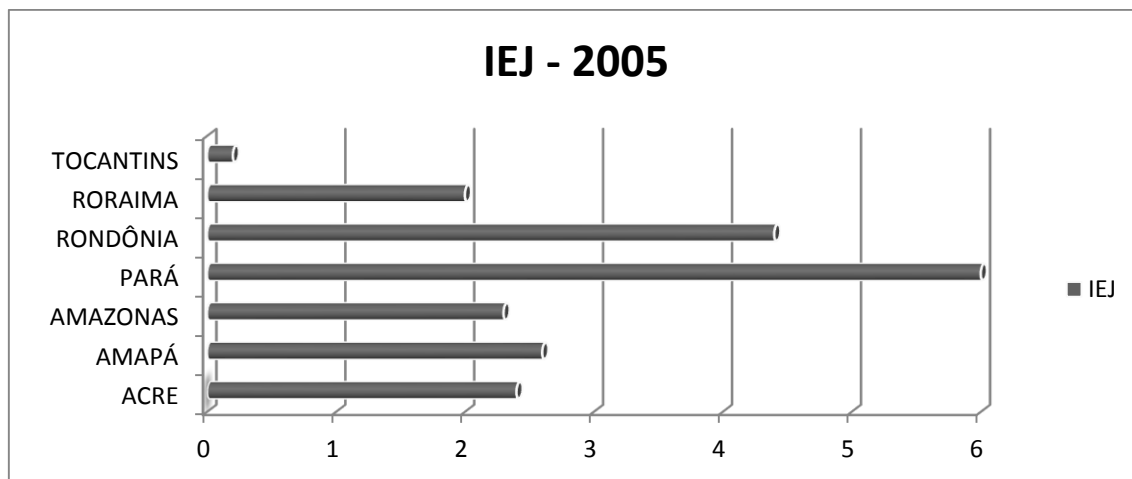
E importante ressaltar o objetivo das dimensões do índice de eficiência da justiça, cada uma tem a intenção de representar um pilar da administração de um tribunal, refletir nos seus conceitos e mergulhar em uma jornada que busca o primor das instituições democráticas e melhorar os índices de cidadania da população da região norte do Brasil.

Tabela 12 - Índice de Eficácia da Justiça Normalizado - 2005						
ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA	IEFICÁCIA	RANKING
Acre	0,52	0,62	0,06	0,08	2,4	4
Amapá	0,09	0,04	0,76	0,78	2,6	3
Amazonas	0,24	0,00	0,31	0,62	2,3	5
Pará	1,00	1,00	1,00	0,52	6,0	1
Rondônia	0,43	0,58	0,55	1,00	4,4	2
Roraima	0,23	0,03	0,15	0,59	2,0	6
Tocantins	0,00	0,19	0,00	0,00	0,2	7
Peso	3	1	1	2		

FONTE: CNJ, 2005

A tabela 12 representa o ano inicial que a pesquisa se propõe investigar, os dados demonstram as deficiências comuns da região norte, como a menos desenvolvida do Brasil, seu reflexo no poder judiciário não poderia ser diferente. O tribunal do estado do Pará ficou em primeiro colocado nas dimensões de gestão de processos, gestão orçamentaria e gestão de recursos por isso obteve o melhor desempenho do IEJ do ano de 2005.

4 Gráfico IEJ 2005



FONTE: CNJ, 2005

O tribunal do estado do Pará ficou em primeiro colocado nas dimensões de gestão de processos, gestão orçamentaria e gestão de recursos por isso obteve o melhor desempenho do IEJ do ano de 2005. O tribunal do estado do Tocantins teve o pior resultado no IEJ com resultados insatisfatórios nas dimensões de gestão de processos, gestão de recursos e gestão de acesso á justiça. Os demais tribunais dos estados da Amazônia obtiveram posições razoáveis. Este foi o segundo ano do relatório anula justiça em números e contou com quantidades menores de erros do que foi verificado no relatório de 2004.

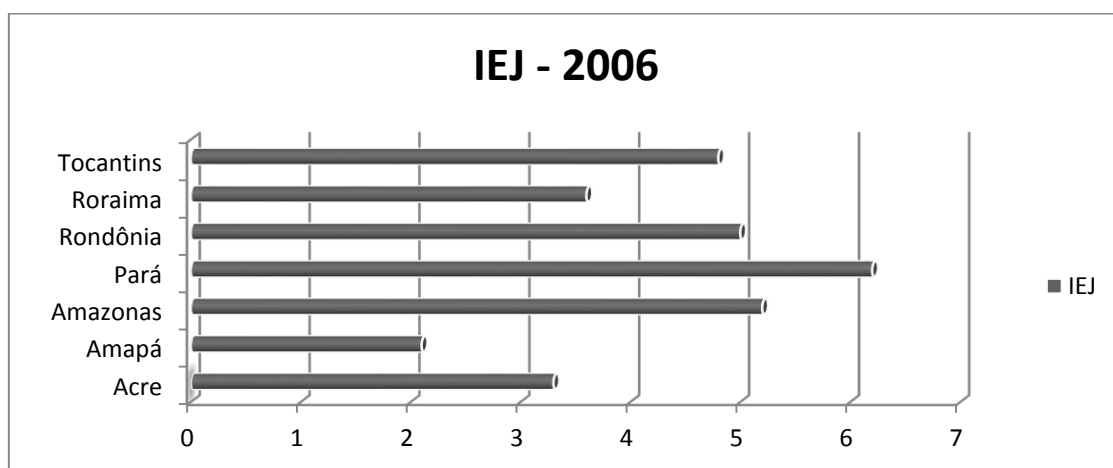
Tabela 13 Índice de Eficácia da Justiça Normalizado - 2006

