

DESAFIOS E LIMITAÇÕES À PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO NO

BRASIL: explorando o estudo sobre Justiça Itinerante // *Leslie Shériida Ferraz*¹

Palavras-chave

acesso à justiça / justiça itinerante / pesquisa empírica em direito / desenho metodológico / pesquisa quantitativa e qualitativa



Sumário

- 1** Introdução
- 2** A Justiça Itinerante no Brasil
- 3** Em busca do referencial teórico: a necessária interdisciplinaridade
- 4** Antecedentes da pesquisa
- 5** O percurso metodológico
- 6** Principais achados
- 7** Desafios e limitações
- 8** Conclusões
- 9** Referências

Resumo

O artigo explora o processo de concepção da pesquisa empírica intitulada “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de Direitos: a Justiça Itinerante no Brasil”, desenvolvida no âmbito do Ipea-ProRedes, que envolveu diversas instituições ao longo do país, conectadas em rede. Além do próprio Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), participaram do estudo a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Escola da Magistratura da AJURIS (Rio Grande do Sul), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP – Sergipe). Este ensaio busca evidenciar as principais dificuldades encontradas na realização da pesquisa – tanto no delineamento da metodologia quanto na fase de coleta e tratamento de dados. Resgata, para tanto, o desenho metodológico do estudo e apresenta suas principais fragilidades.

¹ Possui graduação em Direito (1999), Mestrado em Direito Processual Penal (2003) e Doutorado em Direito Processual Civil (2008), todos pela Universidade de São Paulo (USP). Visiting scholar na Fordham University Law School, Nova Iorque, EUA e na Università degli Studi di Firenze, Itália. Professora de Direito Processual Civil da PUC-Rio. Professora da graduação e pós-graduação da PUC-RJ e da FGV Management. Professora Titular III e membro do Núcleo de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UNIT (NPGD). E-mail: leslie.ferraz@gmail.com.

CHALLENGES AND LIMITATIONS FOR LEGAL EMPIRICAL RESEARCH IN BRAZIL: exploring a study on Itinerant Justice // *Leslie Shériida Ferraz*

Keywords

access to justice / legal empirical research / methodology / quantitative and qualitative research



Abstract

This article explores the conception process of the empirical research entitled “Democratization of access to Justice and effectiveness of rights: Itinerant Justice in Brazil”, developed by Ipea-ProRedes program and a network of several institutions located all over the country. Besides Ipea, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Escola da Magistratura da AJURIS (Rio Grande do Sul), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) and Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP – Sergipe) have joined the group. This paper aims to present the main challenges faced during the conduction of this research project – not only in the methodological design and data collection, but also through the analysis of the results. For this purpose, we describe the methodological design process and present its main shortcomings.

1 Introdução

Neste artigo, exploro o processo de concepção da pesquisa empírica intitulada “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de Direitos: a Justiça Itinerante no Brasil”, desenvolvida no âmbito do programa ProRedes do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). O estudo envolveu instituições estrategicamente situadas em diversas regiões do país, conectadas em rede: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Escola da Magistratura da AJURIS (Rio Grande do Sul), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP – Sergipe), além do próprio Ipea (Distrito Federal).

Para tanto, resgato todo o percurso da pesquisa sobre Justiça Itinerante no Brasil – desde seu desenho metodológico até sua execução. Em seguida, busco destacar os principais entraves encontrados na realização do estudo, que possivelmente foram ou deverão ser enfrentados por outros pesquisadores. Meu objetivo mais amplo é contribuir para o fortalecimento da pesquisa empírica em Direito (PED) no Brasil, fornecendo registros e subsídios para este movimento que claramente se fortalece entre nós (Machado, 2013, p. 177; Horta, Almeida & Chiloquier, 2014, pp. 162-183; Sá e Silva, 2016, p. 26). É importante registrar que este artigo *não* tem quaisquer pretensões teóricas: seu objetivo precípuo é compartilhar as experiências vivenciadas na coordenação de uma PED de âmbito nacional.

Além desta introdução, trago uma breve apresentação da Justiça Itinerante (item 2) e resgato a busca pelo referencial teórico que norteou a pesquisa (item 3). Em seguida, apresento os antecedentes da pesquisa (item 4), seu percurso metodológico detalhado (item 5) e apresento sucintamente seus principais achados (item 6). O item 7 destaca as principais dificuldades enfrentadas na realização da pesquisa e o item 8 traz as considerações conclusivas.

2 A Justiça Itinerante no Brasil

No início dos anos 1990, instituiu-se, no Brasil, uma criativa modalidade de prestação jurisdicional: a Justiça Itinerante, fóruns móveis adaptados em veículos (ônibus, vans e barcos) que se deslocam até áreas remotas ou não atendidas pelo Judiciário para prover

assistência legal e judicial às populações carentes.²

Em virtude da informalidade dos programas e da sua falta de registros, é difícil apontar com precisão o início da Justiça Itinerante no país. As primeiras experiências teriam sido desenvolvidas na região Norte (Amapá e Rondônia), em barcos, por meio de iniciativas individuais de juízes preocupados com o isolamento das populações, sobretudo as ribeirinhas e, conseqüentemente, com seu completo afastamento do sistema formal de Justiça (Ipea, 2015, p. 07).

Após a institucionalização do programa pelo Tribunal de Justiça do Amapá, em 1996, foi possível aferir a enorme demanda represada por serviços de justiça. Merece destaque – além da considerável procura pelo programa e de seu reconhecimento pelos usuários – o contingente da população atendida que não possuía, sequer, documentos de identificação, o que inviabilizava o exercício de qualquer direito e, ainda, o recebimento de quaisquer benefícios sociais.

Em seguida, inspirados pela efetividade e pelos bons resultados apresentados, diversos outros Tribunais estaduais instituíram seus próprios programas de itinerância, adequando-os às suas necessidades. Assim, se no Amapá, um barco-Tribunal desloca-se até as comunidades ribeirinhas que vivem nas margens do Rio Amazonas; em São Paulo, a maior metrópole do país, ônibus-Tribunais estacionam em locais de grande circulação (como shoppings e grandes

² Este artigo foi apresentado no IV EPED – Encontro sobre Pesquisa Empírica em Direito, na Universidade de Brasília, em 12 de setembro de 2014. Agradeço à pesquisadora do Ipea, Luseni Aquino, que atuou como debatedora no painel sobre Acesso à Justiça, pelos preciosos e úteis comentários. Sou grata ao Ipea pelo suporte financeiro e institucional à pesquisa, por intermédio do programa Ipea ProRedes. Este artigo serviu de base para o relatório técnico da pesquisa “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil” (disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150928_relatorio_democratizacao_do_acesso.pdf>. Acesso em: 12.12.16). Ressalvo que, apesar da minha preocupação em marcar os trechos deste artigo que foram posteriormente publicados no relatório, *pode* ter havido, por eventual lapso de minha parte, a coincidência de trechos entre as duas publicações: é que parte deste artigo, antecedente à publicação, foi aproveitada *ipsis literis* no mencionado relatório. Agradeço, por fim, aos pareceristas anônimos da REED que prestaram importantes contribuições ao artigo.

supermercados) de bairros periféricos, oferecendo soluções conciliatórias. Por seu turno, o Rio de Janeiro introduziu ônibus-Tribunais nas comunidades cariocas, para fortalecer o processo de pacificação e integrá-las ao restante da cidade. Alguns Tribunais, inclusive, possuem mais de uma modalidade de itinerância (por exemplo, fluvial e terrestre), buscando maximizar o alcance do seu programa.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 determinou que todos os Tribunais – Estaduais, Federais e Trabalhistas – deveriam instalar a Justiça Itinerante. A inserção da itinerância, que surgiu como uma experiência prática, na legislação e, sobretudo, na Constituição, evidencia a preocupação de se institucionalizar o programa. As políticas traçadas pela via legislativa e constitucional apontam no sentido de que sejam (i) criados programas de itinerância pelas Justiças estadual, federal e trabalhista; (ii) criados Juizados Especiais Itinerantes (estaduais e federais); (iii) privilegiadas as áreas rurais e/ou de menor concentração populacional, no caso dos Juizados Especiais Estaduais (Ipea, 2015, p. 07).