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	0,78	0,61	0,32	0,00	3,3	6
Amapá	0,00	0,06	0,00	1,00	2,1	7
Amazonas	0,71	0,82	0,80	0,70	5,2	2
Pará	0,83	1,00	1,00	0,85	6,2	1
Rondônia	0,62	0,87	0,31	0,98	5,0	3
Roraima	0,64	0,00	0,46	0,60	3,6	5
Tocantins	1,12	0,10	0,38	0,48	4,8	4
Ponderação	3	1	1	2		

FONTE: CNJ, 2006

Em 2006 o tribunal do estado do Tocantins obteve um excelente resultado na dimensão de gestão processual, no entanto o tribunal do estado do Pará obteve resultados melhores nas dimensões de gestão orçamentaria e gestão de recursos por isso obteve o melhor desempenho do IEJ do ano de 2006.

5 Gráfico IEJ 2006



FONTE:CNJ, 2006

Saltando da ultima colocação em 2005 para a quarta, o tribunal de justiça do estado do Tocantins teve desempenho satisfatório, já o tribunal de justiça do estado do Amapá, em 2005 estava na terceira posição e em 2006 caiu para a sétima, provavelmente por apresentar os piores índices em comparação com os outros tribunais na dimensão de gestão de processos e gestão de recursos por isso obteve o pior desempenho do IEJ do ano de 2006.

Os demais tribunais dos estados da região norte obtiveram posições satisfatórias e não variaram muito em relação ao ano anterior.

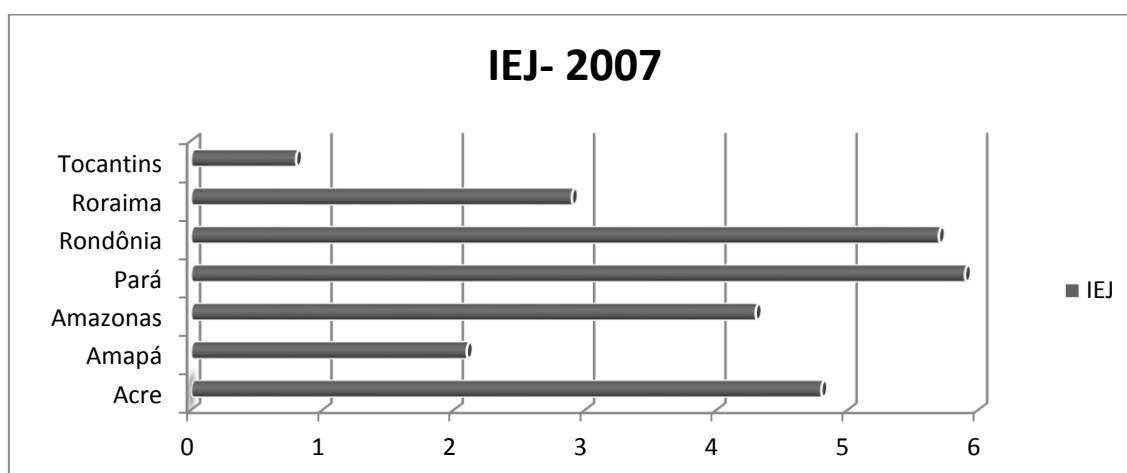
Tabela 14 Índice de Eficácia da Justiça Normalizado - 2007						
ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	0,62	0,53	0,50	0,94	4,8	3

Amapá	0,00	0,12	0,00	1,00	2,1	6
Amazonas	0,66	1,00	0,72	0,32	4,3	4
Pará	1,00	0,89	0,60	0,73	5,9	1
Rondônia	0,70	0,80	1,00	0,91	5,7	2
Roraima	0,70	0,00	0,04	0,36	2,9	5
Tocantins	0,03	0,19	0,49	0,00	0,8	7
Ponderação	3	1	1	2		

FONTE: CNJ, 2007

Em relação ao terceiro ano do relatório justiça em números, uma base de dados sólida já se apresenta. Em 2007 a variação foi nas posições do IEJ foi alto, o tribunal do estado do Pará obteve o melhor desempenho na dimensão de gestão de processos, enquanto o tribunal do estado de Rondônia obteve a melhor colocação em na dimensão de gestão de recursos e o tribunal do estado do Amapá obteve a melhor performance nas dimensões de gestão orçamentária e gestão de acesso a justiça. Nossa análise leva a crer na possibilidade da melhoria dos tribunais por medidas do CNJ. Apesar de com este cenário, os tribunais da região norte já estavam entre alguns dos piores do Brasil em questões como taxa de congestionamento ou baixo número de magistrados. A confrontação dos dados confirma a hipótese que as instituições judiciais buscaram melhorar a partir das recomendações do CNJ, pois, tribunais que se encontravam em piores condições obtiveram resultados melhores em comparação com anos anteriores, a exemplo do tribunal do estado do Acre que saltou da sexta posição em 2006 para a terceira posição em 2007. Por fim o tribunal do estado do Pará obteve a melhor colocação no IEJ apesar de não ficar nas melhores posições quanto às quatro dimensões do índice.

6 Gráfico IEJ 2007



FONTE:CNJ, 2007

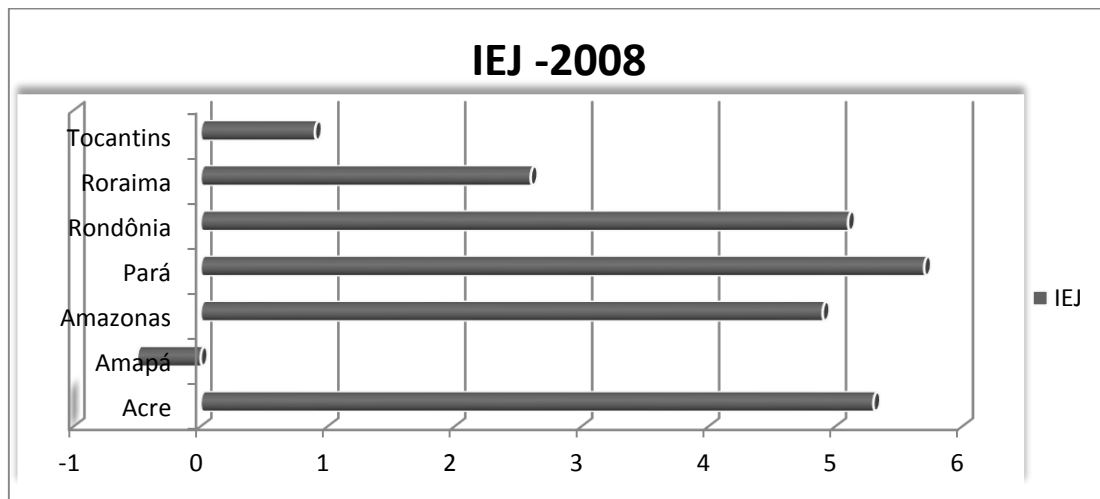
Se a análise do IEJ de 2007 conduz a índices equilibrados nas quatro dimensões de gestão de tribunais dos estados da região norte, o de IEJ de 2008 pode ser considerado diferente dos anteriores. A começar pela grave falha do tribunal do estado do Amapá que não enviou ao CNJ dados referente aos de pessoas atendidas, interferindo diretamente no calculo da gestão de acesso à justiça e por consequência prejudicando o valor final do IEJ deste tribunal. As assimetrias em relação ao ano anterior continuam, a exemplo do tribunal do estado do Acre que obteve o melhor desempenho da dimensão de gestão de acesso á justiça, logo conseguindo a 2º lugar em do IEJ de 2008.

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO Á JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	0,89	0,32	0,30	1,00	5,3	2
Amapá	0,00	0,13	0,76	- 0,71	-0,5	7
Amazonas	1,00	0,41	0,95	0,25	4,9	4
Pará	0,98	0,81	1,00	0,48	5,7	1
Rondônia	0,69	1,00	0,77	0,61	5,1	3
Roraima	0,77	0,00	0,00	0,16	2,6	5
Tocantins	0,10	0,17	0,43	0,00	0,9	6
Ponderação	3	1	1	2		

FONTE:CNJ, 2008

Ainda sobre o IEJ de 2008, o tribunal do estado do Amazonas se destacou com o elevado índice na dimensão de gestão de processos, já o tribunal do estado de Rondônia teve destaque em gestão orçamentaria e por fim o tribunal do estado do Pará teve índices razoáveis em todas as dimensões, especialmente em gestão de recursos, assim conquistando o melhor desempenho do IEJ em 2008.