3 Em busca do referencial teórico: a necessária interdisciplinaridade

O foco deste artigo não é – como já alertei – desenvolver aspectos teóricos acerca do acesso à Justiça ou da itinerância. Assim, esta seção não se presta propriamente a discutir os marcos teóricos sobre o tema, mas, ao revés, propõe-se a apresentar o processo de montagem bibliográfica, evidenciando a necessidade de recorrer a outras áreas do conhecimento (sociologia, antropologia) e registrando, de forma abreviada, o referencial que norteou o desenho da pesquisa e as reflexões dela decorrentes.

Inicialmente, é impossível cuidar do *acesso à justiça* sem mencionar o tão citado arranjo das *ondas renovatórias* traçado por Cappelletti e Garth (1994). A partir da detecção dos óbices ao acesso e da forma mais adequada de superá-los, as reformas do sistema de justiça foram estruturadas em etapas, denominadas *ondas renovatórias*. Conforme observa Marc Galanter, mais do que uma tentativa de reforma institucional, o movimento representa uma sequência de arranjos intelectuais que refletem o próprio enten-

dimento do papel do direito na sociedade (Galanter, 1981, p. 147).

Na *primeira onda*, buscou-se fortalecer a assistência judiciária, a partir da constatação de que a necessidade de contratar advogado é uma barreira ao ingresso nos Tribunais aos menos favorecidos (obstáculo econômico). Na *segunda onda* – calcada na tese de que o processo tradicional, moldado nas relações individuais, não se adequava aos conflitos de massa então emergentes (obstáculo organizacional) – preconizava-se a tutela coletiva dos direitos. Por fim, na *terceira onda*, a concepção do acesso à justiça foi renovada e ampliada, preocupando-se com sua *efetividade*, pela aferição de que, em certas áreas ou tipos de conflitos, a solução tradicional, adjudicada, poderia não ser a mais adequada (obstáculo processual) (Cappelletti, 1994, pp. 87-88).

De fato, questões de natureza *processual* também limitam o acesso à justiça: ironicamente, o próprio instrumento adotado para viabilizá-lo é um obstáculo para atingi-lo – em virtude da linguagem técnica, da formalidade excessiva e dos mecanismos processuais incompreensíveis, sobretudo ao público leigo (Johnson Jr., 1981, p. 878).

A inabilidade do Judiciário em produzir respostas adequadas aos diversos tipos de conflitos que se apresentam (como pequenas causas e questões coletivas) também configura um importante óbice ao acesso. Graças ao crescimento do número de demandas (CNJ, 2013, p. 15) e da inabilidade em solucioná-las, além de um modelo processual antiquado e um inchado sistema recursal, a Justiça brasileira está cada vez mais congestionada (CNJ, 2013, pp. 314;326;331), lenta e ineficiente. Porém, o aumento do número de demandas não significa que pessoas antes excluídas estejam acessando o sistema: no Brasil, a distribuição de demandas concentra-se apenas em algumas instituições, como grandes empresas e entidades governamentais (CNJ, 2012, p. 08).

Assim, a terceira onda reclama por mudanças profundas e estruturais na administração da justiça, mais célere, conciliatória, acessível, desburocratizada e participativa, incluindo a postura pró-ativa dos magistrados (Cappelletti, 1982, pp. 238-240). Requer,

assim, uma ampla variedade de reformas: alterações no procedimento; mudanças nos Tribunais e/ou criação de novos *loci* de solução de conflitos; inserção de pessoas leigas ou para-profissionais na justiça e na assistência judiciária e de métodos alternativos de solução de litígios, entre muitos outros (Cappelletti; Garth, 1988, p. 71).

Mas os obstáculos ao acesso não se limitam ao arranjo delineado por Cappelletti e Garth. No caso do Brasil, as grandes dimensões geográficas e as profundas disparidades econômicas são desafios ao acesso à Justiça. Não por acaso, como já dito, a distribuição de demandas concentra-se nos grandes centros e, ainda, em poucos litigantes, como bancos, empresas de telefonia e entidades governamentais (CNJ, 2012, p. 08), que se utilizam da Justiça de forma estratégica, beneficiando-se, inclusive, de sua demora (Galanter, 1974, pp. 95-160).

Outros estudos empíricos confirmam que é preciso ampliar o espectro da análise dos óbices ao acesso. Em sua análise da racionalidade econômica das Cortes, Héctor Fix-Fierro (2003) aponta que a estruturação apropriada do aparato judicial é uma das questões fundamentais da administração judiciária. É que, com o crescimento dos níveis de ajuizamento de demandas, surge a necessidade de estabelecer novos fóruns, recrutar novos juízes e promover uma distribuição razoavelmente uniforme do volume de trabalho (Fix-Fierro, 2003, p. 211) – o que exige gestão e planejamento estratégico, raramente adotados por nossos Tribunais. Estes seriam os óbices, segundo ele, de cunho *político*, relativos à ausência de uma correta organização do sistema de justiça pelos Tribunais. Neste contexto, a distribuição irregular das Comarcas seria um problema sanável, ao menos em tese, pela existência da itinerância nas localidades não atendidas pelo Judiciário.

Uma pesquisa desenvolvida na Inglaterra por Carlin e Howard (1980/1981, p. 423 *apud* Economides, 1999, p. 05) no início da década de 1980 constatou que mesmo as pessoas mais pobres que tinham à disposição a assistência judiciária efetiva não se recorriam do Poder Judiciário para resolver seus conflitos. Avaliou-se que, antes da procura e da contratação do advogado, é preciso haver (i) consciência ou

reconhecimento de que o problema se trata de uma questão jurídica e (ii) vontade de iniciar uma ação judicial para solucioná-lo (Economides, 1999, pp. 23-25). Verificou-se, assim, que obstáculos de natureza psicológica e cultural impedem o acesso à justiça.

Quanto aos aspectos psicológicos, não se pode ignorar o fato de que a mera ideia de ir aos Tribunais atemoriza muitas pessoas (Fix-Fierro, 2003, p. 05). Como se não bastasse, é preciso haver uma predisposição para lutar pelos direitos, e a falta de iniciativa é um dos óbices mais difíceis de serem transpostos, pois resulta da interiorização de valores de inferioridade incutidos na população brasileira. Estudos apontam que, quanto mais baixa a classe econômica de uma pessoa, maior é o seu distanciamento do sistema de justiça – justificado por fatores como insegurança e medo de sofrer represálias até o desconhecimento completo do direito material e/ou da forma de reclamar por ele (Santos, 1997, pp. 168-171).

Também é preciso anotar o “analfabetismo jurídico” de grande parcela da população brasileira. Pesquisa empírica realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro pelo CPDOC/FGV (Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas), intitulada “Lei, justiça e cidadania”, revelou o desconhecimento sobre os direitos civis por parte dos entrevistados, que não sabiam enumerar ao menos três deles. Ao lado desta constatação, a pesquisa apurou que a população marginalizada sente falta da Justiça, mas não se utiliza dela por desconhecimento ou pela ausência de cultura política participativa (Pandolfi, 1999b, pp. 45-58).

No que toca ao Brasil, esse problema é ainda mais grave, pois grande parcela de sua população gravita à margem das prestações estatais. A exclusão social se expressa em indiferença, por parte dos próprios segregados, em relação ao sistema de justiça. Esse afastamento, justificado por séculos de abandono dos “subcidadãos”, compromete a formação da identidade da Nação: não apenas os opressores, mas as próprias pessoas (escravos, pobres, minorias étnicas) tinham e ainda têm uma visão redutora de si mesmas (Villas-Bôas Filho, 2006, pp. 332-342).³

3 Para Jessé de Souza, a baixa auto-estima dos grupos vulnerá-

Assim, a despeito da crescente movimentação processual no Brasil, ainda há muitos cidadãos afastados do Judiciário – por renúncia, desconhecimento do direito ou incapacidade de lutar por ele. O sistema de Justiça não apenas reproduz, mas também acentua, os intensos abismos sociais: os grupos socialmente vulneráveis são, no Brasil, também os grupos *legalmente* fracos e desprivilegiados (Cappelletti & Garth, 1981, p. 03).

Com base neste referencial teórico, delineei a metodologia da pesquisa e suas principais questões, limitando-me, neste primeiro momento, a eleger os principais óbices ao acesso (territorial, econômico, processual e psicológico-cultural) e a potencialidade dos programas de itinerância para suplantá-los.

Em reflexões posteriores, passei a avaliar o papel da Justiça Itinerante num contexto mais amplo, qual seja, no sistema de Justiça brasileiro, que tem experimentado profundas mudanças, com destaque para a alteração no papel do Poder Judiciário e, mais especificamente, dos magistrados, agora ativos e atentos às demandas sociais por inclusão e justiça. É legítimo que o Judiciário adote esta postura? É desejável? Por que o Judiciário tomou para si estes papéis? Trata-se mesmo de uma mudança institucional ou apenas de um movimento isolado, decorrente da ação individual de alguns poucos magistrados com perfil diferenciado?

Os textos de Faria (1992), Veronese (2007), Sinhoretto (2007) e Foley (2010) foram de grande utilidade, sobretudo os três últimos, por também tratarem de institutos que, a exemplo da Justiça Itinerante, tentam aproximar a Justiça da população, tornando-a menos burocratizada: Justiça comunitária, balcões de direitos, casas de cidadania e CICs (Centros Integrados de Cidadania).

veis tem raízes mais profundas que o simples abandono. Segundo o autor, a justificativa para este conformismo e para a criação da “subcidadania” são as relações “somasoquistas” travadas entre opressores e oprimidos. Numa interessante e bem tecida crítica à Freyre, o autor destaca a *violência* (escravidão, extermínio das populações indígenas) como um elemento central nas relações entre opressores e oprimidos, sendo a força motriz para a perpetuação e reprodução, a um só tempo, do poderio dos dominadores e da baixa auto-estima dos grupos dominados (Souza, 2003, p. 106).

Nesta fase do estudo, eu também precisava encontrar referências que me ajudassem a questionar o próprio modelo de Justiça Itinerante – e a teoria processual, ortodoxa e estritamente tecnicista, não foi capaz de fornecer subsídios para reflexão. É legítimo que o Judiciário se desloque para atender comunidades isoladas, que apresentam suas próprias regras para solucionar seus conflitos? Para responder a esta questão, a perspectiva antropológica forneceu subsídios interessantes. Em apertada síntese, a doutrina aponta que a aplicação do direito genérico em comunidades remotas pode causar severos danos, minando estruturas hierárquicas e afetando normas culturais tradicionais (Watson, 2015, p. 05; Economides, Ferraz & Timoshanko, *no prelo*) e é preciso avaliar se este é ou pode vir a ser um efeito colateral dos programas de itinerância.

As discussões sobre pluralismo jurídico também nortearam esta fase analítica do estudo. Com efeito, o reconhecimento da existência de mais de um sistema de controle social ou “direito”, sem que haja dependência ou subserviência entre eles (Freeman, 2008, p. 1093; Chantrill, 1998, p. 28; Pimentel, 2010, p. 33; Griffiths, 1986, p. 38, Economides, Ferraz & Timoshanko, *no prelo*) é tema central na reflexão sobre um programa que acessa comunidades isoladas. No Brasil, como é cediço, existem alguns movimentos que defendem o pluralismo jurídico, como “o direito achado na rua”, da Universidade de Brasília e os Juízes para a Democracia. Nos anos 1970, Boaventura Sousa Santos (1973; 1977; 2014) reconheceu a existência de um direito local, costumeiro, diferente do direito geral, resultante de organização social de moradores de uma favela do Rio de Janeiro desde 1930. A doutrina destaca, como um importante benefício do pluralismo jurídico, a promoção da autonomia e da autodeterminação. De outra sorte, não se pode ignorar seus reveses: a possibilidade de criar a percepção de um tratamento preferencial ou, por outra, de um grupo marginalizado.⁴ Ainda no tocante ao pluralismo, a doutrina alerta para o risco de distorções no direito costumeiro quando interpretado por pessoas ou instituições que lhe são estranhas (Pimentel 2010,

⁴ Esta discussão não é nova: aparece desde a criação dos Juizados Especiais Cíveis, quando se refletia acerca da possível criação de uma “Justiça de segunda classe” (Carneiro, 1998).

p. 35; Economides, Ferraz & Timoshanko, *no prelo*).

Este breve esboço bibliográfico evidencia a necessidade de se buscar amparo interdisciplinar na realização de pesquisas empíricas, já que a doutrina jurídica, em sua maioria, está calcada na reprodução legislativa e não fornece elementos suficientes para orientar as questões mais complexas que decorrem de estudos desta natureza.

4 Antecedentes da pesquisa

Meu primeiro contato com o projeto de Justiça Itinerante do Amapá deu-se na realização dos trabalhos de campo de outra pesquisa, sobre os Juizados Especiais Cíveis (CEBEPEJ e Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, 2006). Na minha visita ao Bailique, em junho de 2005, encontrei uma comunidade extremamente carente, com vilarejos precariamente estruturados: casas muito simples, algumas sem móveis ou até mesmo paredes, famílias numerosas e ausência de serviços essenciais, como energia elétrica, saneamento básico, assistência médica e policiamento.

Seis anos depois, em agosto de 2011, usei parte da verba do Prêmio Nacional de Estatísticas Judiciais, concedido a mim pelo Conselho Nacional de Justiça, para retornar ao Bailique, desta vez para desenhar um projeto de pesquisa sobre a Justiça Itinerante no Brasil.

À primeira vista, a transformação do Bailique era surpreendente, sobretudo na principal comunidade, a Vila Progresso, que passou a fazer jus ao nome: pontes e píer cimentados, posto de saúde, telefone público, agência dos correios, inúmeras lojas de roupas, farmácia, açougue, loja de móveis, grande mercado de alimentos e eletrodomésticos e até terminal bancário (Caixa Econômica Federal). Além disso, foi instituída a linha diária de barco a Macapá – embora o preço da passagem, de R\$ 35,00 por trecho, ainda seja proibitivo para a maioria dos habitantes do arquipélago.

Constatando a impressionante evolução pela qual

passara a Vila Progresso, surgiram as primeiras questões atinentes à pesquisa: a Justiça Itinerante é capaz de superar os obstáculos ao acesso à Justiça, ajudando a democratizá-la? O projeto é apto, também, a promover o desenvolvimento econômico das localidades atendidas? Por outro lado, há impactos negativos gerados pela Justiça Itinerante?

Além disso, ocorreram as primeiras dúvidas metodológicas: como avaliar as potencialidades da Justiça Itinerante? Qual a metodologia mais apropriada para fazê-lo? Como aferir as mudanças experimentadas pela população atendida pelo programa? Seria necessário quantificá-las ou apenas qualificá-las?

Orientada por estas questões, elaborei o projeto “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil” e, por intermédio da PUC-Rio, instituição à qual sou vinculada, submeti sua candidatura na Chamada Pública IPEA ProRedes n. 001/2011, órgão que financiou e apoiou a realização da pesquisa.

5 O percurso metodológico

A pesquisa adotou, estrategicamente, a combinação de metodologia quantitativa e qualitativa, tentando se beneficiar, ao máximo, das vantagens de cada uma delas. Se o universo de informações obtidas junto aos Tribunais viabilizou generalizações acerca da Justiça Itinerante (JI), os estudos de caso permitiram explorar um objeto desconhecido e verificar alguns mecanismos causais (Oliveira, 2015).

O desenho metodológico da pesquisa passou por duas etapas: *fase preparatória*, que englobou o levantamento da bibliografia e dos dados existentes, além da pesquisa exploratória de campo e a *fase de desenho metodológico* propriamente dita. A execução completa da pesquisa, por seu turno, também englobou a *fase de preparação da equipe e coleta de dados* e a *fase de finalização*. O estudo levou dois anos para ser concluído (2012-2014), e o relatório técnico foi lançado no ano seguinte (Ipea, 2015).