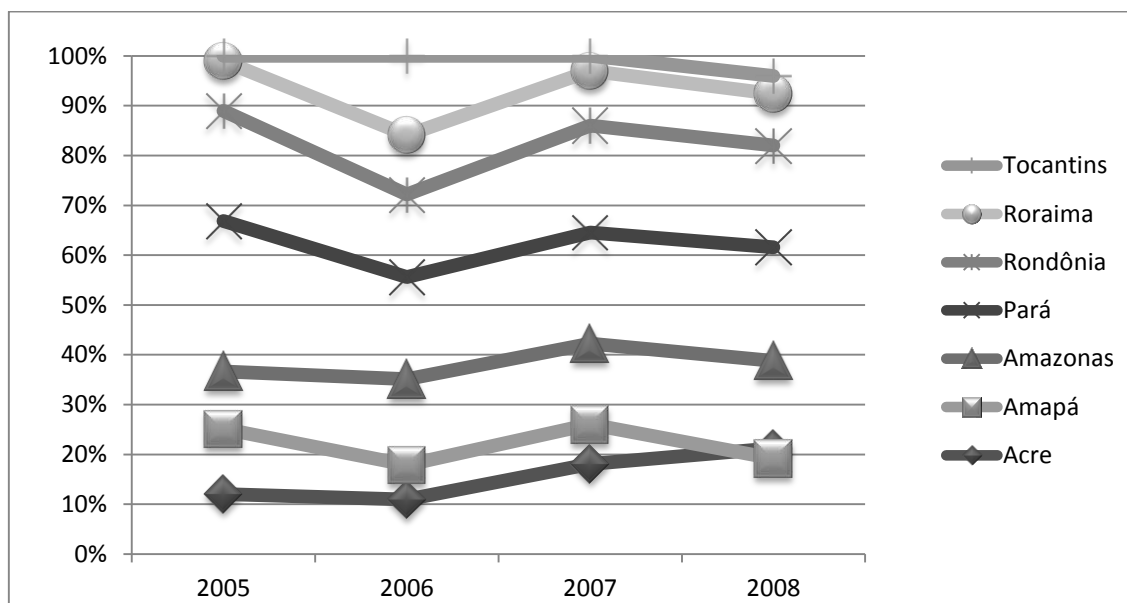
7 Gráfico IEJ 2008



FONTE:CNJ, 2008

O gráfico acima denuncia o erro crasso que foi causado pela falta de um dos dados no relatório justiça em números de 2008 no Tribunal do estado do Amapá lhe deixando-lhe com IEJ de -0,5 em 2008.

8 Gráfico - IEJ 2005 a 2008



FONTE: CNJ, 2005, 2006, 2007 e 2008.

O Cenário da justiça nos estados da região norte do Brasil sofreu mudança ao longo dos anos pesquisados, a evolução dos tribunais é significativa e demonstra o comprometimento da justiça em atender as demandas e promover equidade na justiça. O IEJ teve no ano de 2006 um recuo em quase todos os tribunais, talvez as eleições majoritárias como presidência e governo de estado ou concursos públicos para servidores podem ser hipóteses testáveis¹⁹.

Um de nossos objetivos específicos busca confrontar os dados do IDH²⁰ contra os dados do IEJ na intenção de encontrar relação entre justiça de qualidade e bem estar. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, a região norte tem alguns dos piores índices de IDH de todo o Brasil, na justiça os dados também não são animadores pelos dados do IEJ²¹, logo podemos concluir que neste modelo de análise não encontramos forte relação

¹⁹ Apesar de testáveis estas hipóteses não tem espaço nesta pesquisa, talvez em futuros trabalhos possam encontrar alguma relação nas mudanças de qualidade institucional e a transição de governo executivo.

²⁰ Índice de Desenvolvimento Humano.

²¹ Para fins de comparação, o IEJ dos tribunais dos estados foi obtido com a média dos valores dos anos de 2005 a 2008.

entre justiça e bem estar, devido a assimetria dos dados entre IDH e IEJ como demonstra a Tabela 16 abaixo.

Tabela 16 - IDH e IEJ

UF	Ranking IDHM 2010	IDHM 2010	IEJ
Amapá	12 °	0,71	2,10
Roraima	13 °	0,71	2,60
Tocantins	14 °	0,70	0,90
Rondônia	15 °	0,69	5,10
Amazonas	18 °	0,67	4,90
Acre	21 °	0,66	4,05
Pará	24 °	0,65	5,70

FONTES: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 2013 COM ADAPTAÇÃO.

Finalmente, em relação à hipótese da pesquisa, quanto maior os investimentos em infraestrutura e pessoal, maior a eficiência e acesso à justiça associado à agilidade e modernização dos procedimentos burocráticos nos tribunais de Justiça estadual da região norte do Brasil. Ao confrontar os dados do IEJ é possível entender a lógica da qualidade dos tribunais, assim o que antes era uma hipótese teórica, baseada no bom senso da razão, se torna uma hipótese testável e verificada pela estatística.

A hipótese pode ser representada nas dimensões de gestão orçamentaria e gestão de recursos. No ano de 2005 o tribunal do estado do Pará obteve os melhores resultados em gestão de processos, gestão orçamentaria e gestão de recursos bem como conquistou o melhor IEJ daquele ano. Em 2006 o quadro é bem semelhante, o tribunal do estado do Pará obtém os melhores resultados em gestão orçamentaria e gestão de recursos e também conquistou o melhor IEJ do ano analisado. Em 2007 ao observar as dimensões de gestão orçamentaria e gestão de recursos encontramos o alto desempenho dos tribunais dos estados de Amazonas e Rondônia respectivamente, bem como ambos bons resultados no IEJ, com a quarta posição para o tribunal do Amazonas e a segunda posição para o estado de Rondônia. Por fim em 2008, o tribunal do estado de Rondônia teve o melhor

resultado na dimensão de gestão orçamentaria, enquanto que tribunal do estado do Pará teve o melhor índice em gestão de recursos neste ano de 2008, assim os altos desempenhos dos tribunais dos estados de Rondônia e do Pará conseguiram respectivamente obter a terceira e primeira posição no IEJ de 2008.