Tabela 1 – Pesquisa JI – principais fases

FASE 0	FASE PREPARATÓRIA	Levantamento bibliográfico Levantamento dos dados existentes acerca dos programas de JI Pesquisa exploratória de campo Montagem da equipe (instituições parceiras)
FASE 1	DESENHO METODOLÓGICO	Delineamento das primeiras questões e dados a serem coletados Desenho metodológico Elaboração dos instrumentos de campo (questionários)
FASE 2	PREPARAÇÃO DA EQUIPE E COLETA DE DADOS	Formação e capacitação da equipe Envio dos questionários eletrônicos aos Tribunais de Justiça estaduais Levantamento na internet Pesquisa de campo (qualitativa)
FASE 3	FINALIZAÇÃO	Discussão coletiva dos dados coletados em campo Padronização dos relatórios regionais Produção do relatório final

FASE 0 – Fase preparatória

Esta fase da pesquisa foi realizada durante a elaboração do projeto para submissão ao órgão de fomento (IPEA) e envolveu um levantamento bibliográfico preliminar e uma busca prévia dos dados disponibilizados nos sites dos Tribunais.

Excepcionalmente, por exigência do edital, que previa a nomeação das instituições integrantes da equipe no momento da submissão, tive que compor a equipe nesta fase preparatória. Via de regra, esta é uma tarefa problemática, em virtude da falta de profissionais com capacitação para realizar PED, mas a cada pesquisa que realizo (coordeno pesquisas empíricas desde 2004), sinto que esta dificuldade se reduz. Também não tive problemas na formação do time neste caso específico, já que, por conta da realização de pesquisas anteriores de âmbito nacional, eu tinha contatos em diversas instituições ao longo do país.

Minha principal dificuldade foi envolver no estudo alguns pesquisadores com pouca ou nenhuma experiência em PED. Este problema foi superado com treinamento e qualificação da equipe concomitantemente à realização da pesquisa.

Quanto ao levantamento bibliográfico, sua descrição detalhada encontra-se no item 3, supra.

Por sua vez, a coleta de dados existentes nos sites dos Tribunais foi dividida por região e realizada, sem maiores dificuldades, pelos pesquisadores de cada uma das instituições parceiras.

Após a aprovação do projeto pelo programa IPEA Pro-Redes, realizei uma pesquisa exploratória de campo (na comunidade da Rocinha, que eu sabia, de antemão, que não integraria a pesquisa por contar com uma localização privilegiada), para ganhar mais familiaridade com o objeto do estudo e começar a delinear as principais questões da pesquisa.

Em todas as pesquisas empíricas que coordenei, uma das maiores dificuldades sempre foi conseguir conciliar os objetivos desejados aos apertados orçamento e cronograma. Com a Justiça Itinerante, não foi diferente. Embora a Constituição determine a instalação de programas de itinerância em todos os Tribunais estaduais, federais e trabalhistas, não tínhamos disponibilidade financeira, temporal ou humana para investigar as três esferas. Por isso, o estudo limitou-se ao funcionamento da Justiça Itinerante em apenas uma delas: a estadual.

Por seu turno, a escolha pelo âmbito estadual justificou-se pela maior incidência de programas de itinerância, conforme constatado em levantamento preliminar nos sites dos Tribunais estaduais, federais e

trabalhistas. Corroborando nossa busca, pesquisa do IPEA apurou uma baixíssima incidência de itinerância na Justiça Federal, onde, a despeito do preceito constitucional, apenas 3,5% dos Juizados possuem algum tipo de programa periódico de Justiça Itinerante (Ipea, 2012, p. 47).

De outra sorte, destaco que, apesar das restrições orçamentárias, o modelo de pesquisa em rede formada por pesquisadores de instituições estrategicamente localizadas em diversas regiões possibilitou que o estudo abrangesse todo o território nacional.

Com efeito, um objetivo indireto da pesquisa era justamente criar uma rede de pesquisas ao longo do país, mediante a capacitação de pesquisadores de diversas áreas (Direito, Antropologia e Ciência Política), localidades (Amapá, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe) e instituições (AJURIS, ITP, PUC-Rio, UNIFAP, além do próprio Ipea).

Além da economia de recursos financeiros e a possibilidade de apresentar os programas de itinerância por grupos mais familiarizados com as particularidades regionais, a pesquisa em rede traz vantagens adicionais: (i) reduz consideravelmente as despesas de viagem para a realização dos trabalhos de campo, (ii) diminui a duração dos trabalhos de campo, que podem ser realizados concomitantemente e (iii) propicia a formação e a capacitação de pesquisadores ao longo de todo o país. De outra sorte, ficou evidente a importância da coordenação manter contato constante com os pesquisadores, para evitar o risco de desarticular o grupo e os trabalhos. Para promover esta interação, além dos e-mails e reuniões via Skype com os pesquisadores locais, desenvolvi três oficinas de capacitação, treinamento e intercâmbio de informações, descritas abaixo (Fase 2).

FASE 1 – Desenho metodológico

Por ser um objeto praticamente desconhecido e parcamente documentado, o objetivo principal da pesquisa era *mapear* os programas de Justiça Itinerante estadual em todo o país, apontando os projetos existentes e suas respectivas modalidades e tentando delinear, ao máximo, o seu perfil. Para tanto, a abordagem metodológica mais adequada seria a quantitativa, adotando como técnica o questionário autoaplicado e a coleta de dados nos sítios institucionais das Cortes de Justiça.

Contudo, além do mapeamento dos programas de Justiça Itinerante estadual em funcionamento no país, eu desejava também conhecer um pouco mais sobre o *funcionamento* da Justiça Itinerante e avaliar sua *potencialidade* na promoção do acesso à Justiça por grupos em desvantagem socioeconômica. Neste caso, adotei a abordagem predominantemente qualitativa, com a realização de estudos de casos em dez estados diversos, combinando observação não participante e entrevistas com operadores e usuários do programa, conforme apresentado na tabela 02. No tocante aos usuários do programa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, sem prejuízo de conversas informais. Também foi avaliada a dinâmica dos atendimentos realizados pela Defensoria e, ainda, das audiências de conciliação e instrução. Na medida do possível, procurou-se ouvir a apreciação de membros da equipe de atendimento sobre o programa (juízes, defensores públicos, promotores de justiça, funcionários da defensoria e do tribunal, oficiais de justiça e outros funcionários destacados, como, adidos da PM, motoristas, etc). Também coletamos alguns dados quantitativos específicos acerca do programa visitado, como natureza da demanda, perfil dos usuários e formas de solução dos conflitos.

Tabela 2 – Metodologia da pesquisa

ABORDAGEM	OBJETIVOS/RESULTADOS	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS
QUANTITATIVA	Mapeamento da Justiça Itinerante no Brasil	Questionários autoaplicados (Tribunais de Justiça estaduais) Pesquisas na internet
QUALITATIVA (pre-dominantemente) + QUANTITATIVA	Estudos de casos particulares (10 estados)	Levantamento de dados quantitativos sobre o programa Observação não participante Entrevistas abertas com coordenadores do projeto e operadores do sistema (juízes, promotores, defensores, servidores, conciliadores) (3) Entrevistas semiestruturadas/conversas informais com usuários

Uma vez definida a metodologia da pesquisa, surgiu a necessidade de detalhar os dados a serem coletados e as questões a serem inseridas nos questionários. Aliando o suporte bibliográfico às informações colhidas em minhas visitas prévias ao Bailique e à

pesquisa exploratória no programa de Justiça Itinerante da Rocinha, delineei uma primeira listagem, detalhada na tabela 3, a seguir, que também justifica tais escolhas:

Tabela 3 – Listagem inicial de coleta de informações quantitativas

Dado coletado	Justificativa
Existência e breve histórico do projeto de itinerância – se não houver a instalação, investigar as razões	Mapear os programas de JI instalados ao longo do país Nos casos negativos, tentar apontar os principais óbices à implementação do projeto
Posição hierárquica do projeto dentro do Tribunal de Justiça	Este dado revela a importância do programa de JI dentro do Tribunal. Em alguns Tribunais, por exemplo, está atrelado à Presidência, enquanto em outros responde a um servidor do Juizado Especial
Modalidade(s) existente(s) e periodicidade	A modalidade também é um dado importante para compor o mapeamento dos programas no país A periodicidade revela a consistência do programa
Competência por matéria e territorial	Aferir a competência da JI é um dado importante para o mapeamento Pode também orientar reflexões acerca dos serviços oferecidos às populações marginalizadas (são suficientes? São adequados?)
Abrangência do programa, perfil das áreas alcançadas pelo projeto e critérios adotados para selecioná-las	Verificar se as comunidades atendidas se enquadram no público-alvo do programa (são, de fato, as mais carentes/isoladas/localizadas em áreas rurais ou de menor adensamento populacional?) Este dado também pode auxiliar na avaliação da potencialidade da JI para suplantar óbices de cunho econômico, geográfico e psicológico-cultural
Número de pessoas atendidas	Expressa o alcance do programa (deve ser analisado em conjunto aos dados globais de cada Tribunal) Este dado também pode auxiliar na avaliação da potencialidade da JI para suplantar óbices de cunho econômico, geográfico e psicológico-cultural
Custos e gestão do projeto	Avaliar a participação do projeto no orçamento global do Tribunal e, conseqüentemente, a importância e apoio fornecido ao programa
Existência de Vara Especializada da Justiça Itinerante	Revela a importância da JI no Tribunal e seu grau de organização e institucionalização

Disponibilização de serviços agregados, como serviços médicos, odontológicos, emissão de documentos, programas de vacinação, etc.	Muitos dos programas de JI disponibilizam este tipo de serviço, bastante procurado pela população. Este dado vai fornecer subsídios para a discussão acerca do novo papel do Judiciário e suas incursões no campo do assistencialismo (é legítimo? É desejável?)
O programa conta com estrutura mínima de atendimento (cadeiras, banheiro, água, abrigo)? Há acessibilidade?	Avaliar o conforto dos usuários e a acessibilidade para os portadores de necessidades especiais
Disponibilização de informações sobre a Justiça Itinerante e o calendário de atividades no sítio eletrônico da instituição	Preocupação com a informação aos usuários Indica a previsibilidade e consistência do programa

Por fim, no detalhamento da fase qualitativa do estudo, eu precisava destacar elementos que respondessem à pergunta-síntese: *a Justiça Itinerante é capaz de auxiliar na promoção do acesso à Justiça, na medida em que suplanta os seus obstáculos territoriais,*

econômicos, processuais e psicológico-culturais? Para viabilizar sua resposta, listei os dados que poderiam responder esta indagação e delineei a metodologia de coleta correspondente, listada na tabela 4, abaixo:

Tabela 4 – Listagem inicial de coleta de informações qualitativas

Obstáculo	Metodologia	Dado coletado
Territorial	Levantamento de dados	Alcance e localização do programa Perfil do público atendido
	Entrevista com usuários	Experiência prévia com a Justiça Dificuldades de deslocamento até a Justiça
Econômico	Levantamento de dados	Alcance e localização do programa Perfil do público atendido Existência de Defensoria Pública ou advogado dativo
	Entrevista com usuários	Experiência prévia com a Justiça Dificuldades de deslocamento até a Justiça Dificuldades com contratação de advogado Dificuldades para arcar com custas/andamento processual
Processual	Observação da dinâmica da JI e de audiências	Dinâmica da JI e sua diferenciação em relação ao processo tradicional (linguagem mais simples, procedimentos menos burocráticos, soluções conciliatórias, entre outros)
	Entrevistas com operadores do sistema	Funcionamento, estrutura, principais dificuldades Adaptação dos procedimentos à natureza das demandas e perfil dos usuários
	Entrevistas com usuários	Conhecimento dos direitos Compreensão dos procedimentos Experiência na JI (e na Justiça tradicional, se houver, comparar) Avaliação da JI
Psicológico-cultural	Observação da dinâmica da JI e de audiências	Dinâmica da JI e sua diferenciação em relação ao processo tradicional (linguagem mais simples, procedimentos menos burocráticos, soluções conciliatórias, peculiaridades procedimentais, entre outros) Experiência na JI (e na Justiça tradicional, se houver, comparar)
	Entrevistas com operadores do sistema	Adaptação dos procedimentos à natureza das demandas e perfil dos usuários
	Entrevistas com usuários	Conhecimento dos direitos e compreensão dos procedimentos Experiência na JI (e na Justiça tradicional, se houver, comparar)

FASE 2 – Preparação da equipe e coleta de dados

Com base neste esquema inicial, foram esboçados e discutidos os instrumentos de coleta de dados. Alguns eram destinados aos Tribunais, que deveriam preencher as informações solicitadas diretamente em um *link* eletrônico disponibilizado pelo Ipea. Estes questionários solicitavam dados quantitativos específicos acerca dos programas, tais como perfil e evolução das demandas; tempo de resolução do conflito; forma de solução do conflito (acordo, sentença, cumprimento espontâneo, etc.); estrutura material e humana; orçamento destinado aos programas de JI; breve histórico; periodicidade; órgão/setor responsável pelo programa; etc. Cada coordenador controlava o envio de dados de sua respectiva região, mas, em muitos casos, tive que interceder diretamente na tentativa de obter informações.

Pesquisas na internet também permitiram, no caso dos Tribunais que não responderam ao questionário, apresentar um perfil mínimo do funcionamento da Justiça itinerante, ou, ainda, para confirmar sua inexistência. Quanto aos Tribunais que forneceram

informações, a pesquisa na rede também foi útil para a complementação/conferência dos dados.

Os demais formulários eram destinados aos pesquisadores em seus trabalhos de campo e solicitavam dados como caracterização do programa; descrição detalhada de uma jornada; composição da equipe; serviços prestados à população; existência de defensoria pública; descrição de audiências; acessibilidade; estrutura física; etc..

Os esboços iniciais dos formulários foram apresentados conjuntamente à equipe em uma oficina de trabalho. Nesta oficina, os pesquisadores visitaram um programa de Justiça Itinerante para testar o questionário e detectar eventuais inconsistências. Além do teste dos questionários, esta atividade também serviu para treinamento *in loco* dos pesquisadores.

Para capacitar a equipe, realizei três oficinas de trabalho e treinamento, nas quais se privilegiou, sempre que possível, a discussão e a construção coletiva, de acordo com o seguinte cronograma:

Tabela 5 – Metodologia de capacitação da equipe

Oficina	Atividades
1ª oficina	Apresentação do levantamento preliminar de cada uma das regiões (<i>internet</i>) Definição dos Tribunais eleitos para realização do estudo de caso
2ª oficina	Apresentação do desenho metodológico aos pesquisadores Revisão final dos modelos de instrumento de coleta Orientações sobre coleta de campo e preenchimento dos formulários Realização de uma visita de campo conjunta, com a aplicação individual dos formulários, com posterior discussão coletiva
3ª oficina	Apresentação dos resultados parciais por todos os pesquisadores Definição conjunta do modelo padronizado de relatório Discussão coletiva das principais questões da pesquisa

Embora a parte qualitativa da pesquisa tratasse de estudos de caso, com finalidades meramente exploratórias e sem a intenção de generalizar seus resultados, achei importante delinear algumas diretrizes para a seleção dos programas pesquisados (Ipea, 2015, p. 09):

1. *Representatividade dos modelos de Justiça Itinerante*: todos os modelos de itinerância detectados na pesquisa prévia foram contemplados na amostra (terrestre, fluvial, Juizados itinerantes,

Justiça de Trânsito, etc.). O objetivo era avaliar o funcionamento das diversas modalidades de itinerância. De antemão, foram excluídos projetos de cunho criminal, além de iniciativas como “juizado do torcedor” e “juizado do folião”, por seu caráter eventual. Também foram excluídos programas de descentralização da Justiça (exceto no caso do Rio Grande do Sul, eleito justamente para compor o modelo de capilarização da Justiça, antagônico à itinerância);

2. *Experiências bem estruturadas de itinerância/com*

alto grau de institucionalização: a opção se justificava pela intenção de ampliar, ao máximo, o objeto de estudo e suas potencialidades. Ademais, para facilitar a execução dos trabalhos de campo, foram afastados os programas que apresentavam dados inconsistentes ou que não disponibilizavam informações atualizadas em seus *websites*, sobretudo no tocante ao seu cronograma de atividades;

3. *Representatividade regional*: elegeu-se, ao menos, um estado de cada região para a realização do estudo de caso, para permitir a compreensão do impacto da Justiça itinerante nos diversos contextos socioeconômicos do país.