Com base em tais reflexões podemos inferir por este modelo de análise que bons resultados na dimensão de gestão orçamentaria e na gestão de recursos levam conseqüentemente a altos níveis de IEJ. A variação entre os tribunais que conseguiram o primeiro e o quarto colocado no IEJ de 2005 a 2008 tiveram os melhores resultados em alguma das duas dimensões.

Neste caso é provada a relação existente entre investimento em pessoal e recursos técnicos, afeta diretamente a qualidade da justiça que um tribunal fornece a população do estado. A sensatez leva a crer na possibilidade do gerenciamento dos recursos para o alto desempenho do tribunal, a equidade da justiça se deve a adequada administração de um tribunal, o magistrado para executar sentenças deve ter o devido suporte técnico informacional bem como ser assessorado por servidores, sem tais recursos a qualidade da justiça esta comprometida, causando crise no poder judiciário.

CONCLUSÃO

Após mergulhar em uma profunda jornada a cerca das definições de históricas lutas e conquistas por direitos civis e políticos e sociais que estabeleceu as bases do pensamento ocidental e se cristalizou no seu modo de vida, bem como sua influencia ate os dias de hoje. Observamos a cruzada de países que utilizaram o *welfare state* para levar melhorias para os cidadãos. Da mesma maneira que também analisamos os modelos de politicas publicas para atender a parcela da população pobre que não tinham acesso à justiça, bem como investigamos os sistema de justiça em países da Europa e Estados Unidos, suas praticas de administração judiciaria se tornam exemplo de satisfação para a população.

Essa jornada conceitual, por vezes filosófica, só demonstra que, ao nos debruçarmos sobre a força que as instituições têm para manter coeso o arranjo da sociedade, verifica-se que esta intrinsecamente ligada à temática da justiça para todos. Na modernidade se revelando uma matéria extremamente complexa, pois vem sofrendo tempestividade conceitual e institucional em vários países alterando a clássica e consagrada teoria do *Check and Balance*, se tornando um paradoxo das instituições, uma encruzilhada do arranjo político. Uma crise se instara nas instituições do Brasil, neste trabalho pesquisamos o poder judiciário, mas é preciso investigar os outros poderes constitucionais e suas vicissitudes.

Vicissitudes institucionais, que tem levado milhares de pessoas para marchar em busca de qualidade de vida no Brasil em junho de 2013. A massa da população brasileira, ao pagar seus impostos corretamente, busca consumir bens públicos de qualidade. O único provável caminho a ser seguido e a reforma das instituições provedoras destes bens públicos.

A crise no poder judiciário não é de agora, elevadas taxas de congestionamento já podiam ser verificadas há décadas, e os tribunais nem sempre correspondiam à transparência institucional que deviam. A proposta de reforma do poder judiciário já foi iniciada há quase vinte anos no congresso nacional, sempre protelando este debate, se chegou num ponto que não seria mais possível avançar sem comprometer a confiabilidade de algumas cortes do

Brasil, bem como o mercado de investimentos que estava quase à beira de um colapso, segundo organismos internacionais como o Banco Mundial (1996).

Como a reforma do judiciário é assinalado com saída, refletimos sobre qual o modelo de justiça seria mais adequado ao Brasil, neste sentido Commaille (2009) e Santos (2011) apontam estruturas e sistemas de justiça que podem elencar modelos para a reforma do judiciário brasileiro, sobretudo no plano conceitual e teórico.

Ao conhecer profundamente as dificuldades do judiciário brasileiro, bem como de suas cortes, é possível observar que existe assimetria do princípio a prática do acesso a justiça, o avanço é lento porém contínuo. O maior avanço conquistado foi com a emenda constitucional 45/04 e chamado de pacto republicano pelo governo, foi a união dos três poderes constitucionais na busca do aprimoramento do poder judiciário, foi o primeiro grande passo para a melhoria das cortes brasileiras, pois a maior arma do poder judiciário no combate às suas deficiências foi a criação do CNJ, órgão regulador que observa e propõe medidas de avaliação às cortes de todas as esferas da justiça brasileira. Este avanço foi crucial para a melhoria do sistema de justiça brasileira, com o CNJ foi instado mecanismo de avaliação de cada tribunal, a partir do relatório anual justiça em número, que fornece dados e variáveis dos tribunais, assim foi possível revelar todo o cenário da justiça brasileira, que antes era hermeticamente fechada, foi possível conhecer as falhas e as dificuldades de cada região e de cada tribunal.

Neste sentido, nossa proposta foi construir um modelo de avaliação com um índice que pudesse verificar a qualidade dos gastos públicos e da qualidade dos tribunais, especificamente da região norte do Brasil. A base de dados foi o relatório anual justiça em números, dos anos de 2005 a 2008²², nosso projeto busca contemplar o que acreditamos ser as quatro dimensões essenciais que representam um tribunal de justiça, gestão de processos, gestão orçamentária, gestão de recursos e gestão de acesso à justiça. Cada dimensão é formada por um a ou mais variáveis já destacadas anteriormente, assim criando o IEJ.

²² Como exposto anteriormente, o ano de 2004 deveria entrar para esta pesquisa, no entanto pela grande quantidade de ausência de dados e falhas do relatório, acabou por gerar inconfiabilidade.

Nos quatro anos verificados o tribunal do estado do Pará permaneceu na liderança do *ranking* de IEJ, bem como não se verificou forte relação entre justiça de qualidade e bem estar, pois a confrontação de dados entre IDH e IEJ não foi suficiente para haver correlação. A hipótese da pesquisa se sustentou, pois, os tribunais dos estados que tiveram elevado grau de gestão orçamentaria e de gestão de recursos estavam também conectados as melhores colocações no *ranking* do IEJ. Ao final da investigação dos quatro anos é possível perceber avanços e retrocessos especialmente em tribunais dos estados como Acre e Roraima. Curiosamente no ano de 2009 o CNJ lança metas de nivelamento para todo o poder judiciário, ao perceber a assimetria entre os tribunais, especialmente os do norte contra os do sul e sudeste. As metas de 2009 se revelaram um sucesso é são editadas até este ano, provavelmente continuado pelos próximos também.

Por fim nossa pesquisa não buscou as causas da que levam a taxas de congestionamento nos tribunais da região norte, bem como não buscou investigar as causas ou motivos do aumento ou diminuição do valor das dimensões exploradas do modelo, também não buscou provar que as instituições judiciais são confiáveis. Nossa missão foi mensurar a qualidade da justiça fornecida pelas cortes da justiça comum dos estados da região norte e de posse de hipótese norteadora, inferimos que quanto maior o investimento maior o acesso à justiça, obtendo a confirmação. Este assunto não se esgota aqui, a transparência das instituições e a qualidade dos gastos públicos estão na agenda de grandes debates e são ferramentas importantes para a manutenção da democracia.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. *Da Revolução*. São Paulo: ÁTICA., 1990.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba. *A emenda constitucional nº 45, de 2004. O novo perfil do poder judiciário brasileiro*. Distrito Federal.: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados., 2005.
- BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2001.
- BLANKENBURG, E. “The lawyers’ lobby and the welfare state: the political economy of legal aid.” In Regan et al., *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. 1999.
- BOBBIO, Noberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Campus: Ed. Rio de Janeiro:, 1992.
- CAPLOWITZ, D. *The Poor Pay More*. Nova Iorque: Free Press., 1963.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso á Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARDOSO, Luís Antônio. “O conceito de racionalização no pensamento social de Max Weber: entre a ambiguidade e a dualidade.” *Revista teoria e sociedade nº 16.1*, 2008.
- CARLIN, J. Howard, J. “Legal Representation and Class Justice.” *Law and Society Review*, 1965: 381.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. “Em busca da Judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem.” *Revista de Sociologia Política Nº 23*, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania na encruzilhada*. Editora UFMG, 2002.
- CASTRO, Alexandre Samy de. “INDICADORES BÁSICOS E DESEMPENHO DAJUSTIÇA ESTADUAL DE PRIMEIRO GRAU NO BRASIL.” *IPEA - 1609 texto para discussão*, 2011.
- COMMAILLE, Jacques. “O Modelo de Janus da regulação jurídica. O carácter revelador das transformações do estatuto político da justiça.” *revista critica de ciências sociais nº 87*, 2009: Pag. 95-119.
- DE LA PAZ, Gabriel. *Citizenship Identity and Social Inequality*. California: Institute Federal Electoral San Diego: Center for Civic Education, 2004.
- DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípios*. São Paulo: São Paulo: M. Fontes, 2001.
- EPP, Charles R. *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts*. Chicago: The University of Chicago Press., 1998.
- FELSTINER, W., R. Abel, e S. Sarat. “The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claming...” *Law and Society Review*, 1981: 631-654.
- HABERMAS. *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo* . Milano: Etas Libri, 1973.
- IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social (sips)*. IPEA, 2010.
- LAURIS, Élida. “Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo.” *Revista Crítica de Ciências Sociais Nº87*, 2009: 121-142.
- MARSHALL, T H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro.: Zahar editora. , 1967.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. *Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas*. São Paulo.: Atlas., 2009.
- Mundia, Banco. “Fazendo que a justiça conte. Medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no brasil. relatório nº 32789-br.” 2004.
- Mundial, BANCO. “DOCUMENTO TÉCNICO NÚMERO 319. O setor judiciário na América latina e no caribe.” Washington, D.C., 1996.

- OFFE, C. *LO stato nel capitalismo maturo*. Milano: Etas Libri, 1977 .
- OLIVEIRA, Rodrigo Navarro de. “A avaliação da produtividade dos juízes federais e as causas limitadoras da prestação jurisdicional célere.” *Revista CEJ*, 2006: 57-65.
- PEDROSO, J.Trincão. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça* . Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Coimbra: CES, 2001.
- PINHEIRO, Armando Castelar. “JUDICIÁRIO, REFORMA E ECONOMIA: A VISÃO DOS MAGISTRADOS.” *IPEA TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 966*, 2003.
- PNUD. “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.” 2013.
- REGAN, F. et al. *The tranformation of legal aid: comparativeand historical studies*. Oxford: Oxford University Press., 1999.
- RESTA, E. *Conflitti Sociali e Giustizia*. Bari: De Donato, 1977.
- Ribeiro, Ludmila. “The Constitutional Amendment 45 and the Acess To The Justice.” *Revista direito GV*, 2008.: 10-88.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão*. Observatório permanente da justiça portuguesa centro de estudos sociais, Coimbra: Faculdade de Economia Universidade de Coimbra, 2002.
- . *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1991.
- YEUNG, Luciana. *Além dos “achismos”, do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro. Tese dedoutorado*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas., 2010.

ANEXOS

TABELA I ÍNDICE DE EFICÁCIA JUDICIAL - 2005

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	2450,31	0,07	692,65	111,111	1.050,1	2
Amapá	1233,41	0,01	2280,52	921,456	528,6	6
Amazonas	1670,48	0,01	1262,82	740,659	715,9	4
Pará	3829,02	0,10	2823,32	627,433	1.641,0	1
Rondônia	2217,31	0,06	1794,47	1.174,048	950,3	3
Roraima	1622,59	0,01	889,77	704,575	695,4	5
Tocantins	978,91	0,03	553,30	23,495	419,5	7
Ponderação	3	1	1	2		

TABELA III- ÍNDICE DE EFICÁCIA JUDICIAL - 2006

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	2654	0,06	1060,38	113,208	1.137,4	3
Amapá	661	0,02	371,76	1.210,956	283,3	7
Amazonas	2494	0,08	2074,55	882,514	1.068,9	4
Pará	2796	0,10	2504,56	1.046,683	1.198,3	2
Rondônia	2257	0,09	1040,84	1.189,000	967,3	6
Roraima	2294	0,01	1343,79	774,114	983,1	5
Tocantins	3548	0,02	1180,63	645,507	1.520,6	1
Ponderação	3	1	1	2		

TABELA V- ÍNDICE DE EFICÁCIA JUDICIAL - 2007

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	2408	0,05	1661,61	1.327,592	11.540,9	3
Amapá	1075	0,02	684,90	1.378,941	6.667,8	6
Amazonas	2494	0,09	2101,50	775,971	11.135,5	4
Pará	3219	0,08	1848,70	1.143,853	13.793,5	1
Rondônia	2586	0,08	2640,53	1.300,960	13.000,5	2
Roraima	2583	0,01	758,42	818,457	10.144,3	5
Tocantins	1136	0,03	1647,16	497,390	6.050,0	7
Ponderação	3	1	1	2	1,4	

TABELA VII- ÍNDICE DE EFICÁCIA JUDICIAL - 2008

ESTADOS	GESTÃO DE PROCESSOS	GESTÃO ORÇAMENTARIA	GESTÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	I EFICÁCIA	RANKING
Acre	2876	0,04	1096,47	2337	14.399,3	3
Amapá	681	0,02	2362,06	-	4.405,1	7
Amazonas	3148	0,05	2868,64	1320	14.951,9	2
Pará	3087	0,10	3013,16	1634	15.541,5	1
Rondônia	2389	0,12	2383,42	1811	13.172,1	4
Roraima	2578	0,01	268,42	1192	10.385,8	5
Tocantins	916	0,03	1439,25	972	6.131,5	6
Ponderação	3	1	1	2		

LITERATURA SOBRE A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA JUSTIÇA

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Lewin (1982)	Israel: dados anuais de 25 tribunais	Casos distribuídos; casos pendentes; número de juízes.	Casos resolvidos	Regressão linear.	Dada à carga de trabalho, juízes resolvem mais casos sob pressão, e menos quando novos juízes são empossados
Blank et al. (2004)	Onze países: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Grã-Bretanha, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Polônia e Suécia.	Gasto do poder judiciário; número de juízes.	Casos resolvidos	Comparação de medidas de desempenho, por exemplo, casos resolvidos por funcionário.	Medidas de desempenho não permitem conclusões. É preciso investigar dados desagregados, por exemplo, no nível da comarca ou tribunal.
Tulkens (1993)	Bélgica	-	-	Free disposal hull (FDH) – Deprins et al. (1984)	-
Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996)	Espanha: 21 tribunais	Juízes; funcionários.	Casos resolvidos.	Data envelopment analysis – DEA.	Eficiência média do sistema é de 77%, sugerindo que há espaço para ganhos de eficiência.
Beenstock e Haitovsky (2004)	Israel: 25 tribunais em três esferas distintas. Dados anuais de 1964 a 1995.	Casos distribuídos; casos pendentes; número de juízes.	Casos resolvidos.	Regressão linear.	Dada a carga de processos, juízes resolvem mais casos sob pressão e resolvem menos casos quando novos juízes são nomeados.
Micevska e Hazra (2004)	Índia: Justiça de primeiro grau de 27 estados. Dados anuais de 1995 a 1999.	Juízes; vacâncias. Taxa de atendimento da demanda;	Taxa de congestionamento.	Regressão em painel com efeitos fixos. Método feasible generalized least squares (FGLS)	Encontra heterogeneidade entre estados. Vacâncias aumentam o congestionamento.
Schneider (2005)	Alemanha: Tribunal de Apelações Trabalhistas.	Juízes; carga de processos.	Casos resolvidos; porcentagem de decisões confirmadas (não revertidas).	DEA (dois estágios).	A qualificação dos juízes e seus incentivos de carreira influenciam a produtividade e a taxa de confirmação dos tribunais.

Continua.

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Schwengber (2006)	Brasil: 24 TRTs, de 1995 a 2003.	Despesa pessoal/juiz; despesas correntes/julgados; casos julgados; densidade populacional; PIB per capita; número de varas.	Custo médio do tribunal.	Fronteira estocástica de custo.	Deseconomias de escala na primeira instância e retornos constantes de escala na segunda instância.
Schwengber (2006)	Rio Grande do Sul: 175 comarcas da Justiça Estadual de primeiro grau.	Juizes; funcionários.	Casos julgados.	1ª estágio: método não paramétrico – fronteira de ordem-M (Cazals e Simar, 2002). 2ª estágio: modelo de regressão que explica ineficiência. Pelas características da vara de justiça, além de características socioeconômicas e demográficas locais.	Os resultados sugerem: economias de escala; economias de especialização (varas não especializadas, de entrância inicial, tendem a ser mais ineficientes). O estudo conclui que o acúmulo de processos aumenta a Ineficiência.
Mitsopoulos e Pelagidis (2007)	Grécia: painel de dados de 1970 a 2002, por região. Cortes cíveis de primeiro e segundo grau.	Razão de funcionários por processo.	Duração média dos casos (proxy= razão entre casos pendentes e Casos distribuídos)	Generalized least squares (GLS) e seemingly unrelated regressions (SURE).	Razão de funcionários por processo afeta duração em cortes superiores e de apelação, mas não em juízos de primeiro grau.
Rosales-López (2008)	Espanha, região da Andaluzia: 61 varas de Justiça de primeiro grau, 2002.	Carga de processos; funcionários e juizes; rotatividade de juizes; gestão.	Sentenças; decisões liminares.	Regressão por ordinary least squares (OLS) e analysis of variance (Anova).	Tamanho da serventia, carga processual e gestão ativa aumentam produção; rotatividade diminui produção; taxa de reversibilidade de decisões independe do grau de eficiência da vara judicial.

Continua

Publicação	Unidade de análise – amostra	Medida de insumo	Medida de desempenho	Método	Conclusão
Hagstedt e Proos (2008)	Suécia: district courts, agregadas em 21 condados (primeiro grau, cível e criminal), 1998/1999 e 2006/2007.	Custo a preços constantes; custo per capita a preços constantes.	Casos resolvidos; casos resolvidos per capita.	A fusão de tribunais em unidades maiores reduziu custos e aumentou a eficiência.	A fusão de tribunais em unidades maiores reduziu custos e aumentou a eficiência.
Dalton e Singer (2009)	Estados Unidos: varas da Justiça Federal (district courts).	Tamanho da serventia (dado pelo número de juizes autorizados, por tribunal); número de advogados que participam do caso.	Duração média dos casos.	Modelo linear hierárquico.	Duas variáveis são importantes para prever-se a duração dos casos: o número de advogados que participam do caso e o número de judicaturas autorizadas no distrito (jurisdição).
Gorman e Ruggiero (2009)	Estados Unidos: 151 promotorias criminais, 2001.	Promotores; funcionários.	Casos resolvidos.	DEA; OLS; modelo deTobit.	Retornos decrescentes de escala nas promotorias. Eficiência menor em áreas com elevada participação de minorias étnicas ou renda menor.
Yeung e de Azevedo (2009)	Brasil: Justiça Estadual de primeiro e segundo grau. Dados do Justiça em Números (CNJ), 2006 a 2008.	Razão entre juizes e carga de trabalho; razão entre funcionários e carga de trabalho.	Razão entre casos resolvidos e carga de trabalho, calculada para o primeiro e para o segundo grau.	DEA (output-oriented).	Falta de recursos não explica ineficiência. Fatores importantes são: clima organizacional, motivação de funcionários e gestão da qualidade.

FONTE: CASTRO 2011