Ainda, por solicitação do IPEA, foram selecionados todos os estados que compunham a amostra da pesquisa sobre os Juizados Especiais Cíveis (CNJ/IPEA) – Amapá, Rio de Janeiro e Ceará –, para viabili-

zar uma complementação entre os dois estudos. Por fim, como já mencionado, justamente por não contar com um programa de itinerância, mas um “contra-modelo” consistente na descentralização dos serviços de Justiça, elegeu-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Por se tratar de um estudo de caso, sem a intenção de se tecer qualquer generalização acerca dos resultados, nos estados com mais de uma modalidade de itinerância ou que atendem a mais de uma localidade, dei autonomia aos pesquisadores regionais para que elessem os projetos a serem visitados. A orientação foi a de observar os critérios elencados acima, e ainda, buscar, se possível, informações mais apuradas nas entrevistas com os coordenadores regionais do projeto para auxiliá-los na escolha. A listagem dos Tribunais eleitos para integrar o estudo de caso é apresentada individualmente na tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Amostra – dez estados selecionados para os estudos de caso

Região	Estado	Critério/Justificativa	Instituição responsável
Sul	Rio Grande do Sul	“Anti-modelo” – descentralização	Escola da Magistratura da AJURIS
Sudeste	São Paulo Rio de Janeiro	Programas bem estruturados	PUC-Rio
Norte	Amapá Rondônia Roraima	Programas bem estruturados Existência da Vara da JI (RR) Modalidade fluvial (AP, RO, RR) Programa no interior (RR)	UNIFAP
Nordeste	Ceará Sergipe Piauí (em substituição ao Rio Grande do Norte)	Programas bem estruturados Modalidade de trânsito (SE e CE) Programa no interior (PI)	ITP
Centro-Oeste	Distrito Federal	Programa bem estruturado Existência da Vara da JI	ITP/IPEA

FASE 3 – Finalização

Como coordenadora nacional da pesquisa, enfrentei uma grande dificuldade para agregar, sistematizar e padronizar a forma de apresentação dos dados coletados pelas diferentes instituições. Afinal, eu possuía dados descritivos sobre programas de itinerância de todos os 27 Tribunais de Justiça estaduais e, ainda, estudos de caso sobre dez programas diferentes, localizados nas cinco regiões geográficas do país. O desafio foi desenvolver um modelo-padrão de relatório, que permitisse uniformizar as informações sobre a pesqui-

sa itinerante e que, ainda, conseguisse abarcar a diversidade existente entre os diversos programas e suas particularidades.

Previamente, defini que os relatórios seriam produzidos por estado, sendo divididos em duas seções: (i) caracterização do estado e de sua população (dados do IBGE), bem como breve perfil do respectivo Tribunal de Justiça (dados do relatório Justiça em números) e (ii) caracterização do programa de itinerância.

Em seguida, após ler minuciosamente todo o material

preliminar produzido pelos pesquisadores regionais, orientada pelo referencial teórico (obstáculos ao acesso à Justiça) e pelos objetivos da pesquisa, elegi cinco critérios que poderiam refletir a qualidade dos diversos projetos de itinerância, a saber:

1. BREVE PERFIL: nome do projeto, modalidades existentes (terrestre, fluvial, aérea), veículos disponibilizados, localidades atendidas, existência de itinerário fixo e sua periodicidade.
2. INSTITUCIONALIZAÇÃO: ano de criação, órgão ao qual o programa está vinculado no Tribunal; informações disponibilizadas no site do Tribunal; forma de divulgação do programa e antecedência; orçamento destinado à Justiça Itinerante; equipe disponibilizada (exclusiva e compartilhada), existência de vara especializada da Justiça Itinerante e forma de sistematização dos dados acerca do programa.
3. ABRANGÊNCIA: Abrangência geográfica (capital/interior/comarcas atendidas); competência por matéria; competência territorial; outras restrições.
4. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA: modalidades, serviços prestados, instituições envolvidas, responsável pelo atendimento/orientação inicial e alternativas à assistência judiciária.
5. ADEQUAÇÃO: primeiro atendimento (linguagem acessível/orientação satisfatória e adequada ao público-alvo da Justiça Itinerante); existência de cartório específico para a Justiça Itinerante; existência de programas de conciliação/mediação/meios alternativos de solução de conflitos; diferença entre os procedimentos e tramitação processual em relação ao juízo comum; detecção de formas de flexibilização procedimental e simplificação dos ritos.

Estes critérios foram discutidos com a equipe e refinados em um encontro coletivo, certificando, portanto, que seriam aptos a abarcar todos os possíveis elementos detectados nas diversas regiões do país. O relatório de cada estado possuía, ao final, uma ficha para checagem rápida do projeto, com um resumo dos cinco critérios dispostos em uma tabela que facilitava a visualização e a comparação e, em seguida, eram detalhados de acordo com as peculiaridades locais.

6 Principais achados

A finalidade deste artigo não é apresentar ou discutir os resultados da pesquisa,⁵ mas abordar sua metodologia. Deste modo, esta seção apenas apresenta, de maneira extremamente sucinta, os principais achados do estudo.

Como já registrado, os objetivos da pesquisa eram: (1) mapear os programas de Justiça Itinerante dos Tribunais de Justiça estaduais do país (pesquisa quantitativa); (2) avaliar a potencialidade da Justiça Itinerante na promoção do acesso à Justiça (pesquisa qualitativa).

No aspecto quantitativo, a pesquisa cumpriu seu objetivo, tendo detectado quatro modelos diversos de itinerância: terrestre (ônibus), terrestre (vans de trânsito); fluvial (barcos), aérea (avião) e mapeado todos os programas instalados no âmbito da Justiça Estadual. Também foram encontrados programas de descentralização dos serviços de Justiça, como “balcão de Direitos”, ou deslocamento de equipes, como o “Justiça no bairro”. A tabela abaixo apresenta todos os programas de Justiça Itinerante estaduais detectados pela pesquisa:

Tabela 07 – Modalidades de Justiça Itinerante/Justiça Estadual – Brasil

Modalidade	Características	Estados
Terrestre/ônibus (15)	Ônibus adaptados circulam em regiões pobres, rurais e/ou distantes dos grandes centros	Acre, Amapá, Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e São Paulo
Terrestre/van (4)	Vans adaptadas atendem exclusivamente conflitos decorrentes de acidentes de trânsito sem vítima	Ceará, Paraná, Sergipe e Tocantins

5 A respeito desse tema, vide Ferraz (2016).

Fluvial/barco (4)	Barcos adaptados atendem populações isoladas, inclusive aldeias indígenas e comunidades ribeirinhas	Amapá, Pará, Rondônia e Roraima
Aérea/avião (1)	O avião serve para transportar equipes a locais ermos do estado	Pará
Descentralização da Justiça (6)	Não há veículos: a Justiça é descentralizada (Casas de Cidadania, Balcão de Direitos) ou há deslocamento da equipe (Justiça no Bairro, Justiça Comunitária)	Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
Sem programas (5)	Estados que não contam com programas ativos	Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Paraíba

Fonte: *Elaboração própria (com base em Ipea, 2014).*

Com exceção de apenas cinco (Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Paraíba), todos os demais estados contam com programas de JI ou similares. Os Tribunais do Amapá, Bahia, Pará, Paraná, Rondônia e Roraima possuem mais de uma modalidade de itinerância, tentando maximizar seus resultados.

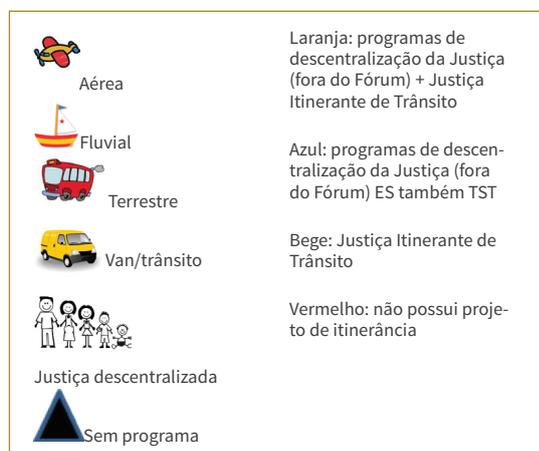
A falta de rigidez na previsão legislativa, positiva em meu entender, permite que os programas se adaptem às peculiaridades regionais: não por acaso, todas as modalidades de JI fluvial encontram-se na região norte, onde se localizam as principais baías hidrográficas do país (Amapá, Pará, Rondônia e Roraima). No caso do Pará, que possui grandes vazios demográficos, a equipe também localizou um avião que transporta equipes aos locais mais ermos. No Rio Grande do Sul, a inexistência do modelo de itinerância é justificada pelo próprio tamanho diminuto do estado, além da existência de programas de descentralização da Justiça e da satisfatória capilaridade das comarcas. A competência também varia de acordo com o perfil da localidade atendida: em São Paulo, por exemplo, ônibus da Justiça Itinerante estacio-

nados em grandes centros comerciais ou shopping centers conciliam demandas relativas a consumo. O mapa 1, a seguir, permite visualizar estas diferenças.

No tocante aos aspectos qualitativos, por se tratar de estudos de caso com inúmeras peculiaridades, não se pode tecer conclusões generalizantes. Contudo, os dados levantados permitem afirmar que, ao se deslocar até as populações marginalizadas, a Justiça Itinerante é capaz de suplantar obstáculos territoriais, financeiros e até psicológicos e culturais ao acesso.

Quanto aos obstáculos territoriais e financeiros, os usuários do programa entrevistados revelaram, em sua maioria, que, se não fosse pela JI, jamais recorreriam à Justiça, por uma série de motivos, como a impossibilidade de arcar com os custos de deslocamento até a Justiça; por desconhecer seus direitos ou o local onde podem ser reclamados; ou por não ter como arcar com os custos de advogado (os programas de JI contam, em sua grande maioria, com defensores públicos, responsáveis também pelo primeiro atendimento e orientações prévias) e/ou com as despesas processuais.

Mapa 01. Modalidades de itinerância – Tribunais de Justiça estaduais



Fonte: *Elaboração própria, a partir de Ipea, 2014.*

Surpreendentemente, as entrevistas também revelaram que os programas periódicos e consistentes de JI são capazes de alterar a mentalidade da população, que passa – paulatinamente – a conhecer os seus direitos e se mostra disposta a reclamar por eles. Os dados quantitativos corroboram esta assertiva, pois a movimentação processual nos programas de JI é sempre crescente.⁶

Contudo, o ponto mais sensível do programa parece residir na sua incapacidade de fornecer uma resposta institucional adequada ao perfil da população e das demandas. Com efeito, a principal solução disponibilizada pela JI – a despeito do perfil das demandas e dos usuários – é o processo tradicional, excessivamente formal e inadequado às localidades assistidas.⁷ Embora os operadores do sistema tenham declarado que utilizam uma linguagem “mais acessível” para atender os usuários, nossa equipe verificou que o público, via de regra, não compreendia bem os procedimentos e apenas era “conduzido de um setor para o outro”.

Em suma, a Justiça Itinerante é uma política bastante efetiva para suplantiar os óbices territoriais, financeiros e psicológico-culturais da população, sendo apta a atingir a população que gravita às margens do sistema de Justiça. Contudo, a forma de solução de conflitos ofertada, eminentemente processual, é inadequada e precisa ser revista, de modo a se adequar ao perfil das demandas e do público atendido.

7 Desafios e limitações

A primeira dificuldade encontrada tange ao próprio objeto: a Justiça Itinerante é praticamente desconhecida, originada de iniciativas práticas isoladas de alguns juízes que, posteriormente, se alastraram pelo país. Deste modo, foi preciso produzir um mapeamento prévio para suprir a falta de informações acerca dos programas de itinerância. Além de ser um material, por si só, extremamente rico, o mapa das experiências de Justiça Itinerante no país serviu de base para a eleição

dos Tribunais que integraram a pesquisa qualitativa.

No tocante à metodologia propriamente dita, os mecanismos de coleta e a padronização das informações *qualitativas* foram, certamente, os maiores desafios. O principal dilema consistiu na eleição de um relatório aberto – que permitiria ao pesquisador (pouco experiente) anotar os aspectos relevantes de acordo com sua percepção – ou fechado – que permitiria padronizar as informações e garantiria que os mesmos critérios seriam avaliados por todos, mas acabaria engessando sua leitura. Num contexto ideal, acredito que a melhor opção teria sido produzir um relatório completamente aberto, que permitisse ao pesquisador filtrar os pontos que ele considerasse importantes para responder às indagações do estudo.

Contudo, como parte da equipe não tinha experiência com pesquisa empírica, tive que optar por uma solução intermediária (questionários semiestruturados). Infelizmente, neste caso, a metodologia foi definida por influência dos limites materiais da pesquisa. Mas eu tinha conhecimento dos problemas enfrentados pelo IPEA ao tentar, em pesquisa anterior, atribuir a pesquisadores inexperientes a tarefa de produzir um relato etnográfico “aberto” acerca do funcionamento das Cortes. Este episódio revela uma das fragilidades da pesquisa empírica em Direito no Brasil: a falta de pesquisadores qualificados para desenvolvê-la. Por isso, esta pesquisa tinha também por objetivo capacitar pesquisadores – e, em minha análise, este objetivo foi cumprido de forma bastante satisfatória. De outra sorte, o conhecimento das dificuldades experimentadas pelo Ipea trouxe benefícios para a execução do estudo – o que evidencia a importância de se realizar fóruns de discussão para troca de experiências entre pesquisadores.

No tocante à execução propriamente dita, a primeira dificuldade encontrada – e que não é exclusividade desta pesquisa – tange à falta de produção de dados por parte dos Tribunais. Embora tenham sido enviados ofícios e firmado contatos com todas as Cortes estaduais do país, várias delas não enviaram nenhuma informação sobre seus programas de itinerância. Mesmo no caso dos estados que disponibilizaram dados sobre seus projetos, houve muitas respostas incompletas ou contraditórias.

6 Por seu turno, o perfil das demandas varia de acordo com as localidades e, dentro de uma mesma localidade, varia ao longo do tempo (Ferraz, 2016).

7 Os estados de Rondônia e Roraima são exceções: na Justiça Fluvial, apenas são disponibilizadas soluções conciliatórias, o que também não é plenamente satisfatório.

Também enfrentamos dificuldades na ausência de registros das atividades de itinerância; falta de confiabilidade e impossibilidade de controle da forma de produção dos (poucos) dados produzidos pelos Tribunais; ausência de um corpo qualificado de pesquisadores (o que exigiu, como visto, sua capacitação concomitante à realização da pesquisa); limitações na verba e tempo de execução do projeto.

É preciso anotar, ainda, que, por não ter sido possível padronizar e controlar a forma de coleta dos dados e o preenchimento dos formulários eletrônicos pelos Tribunais, as informações coletadas merecem ser analisadas com cautela, não sendo aptas a fundamentar comparações peremptórias entre os diversos programas.

Para complementar as diversas lacunas existentes, muitas informações apresentadas no relatório foram coletadas na internet, privilegiando-se os *sites* institucionais dos Tribunais de Justiça estaduais. Contudo, ao longo da pesquisa, não foram raros os casos em que se constatou ter havido mudança nas informações disponibilizadas na rede. Também se aferiu diferença entre alguns dados divulgados na internet e fornecidos pelo Tribunal, o que foi esclarecido, sempre que possível, junto às Cortes responsáveis.

Restrições orçamentárias, falta de previsibilidade (como corte de bolsas *durante* a realização dos trabalhos) e a excessiva burocracia que rege os procedimentos governamentais de prestação de contas também precisam ser elencados entre os principais obstáculos à pesquisa empírica no Brasil.

Quanto aos trabalhos de campo, merece destaque a questão dos usuários. O conjunto de informações coletadas em campo serviu de base para delinear o que se denominou de *experiência* – e não, de forma propositada, de *percepção*. As entrevistas foram realizadas de forma aleatória, sem nenhuma preocupação com representatividade amostral, o que, portanto, não permite a generalização dos dados coletados.

Diante das restrições apontadas, a riqueza do estudo reside justamente no atingimento da finalidade à que se propôs: produzir um mapeamento descritivo dos diversos projetos de itinerância desenvolvidos ao longo do país (quanti) e evidenciar suas particu-

laridades (quali), ainda que, em razão das limitações anteriormente apontadas, apresentem um caráter exploratório, constituindo um primeiro esforço no sentido de compreender o funcionamento da Justiça Itinerante no país.

8 Conclusões

O mapeamento detectou a existência de quatro modalidades diversas de itinerância: terrestre/ônibus; terrestre/vans de trânsito; fluvial/barco e aérea/avião. Também foram encontradas variações, como descentralização de serviços e deslocamento da equipe sem o respectivo veículo da Justiça.

No que toca à sua incidência, com exceção de cinco estados, todos criaram programas de itinerância – havendo aqueles que combinam mais de uma modalidade para maximizar seus resultados. Interessante notar que os programas se adequam às peculiaridades locais e geográficas, tanto no que toca à sua modalidade, quanto à sua competência.

No aspecto qualitativo, os dados permitem concluir que, ao se deslocar até as populações marginalizadas, a Justiça Itinerante é capaz de suplantar obstáculos territoriais, financeiros e até psicológicos e culturais ao acesso.

Contudo, o principal obstáculo é o processual: as formalidades excessivas e as soluções eminentemente adjudicadas depõem contra um programa que pretende levar Justiça aos grupos socioeconomicamente vulneráveis.

O relato também evidencia as dificuldades na realização da PED entre nós: falta de pesquisadores experientes, dificuldades na obtenção de financiamento, excessiva burocracia dos órgãos de fomento (sobretudo no tocante à prestação de contas), inexistência (ou falta de consistência) de dados disponibilizados pelos Tribunais e a própria falta de tradição de pesquisas de cunho empírico no âmbito do Direito.

Contudo, apesar dos desafios e limitações, as perspectivas da PED são cada vez melhores entre nós. Embora ainda seja dificultoso montar uma equipe capacitada na realização de PED, na medida em que

pesquisas empíricas são desenvolvidas, forma-se, paulatinamente, um corpo de pesquisadores cada vez mais preparados. Existe também um claro movimento de fortalecimento e estímulo à pesquisa empírica no Brasil, que põe foco nesta nova perspectiva, em detrimento das cansadas fórmulas teórico-dogmáticas. Embora ainda escassa, a produção de dados pelas Cortes de Justiça tem se aperfeiçoado ao longo da última década, em grande parte devido ao trabalho do Conselho Nacional de Justiça. E, por fim, embora a crise econômica enfrentada pelo país tenha gerado uma nítida contenção na oferta de fomento à pesquisa, é preciso reconhecer o surgimento de novos atores no cenário da PED diversos dos órgãos tradicionais de financiamento (CAPES, CNPq), como é o caso desta pesquisa, financiada pelo Ipea.



Data de submissão/Submission date 17.05.2016

Data de aprovação/Acceptance date: 08.09.2016

9 Referências

- Almeida, V. R.; Chilvarquer, M. & Lins e Hortal, R. de (2014). Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em Direito no Brasil: o caso do projeto pensando o Direito. *Revista de Estudos Empíricos em Direito (REED)*, 1 (2), 162-183.
- Cappelletti, Mauro [ed.] (1981). *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1981). Access to justice and the welfare state: an introduction. In: Cappelletti, Mauro (ed.). *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1982). Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero, *Rivista di Diritto Processuale*, 37 (2), pp. 238-240.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1988, reimpr. 2002) *Acesso à justiça*, tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1994). Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *Revista de Processo*, 19 (74), pp. 82-97.
- Carneiro, Athos Gusmão. Juizado de Pequenas Causas. In: Dinamarco, Cândido Rangel; Grinover, Ada Pellegrini e Watanabe, Kazuo (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 333-341.
- Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ (2006). *Juizados Especiais Cíveis: estudo*. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.
- Chantrill, Paul (1998). The Kowanyama Aboriginal Community Justice Group and the Struggle for Legal Pluralism in Australia. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 40: 23-60.
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2013). *Justiça em números 2013: ano-base 2012*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Recuperado em 22 junho, 2014, de http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2012a). *Justiça em números 2012: ano-base 2011*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Recuperado em 22 junho,

- 2014, de http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel_completo_estadual.pdf
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2012b). *Relatório 100 maiores litigantes*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias. Recuperado em 22 junho, 2014, de http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf
- Economides, Kim (1999). “Lendo as ondas do movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia? In: D. C. PANDOLFI [et al]. (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. (pp. 61-76). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Economides, Kim; Ferraz, Leslie S.; Timoshanko, Aaron (Inédito). *Justice at the Edge – hearing the sound of Silence*. No prelo.
- Ferraz, Leslie S. (2010). *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Ferraz, Leslie S. (2016). Brazilian Itinerant Justice: an effective model to promote access to Justice to disadvantaged people? In Ferraz, Leslie S. (org.) *Repensando o acesso à Justiça: volume 2, institutos inovadores*. Aracaju: Evocatti Editora.
- Ferraz, Leslie S. (org.) (2016). *Repensando o acesso à Justiça: volume 2, institutos inovadores*. Aracaju: Evocatti Editora.
- Freeman, MDA. (2008). *Lloyd’s Introduction to Jurisprudence*. 8th ed. London: Thompson Reuters.
- Fix-Fierro, Hector (2003). *Courts, Justice and Efficiency: a socio-legal study of economic rationality in adjudication*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Galanter, Marc (1974). Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and society review*, 9 (1), 95-160.
- Galanter, Marc (1981). Justice in many rooms. In: Cappelletti, Mauro (ed.). *Access to justice and the welfare state*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta, pp. 147-181.
- Griffiths, John (1986). What Is Legal Pluralism. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24: 1-55.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2012). *Acesso à Justiça Federal: dez anos de Juizados Especiais*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2015). *Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos: a Justiça Itinerante no Brasil*. Brasília, Ipea.
- Johnson Jr., E. (1981). Promising institutions: a synthesis essay. In: Mauro Cappelletti; J. Wesner (ed.), *Access to justice*, v. 2: Promising institutions, t. 2. Alphen aan den Rijn: Sijthoff; Bruxelles: Bruylant; Firenze: Le Monnier; Stuttgart: Klett-Cotta.
- Lins e Hortal, Ricardo de; Chilvarquer, Marcelo; Almeida, Vera Ribeiro (2014). Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em Direito no Brasil: o caso do projeto pensando o Direito. *Revista de Estudos Empíricos em Direito (REED)*, 1 (2), pp. 162-183.
- Machado, Maíra (2013). Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo *Direito e desenvolvimento*. In: Silveira, Vladimir Da Silveira; Sanches, Samyra Napolini; Couto, Monica Bonetti (org.); Monteiro Neto, Aristides; Medeiros, Bernardo Abreu de (coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI – livro 1* (p. 177-200). Brasília: CONPEDI, Ipea.
- Oliveira, Fabiana Luci (2015). Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. *Ciências sociais Unisinos*, 51 (2): 133-143.
- Pandolfi, Dulce Chaves et al. [orgs]. (1999a). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Pandolfi, Dulce Chaves (1999b). Percepção dos direitos e participação social. In: Pandolfi, Dulce Chaves [et al.]. (orgs). *Cidadania, justiça e violência* (pp. 45-58). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Pimentel, David (2010). Can Indigenous Justice Survive? Legal Pluralism and the Rule of Law. *Harvard International Review*, 32 (Summer): 32-6.
- Sá e Silva, Fábio (2016). Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em Direito no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito (REED)*, Dossiê Especial “Direito, Economia e Políticas Públicas” 3 (2), pp. 24-53.
- Santos, Boaventura de Sousa. (1977). The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law. *Law and Society Review*, 12, pp. 5-126.
- Santos, Boaventura de Sousa. (1997). *Pela mão de*

- Alice: o social e o político na pós-modernidade* (3a ed.). São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *O direito dos oprimidos: sociologia crítica do Direito, parte 1*. São Paulo: Cortez Editora.
- Sinhoretto, Jaqueline (2007). Reforma da Justiça (estudo de caso). *Tempo social: Revista de Sociologia da USP*, 19 (2), pp. 157-177.
- Souza, Jessé (2003). *A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ (Coleção Origem).
- Villas Bôas Filho, Orlando (2006). *Uma abordagem sistêmica do direito no contexto da modernidade brasileira*. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Watson, Irene (2015). *Aboriginal peoples, colonialism and international law*. New York: Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon.