**Universidade Federal de Pernambuco**
**Centro de Filosofia e Ciências Humanas**
**Departamento de Ciência Política**
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

# AONDE CHEGA O JUDICIÁRIO?

## Uma Avaliação da Expansão da Justiça do Trabalho (1991-2015)

Eduardo Matos Oliveira

Recife, 2016

**Universidade Federal de Pernambuco**

**Centro de Filosofia e Ciências Humanas**

**Departamento de Ciência Política**

**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

# AONDE CHEGA O JUDICIÁRIO?

## Uma Avaliação da Expansão da Justiça do Trabalho (1991-2015)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política, sob orientação do Professor Dr. Marcelo de Almeida Medeiros e coorientação do Professor Dr. Leon Victor Queiroz.

Recife, 2016

Catalogação na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

O48a Oliveira, Eduardo Matos.
Aonde chega o Judiciário? : uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho (1991-2015) / Eduardo Matos Oliveira. – 2016.
89 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Coorientador : Prof. Dr. Leon Victor Queiroz
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2016.
Inclui Referências e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Poder judiciário – Independência. 3. Justiça do trabalho. 4. Acesso à justiça. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Queiroz, Leon Victor (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2017-056)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

# "AONDE CHEGA O JUDICIÁRIO? Uma Avaliação da Expansão da Justiça do Trabalho (1991-2015)"

**Eduardo Matos Oliveira**

APROVADA EM 20 DE FEVEREIRO DE 2017.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, UFPE (Orientador)

_____

Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva, UFPE (Examinadora interna)

_____

Profa. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza, UFPE (Examinadora externa)

“Entretanto aprendemos:
Também o ódio à pequenez humana
Deforma as feições.
Também a raiva contra a injustiça
Torna a voz rouca. Ah, e nós
Que queríamos preparar o chão para a gentileza
Não pudemos nós mesmos ser gentis.”

(Bertold Brecht – “Aos que vão nascer”, 1939)

# AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para que este trabalho fosse possível.

Em especial, aos comentários dos professores Hugo Melo Filho, Rogério Arantes, Enivaldo Rocha e Mariana Batista.

Aos professores do Departamento de Ciência Política: Mauro Victoria Soares, Flávio da Cunha Rezende e Marcos Costa Lima.

Ao apoio institucional do Departamento na pessoa de Ricardo Borges e Gabriela Tarouco.

Aos colegas Mariana Cockles, Caroliny Wanderley, Leonardo Gill, Carolina Batista, Ana Tereza Duarte.

A orientação e coorientação de Marcelo Medeiros e Leon Victor de Queiroz Barbosa, respectivamente.

A Raissa Alencar, José Carlos, Cristiana e João Mateus.

# RESUMO

Quais fatores determinam a criação das varas da Justiça do Trabalho no Brasil? Este é o problema da pesquisa. De acordo com os critérios constitucionais, a população e a demanda judicial deveriam nortear a criação das varas judiciais. Porém, estudos anteriores na literatura de acesso à justiça indicam que há uma correlação entre a presença das varas estaduais e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ou seja, os municípios mais vulneráveis socialmente recebem menos unidades da Justiça Comum. A questão que se coloca é: a criação das varas trabalhistas acompanhou o recorte geográfico desigual da Justiça Estadual, ou apresenta uma realocação geográfica mais digna? A hipótese da pesquisa é de que quanto maior o IDH Municipal, maior a probabilidade do município receber uma vara trabalhista. A fim de testá-la, foi realizado um modelo estatístico com todos os municípios com mais de 15.000 habitantes em 1991, 2000 ou 2010, para que fosse possível mensurar o efeito do IDH na criação das varas controlando por outros fatores, como a população e a distância para capital do estado da federação. A análise foi dividida em três períodos temporais: 1991-1999, 2000-2009 e 2010-2015. Para cada década foi feito um modelo de regressão logística. Os resultados apontaram que o impacto do IDH Municipal no recebimento das varas trabalhistas foi estatisticamente significativo e teve um coeficiente relevante em todos os três períodos da análise. A população mostrou um alto potencial explicativo na década de 2000-2009, porém não manteve um resultado constante nos outros períodos. A distância para a capital do estado da federação não se mostrou relevante como as outras variáveis.

**Palavras-Chave:** Justiça do Trabalho. Acesso à Justiça. Varas Judicias.

# ABSTRACT

What is decisive for the creation of Labor Courts in Brazil? This is the research problem. According to constitutional criteria, population and judicial demand should guide the creation of judicial courts, but previous studies in the literature on access to justice indicate that there is a correlation between the presence of state courts and the Human Development Index. In order words, it means that most socially vulnerable municipalities receive fewer criminal and civil judicial units. The question is whether the creation of Labor Courts has followed the unequal distribution of State Justice, or has it expanded in a more balanced way? The hypothesis is that the higher the HDI, the more likely is that the city will receive a Labor Court Unit. Through a statistical model with all cities that had more than 15.000 inhabitants in 1991, 2000 or 2010, it was possible to measure the effect of HDI on the creation of labor judicial units, controlling for other variables, such as population and distance to the capital of state. The analysis was done in three different periods: 1991-1999; 2000-2009; 2010-2015. Each decade represents a logistic regression model. The results showed that the impact of the HDI was statistically significant and had a relevant coefficient in all three periods. On the other hand, population presented a high explanatory potential in 2000-2009, but not in the other decades. The distance to the state capital was not relevant as the other variables.

**Key Words**: Labor Justice. Access to Justice. Judicial Units.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Quadro Resumo das Etapas para Criação de Varas Trabalhistas ..... 21
FIGURA 2 - Comarcas no Pará ..... 44
FIGURA 3 - Relação entre existência das Comarcas e IDH no Rio Grande do Sul ..... 45
FIGURA 4 - Relação entre existência das Comarcas e IDH em Minas Gerais..... 46
FIGURA 5 - Estimativa do déficit de defensores públicos no Brasil ..... 48

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Processos Recebidos nas Varas do Trabalho, Processos Julgados e Número de Varas Existentes ..... 22
GRÁFICO 2 - Relação entre o INAJ geral e o IDH por estado da federação ..... 51
GRÁFICO 3 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (1991-1999) ..... 70
GRÁFICO 4 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (2000-2009) ..... 77
GRÁFICO 5 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (2010-2015) ..... 82

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Número de Libertações de Trabalho Escravo e IDH por Estados da Federação 26
TABELA 2 - Número de processos no Judiciário e regiões do país ..... 42
TABELA 3 - Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 1991-1999 ..... 68
TABELA 4 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 1991-1999 por região do país ..... 69

TABELA 5 - Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 1991-1999 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes ..... 71
TABELA 6 - Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2000-2009 ..... 75
TABELA 7 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2000-2009 por região do país ..... 76
TABELA 8 - Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 2000-2009 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes ..... 78
TABELA 9 - Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2010-2015 ..... 80
TABELA 10 - Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2010-2015 por região do país ..... 81
TABELA 11 - Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 2010-2015 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes ..... 83

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Os 10 maiores litigantes do Judiciário no Brasil ..... 33
QUADRO 2 - Resumo do Desenho da Pesquisa ..... 64

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO ..... 11
**2. A JUSTIÇA DO TRABALHO NO BRASIL: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E CICLOS DE EXPANSÃO** ..... 14
2.1. A Institucionalização da Justiça do Trabalho no Brasil ..... 14
2.2. O Procedimento para Criação das Varas do Trabalho ..... 18
2.3. Transformações e Entraves no Processo de Expansão da Justiça do Trabalho ..... 22
**3. O JUDICIÁRIO E AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E EMPÍRICAS DO ACESSO À JUSTIÇA** ..... 29
3.1. Os Estudos Judiciais na Ciência Política ..... 29
3.2. As Abordagens Teóricas do Acesso à Justiça e o Judiciário Brasileiro ..... 32
3.3. Pesquisas Empíricas sobre Acesso à Justiça no Brasil ..... 41
**4. O DESENHO DA PESQUISA E METODOLOGIA** ..... 53
4.1. Debates e Pressupostos Epistemológicos ..... 53
4.2. Desenho da Pesquisa ..... 57
4.2.1. Unidade de Análise ..... 58
4.2.2. Modelo Formal e Variáveis ..... 59
4.2.3. Hipótese ..... 61
4.2.4. Técnica de Análise ..... 62
4.3. Dados e Replicabilidade ..... 64
**5. RESULTADOS** ..... 68
5.1. A Expansão da Justiça do Trabalho em 1991-1999 ..... 68
5.2. A Expansão da Justiça do Trabalho em 2000-2009 ..... 75
5.3. A Expansão da Justiça do Trabalho em 2010-2015 ..... 80
**6. CONCLUSÃO** ..... 86
**REFERÊNCIAS** ..... 90

# 1. Introdução

O Poder Judiciário, atualmente, desempenha um papel central na dinâmica do Estado brasileiro. Apenas seu orçamento no ano de 2015 correspondeu a 1,3% do Produto Interno Bruto, somando a quantia total de R$ 79,2 bilhões (CNJ, 2016, p. 33). Além do mais, recentemente, temas importantes da agenda política foram decididos pelo Supremo Tribunal Federal, disputas eleitorais e partidárias são judicializadas de forma frequente e os juízes parecem assumir um protagonismo político cada vez maior.

Na teoria clássica de Montesquieu sobre a separação dos poderes, todavia, o sistema de freios e contrapesos consistia apenas no Executivo e Legislativo. Para ele, o Judiciário não seria um poder atuante (MONTESQUIEU, 2000, p. 168). Apenas na Revolução Americana, nos artigos federalistas, surge a ideia de dotar os tribunais com o poder de declarar a nulidade de atos legislativos por serem contrários a Constituição, dessa forma o Judiciário é alçado à condição de poder político do Estado (ARANTES, 2014, p. 30).

Durante o século XX, houve uma expansão global do Poder Judiciário, especialmente, na sua função de poder político, conforme demonstra o livro organizado por Neil Tate e Torbjorn Vallinder (1995). Consequentemente, os estudos sobre a judicialização da política ganharam destaque no ambiente acadêmico (ver FEREJOHN, 2002; TAYLOR e DA ROS, 2008; VIANNA, 1999; SADEK, 2004; CARVALHO, 2009). Porém, a literatura em Ciência Política que aborda a função judicial de resolução de conflitos na sociedade também se manteve em atividade através dos estudos sobre o acesso à justiça.

No Brasil, pesquisas empíricas interessadas na prestação do serviço jurisdicional revelaram uma forte correlação entre a presença da justiça estadual e a movimentação processual com o Índice de Desenvolvimento Humano. Ou seja, as comarcas estaduais, bem como o maior volume processual, estão concentrados nos municípios e regiões com maior desenvolvimento socioeconômico (ver SADEK, 2001; MARONA, 2013; AVRITZER *et al*., 2014). Naturalmente, existem muitos obstáculos ao acesso à justiça além da presença física do órgão judicial, no entanto este é o primeiro requisito para avaliar a atividade forense em relação ao cidadão comum.

Na literatura empírica sobre o acesso à justiça, embora o debate tenha abarcado órgãos relevantes do Estado como a defensoria pública e a justiça estadual, pouco se discutiu sobre a Justiça do Trabalho. É notória a importância da justiça especializada em questões trabalhistas, principalmente, em municípios com maior população, a fim de garantir o

cumprimento da legislação. Portanto, pretendemos suprir esta lacuna e expandir os estudos sobre o acesso à justiça para analisar a Justiça do Trabalho. A questão que se coloca é se a criação das varas trabalhistas acompanhou o recorte geográfico desigual da justiça estadual, ou apresenta uma realocação geográfica mais digna?

Em outras palavras, o problema desta pesquisa é a respeito dos fatores que determinam a criação das varas do trabalho. De acordo com os critérios constitucionais, a população e a demanda judicial deveriam nortear a criação das novas unidades, porém a literatura de acesso à justiça indica que talvez o IDH seja o fator determinante para o surgimento delas. A hipótese da pesquisa é de que quanto maior o IDH Municipal, maior a probabilidade do município receber uma vara trabalhista.

Será realizado um modelo estatístico com todos os municípios com mais de 15.000 habitantes em 1991, 2000 ou 2010, para que seja possível mensurar o efeito do IDH na criação das varas controlando por outros fatores, como a população e a distância para capital do estado da federação. Os estudos realizados anteriormente com a justiça estadual utilizaram as técnicas de descrição e correlação em virtude de as varas estaduais terem sido criadas muitas décadas atrás. Por outro lado, a Justiça do Trabalho se expandiu recentemente, em especial, após a Constituição de 1988, portanto foi possível desenhar a pesquisa para a busca da causação, o que representa uma contribuição relevante para a literatura.

A análise foi dividida em três períodos temporais: 1991-1999, 2000-2009 e 2010-2015. Para cada década será feito um modelo de regressão logística, visto que a distribuição da ocorrência dos casos é proporcional e o IDH Municipal foi medido nos anos de 1991, 2000 e 2010. A escolha da técnica de análise se justifica pelo fato da variável dependente corresponder ao recebimento pelo município de uma vara do trabalho durante o período, ou seja, é uma variável categórica binária.

Além do IDH Municipal, serão inseridas nos modelos como variáveis explicativas a população total do município e a distância para a capital do estado da federação. Considerando que os critérios constitucionais e legais destacam o número de habitantes como referência para a criação das unidades de 1ª instância do Judiciário, espera-se que a população apresente um efeito expressivo para o recebimento das varas. A distância para capital do estado, por sua vez, pode desempenhar um papel importante, uma vez que as cidades mais próximas dos grandes centros urbanos estariam mais propensas a receber as unidades da Justiça do Trabalho. Para fazer a ligação entre os modelos, nas décadas de 2000 e 2010, foi inserida como variável de controle o recebimento de uma vara no período anterior.

É necessário destacar que o objetivo da pesquisa é mensurar os efeitos do IDH Municipal e demais variáveis no recebimento das varas trabalhistas, por isso a utilização do método quantitativo é mais adequada. Não se enquadra dentro dos propósitos deste estudo a busca pelos mecanismos causais responsáveis pela relação, visto que há uma limitação de tempo e recursos para a realização da pesquisa.

Em termos de organização da dissertação, no primeiro capítulo apresentaremos o objeto de análise, que é a Justiça do Trabalho. Primeiramente, será trazida a evolução institucional do órgão e sua organização ao longo do tempo. Em seguida, os procedimentos legais e constitucionais para a criação das varas trabalhistas serão analisados em detalhes, para que seja possível entender quais os principais critérios para criação das novas unidades. Na última seção do capítulo, abordaremos as questões a respeito da expansão da Justiça do Trabalho.

O capítulo 2 será iniciado com uma breve análise dos estudos judiciais na ciência política, de forma que introduziremos a revisão de bibliografia a respeito da literatura especializada no acesso à justiça. Em termos de perspectivas teóricas, o foco será na abordagem das ondas de acesso à justiça, que traz uma visão institucionalista das mudanças na prestação do serviço jurisdicional. Por fim, revisaremos os estudos empíricos sobre a presença física dos órgãos judiciais no Brasil.

Em seguida, no capítulo 3, em primeiro lugar, serão discutidos os debates e pressupostos epistemológicos, a fim de esclarecer os referenciais de causalidade que são tomados como base e servem para esclarecer como os resultados podem ser interpretados. Detalharemos também neste capítulo o desenho da pesquisa, por meio da apresentação da hipótese, variáveis, unidade de análise, técnica de análise e as escolhas metodológicas que foram tomadas ao longo do trabalho.

Por fim, no último capítulo, serão apresentados os resultados dos modelos de regressão. Verificou-se que o impacto do IDH Municipal no recebimento das varas trabalhistas foi estatisticamente significativo e teve um coeficiente relevante em todos os três períodos da análise. A população mostrou um alto potencial explicativo na década de 2000-2009, porém não manteve um resultado constante nos outros períodos. A distância para a capital do estado da federação não se mostrou relevante como as outras variáveis.

# 2. A Justiça do Trabalho no Brasil: Evolução Institucional e Ciclos de Expansão

## 2.1. A Institucionalização da Justiça do Trabalho no Brasil

É necessário apresentar o desenvolvimento das funções da prestação jurisdicional trabalhista, a fim de descrever em detalhes o objeto de análise desta pesquisa. Atualmente, a Justiça do Trabalho é um órgão consolidado e presta um serviço judicial em dimensão nacional. Todavia, seu processo de construção histórica é relativamente recente.

Durante a maior parte da República Velha, em virtude do predomínio da descentralização política, a União sequer tinha a competência privativa para legislar sobre o direito do trabalho. Apenas com a reforma constitucional de 1926, o direito do trabalho passa a ser regido exclusivamente pela legislação federal (DELGADO, 2009, p. 101). Consequentemente, neste período, não há uma sistematização das normas trabalhistas, mas sim um conjunto de leis esparsas direcionadas a categorias específicas, como por exemplo o estabelecimento das férias e aposentadoria para os ferroviários (VIANNA, 1989, p. 46).

Em termos de regulamentação das relações de trabalho no Brasil, o grande marco foi a Revolução de 1930, que alavancou o processo de industrialização no país. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado ainda em 1930. Ao contrário do modelo anterior, o Estado passa a se colocar como mediador das relações trabalhistas, de modo que há uma normatização cada vez maior no direito do trabalho.

Em 1932, surge o precursor do sistema de solução judicial de conflitos trabalhistas por meio das Juntas de Conciliação e Julgamento, que serviam para dirimir conflitos individuais, e as Comissões Mistas de Conciliação, que resolviam impasses coletivos. Todavia, só quem poderia demandar eram os integrantes do sindicalismo oficial (DELGADO, 2009, p. 103). Estes órgãos eram uma espécie de justiça administrativa, ou seja, eram parte do Poder Executivo, visto que cabia recurso para o Ministério do Trabalho. Além do mais, as Juntas não tinham competência para executar suas próprias decisões, que precisavam ser remetidas para a justiça comum ao final do processo (SILVA, 2011, p. 78).

A primeira referência à Justiça do Trabalho ocorreu na Constituição de 1934 no art. 122, porém houve uma grande discordância sobre sua competência e o órgão não foi regulado. Considera-se, portanto, o nascimento da Justiça do Trabalho na Constituição de 1937 e no Decreto-Lei 1.237/1939 (*Idem*, p. 80). O decreto prevê a criação de três instâncias

para o julgamento das lides trabalhistas. Na base estavam as Juntas de Conciliação e Julgamento, que tinham como presidente um juiz de direito ou bacharel nomeado pelo presidente da república para o mandato de dois anos e também havia mais dois juízes classistas, que eram indicados pelos sindicados dos patrões e empregados. Por conseguinte, cada junta possuía três membros (MOREL; PESSANHA, 2007, p. 90).

Na segunda instância, foram criados os Conselhos Regionais do Trabalho para a apreciação dos recursos. Os conselhos estavam distribuídos em oito regiões: 1ª Região - Rio de Janeiro; 2ª Região - São Paulo; 3ª - Belo Horizonte; 4ª - Porto Alegre; 5ª - Salvador; 6ª - Recife; 7ª - Fortaleza; 8ª – Belém. No momento da promulgação do Decreto-Lei 1.237/1939, foram estabelecidas 36 Juntas de Conciliação e Julgamento, localizadas nas regiões mencionadas acima (*Idem*, p. 90). Também havia a representação classista e paritária entre patrões e empregados nos Conselhos Regionais.

Por fim, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, que funcionava como o órgão de cúpula da Justiça do Trabalho e era integrado por dezenove membros nomeados pelo presidente da república: quatro membros representantes dos empregados, quatro representantes dos empregadores, quatro funcionários do Ministério do Trabalho e sete pessoas de reconhecido saber, sendo quatro formadas em direito (*Idem*, p. 90). A Justiça do Trabalho foi inaugurada no dia 01 de maio de 1941.

Apesar da divergência sobre a natureza do órgão, considera-se que a Justiça do Trabalho continuou como justiça administrativa durante seus primeiros anos, uma vez que a Constituição de 1937 incluiu suas disposições dentro do capítulo do Poder Executivo e não Judiciário. Apenas a Carta de 1946 completou o processo de criação quando incorporou a Justiça do Trabalho ao sistema judicial, tornando-a completamente independente do Poder Executivo. Foi nesta mudança que os Conselhos Regionais passaram a se chamar Tribunais Regionais do Trabalho e o Conselho Nacional se transformou no Tribunal Superior do Trabalho (DELGADO; DELGADO, 2011, p. 106).

Embora a carreira de juiz do trabalho tenha sido instituída neste período, segundo Roberto Fragale o processo de criação de uma identidade institucional e reconhecimento como membros do Poder Judiciário foi muito longo, visto que "a Justiça do Trabalho era a mais desprezada e relegada do sistema federal de justiça" (FRAGALE, 2006 *apud* MOREL; PESSANHA, 2007, p. 91). Mesmo após a incorporação ao Poder Judiciário, a Justiça do Trabalho manteve a peculiaridade da composição paritária nos seus órgãos em todos os níveis, com o juiz togado ao lado dos representantes classistas de empregados e empregadores.

Conforme aponta Wagner Giglio (2011, p. 199), os princípios que nortearam a atuação da esfera trabalhista enquanto setor especializado do Judiciário foram uma construção coletiva por parte dos operadores do direito. A prevalência da oralidade, a concentração dos atos em audiência, a rapidez e simplicidade dos procedimentos são exemplos da forma peculiar de operação do processo trabalhista. Também cabe mencionar o princípio da proteção, que considera o trabalhador como parte mais fraca na relação empregatícia, já que pode ser demitido a qualquer momento e o empregador pode se abster de pagar os valores rescisórios. Naturalmente, enxergar o empregado desta forma não significa um favorecimento implícito ou explícito, mas sim "retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho" (DELGADO, 2009, p. 183).

Durante o período democrático entre 1946 e 1964, a Justiça do Trabalho começou a se integrar nas dinâmicas sociais e ganhar reconhecimento da comunidade como uma esfera de disputa efetiva não só para os conflitos individuais, mas também em relação aos processos de dissídios coletivos. Segundo a pesquisa realizada por Larissa Rosa Corrêa analisando o papel do órgão entre 1953-1964:

> A Justiça do Trabalho se transformou em terreno fértil para uma construção de uma identidade da classe trabalhadora fomentada pela luta por direitos. A experiência no campo da lei possibilitava aos trabalhadores elaborar estratégias que lhes permitiam negociar com os patrões dentro dos limites do mundo legal. (...) Assim, nos artigos de jornais, nas atividades do Departamento Jurídico, nos plantões dos sindicatos, nas estatísticas da Justiça do Trabalho, nos cursos oferecidos para discutir e analisar a legislação trabalhista, enfim, em tudo é possível verificar o quanto a Justiça do Trabalho esteve presente nas relações entre patrão-operário (CORRÊA, 2011, p. 216 *apud* DELGADO; DELGADO, 2011, p. 108)

Mesmo durante a ditadura militar, que retirou algumas garantias trabalhistas como a estabilidade, a Justiça do Trabalho manteve suas características principais e se mostrou capaz de atravessar diversas mudanças político-institucionais pelas quais o país passou. A estrutura do órgão permaneceu a mesma na Constituição de 1967 e também não foi alterada pela Emenda Constitucional de 1969. Conforme destacam Regina Morel e Elina Pessanha (2007, p. 91), no decurso do período autoritário, a Justiça do Trabalho se consolidou como um dos poucos espaços de defesa de direitos sociais.

Entre 1964 e 1985 foram criados quatro Tribunais Regionais do Trabalho: 9ª Região com sede em Curitiba, 10ª Região com sede em Brasília, 11ª Região com sede em Manaus e 12ª Região com sede em Florianópolis. Houve, inclusive, o começo da disseminação das Juntas de Conciliação e Julgamento pelo país, de forma que o número de Juntas passou de 137 em 1964 para 382 em 1984. Em relação às negociações coletivas, entretanto, houve uma

tentativa de restringir a atuação dos Tribunais Regionais, especialmente em relação aos reajustes salariais (DELGADO; DELGADO, 2011, p. 110).

Com a redemocratização, houve uma expansão para os locais mais distantes do país e uma ampliação significativa no acesso. Em apenas 3 anos (1985-1988) foram criados os TRT's de João Pessoa, São Luís, Porto Velho e Campinas. Após a Constituição de 1988, surgiram os tribunais regionais de Vitória, Goiânia, Maceió, Aracaju, Natal, Teresina, Cuiabá e Campo Grande, que se juntam para formar a configuração atual de 24 TRT's existentes no país. O artigo 122 da Constituição determinava que cada estado da federação e o Distrito Federal deveriam ter pelo menos um Tribunal Regional do Trabalho, porém a Emenda Constitucional 45/2004 retirou esta obrigação, de modo que apenas os estados com pouca demanda ficaram vinculados a tribunais de outras localidades.

Em 1999, por meio da Emenda Constitucional 24, foi decretado o fim da representação classista em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Nesse momento, as Juntas de Conciliação e Julgamento passaram a se chamar varas do trabalho, que passaram a ser compostas apenas por juízes togados - titulares e substitutos – decidindo monocraticamente. Em termos de expansão das varas trabalhistas (antigas Juntas de Conciliação e Julgamento), a maior onda de ampliação foi após a nova Constituição. Em 1988, existiam cerca de 490 varas e em 2009 o número chegou a 1.370, ou seja, um crescimento de 180% em duas décadas (DELGADO; DELGADO, 2011, p. 112). Atualmente, o número já ultrapassa as 1.500 varas.

A reforma do Judiciário, ocorrida em 2004, que segundo Rogério Arantes (2014, p. 53) chegou a cogitar abertamente a extinção da justiça trabalhista, terminou por fortalece-la ainda mais. A Emenda Constitucional 45/2004 substituiu o termo relações de emprego (com carteira assinada) para relações de trabalho ao estabelecer a competência da Justiça do Trabalho, de forma que houve uma grande ampliação nas possibilidades de postulação. Antes de 2004, a competência era restrita aos vínculos empregatícios formais, com a reforma esta condição foi retirada.

Além desta mudança, a reforma constitucional do Judiciário trouxe para o âmbito da justiça trabalhista a competência para julgar casos envolvendo acidentes de trabalho. Desde 1946, a competência para estes feitos era da Justiça Comum, mesmo que configurassem litígios individuais do trabalho. As ações de dano moral e material em virtude de relações de trabalho também deixaram a Justiça Comum e se tornaram competência da justiça trabalhista. Segundo João Oreste Dalazen (2005, p. 61), esta alteração pode contribuir para que o trabalho escravo seja combatido de forma mais efetiva no país, visto que unificará os esforços em apenas uma instituição.

## 2.2. O Procedimento para Criação das Varas do Trabalho

Considerando que o objetivo principal desta pesquisa é avaliar quais variáveis determinam o recebimento de uma vara trabalhista nos municípios brasileiros, é de suma importância descrever detalhadamente as etapas necessárias para criação das varas. O processo é longo e complexo e nem sempre os critérios foram estabelecidos claramente ao longo do tempo, porém tentaremos apresentar o panorama atual da forma mais completa possível.

Primeiramente, é necessário destacar que o procedimento padrão para o surgimento de uma nova vara do trabalho acontece por meio de lei ordinária, conforme determina o artigo 122 da Constituição Federal. Caso o município não tenha uma estrutura própria da justiça trabalhista, o juiz de direito da comarca assume os feitos, todavia os recursos não são encaminhados para o Tribunal de Justiça, mas sim para o Tribunal Regional do Trabalho correspondente.

A competência privativa para propor a criação de uma nova vara do trabalho foi conferida aos Tribunais Regionais do Trabalho, segundo determina a Constituição no art. 96, inciso I, alínea "d". Conforme explicado na seção anterior, atualmente existem 24 TRT's no território nacional. As únicas capitais que não são sede de tribunais são Macapá (AP), Palmas (TO), Boa Vista (RR) e Rio Branco (AC), que estão vinculadas, respectivamente, aos tribunais com sede em Belém (PA), Brasília (DF), Manaus (AM) e Porto Velho (RO). Destaque-se o fato de que o Estado de São Paulo possui dois tribunais de 2ª instância, o primeiro na capital e o segundo em Campinas.

Para que o anteprojeto de lei propondo a criação de varas surja, é preciso que o pleno do tribunal, composto pelos desembargadores, aprecie e aprove a proposta. Em relação aos critérios legais para distribuição das unidades e dos magistrados, a Constituição Federal dispõe que o número de juízes deverá ser proporcional à efetiva demanda judicial e a respectiva população da localidade (Art. 93, XIII). Portanto, os princípios norteadores da organização física da estrutura judiciária é a necessidade local.

Recentemente, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, órgão que atua junto ao Tribunal Superior do Trabalho, elaborou uma resolução com o objetivo de estabelecer uma padronização da estrutura organizacional da justiça trabalhista no primeiro e segundo grau. Entre as medidas adotadas, além de questões como a determinação de limites para os cargos comissionados, houve também a estipulação de critérios objetivos para a criação das varas. A Resolução 63/2010 institui que:

> Art. 9º A criação de vara do trabalho em localidade que ainda não conta com uma Unidade da Justiça do Trabalho condiciona-se à existência, na base territorial prevista para sua jurisdição, de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) trabalhadores ou ao ajuizamento de pelo menos 350 (trezentos e cinquenta) reclamações trabalhistas por ano, apuradas nos três anos anteriores.
>
> §1º Nas localidades que já disponham de varas do trabalho, a criação de uma nova unidade somente poderá ser proposta quando a média de processos anualmente recebidos em cada vara existente, apurada nos três anos anteriores, for igual ou superior a 1.500 (mil e quinhentos).
>
> §2º O quantitativo mínimo referido pelo parágrafo primeiro deverá ser reduzido a 700 (setecentos) processos na média apurada nos três anos anteriores, quando se tratar da criação de vara do trabalho destinada à especialização em acidentes do trabalho. (incluído pela Resolução nº 93, aprovada em 23 de março de 2012)

Importante destacar que a resolução foi editada em 2010, passando a valer para as propostas realizadas após esta data. Nas décadas anteriores, a demanda judicial, o número de processos e a população municipal também foram levadas em consideração, porém não havia o limite mínimo de 24.000 trabalhadores, tanto que existe um número considerável de cidades com menos de 20.000 habitantes que receberam varas do trabalho. De todo modo, a população do município sempre foi um critério relevante e crucial para a escolha dos locais onde seriam criadas as varas trabalhistas, de forma que se justifica a opção metodológica de utilizar esta variável explicativa nesta pesquisa.

Após a aprovação da proposta de criação no pleno do Tribunal Regional do Trabalho, o anteprojeto de lei segue para o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que é o responsável pela supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho, atuando como órgão central do sistema, conforme dispõe seu próprio regimento interno. O Conselho é composto pelo presidente e vice-presidente do Tribunal Superior do Trabalho, e o corregedor-geral da Justiça do Trabalho como membros permanentes. Três ministros do TST, eleitos pelo pleno, e cinco presidentes de Tribunais Regionais do Trabalho, eleitos cada um por uma das cinco regiões do país, exercem um mandato de dois anos.

A decisão do Conselho Superior da Justiça do Trabalho a respeito do anteprojeto de lei que propõe a criação de varas trabalhistas é vinculante. Caso a proposta seja rejeitada nesta fase, ela será arquivada e não segue adiante. Se for aprovada, segue para o Conselho Nacional de Justiça, que emitirá um parecer de mérito.

O Conselho Nacional de Justiça foi desenhado para trazer transparência à atividade e administração do Judiciário. Compete ao conselho exercer funções disciplinares em relação aos juízes e desembargadores podendo determinar a remoção, disponibilidade ou

aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas. Embora o órgão, a princípio, devesse ser um controle externo do Judiciário, sua composição deixou a desejar em termos democráticos.

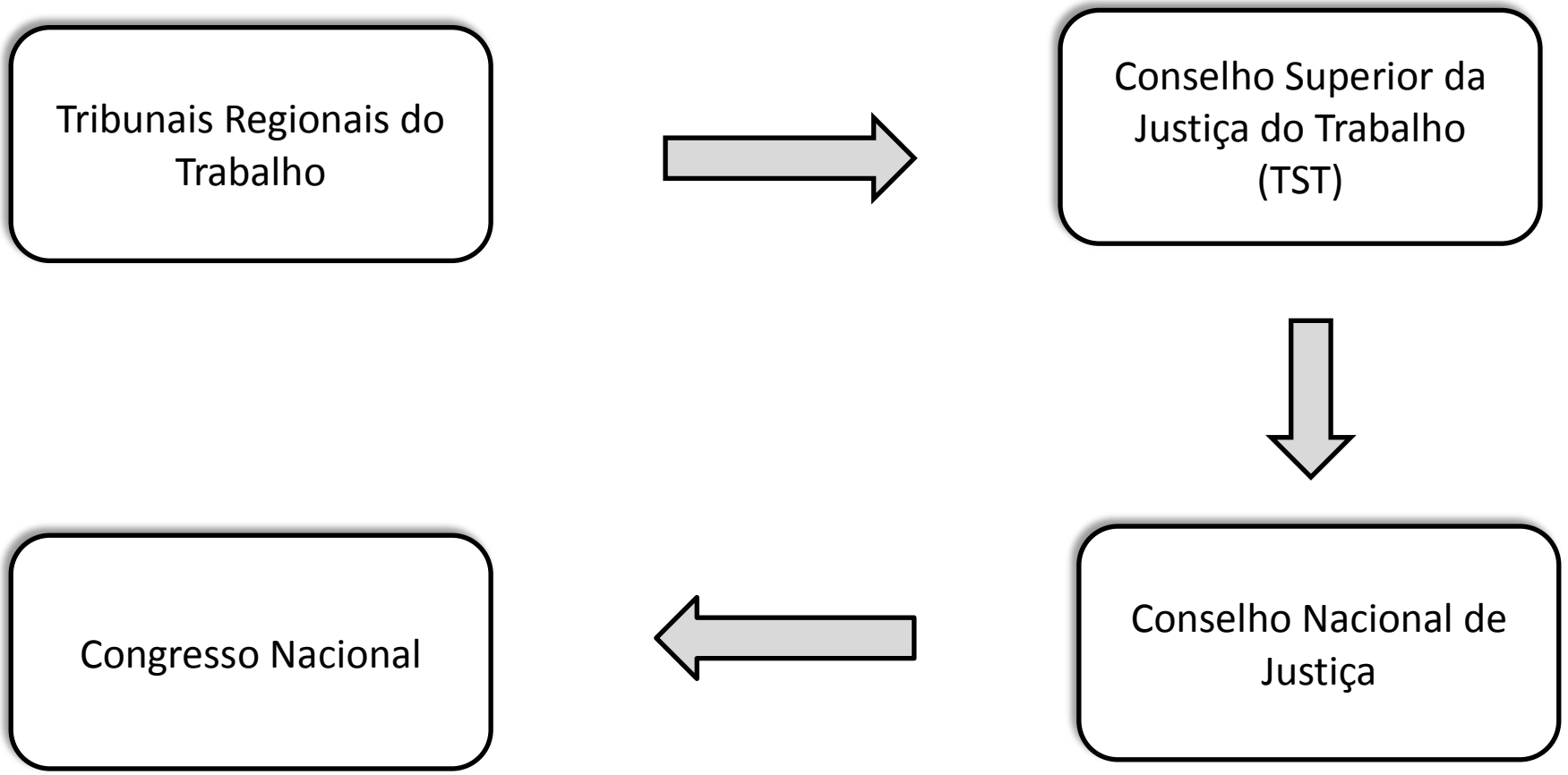
Conforme coloca Hugo Melo (2013, p. 50) "O CNJ não exerce, a rigor, um controle externo do Poder Judiciário. Seja porque nove dos seus membros são magistrados, seja porque a Constituição o aponta como órgão do Poder". Dos quinze conselheiros, nove são oriundos da magistratura, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos. Além do mais, o processo de escolha dos representantes da magistratura é verticalizado, o STF e os tribunais superiores escolhem sem a participação dos juízes de primeiro grau.

O art. 3º da resolução 184 do CNJ estabelece que o Conselho "emitirá parecer de mérito nos anteprojetos de lei de iniciativa dos órgãos do Poder Judiciário da União que impliquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais". Além do mais, a resolução ainda dispõe que o anteprojeto deve ser encaminhado com estudo técnico fundamentado com a justificativa e comprovação do atendimento dos critérios estabelecidos, a estimativa do impacto orçamentário e a simulação que considere os limites para despesa com pessoal do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O parecer de mérito do Conselho Nacional de Justiça não é vinculante, porém caso seja contrário, torna bastante improvável a aprovação do projeto. Após a análise do CNJ, o anteprojeto finalmente segue para o Congresso Nacional. Os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário se direcionam para a Câmara dos Deputados e, consequentemente, o Senado Federal atua como casa revisora. A partir deste momento, o projeto de lei segue o processo legislativo assim como todos os outros e, inclusive, está sujeito a sanção do Presidente da República. Na página seguinte, elaboramos um quadro resumo das etapas necessárias para a criação de uma vara do trabalho.

Embora o procedimento padrão para a criação de varas trabalhistas seja por meio da legislação ordinária, há uma exceção. A lei 10.770/2003, no art. 28, permite que os Tribunais Regionais do Trabalho, no âmbito das suas regiões, possam alterar a jurisdição de uma vara, assim como transferir a sede de um município para outro de acordo com a necessidade da prestação do serviço jurisdicional. É possível que uma vara criada possa se tornar obsoleta em virtude do deslocamento de uma atividade econômica importante para a região. Nestes casos, o TRT pode fazer o deslocamento dos servidores e dos juízes para outra localidade através de uma resolução administrativa.

**Figura 1:** *Quadro Resumo das Etapas para Criação de Varas Trabalhistas*

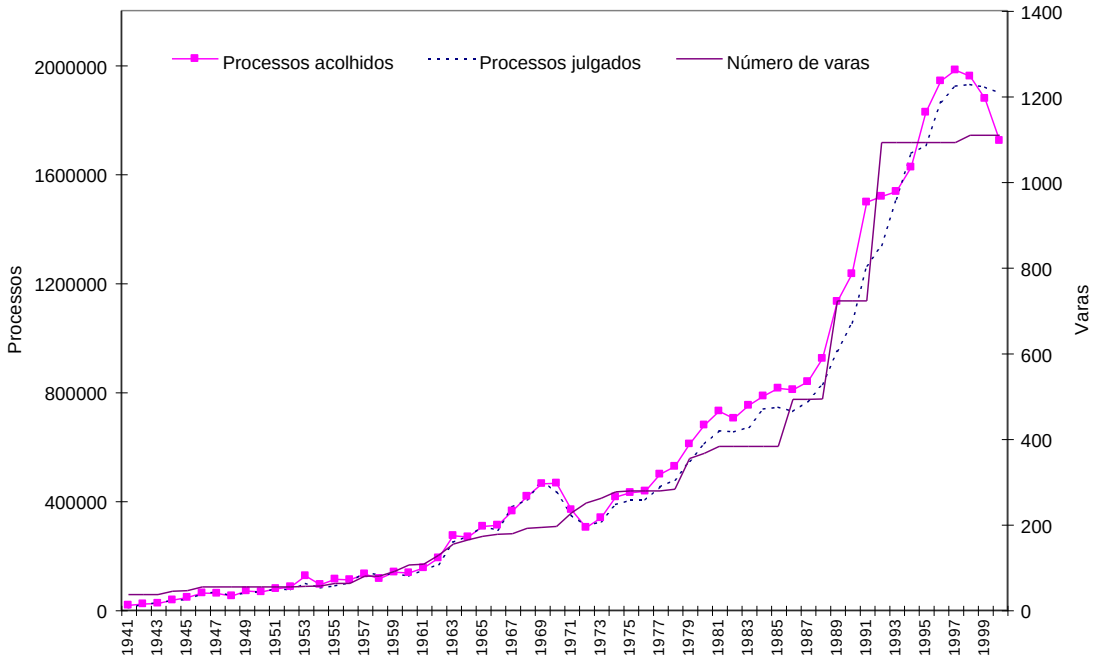



Fonte: Elaboração Própria

## 2.3. Transformações e Entraves no Processo de Expansão da Justiça do Trabalho

Ao analisar os ciclos de expansão da justiça trabalhista, Adalberto Cardoso (2002, p. 455) coloca que a criação de novas Juntas de Conciliação e Julgamento acompanharam o aumento da demanda pelos serviços judiciais. O gráfico abaixo ilustra o argumento:

**Gráfico 1:** *Processos Recebidos nas Varas do Trabalho, Processos Julgados e Número de Varas Existentes*




Reprodução: Adalberto Cardoso (2002, p. 455).

Observa-se que, especialmente após 1987, a explosão no número de processos acolhidos é acompanhada do aumento significativo da estrutura judiciária trabalhista, indicada através do número de varas. O último aumento significativo mostrado no gráfico ocorre em 1992. Importante ressaltar a produtividade da justiça trabalhista no Brasil, que desde a sua gênese até os dias atuais tem sido o destaque no Judiciário brasileiro em termos de eficiência judicial. Até 1974, as linhas que representam os processos recebidos e julgados são praticamente coincidentes, após este período há o descolamento em virtude do crescimento na demanda, porém a distância volta a se reduzir nos anos 1990.

Adalberto Cardoso (2002) também se propõe a explicar as causas da intensificação do processo de judicialização das relações trabalhistas no Brasil durante a década de 1990. Segundo ele, havia duas explicações possíveis para o fato. A primeira seria essencialmente jurídica e seria decorrência do excesso de regulação na legislação do trabalho, que seria maior

do que a capacidade de adequação dos agentes econômicos. Portanto, os empresários não teriam incentivos para cumprir a legislação, visto que poderiam negociar ou até pagar menos na Justiça do Trabalho por meio de acordos. A segunda possibilidade seria uma explicação social ligada ao modelo brasileiro que favorece soluções judiciais em detrimento de instrumentos de autocomposição e negociação. Ou seja, os trabalhadores procuram o Judiciário porque não existem mecanismos dentro das empresas para negociar os direitos descumpridos.

O autor recorre a testes empíricos para demonstrar que as duas explicações concorrentes, da forma como estão formuladas, são insatisfatórias para esclarecer a questão. Por conseguinte, Cardoso desenvolve um argumento teórico mais geral a respeito do modelo brasileiro de relação de trabalho e sua conexão com a esfera judicial trabalhista. Para ele, no Brasil, onde predomina um modelo legislado das relações de trabalho, o aumento exponencial no número de reclamações judiciais é consequência da deslegitimação das normas trabalhistas por parte dos agentes econômicos (CARDOSO, 2002, p. 428). Com a redução no poder coercitivo dos sindicatos e na capacidade fiscal do Estado, a Justiça do Trabalho passa a assumir papel central na mediação das relações de trabalho, conforme é esclarecido na citação abaixo:

> Essa nova configuração das relações de classe no Brasil conferiu à Justiça do Trabalho, nos anos 90, um lugar central. Se aquelas relações sempre foram juridificadas, a novidade é sua crescente judicialização: capital e trabalho defrontam-se não mais (ou não primordialmente) por meio de mecanismos de representação coletiva, como sindicatos, comissões de empresa ou centrais sindicais, mas pela mediação de advogados e juízes do trabalho, intérpretes do direito (CARDOSO, 2002, p. 471).

Durante os anos 1990, com a explosão na procura pela justiça do trabalho houve um choque entre a necessidade de expansão do órgão e a política de restrição orçamentária dominante no período. Segundo entrevista concedida por Hugo Melo Cavalcanti Filho[1] para a elaboração desta dissertação, o destravamento nas negociações para criação de novas varas trabalhistas, especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu quando o governo percebeu que a arrecadação de uma vara do trabalho supera o custo de implantação das unidades. Os juízes do trabalho recolhem de ofício o imposto de renda, contribuições da previdência social, fundo de garantia por tempo de serviço, entre outros, sem a necessidade de

[1] Juiz do trabalho, titular da 12ª Vara do Trabalho de Recife. Foi presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e atualmente é conselheiro na Associação Latino Americana de Juízes do Trabalho. Também possui doutorado em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. A entrevista foi realizada no dia 05/09/2016 às 13h na sede da Justiça do Trabalho em Recife.

mobilização de qualquer outro aparato do Poder Executivo. Portanto, a implantação de novas unidades da Justiça do Trabalho na 1ª Instância se mostrou vantajosa em termos fiscais, visto que o gasto com pessoal e infraestrutura foi ultrapassado pelo montante referente ao recolhimento de tributos.

Em relação às primeiras décadas da Justiça do Trabalho, o maior entrave foi a dificuldade de interiorização. Inclusive, os trabalhadores rurais estavam excluídos da legislação trabalhista até 1963 por força do art. 7º, b da Consolidação das Leis do Trabalho e, consequentemente, também estavam fora do alcance do Judiciário. Conforme destacam Maurício Delgado e Gabriela Delgado:

> Naturalmente que se está falando, entre 1945 e 1964, de um segmento judicial que ainda não penetrava em todo o interior da sociedade e do território brasileiros, ficando circunscrito às capitais e grandes cidades do país. A Justiça do Trabalho, tal como o Direito Trabalhista à época, nos limites do pacto político informalmente estabelecido nas décadas de 1930 a 1945, não chegara ao campo, mantendo estrutura urbana não muito distinta daquela que lhe fora conferida em 1º de maio de 1941. Ilustrativamente, não se criaram quaisquer novos Tribunais Regionais do Trabalho entre 1946 e 1964 e nem se disseminaram as Juntas de Conciliação e Julgamento pelas cidades brasileiras, embora tivesse ocorrido crescimento no número de JCJs na época, até atingir 137 no ano de 1964. Mas, seguramente, não se pode considerar alcançada a real interiorização da Justiça do Trabalho no período (DELGADO; DELGADO, 2011, p. 109).

Apenas em 1975 foi criado o primeiro Tribunal Regional do Trabalho após a gênese dos oito primeiros em 1939. Já em termos de criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, durante o período referido acima, os critérios eram nebulosos e, por vezes, questionáveis. O desembargador aposentado Wagner Giglio, em artigo publicado na revista do Tribunal Superior do Trabalho, descreve o processo a partir da visão de um burocrata:

> Interessante, ao que nos parece, é lembrar o "ambiente" e a vivência dos primeiros tempos, quando as (então denominadas) Juntas de Conciliação e Julgamento eram criadas e instaladas, por vezes, em razão de critérios políticos. Assim, pequenas localidades, de quarenta ou cinquenta mil habitantes, recebiam Juntas de pouco movimento trabalhista: recebiam, por mês, quinze ou vinte processos que, na década dos anos sessenta, ocupavam apenas uma ou duas pautas diárias por semana (GIGLIO, 2011, p. 118).

Naturalmente, nem todas as Juntas tinham pouca atividade processual. Nas grandes cidades, a demanda sempre foi elevada, porém se questiona as assimetrias nos processos de expansão, que é um fenômeno do Judiciário brasileiro e não apenas da Justiça do Trabalho. Uma das possíveis explicações levantadas na literatura para o fenômeno é a própria má-administração dos tribunais. Conforme coloca Giglio (2011, p. 120), houve casos em que os

presidentes de TRT's permaneceram até 20 anos exercendo o cargo através de reformas regimentais para permitir sucessivas reeleições.

O déficit democrático na administração dos tribunais brasileiros foi objeto da tese de doutorado de Hugo Melo Cavalcanti Filho (2013), que demonstrou o caráter autoritário da Lei Orgânica da Magistratura Nacional ainda em vigor no Brasil. Por exemplo, a lei estabelece a eleição secreta para os cargos dirigentes dos tribunais e restringe o universo dos elegíveis aos magistrados mais antigos de acordo com o número de cargos disponíveis. Além disso, a aceitação do cargo é obrigatória e o magistrado só pode declinar caso se manifeste antes da eleição e a recusa for aceita pelos outros desembargadores (MELO FILHO, 2013, p. 46).

Portanto, o processo político dentro dos tribunais assume um papel relevante nos debates a respeito da criação das varas judiciais. Infelizmente, esta conexão ainda é pouco estudada na literatura. Considerando que esta pesquisa tem como objetivo mensurar o efeito da causa e não buscar a causa do efeito, não estudaremos em detalhes os possíveis mecanismos causais por trás do fenômeno do surgimento das unidades de 1ª instância da Justiça do Trabalho.

Apesar da determinação legal dos critérios de criação das varas serem a população (ou número de trabalhadores) e a demanda judicial, há uma questão normativa por trás dos debates. A hipótese desta pesquisa é de que municípios com maior IDH recebem mais varas do trabalho. Seguindo o raciocínio puramente econômico, a lógica é de que o maior crescimento do PIB e mais dinamismo econômico geram o aumento das relações interpessoais, dos contratos, negócios e empregos. Por consequência, também haveria o crescimento da demanda pelos serviços judiciais.

Por exemplo, o relatório da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (2012, p. 60) encontrou uma forte correlação entre o Produto Interno Bruto per capita dos países e o orçamento total destinado ao Judiciário. Por conseguinte, em termos econômicos, seria natural que os municípios com maior IDH, já que a renda faz parte do indicador, recebessem mais varas do trabalho que as outras localidades.

Entretanto, a questão normativa que levantamos é o fato de que não necessariamente as cidades com maior atividade econômica são aquelas com maior necessidade da presença do Judiciário, especialmente na esfera trabalhista. Por exemplo, abaixo seguem os dados da ONG Repórter Brasil sobre trabalho escravo por Estado da Federação entre 1995-2015.

**Tabela 1:** *Número de Libertações de Trabalho Escravo e IDH por Estados da Federação*

| **Estado da Federação** | **Libertações** | **IDH 2010** |
|---|---|---|
| Pará | 12.799 | 0,646 |
| Mato Grosso | 5.997 | 0,725 |
| Minas Gerais | 4.543 | 0,731 |
| Goiás | 3.906 | 0,735 |
| Maranhão | 3.242 | 0,639 |
| Bahia | 3.097 | 0,660 |
| Tocantins | 2.874 | 0,699 |
| Mato Grosso do Sul | 2.627 | 0,729 |
| Rio de Janeiro | 1.652 | 0,761 |
| São Paulo | 1.485 | 0,783 |
| Paraná | 1.126 | 0,749 |
| Piauí | 884 | 0,646 |
| Rondônia | 865 | 0,690 |
| Santa Catarina | 856 | 0,774 |
| Pernambuco | 769 | 0,673 |
| Alagoas | 749 | 0,631 |
| Espírito Santo | 713 | 0,740 |
| Ceará | 543 | 0,682 |
| Amazonas | 429 | 0,674 |
| Rio Grande do Sul | 302 | 0,746 |
| Acre | 196 | 0,663 |
| Roraima | 52 | 0,707 |
| Paraíba | 48 | 0,658 |
| Rio Grande do Norte | 36 | 0,684 |
| Amapá | 26 | 0,708 |
| Distrito Federal | 0 | 0,824 |
| Sergipe | 0 | 0,665 |

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social em 15/06/2016.

Através dos dados, verifica-se que os Estados com maior Índice de Desenvolvimento Humano não apresentam a maior incidência de trabalho escravo no país. Ao fazer uma

correlação de Pearson[2] entre as duas variáveis, o resultado não foi significante. O Estado do Pará foi o local com maior número de trabalhadores libertados no período e ocupa apenas a 24º colocação em termos de IDH estadual. Por outro lado, os Estados com maior concentração de riqueza como São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Distrito Federal não aparecem entre os primeiros colocados no número de libertações.

Considerando que o Pará, Mato Grosso, Minas Gerais, Goiás, Maranhão, Bahia, Tocantins e Mato Grosso do Sul aparecem nos primeiros lugares da lista, pode-se cogitar que o trabalho escravo no Brasil seja predominante em áreas rurais, que nem sempre apresentam grande dinamismo econômico ou uma produção modernizada, como no caso do Pará. Portanto, o argumento normativo que advoga a naturalidade da concentração judicial nos grandes centros econômicos fica prejudicado.

Além do trabalho escravo, há também o problema do trabalho infantil. Segundo o relatório "Brasil Livre de Trabalho Infantil" (2013, p. 6), a principal dificuldade do combate ocorre quando os responsáveis pela atividade laboral das crianças são os próprios pais, como no caso da agricultura familiar. Os dados do Censo 2010 divulgados pelo IBGE mostraram que houve uma tendência geral de declínio no trabalho infantil no país, todavia na faixa de 10 a 13 anos de idade houve um aumento na última década, com 11 mil crianças a mais. Nesta faixa, em que é vedada qualquer prática laboral, o número de crianças ocupadas trabalhando em atividades agrícolas é consideravelmente maior que nos centros urbanos. Em áreas rurais, 13,6% destas crianças trabalham, enquanto que na cidade o número cai para 3,3%.

É preciso destacar ainda que o Brasil ratificou a Convenção 182 da OIT, que proíbe a atividade de menores de 18 anos na chamada lista de Piores Formas de Trabalho Infantil. Entre as proibições está o envolvimento de crianças na operação de máquinas agrícolas, processo produtivo de carvão vegetal, fumo ou cana de açúcar e manuseamento de agrotóxico. Muitas vezes estas atividades são predominantes em locais mais pobres, em especial no Norte e Nordeste do país. Consequentemente, reforça-se a necessidade de verificar se a expansão da Justiça do Trabalho contemplou estas regiões ou esteve concentrada nas áreas com maior dinamismo econômico.

Em 2011, Eliana Calmon, atuando como Corregedora Geral da Justiça no CNJ, criticou o processo de expansão da Justiça do Trabalho afirmando que os critérios objetivos estabelecidos na Resolução 63 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho não estavam sendo respeitados no processo de criação de novas varas trabalhistas. A norma estabelece a

[2] Na estatística descritiva, a correlação indica a força e direção do relacionamento linear entre duas variáveis aleatórias.

necessidade de um movimento anual médio maior que 1.500 processos nas varas existentes para criação de novas unidades. Segundo a ministra, se este limite fosse respeitado, das 106 novas varas solicitadas, apenas 17 seriam realmente necessárias. Para ela, existe de fato um problema de falta de servidores em algumas unidades, porém poderia ser resolvido por meio de um remanejamento ao invés da criação de novos cargos (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2011).

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho se manifestou sobre a questão refutando a possibilidade de existência de um expansionismo irresponsável por parte da justiça trabalhista. É colocado que as peculiaridades do processo do trabalho, como a necessidade do contato pessoal e os múltiplos pedidos em apenas uma ação, justificam a aprovação dos projetos que estavam na pauta do Conselho Nacional de Justiça.

Segundo Hugo Melo Cavalcanti Filho, em entrevista ao autor[3], existe uma disputa por recursos no Judiciário especialmente entre a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, visto que ambas estão diretamente ligadas a União, de modo que a verba destinada para os dois órgãos precisa ser dividida. Esta competição é refletida também no CNJ, quando é necessário aprovar a criação de novas unidades da Justiça do Trabalho, por exemplo, os membros provenientes da Justiça Federal no Conselho apresentam ressalvas, e vice-versa. A Ministra Eliana Calmon estava no CNJ oriunda da Justiça Federal, uma vez que também era ministra do Superior Tribunal de Justiça.

De todo modo, apenas uma pesquisa empírica inferencial poderá elucidar se o processo de expansão da Justiça do Trabalho respeitou as diferenças populacionais dos municípios na sua ampliação, ou outros fatores foram determinantes para que as cidades recebessem novas unidades.

[3] Entrevista única concedida em 05/09/2016 às 13h na sede da Justiça do Trabalho em Recife.

# 3. O Judiciário e as Perspectivas Teóricas e Empíricas do Acesso à Justiça

## 3.1. Os Estudos Judiciais na Ciência Política

No campo da Ciência Política, o estudo do Judiciário ganhou relevância nas últimas décadas. Destaca-se, principalmente, o livro de Neil Tate e Torbjorn Vallinder (1995) a respeito da expansão das estruturas judiciais durante o século XX. Em termos teóricos, os autores associam diretamente a expansão do Judiciário ao fenômeno da judicialização da política. Eles afirmam que "quando falamos da expansão global do Poder Judiciário, referimos-nos a introdução de processos decisórios judiciais ou procedimentos forenses em arenas políticas onde antes eles não existiam. Em resumo, estamos nos referindo a judicialização da política." [4] (*idem*, p. 13).

John Ferejohn (2002, p. 42) acrescenta que o processo de judicialização mudou profundamente a relação entre os poderes do Estado, já que os grupos políticos no parlamento ao negociar suas ações precisam levar em consideração a possibilidade de reação judicial àquele ato. Ou seja, a legislação precisa ser elaborada de forma que não seja interpretada de modo diferente do planejado. A questão central para o autor (*idem*, p. 44) é a realocação institucional do Poder Legislativo, que já foi reconfigurada muitas vezes ao longo da história. Para ele, embora as constituições e as expectativas da população associem o poder de legislar ao parlamento, essa prerrogativa naturalmente vai ser realocada entre as instituições estatais.

A função política do Poder Judiciário surgiu através do modelo da democracia madisoniana (MADISON *et al.*, 1993, p. 481), que defendia a limitação da vontade da maioria através da revisão judicial dos atos legislativos. O contexto político e social no período pós-revolucionário do final do século XVIII desempenhou uma influência sobre a doutrina pregada pelos responsáveis por desenhar o novo sistema institucional. Os líderes da Revolução Americana temiam que a supremacia do parlamento pudesse ocasionar a união de grupos populares contra a nova ordem instituída. Para resolver o problema da opressão da maioria sobre a minoria, Madison *et al.* (1993) propuseram transformar o Judiciário em poder político.

Segundo os autores, esta solução visa proteger a Constituição de mudanças arbitrárias que pudessem ser propostas pela eventual maioria do parlamento. É necessário

[4] Tradução Livre do Inglês: "When we speak of the global expansion of judicial power, we refer to the infusion of judicial decision-making and of courtlike procedures into political arenas where they did not previously reside. To put it briefly, we refer to the judicialization of politics."

frisar que o Judiciário é alçado a condição de poder político do Estado por meio da sua capacidade de controlar os atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis produzidas pelo parlamento (ARANTES, 2014, p. 30). Portanto, a partir do momento em que o controle de constitucionalidade se torna uma realidade, o Judiciário passa a participar da dimensão mais importante do Estado, que é o processo de elaboração das normas jurídicas.

Entretanto, o sistema madisoniano é alvo de críticas em função do seu caráter contra majoritário, conforme destaca Robert Dahl:

> A ideologia madisoniana serviu como racionalização conveniente a todas as minorias que, temendo possíveis privações por iniciativa de alguma maioria, exigem um sistema político que lhes dê oportunidade de vetar tais políticas. (...) uma ideologia satisfatória, convincente e protetora às minorias de riqueza, status e poder, que sentiam profunda desconfiança e temor de seus acerbos inimigos – os artesãos e agricultores, de riqueza, status e poder inferiores, que elas julgavam constituir a "maioria popular" (DAHL, 1989, p. 35).

Apesar da ideia da revisão judicial dos atos legislativos ter surgido nos artigos federalistas, a Constituição norte-americana, elaborada em 1787, não aderiu ao instituto. Foi apenas em 1803, através de uma decisão da própria suprema corte que o controle de constitucionalidade foi instituído no sistema político dos Estados Unidos. Conforme destaca Ernani Carvalho (2007, p. 165) "os pilares que ergueram a possibilidade de o Judiciário intervir no processo decisório dos países ocidentais foram estabelecidos no caso Marbury *versus* Madison pelo *Chief Justice* John Marshall". É no mínimo curioso que a medida tenha sido adotada por meio do próprio Poder Judiciário.

Mesmo nos dias atuais após a consolidação do Judiciário enquanto poder político através do controle de constitucionalidade, o debate ainda está vivo e muitas contestações à revisão judicial dos atos normativos são pertinentes. Por exemplo, Jeremy Waldron (2006) argumenta que a revisão judicial não garante um debate amplo e irrestrito na sociedade a respeito do tema que está em jogo, já que há distrações a respeito de precedentes, textos legais e interpretações. Em segundo lugar, o processo é ilegítimo democraticamente, uma vez que a vontade da maioria está sendo substituída pela decisão de um pequeno corpo de juízes, que não se submetem ao voto popular, nem possuem nenhuma forma de serem responsabilizados pelos seus atos (*idem*, p. 1353).

Além do mais, Robert Dahl (2012, p. 273) coloca que "quando o processo democrático não pode mais ser sustentado em face de uma cultura política fraca ou hostil, é difícil crer que os direitos políticos primários serão preservados por muito mais tempo pelos tribunais". Ou seja, para o autor, a única forma de preservar verdadeiramente os direitos

básicos dos diferentes grupos sociais é o amadurecimento da cultura democrática, e não confiar essa responsabilidade para um pequeno grupo de notáveis.

Por outro lado, Ronald Dworkin (2006) argumenta em defesa da revisão judicial afirmando que o debate acima está desfocado, uma vez que assume a decisão pela maioria como o melhor processo decisório em termos normativos. Para ele, a verdadeira discussão é a respeito de qual o valor ou objetivo fundamental da democracia. Em outro texto, Dworkin (2011, p. 289) faz a distinção entre questões insensíveis à escolha e questões sensíveis à escolha. As primeiras são tópicos que independem da vontade da maioria, como por exemplo os direitos políticos da população negra, mesmo que a maioria absoluta desejasse suprimi-los, esta não deveria ser uma escolha possível. Por isso, estas questões devem ser fruto de revisão constitucional para defender as garantias básicas. Entretanto, as questões sensíveis à escolha (da maioria) são relacionadas à política pública em geral e não devem ser sofrer interferência do Judiciário.

Os debates trazidos acima demonstram que, ao analisar o Judiciário, a Ciência Política contemporânea vem focando, sobretudo, no fenômeno do controle de constitucionalidade e seus reflexos na dinâmica dos outros poderes do Estado. No entanto, há outro aspecto do Poder Judiciário que também é objeto de análise na área: seu papel de prestador do serviço público fundamental de resolução dos litígios na sociedade. Percebe-se que o modelo de Judiciário enquanto poder do Estado predominou não só na expansão global das suas estruturas, mas também nos estudos acadêmicos.

Quando se discute o tema do "Judiciário e as políticas públicas", como por exemplo no artigo publicado por Matthew Taylor (2007), trata-se de um debate sobre a interferência dos juízes nas funções do Poder Executivo e Legislativo, e não um debate a respeito de uma política pública de acesso à justiça. Conforme o autor esclarece na introdução do trabalho, o foco é a análise do sistema político:

> O Poder Judiciário possui um impacto significativo na elaboração das políticas públicas: os tribunais influenciam o que Schattschneider (1960) chamava de "definição de alternativas" pelo sistema político. (...) Cada vez mais, a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas. (...) O proposito deste artigo é pensar sistematicamente o papel do judiciário no sistema político brasileiro e, em particular, na formação de políticas públicas. (TAYLOR, 2007, p. 229).

Apesar da importância incontestável da função política do Poder Judiciário para os debates acadêmicos, não se pode desprezar sua outra face, que é a prestação de um serviço

público fundamental para a sociedade. Portanto, para o recorte teórico desta dissertação, o foco será o papel do Judiciário na mediação e resolução dos conflitos sociais no Brasil.

### 3.2. As Abordagens Teóricas do Acesso à Justiça e o Judiciário Brasileiro

O acesso à justiça é garantia mais básica do Estado Democrático de Direito, sem isso nenhum outro direito pode ser concretizado. Segundo coloca Maria Tereza Sadek (2001, p. 7) "Os direitos são letra morta na ausência de instâncias que garantam seu cumprimento". Portanto, além do estudo do Judiciário enquanto poder político constitucional, é necessário aprofundar questões referentes à utilização do aparato judicial pelo cidadão comum. O trecho abaixo esclarece melhor este processo:

> (...) fato é que o Judiciário conheceu forte expansão na segunda metade do século XX, transformando-se em instância de solução de conflitos coletivos e sociais e de implementação de direitos orientados pelo valor da igualdade e não só pelo valor da liberdade. Isso obrigou os judiciários de diversas democracias a reverem suas finalidades institucionais, pautadas no paradigma liberal, e a se reencontrarem com a dimensão política não pela via da justiça constitucional, mas pela porta da justiça comum (ARANTES, 2014, p. 51).

A grande importância do Judiciário como principal instância de resolução dos conflitos na sociedade consiste na tentativa de evitar que os indivíduos pratiquem a "justiça com as próprias mãos", ou seja, que as soluções privadas sejam predominantes. Em larga escala, se o Estado não consegue ser o árbitro maior dos litígios e todos aplicarem a solução que acharem conveniente para seus problemas, estaremos perto do Estado de Natureza descrito por Thomas Hobbes no Leviatã.

No Brasil, segundo dados do IPEA de 2010 apresentados por Sadek (2014, p. 60), 63% dos indivíduos que declararam ter vivenciado um problema sério não buscaram o Judiciário para resolver a questão. Por conseguinte, torna-se evidente que a via judicial não é o principal meio de solucionar os litígios na sociedade brasileira. Porém, isto não significa que todos os casos sejam resolvidos através da "lei do mais forte".

Normalmente, duas formas diferentes podem substituir a ação do Estado, a primeira é o apelo à violência e a segunda é a utilização de organizações não estatais que resolvem os problemas através de meios informais. Associações de moradores do bairro, clubes ou igrejas podem exercer este papel (SADEK, 2010, p. 5). Esta segunda forma pode ser benéfica para a coletividade, visto que a sociedade civil se organiza para resolver seus conflitos sem necessariamente precisar de uma terceira parte para impor a decisão.

Há ainda uma terceira possibilidade no Brasil, que é a execução de práticas tipicamente judiciais realizadas pela polícia na resolução de casos considerados menores. O fenômeno foi observado por Luciano Oliveira (2003) em estudo publicado originalmente nos anos 1980 com o título "Sua Excelência o Comissário", em que o autor fez um levantamento nas periferias de Recife. A pesquisa destaca o fato de que a autoridade policial resolve os conflitos dos indivíduos de baixa renda sem encaminhar o processo para o juiz e o Ministério Público, especialmente questões relacionadas a ofensas morais, agressões e desordem.

Interessante acrescentar que segundo o autor, as pessoas não procuram as soluções alternativas para resolução de conflitos após se depararem com as inacessibilidades do Judiciário. Pelo contrário, historicamente, os delitos de natureza pessoal no Brasil referentes às classes mais pobres sempre esteve em outras mãos que não o Judiciário. Inclusive, o código criminal do império de 1830 estabelecia competência judicial para a polícia em relação aos delitos citados acima (OLIVEIRA, 2003, p. 47).

Considerando que o acesso da população mais pobre ao Judiciário é escasso, cabe o questionamento de quem utiliza os serviços judiciais com maior frequência. Em levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça em 2011 foi compilada a lista com os "Cem Maiores Litigantes". Abaixo segue a lista com os 10 primeiros lugares:

**Quadro 1:** *Os 10 maiores litigantes do Judiciário no Brasil*

| RANK | LITIGANTES |
|---|---|
| 1º | INSS – Instituto Nacional do Seguro Social |
| 2º | Caixa Econômica Federal |
| 3º | Fazenda Nacional |
| 4º | União |
| 5º | Banco do Brasil S/A |
| 6º | Estado do Rio Grande do Sul |
| 7º | Banco Bradesco S/A |
| 8º | Banco Itaú S/A |
| 9º | Brasil Telecom S/A |
| 10º | Banco Finasa S/A |

Fonte: CNJ (2011).

Ao analisar a tabela, percebe-se o predomínio da presença de órgãos, entes e empresas estatais em conjunto com bancos privados. Após o decimo lugar, o mesmo padrão

continua se repetindo com o acréscimo de municípios, seguradoras e empresas de telefonia. Mais importante que a posição no rank de maiores litigantes é o fato de que o setor público no Brasil é responsável por 51% dos processos em tramitação no Judiciário. Além disso, a maior parte das ações contra a União em busca de medicamentos e internações são propostas por pessoas com plano de saúde particular e que frequentam clínicas privadas (SADEK, 2014, p. 60). Ou seja, conclui-se a existência de uma assimetria: um grupo que utiliza o Judiciário em demasia e outro conjunto de pessoas excluídas das formas tradicionais de resolução de controvérsias.

Após esta breve análise do quadro brasileiro, é necessário apresentar as principais abordagens teóricas da literatura de acesso à justiça. Talvez a principal contribuição na área seja o relatório do *Florence Project* publicado originalmente em 1978 por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. A pesquisa apresenta um enfoque institucional a respeito da organização do Judiciário e da legislação. Os autores questionam as regras vigentes à época, especialmente em matéria processual, e fazem um estudo comparado a fim de demonstrar os diversos problemas enfrentados na tentativa de garantir o acesso pleno à justiça.

Originalmente, a partir das revoluções burguesas e na construção do Judiciário moderno, o direito à proteção judicial era equivalente ao direito formal do indivíduo propor ou contestar uma ação. Portanto, não cabia ao Estado intervir nos procedimentos de acesso aos tribunais, que ficavam restritos aos indivíduos que podiam arcar com os custos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 4). Inclusive, mesmo durante a segunda metade do século XX, os estudos a respeito do acesso à justiça ainda eram tipicamente formalistas e alheios aos problemas reais enfrentados pela população em busca de seus direitos. Por isso, o estudo "Acesso à Justiça" de Cappelletti e Garth (1988) representa uma mudança de paradigma tão profunda na área.

A principal premissa desta nova literatura que surge a partir do estudo mencionado acima é que "a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reinvindicação" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 5). Por conseguinte, torna-se de fundamental importância analisar quais são os principais obstáculos do acesso à justiça material (e não apenas formal).

Primeiramente, abordam-se as barreiras econômicas. Por exemplo, os autores apresentam estudos que testam a hipótese de que "os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa", consequentemente há uma forte justificativa para a criação de juizados especiais de pequenas causas. O tempo também pode ser um problema, porque à medida que o processo se perpetua, torna-se mais custoso para o

lado mais fraco. Consequentemente, há o debate a respeito da possibilidade das partes, que discute as vantagens processuais de determinados atores e organizações em relação ao cidadão comum (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8), e como o Estado pode equilibrar em termos legais esta desigualdade fática. A justiça do trabalho no Brasil é um exemplo desta tentativa, conforme analisamos no capítulo anterior.

Há também a questão das custas processuais e honorários advocatícios, que são reconhecidamente caros e devem ser alvo de atenção especial através da assistência judiciária para a população pobre. Inclusive, esta política de assistência é denominada pelos autores como a primeira onda de acesso à justiça. Até a década de 1960, na Europa e nos Estados Unidos, o apoio jurídico às classes desfavorecidas era feito através de um sistema caritativo, sem contraprestação pecuniária aos advogados. Por conseguinte, a qualidade dos serviços era muita baixa e maior parte dos advogados não possuía experiência prévia (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

A partir do que os autores chamam de primeira onda de acesso à justiça, houve uma intensa reforma nos serviços de assistência jurídica aos pobres. Dois principais modelos surgiram. O primeiro ficou conhecido como *judicare*, surgido no Reino Unido e funciona através da remuneração do Estado a advogados privados a preço de mercado, a fim de que eles representem em juízo os indivíduos sem condição de arcar com os custos dos honorários. O segundo modelo é a advocacia pública, elaborado nos Estados Unidos e com objetivos diferentes do *judicare*, neste caso foram criados escritórios dentro das próprias comunidades carentes visando facilitar o contato dos advogados públicos com a população pobre, a fim de facilitar o conhecimento mútuo (PEDROSO *et al*., 2003, p. 80).

Apesar da reconhecida relevância dos obstáculos econômicos, Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 147) aponta que as barreiras sociais e culturais também são importantes para o debate. Por exemplo, o autor cita o estudo de Caplowitz (1963) analisando que quanto mais baixo é o estrato social do consumidor, maior é a probabilidade que desconheça seus direitos no caso de compra de um produto com defeito. Desconhecer a existência de um direito juridicamente exigível ou mesmo não saber os procedimentos básicos para iniciar uma ação judicial são dificuldades que certamente inviabilizam o acesso ao Judiciário.

Há ainda questões sociais e culturais sutis que representam barreiras simbólicas, por exemplo, Sadek (2014, p. 58) cita "o linguajar hermético por parte dos operadores do direito, procedimentos complicados, o excesso de formalismo e os ambientes que provocam intimidação, como a suntuosidade dos tribunais". A questão do vocabulário próprio utilizado nas peças jurídicas é referida por Luís Alberto Warat (1994) como uma forma de "transformar

sujeitos sociais em objetos de poder". Naturalmente, o uso de palavras em estilo rococó acarreta na inacessibilidade do conteúdo por parte de pessoas "não-iniciadas", chegando ao absurdo de um reclamante não ser capaz de entender a sentença do próprio processo sem a "tradução" de um advogado.

Alguns acontecimentos são emblemáticos em relação à exclusão social na justiça brasileira, tal como, em 2007, o caso do juiz do trabalho de Cascavel (PR) que se recusou a conduzir uma audiência porque o reclamante estava com chinelos de dedos. Segundo o magistrado, o calçado do trabalhador era "incompatível com a dignidade do Judiciário" (JUSBRASIL, 2008). Após a repercussão negativa do ocorrido na imprensa e a condenação do fato por parte da OAB e outras entidades, o juiz ofereceu a doação de um par de sapatos ao trabalhador, que recusou a oferta.

Além da questão da inclusão dos indivíduos pobres no sistema judicial (em outros âmbitos fora da esfera criminal), que constituiu a primeira onda de acesso à justiça, houve um segundo grande movimento durante a segunda metade do século XX: o problema da representação dos interesses difusos e coletivos. Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 18) esta foi a segunda onda de acesso à justiça.

Os direitos coletivos e difusos são distintos em face de sua natureza fragmentada, não individual, tal como a proteção ao meio ambiente e ao consumidor. Ao afirmar que o problema básico destas questões se encontra no fato de que "o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10), os autores apontam para um problema de ação coletiva. Por exemplo, a poluição sistemática de um rio em determinada cidade pode acarretar transtornos ambientais gravíssimos, todavia os incentivos para os cidadãos buscarem uma solução individualmente são pequenos.

O problema da ação coletiva foi teorizado por Mancur Olson (2002) em livro publicado originalmente em 1971. O ponto é que, em um esforço coletivo para atingir um objetivo comum, os indivíduos fazem um cálculo individual a respeito dos custos e benefícios que vão resultar da sua participação. Portanto, se uma pessoa não puder ser excluída do benefício da ação coletiva (como no caso da despoluição de um rio), ela vai esperar que as outras pessoas tomem a iniciativa para resolver o problema. O problema se agrava à medida que se aumenta o tamanho do grupo, porque quanto maior o número de pessoas, menor será o benefício individual para cada um e maior será o custo de mobilização para atingir a meta proposta (OLSON, 2002, p. 48).

Considerando que a concepção tradicional do processo civil era centrada exclusivamente na figura do indivíduo, um grande entrave foi gerado quando os problemas do consumo, ambientais e do trabalho se tornaram cotidianos. Não havia mecanismos legais para resolver os conflitos de natureza coletiva ou difusa, a única possibilidade era que um particular resolvesse assumir a demanda sozinho. Por exemplo, no caso brasileiro, cabe citar a pesquisa de Joaquim Falcão (1981) que analisa a inadimplência coletiva no sistema financeiro de habitação nos anos 1980 e a representação coletiva através dos sindicatos para concluir que há uma "insuficiência do padrão liberal clássico em definir a natureza das partes conflitantes" (FALCÃO, 1981, p. 16). O autor ainda coloca que o Judiciário brasileiro nos 1980 não era a principal instância de resolução de conflitos coletivos na sociedade, conforme detalha na citação abaixo:

> (...) esta recusa ou encolhimento do Judiciário não faz com que esses conflitos desapareçam ou percam intensidade. São apenas remetidos para outras arenas de resolução. Informais, paralelas, e mesmo ilegais. Em outras palavras, o Estado liberal abdica de equacionar os conflitos de seus cidadãos através de sua instituição especializada, o Judiciário, e através dos padrões substantivos de sua própria ordem legal (FALCÃO, 1981, p. 17).

Para enfrentar o problema foi necessária uma grande reestruturação dos mecanismos processuais. Primeiramente, houve a mudança na legitimidade de propor uma ação judicial, permitindo que um indivíduo possa ajuizar uma ação em nome da coletividade. Também foi necessário modificar o instituto da citação e da coisa julgada, já que seria impossível ouvir todos aqueles que serão afetados pela decisão. Mesmo que uma pessoa sequer saiba da tramitação do processo, a decisão também será válida para ela. Por fim, também há o papel do ente estatal responsável pela proteção do interesse difuso, o Ministério Público, que segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 19), naquele momento histórico tanto em países do *commom law* como *civil law*, a instituição não era bem sucedida na proteção dessas demandas, em virtude de interferências políticas e falta de conhecimento técnico não jurídico.

Após o debate sobre a segunda onda de acesso à justiça, inicia-se a discussão sobre formas alternativas de resolução de conflitos e simplificação dos procedimentos, que se constitui na terceira onda. Para Cappelletti e Garth (1988, p. 25), essa abordagem "centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas".

Maria Tereza Sadek (2010, p. 9) comenta que "o sistema de justiça é mais amplo do que o Poder Judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior". A autora quebra a concepção corrente entre os operadores do direito de que o magistrado ocupa o lugar de

destaque dentro dos mecanismos de acesso à justiça. A defensoria pública, a polícia investigativa, o Ministério Público, os advogados e outros atores exercem papel fundamental para o funcionamento dos procedimentos judiciais. Afinal, para a realização da justiça em sentido amplo, uma sentença judicial não é uma condição necessária nem suficiente.

Recentemente, a crescente utilização da conciliação, mediação e arbitragem tem alterado substancialmente a feição tradicional do Poder Judiciário. Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 26) a "mediação ou outros mecanismos de interferência apaziguadora são os métodos mais apropriados para preservar os relacionamentos". Todavia, é preciso destacar a diferença entre a mediação e a conciliação, visto que na primeira há uma busca pelas questões mais profundas que dão causa ao conflito e o mediador apenas facilita o diálogo entre as partes, enquanto que na conciliação, o conciliador tem um papel mais ativo para apresentar propostas e soluções. Talvez a compreensão mais importante em relação aos novos enfoques de acesso à justiça seja a ideia de que existem conflitos nos quais a conciliação vai ser mais adequada, em outros a mediação e há também demandas mais complexas onde o papel do juiz e perito judicial será necessário.

Além das formas alternativas de resolução de conflitos, a terceira onda de acesso à justiça destaca o desenho de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas de particular importância social. Cappelletti e Garth (1988, p. 33) afirmam que o "movimento mais importante em relação à reforma do processo se caracteriza pelo que podemos denominar de desvio especializado e pela criação de tribunais especializados". Os autores continuam:

> Nossas sociedades modernas, como assinalamos, avançaram, nos últimos anos, no sentido de prover mais direitos substantivos aos relativamente fracos – em particular, aos consumidores contra comerciantes, ao público contra os poluidores, aos locatários contra os locadores, aos empregados contra os empregadores (e os sindicatos) e aos cidadãos contra os governos. Embora reconhecêssemos que esses novos direitos precisam de maior desenvolvimento Legislativo substancial, os reformadores processualistas aceitaram o desafio de tornar efetivos os novos direitos que foram conquistados. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 33)

A justiça do trabalho se encaixa dentro destas instituições de grande importância social, já que há uma grande desigualdade de recursos econômicos, acesso à informação e urgência temporal entre os empregados e os empregadores. Portanto, tratar estas duas partes na justiça comum como tivessem paridade de armas seria um equívoco. No capítulo anterior desta dissertação foi feito um aprofundamento sobre os fundamentos da justiça do trabalho no Brasil e seus princípios.

No entanto, é importante destacar neste momento a conexão teórica entre a abordagem institucional do novo enfoque de acesso à justiça de Cappelletti e Garth e a criação de tribunais especializados para o julgamento das demandas laborais. Acreditamos que essa abordagem é a melhor base teórica para analisar a expansão da justiça do trabalho no Brasil, visto que explica de forma mais acurada o retrato atual do Judiciário brasileiro e suas reformas recentes.

Uma explicação alternativa para as transformações do Judiciário durante a segunda metade do século XX é trazida por Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques e João Pedroso (1995). Para os autores, os diferentes programas de acesso à justiça não foram fruto de aperfeiçoamento institucional ou aprimoramento processual somente, mas sim estão diretamente ligados a dinâmicas econômicas mais gerais, especialmente o surgimento e a crise do Estado de Bem Estar Social.

A leitura feita por esta abordagem sugere que os sistemas baseados em prestação de serviços de caridade por parte de advogados até a segunda guerra mundial era decorrente da visão liberal predominante na época, que não admitia uma maior intervenção do Estado. Com o surgimento do *Welfare State*, novas formas de litígios surgiram em campos que não existiam antes, tal como a seguridade social, novas fronteiras do direito do trabalho e direito administrativo. Consequentemente, houve um aumento exponencial na procura pelos serviços judiciais.

Portanto, as mudanças institucionais nas políticas de acesso ao Poder Judiciário seriam uma reposta aos novos desafios trazidos pelo Estado de Bem Estar Social. De acordo com essa visão, a criação da assistência jurídica aos desfavorecidos através do *Judicare* ou da advocacia pública, os tribunais de pequenas causas, as formas alternativas de resolução de conflitos foram resultado destas mudanças mais amplas no campo político e econômico (SANTOS *et al*., 1995). Inclusive, os autores argumentam que os direitos coletivos e difusos foram integrados à agenda judicial na medida em que movimentos sociais foram capazes de se mobilizar também no âmbito jurídico, a fim de pressionar os tribunais para analisar estas demandas.

Boaventura de Sousa Santos *et al.* (1995) fazem ainda uma conexão direta entre a maior atuação política do Judiciário enquanto poder do Estado e as medidas de acesso à justiça. Para eles, foi a necessidade de efetivação dos novos direitos econômicos e sociais que trouxe uma proeminência do Judiciário, já que no período liberal durante o século XIX, os juízes eram vistos como meros aplicadores da legislação. Haveria uma ligação entre a

ascensão das legislações de direitos sociais nos países centrais e o movimento de ativismo judicial para colocá-los em prática.

Nos anos 1980 e 1990, com a crise do Estado de Bem Estar Social também houve uma retração nas políticas de acesso à justiça, conforme a citação abaixo esclarece:

> Apesar do crescimento da procura do direito e da justiça na maior parte das sociedades, os requisitos de elegibilidade e de acesso ao sistema de apoio legal tornaram-se mais restritivos e foi introduzida ou desenvolvida a obrigatoriedade das contribuições dos utentes para o pagamento parcial (ou total) do custo de seus casos. As orientações políticas dos diversos governos foram no sentido de restringir o espectro de casos para os quais o apoio Judiciário estava disponível, limitando-o progressivamente, nos países onde foi mais desenvolvido, aos casos criminais. Os critérios de elegibilidade para se ter direito aos meios de acesso ao direito e à justiça dos anos noventa retomaram os esquemas caritativos anteriores à Segunda Guerra Mundial (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2003, p. 84).

Embora a perspectiva econômica a respeito do *Welfare State* seja muito útil para compreender a realidade europeia e norte-americana, parece-nos que ela não explica o fenômeno no Brasil, especialmente em relação à expansão da justiça do trabalho. Mesmo durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que tinham uma perspectiva de redução do tamanho do Estado, houve uma contínua criação de novas varas trabalhistas. Por conseguinte, a perspectiva institucional se torna mais relevante para analisar a expansão da justiça do trabalho no Brasil.

Além do mais, a chamada reforma do Judiciário no Brasil fortaleceu a prestação dos serviços judiciais e também a Justiça do Trabalho, conforme coloca Rogério Arantes:

> A reforma constitucional do Judiciário – que em algum momento chegou a cogitar abertamente a extinção da justiça trabalhista – terminou por fortalecê-la ainda mais. A emenda constitucional 45/2004 substituiu a expressão "relações de emprego" por "relações de trabalho", ampliando sobremaneira as competências para o julgamento de causas oriundas do mundo do trabalho em geral, e não apenas do emprego formal. (ARANTES, 2014, p. 53)

Em termos do acesso à justiça, a reforma do Judiciário através da Emenda Constitucional 45/2004 procurou remover obstáculos na prestação do serviço jurisdicional no Brasil. Foi inserido na Constituição o princípio da razoável duração do processo com o objetivo de destacar a importância da questão temporal para a efetivação da justiça. Em matéria penal, os tribunais demoram pelo menos duas vezes mais que o tempo estabelecido no código de processo penal para julgar os processos, segundo pesquisas levantadas por Ludmila Ribeiro (2008, p. 474) no campo da sociologia do direito.

Naturalmente, apenas a inserção de um princípio constitucional sem ações práticas não resolverá o problema. Portanto, uma medida tomada foi o estabelecimento da proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial/população. Uma parte dos argumentos sobre a questão da morosidade processual tem como base o déficit de juízes no país apontando necessidade de expansão dos órgãos judiciais. É preciso destacar que esse déficit é muito diferente nas unidades da federação. Por exemplo, no estado de Sergipe não há diferença entre os cargos de juízes previstos em lei e aqueles que foram providos, enquanto que no estado do Amazonas essa diferença ultrapassa os 70% (RIBEIRO, 2008, p. 476).

### 3.3. Pesquisas Empíricas sobre Acesso à Justiça no Brasil

Conforme analisamos acima, as abordagens teóricas do acesso à justiça são multifacetadas e podem ser exploradas a partir de diversas perspectivas. Entretanto, as pesquisas empíricas precisam trabalhar com questões observáveis. Naturalmente, o acesso à justiça não pode ser reduzido apenas ao que é quantificável ou apreendido através de entrevistas e discursos, mas os indicadores trazidos nas análises são um primeiro passo para que seja possível compreender o fenômeno.

A maior parte das pesquisas empíricas realizadas com o enfoque de acesso à justiça trabalha com análises estatísticas descritivas e/ou aspectos cartográficos. O principal motivo para não haver testes de hipóteses ou uma preocupação com as causas da distribuição geográfica das instituições se encontra no fato de que não há um registro histórico bem documentado a respeito da criação das varas da justiça em nível nacional. Além do mais, muitas destas varas foram criadas muitas décadas atrás, o que dificulta o acesso aos dados e a criação de modelos estatísticos explicativos.

Apesar de existir uma vasta literatura empírica, sobretudo, através da produção do IPEA e CNJ que descreve diversos aspectos do Judiciário brasileiro por meio de dados quantitativos, nossa revisão de bibliografia nesta parte terá como foco os trabalhos que trazem correlações entre a presença dos órgãos do Judiciário (ou número de processos) e indicadores socioeconômicos, visto que estas referências servem de base para a expansão dos estudos para a justiça do trabalho.

A pesquisa de Maria Tereza Sadek (2001), por exemplo, faz uma correlação entre o índice de desenvolvimento humano (IDH) das regiões do Brasil e o número de processos que entraram e saíram do Judiciário. A autora apresenta a análise de 1990 e 1998, segue abaixo a tabela de 1998:

**Tabela 2:** *Número de processos no Judiciário e regiões do país*

| ANO | REGIÃO | IDH | POPULAÇÃO | ENTRADOS | JULGADOS |
|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | NORTE | 0,753 | 11.792.613 | 148.331 | 112.678 |
| | NORDESTE | 0,625 | 45.675.947 | 375.749 | 248.844 |
| | SUDESTE | 0,875 | 68.704.975 | 4.662.860 | 2.986.585 |
| | SUL | 0,872 | 24.067.578 | 1.769.894 | 1.306.173 |
| | CENTRO OESTE | 0,856 | 10.930.789 | 510.355 | 283.803 |

Reprodução: Maria Tereza Sadek (2001, p. 20)

Nota-se claramente a grande diferença entre a entrada de processos no Judiciário nas diferentes regiões do país, em especial a diferença do sul e sudeste para as demais. O sudeste recebe 12 vezes mais processos que o nordeste, mesmo que a diferença populacional seja menos que o dobro. Ainda mais inquietante é o fato da região sul receber quase cinco vezes mais processos que o nordeste, apesar de ter uma população significativamente menor. Em relação ao número de processos julgados, a região sul apresenta o melhor desempenho.

Durante o período da pesquisa (1990-1998), o sudeste apresentou uma média de um processo para 20 habitantes; no sul a média foi de um para 23; no centro oeste, um para 31; no nordeste um para 137 e no norte, um para 80. A partir da análise dos dados de todo o período, a autora encontrou uma correlação positiva entre o aumento do IDH e número de processos entrados no Judiciário. O valor da correlação de Spearman foi de 0,7333 (SADEK, 2001, p. 20). Ou seja, os dados mostram que o aumento na renda, escolaridade e longevidade estão altamente relacionados com o crescimento da demanda por serviços judiciais.

O resultado pode parecer intuitivo, visto que normalmente se associa o dinamismo econômico ao aumento da utilização do Judiciário. Porém, é preciso levar em consideração que as regiões mais pobres e vulneráveis também apresentam seus conflitos, que muitas vezes são resolvidos através da força bruta. Em muitos casos, os locais com menor IDH necessitam mais da presença da justiça, uma vez que são mais propensos à existência de trabalho escravo na zona rural, ação de grupos de extermínio, violência contra a mulher, entre outros problemas.

Um dos debates que surgem a partir dos dados trazidos por Sadek (2001), é saber se os indivíduos nas regiões mais pobres, em especial o norte e o nordeste, procuram menos o Judiciário porque não conhecem seus direitos. Ou, se pelo fato destas regiões serem mais vulneráveis, há uma menor presença dos órgãos do sistema de justiça, e consequentemente, um menor número de processos. Possivelmente, os dois fatores atuam de forma combinada.

Outra contribuição de grande importância para os estudos de acesso à justiça foi trazida por Marjorie Marona (2013) ao trabalhar o enfoque cartográfico. Para a autora, apenas a análise do volume de processos não é suficiente, visto que:

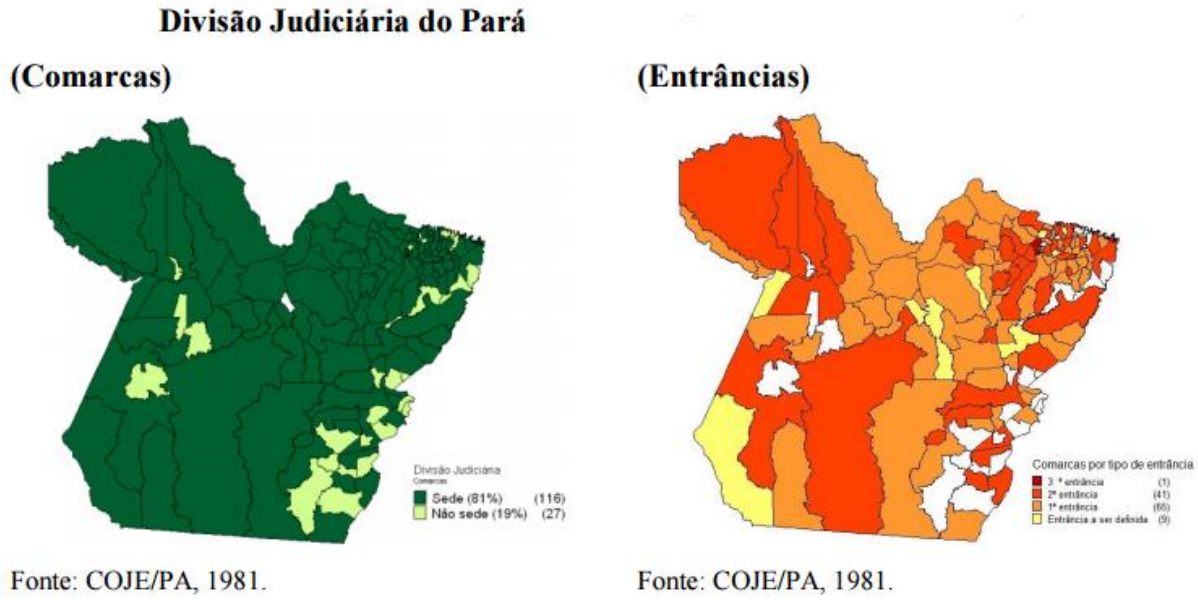
> O aumento da litigância judicial não expressa, necessariamente, a ampliação do acesso à justiça, como faz supor a orientação predominantemente hegemônica no campo das reformas judiciais. A análise cartográfica do sistema de justiça evidencia, justamente, a falácia que constitui aquela orientação; isto é, revela que o padrão de organização das instituições que conformam o sistema de justiça impactam as lutas de cidadania. A redefinição dos territórios da justiça torna-se, nesses termos, uma questão crucial no âmbito das reformas judiciais (MARONA, 2013, p. 123).

A abordagem cartográfica feita pela autora pressupõe que a distribuição geográfica dos órgãos do Judiciário é de grande importância para que seja feita uma análise empírica sobre o acesso à justiça. Além do mais, ela coloca que as instituições que compõe o sistema de justiça são determinantes para as lutas por ampliação do reconhecimento jurídico e cidadania e, portanto, contribuem para o surgimento de novos contornos na comunidade política (*idem*, p. 123).

A pesquisa apresentada por Marjorie Marona (2013) analisa a distribuição desigual do Judiciário no território brasileiro. Ela faz uma reconstrução dos mapas do sistema formal de justiça a partir de uma categoria de desigualdade social, que é o índice de desenvolvimento humano. O levantamento foi feito em cinco estados da federação: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Pará e Pernambuco, a fim de verificar se a ausência de varas da justiça estadual está ligada ao desenvolvimento socioeconômico, medido através do IDH (*idem*, p. 126).

Os resultados da pesquisa apontam que os estados do Pará e de Pernambuco, comparativamente aos outros três, apresentam um menor número de municípios e mais cidades são sede de comarca, o que a primeira vista poderia significar uma melhor distribuição das estruturas judiciárias. Porém, no Pará apenas a comarca da capital possui um maior nível de complexidade (com 58 varas instaladas), todas as demais comarcas são de primeira ou segunda entrância e estão operando com poucas varas (*idem*, p. 153), conforme se pode visualizar no mapa abaixo retirado da pesquisa da autora:

**Figura 2:** *Comarcas no Pará*

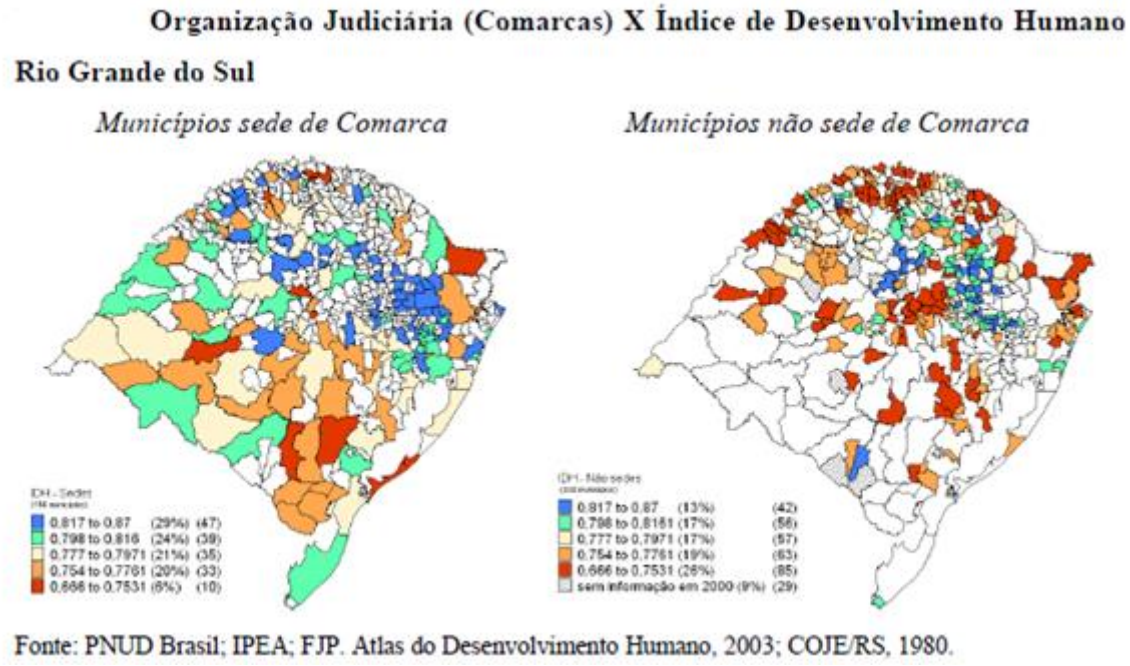



Reprodução: Marona, 2013, p. 153.

Destaque-se que no estado do Pará muitos municípios na zona rural apresentam intensos conflitos de terra e os moradores tem acesso a capital apenas através do transporte fluvial. No caso de Pernambuco, dos 185 municípios, 152 são sedes de comarca, ou seja, 82% do total, o que representa um número alto em termos comparativos. Entretanto, somente em Recife há um alto nível de complexidade e especialização, das 151 comarcas restantes, 110 (72,3%) são de primeira entrância, funcionando com uma ou duas varas.

Como nos casos de Pernambuco e Pará o número de municípios com varas estaduais é grande, a análise da relação entre a desigualdade socioeconômica e presença da justiça ficou prejudicada. Todavia, nos outros três estados analisados os resultados comprovaram a existência de uma forte relação entre as variáveis, conforme se pode verificar por meio da análise do mapa do Rio Grande do Sul abaixo:

**Figura 3:** *Relação entre existência das Comarcas e IDH no Rio Grande do Sul*

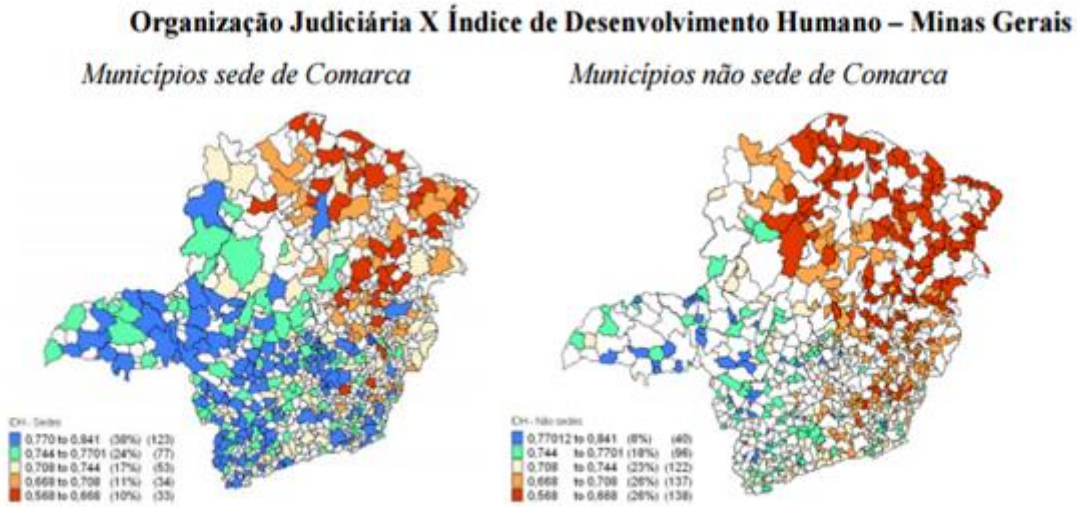



Reprodução: Marona, 2013, p. 163.

Através da observação do mapa se percebe que no intervalo de municípios de IDH muito baixo (0,666 até 0,753), que são representados em vermelho, a proporção de municípios é muito maior entre aqueles que não são sede de comarca (26%) do que nos municípios sede de comarca (6%). No mapa que apresenta as cidades que são sede de comarca, 53% possuem um IDH alto (0,798 até 0,87), enquanto que entre as cidades que não possuem varas da justiça apenas 30% possuem um IDH alto. Essa relação entre o IDH e a presença da justiça se torna ainda mais evidente quando é avaliado o nível de complexidade e especialização das varas, visto que apenas cinco municípios são classificados como entrância final e todos eles possuem os mais altos índices de desenvolvimento para os padrões do estado (*idem*, p. 163).

No estado de Minas Gerais, a relação entre a vulnerabilidade socioeconômica, medida através do IDH, e a presença da justiça se aprofunda, o mapa abaixo esclarece:

**Figura 4:** *Relação entre existência das Comarcas e IDH em Minas Gerais*




Reprodução: Marona, 2013, p. 165

Percebe-se claramente pela leitura do mapa (*idem*, p. 165) que os municípios não sede de comarca são em maioria cidades com baixo IDH (representado pela cor vermelha), enquanto os municípios sede de comarca são predominantemente cidades com alto IDH (representado pela cor azul e verde). Nota-se também uma relação com a divisão norte-sul no estado de minas gerais, com uma predominância de municípios não sede de comarca na região norte e uma concentração das cidades sedes de comarca no sul.

Por fim, o último estado da federação analisado na pesquisa foi Goiás, que repetiu o padrão observado em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. Os dados mostram que 54% dos municípios que são sede de comarca possuem IDH alto (0,734 até 0834), por outro lado nos municípios não sede de comarca, somente 26% estão classificados com IDH alto. Além do mais, apenas a capital Goiânia é entrância final, e está entre as cidades na faixa superior do índice.

Em 2014, foi lançada a Cartografia da Justiça no Brasil (AVRITZER; MARONA; GOMES), que traz uma expansão da pesquisa mencionada acima. Os autores fizeram o levantamento de dados de mais cinco estados da federação: Santa Catarina, São Paulo, Rondônia, Maranhão e Rio de Janeiro, que se juntaram às análises dos mapas de Pernambuco, Pará, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Os autores concluem que, em geral, verifica-se a coincidência entre os altos níveis de desenvolvimento humano e a presença da justiça. Porém, outras questões importantes foram também foram incorporadas ao debate, consoante a citação abaixo revela:

> A cartografia (...) mostrou que o critério "densidade populacional" na determinação da instalação das estruturas permanentes do Poder Judiciário obscurece conflitos importantes, como a luta pela terra/território, a luta contra a violência doméstica, a luta pelos direitos das crianças e adolescentes, dentre outros, porque incapaz de captar a especificidade do conflito, sombreada pelo argumento quantitativo (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 196).

Então, a partir das análises cartográficas, Avritzer *et al.* se afastam tanto de um conceito de acesso à justiça baseado somente pela via do direito, ou seja "a necessidade de superação do debate acerca do acesso à justiça pela verificação da existência (ou não) de normas jurídicas" (*idem*, p. 31), e também rejeitam uma abordagem puramente institucional, que reduz o direito ao Estado. Os autores adotam a perspectiva de que os tribunais precisam se articular em rede para que haja a "administração do consenso e dissenso, interindividual e coletivo, operando na constituição do território, a partir da contínua interferência na constituição das relações de reprodução social" (AVRITZER *et al*., 2010 *apud* AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 31).

Na cartografia, os autores também abordam o tema da presença da defensoria pública estadual nas comarcas brasileiras. Eles utilizam os dados do projeto "Mapa da Defensoria Pública no Brasil", que foi conduzido pelo IPEA em parceria com a ANADEP – associação nacional dos defensores públicos. Os resultados da pesquisa sobre a implantação do programa institucional de assistência judiciária no Brasil mostra que a defensoria está presente apenas em 28% das comarcas brasileiras. Ou seja, só há defensores em 754 das 2.680 comarcas (MOURA *et al*., 2013, p. 33).

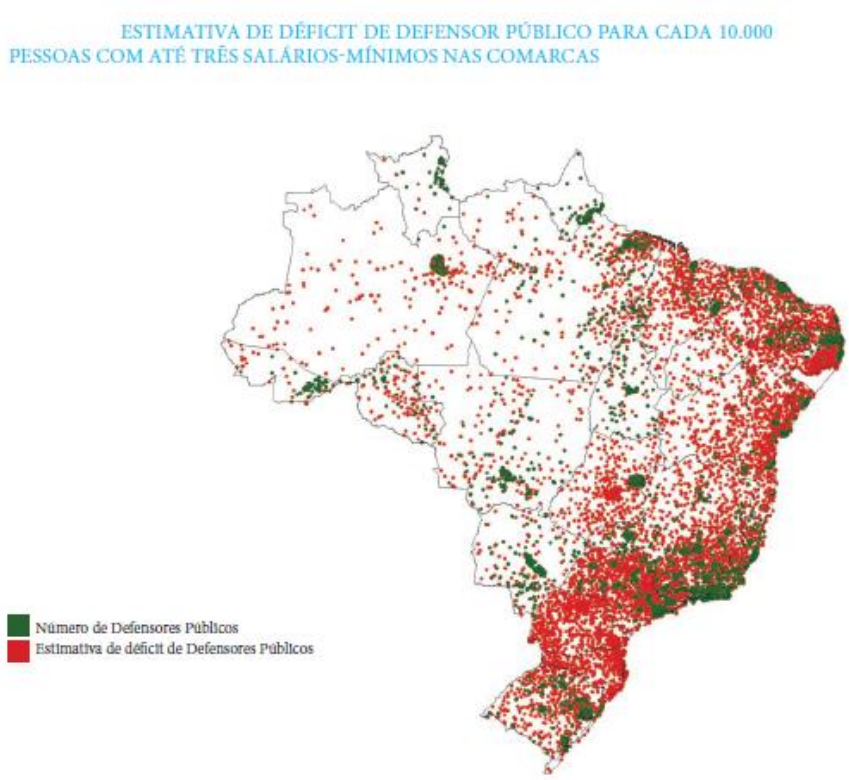
Os dados do mapa da defensoria adotam a comarca como referência espacial básica, visto que esta é a unidade jurisdicional que serve de base para a administração do Judiciário e determina os limites territoriais de competência do juízo de primeira instância (IPEA, 2011, p. 15 *apud* MOURA et al., 2013, p. 33). No total, quando se soma os números de todos os estados da federação, existem 8.489 cargos de defensor público criados no Brasil por lei, porém somente 5.054 estão providos. Portanto, percebe-se que o principal entrave da assistência judiciária não é o processo de negociação e criação dos cargos, mas sim questões administrativas no recrutamento dos quadros.

Ao analisar a relação entre vulnerabilidade social e a defensoria pública no Brasil, os autores optaram pelo critério da renda. No estudo, foi considerado o recorte de até 3 salários mínimos como a população em potencial para utilização dos serviços públicos de assistência judicial, mesmo que não haja um limite legal estabelecido para dispor da defensoria. Segundo o Ministério da Justiça a relação entre o público alvo da defensoria (pessoas com remuneração

de até 3 salários mínimos) e o número de defensores deve ser de 1 defensor público para 10.000 pessoas, ou no máximo, 15.000. Se considerarmos o Brasil inteiro, a relação é de 1 para 18.336 com os cargos já criados por lei. Entretanto, a relação é de 1 defensor para 56.620 pessoas na faixa de utilização do serviço, caso seja levado em consideração os defensores contratado e ativos.

Através da medida indicada pelo Ministério da Justiça de 10.000 habitantes recebendo até 3 salários mínimos para 1 defensor público foi possível calcular o déficit de defensores públicos por estado da federação. O Distrito Federal e Roraima são os únicos estados da federação que estão dentro do limite indicado acima quando considerados os cargos existentes (*idem*, p. 37). Os estados da federação com maiores déficits em termos absolutos são: São Paulo (2.471), Minas Gerais (1.066), Bahia (1.015) e Paraná (834). O mapa abaixo mostra a dimensão do déficit, cada ponto verde representa um defensor, enquanto que cada ponto vermelho representa onde deveria haver um defensor público.

**Figura 5:** *Estimativa do déficit de defensores públicos no Brasil*




Fonte: Mapa da Defensoria (MOURA et al., 2013, p. 68)

Percebe-se que o déficit de defensores é generalizado, o que torna difícil avaliar a distribuição regional das novas unidades da defensoria, a fim de saber se proporcionalmente os municípios e estados mais ricos tem maior possibilidade de receber uma unidade,

independentemente da população. Além do mais, a expansão do órgão está em fase de execução, consequentemente, estados da federação como Santa Catarina, com IDH elevado em termos comparativos, ainda não tem um efetivo de defensores instalados.

Por fim, após a análise da defensoria pública, cabe citar o que talvez tenha sido o maior levantamento de dados sobre a presença dos órgãos do Judiciário nos estados e municípios brasileiros – o Atlas de Acesso à Justiça. O objetivo do projeto foi mapear todo o sistema de proteção e de efetivação de direitos individuais e coletivos no país, a fim de facilitar o conhecimento dos cidadãos de seus direitos fundamentais, além de criar um extenso banco de dados sobre as dimensões judiciais e extrajudiciais da justiça brasileira. A secretaria de reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, ficou responsável pela execução do programa.

No relatório "Indicadores Nacionais de Acesso à Justiça" (BRASIL, 2014, p. 15), os autores expressam a dificuldade de mensuração do conceito de acesso à justiça, uma vez que o fenômeno apresenta características sociais, econômicas e institucionais. Eles colocam que "a configuração que apresentou os melhores resultados partiu de conceitos derivados da teoria econômica da produção e da concepção da jurisdição como uma forma de prestação de serviços" (*idem*, p. 15), portanto o acesso à justiça foi tratado como uma interação entre a oferta e a demanda por um tipo especial de serviço, a solução ou prevenção de conflitos.

Para criar um indicador geral de acesso à justiça no país, os autores separaram o fenômeno em duas dimensões: institucional e socioeconômica. A primeira corresponde à existência das unidades jurisdicionais e extrajudiciais que oferecem os serviços judiciais e também pela composição dos operadores do sistema de justiça. Ou seja, é feito um cálculo com a soma dos operadores e da oferta de instituições disponíveis para resolução de conflitos. A dimensão social se caracteriza pelos principais indicadores para descrever a região, como a população, desenvolvimento humano, renda, etc. O indicador de acesso à justiça (INAJ) corresponde a razão da dimensão institucional pela dimensão socioeconômica, conforme é demonstrado abaixo:

$$AcessoaJustica(IAJ) = \frac{DimensaoSistemadeJustia(DSJ)}{DimensaoSocioeconomica(DSE)}$$

No INAJ 1, a dimensão institucional (sistema de justiça) equivale a média da quantidade de operadores e das unidades, enquanto que a dimensão socioeconômica é a população. No INAJ 2, acrescenta-se o IDH à segunda dimensão. Há ainda variações do INAJ

com o coeficiente de gini, renda, etc incorporados a esta parte. Abaixo, na próxima página, segue o gráfico do INAJ geral por estado da federação e sua relação com IDH no ano de 2015.

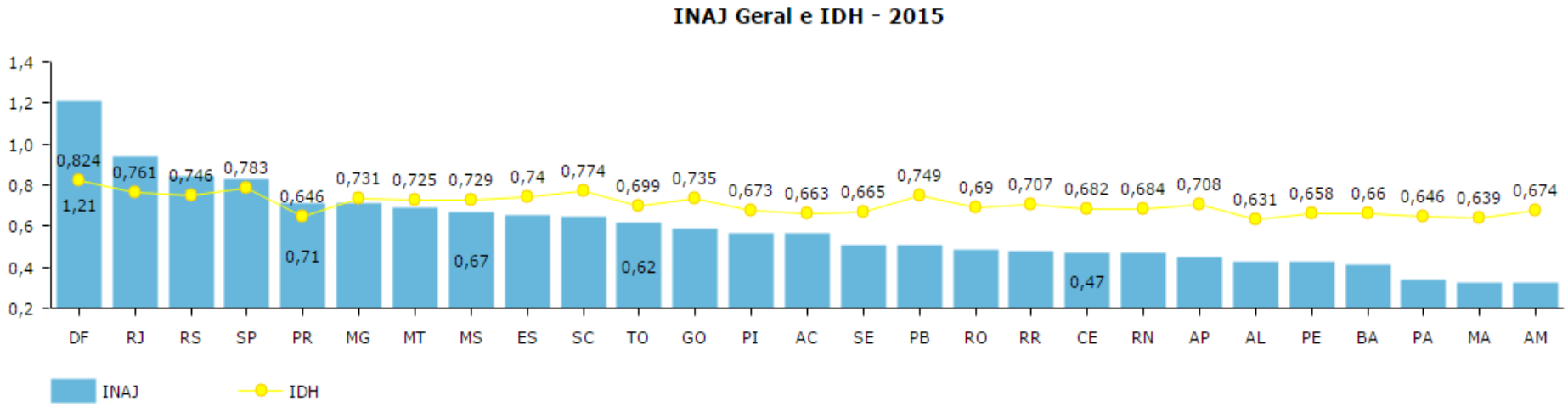
A partir dos dados do INAJ (Indicador Nacional de Acesso à Justiça) apresentados por estado da federação, é possível traçar um perfil de concentração dos operadores e unidades do sistema de justiça no centro-sul do país. Os 10 primeiros estados mais bem colocados na proporção entre a oferta de serviços judiciais pela demanda (população) são todos da região sul, sudeste e centro-oeste. O Distrito Federal é o único a apresentar uma relação maior do que 1, ou seja, uma oferta maior que a demanda, e apenas nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo há uma relação maior que 0,8. Por sua vez, todos os últimos 15 estados na escala são da região norte e nordeste do país. Portanto, a questão regional se mostra fundamental para o entendimento do acesso à justiça no Brasil.

Quando consideramos o IDH, embora haja casos dissonantes, percebe-se que os dois indicadores estão relacionados: quanto maior o IDH, maior a proporção da dimensão institucional em relação à população do estado. O Distrito Federal possui o maior IDH e também aparece como primeiro na distribuição do INAJ. Além do mais, na lista dos 10 mais bem colocados no INAJ, apenas o estado do Paraná possui um IDH menor que 0,7. Nos 10 últimos colocados no INAJ, somente 2 estados da federação tem um IDH maior que 0,7 – Roraima e Amapá.

Por conseguinte, apesar do impacto da variação absoluta do IDH ser discreta, ela é constante e influencia a variação do acesso à justiça. No relatório do atlas, os autores destacam que a amplitude de variação do INAJ é muito maior que a variação do IDH, então ficaria difícil concluir que o IDH seria determinante para o acesso, mesmo que exerça uma grande influência (BRASIL, 2014, p. 25).

Em linhas gerais, toda a bibliografia analisada acima demonstra a relação entre indicadores socioeconômicos, em especial o IDH, com a distribuição geográfica do Judiciário no Brasil. Sistematicamente, os estados mais vulneráveis socialmente são aqueles onde a justiça está menos presente. A questão regional também se mostra relevante e novas pesquisas podem esclarecer até que ponto a diferença entre as regiões está vinculada apenas a pobreza, ou se existe outras variáveis políticas e institucionais influenciando a distribuição.

**Gráfico 2:** *Relação entre o INAJ geral e o IDH por estado da federação*




Fonte: Portal do Atlas de Acesso à Justiça – Ministério da Justiça.

Disponível em: <http://164.41.222.170:8080/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aatlas%3Ainaj_geral%3A.wcdf/generatedContent?userid=public&password=public>

É necessário destacar que os dados são descritivos, portanto para especular sobre as causas da distribuição geográfica das instituições do Judiciário seria necessário fazer um modelo explicativo, controlando por outros fatores que também influenciam como a população. Para isso, é necessário analisar órgãos que foram criados recentemente, a fim de ser possível a comparação com os indicadores socioeconômicos como o IDH, que só foi codificado em nível municipal a partir de 1991.

Por esse motivo escolhemos estudar a expansão da justiça do trabalho, que ganhou força após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. Acreditamos que um modelo explicativo pode representar uma contribuição valiosa para o estudo do acesso à justiça no Brasil, uma vez que será possível verificar a relação do IDH com o recebimento das varas, mantendo a população constante. Ou seja, pela primeira vez será possível mensurar o impacto de um indicador socioeconômico sobre a distribuição de órgãos do Judiciário com o objetivo de estabelecer uma relação de causalidade.

# 4. O Desenho da Pesquisa e Metodologia

## 4.1. Debates e Pressupostos Epistemológicos

Considerando que esta pesquisa se preocupa com questões empíricas, é necessário esclarecer algumas controvérsias existentes na literatura sobre metodologia nas ciências sociais, em especial na Ciência Política. Segundo King, Keohane e Verba (1994, p. 7), o objetivo da pesquisa científica é a inferência, que é a utilização de fatos que nós sabemos para aprender sobre fatos ainda desconhecidos. O primeiro tipo de inferência é a descritiva, que envolve a distinção entre aquilo que é sistemático e não sistemático a respeito dos fatos observados (*idem*, p. 34). Já a inferência causal envolve a diferença entre duas inferências descritivas (EPSTEIN; KING, 2001, p. 26), ou seja, a explicação de uma variável dependente em função de outra variável, a independente.

Normalmente, a descrição vem antes da explicação, de modo que a relação é interativa. Não se pode afirmar que a inferência causal é mais importante que a descritiva, já que a segunda é um pré-requisito da primeira. Essa pesquisa sobre os fatores determinantes para o recebimento de uma vara do trabalho não seria possível se o PNUD e o IPEA não tivessem realizado o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil com os dados do IDH e população dos municípios brasileiros.

O problema fundamental da inferência causal decorre do fato de que jamais será possível observar um fenômeno acontecendo e não acontecendo ao mesmo tempo, a fim de garantir que o efeito da variável independente é realmente o causador do resultado na variável dependente. Consequentemente:

> "(...) não importa quão perfeito seja o desenho da pesquisa, não importa a quantidade de dados que coletemos, não importa quão perceptivos sejam os observadores, não importa que os assistentes de pesquisa sejam diligentes e não importa a quantidade de controles experimentais que temos, nós nunca conheceremos uma inferência causal perfeita" (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 79)[5].

Em outras palavras, os autores estão afirmando que sempre haverá algum grau de incerteza neste tipo de pesquisa, em virtude da incapacidade de apreender toda a complexidade da realidade diretamente. Para lidar com este problema insuperável, recorre-se ao artifício do contrafactual, que é a ideia de comparar unidades muito parecidas, de modo

[5] Tradução livre do inglês: "No matter how perfect the research design, no matter how much data we collect, no matter how perceptive the observers, no matter how diligente the research assistants, and no matter how much experimental control we have, we will never know a causal inference for certain".

que a única diferença entre elas seja a aplicação do tratamento da variável independente. Portanto, o padrão de ouro na ciência são os experimentos, uma vez que é possível manipular a variável explicativa e ter um elevado grau de certeza em relação ao efeito (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015, p. 95).

Entretanto, em muitos casos nas Ciências Sociais não é possível operar a variável independente desta forma, de modo que a pesquisa comparada simula um experimento comparando países, estados da federação ou cidades que supram a exigência do contrafactual (LANDMAN, 2005, p. 13). Nesta pesquisa, iremos contrapor municípios brasileiros que receberam varas do trabalho com outros que não receberam, de forma que será possível mensurar o efeito do IDH no recebimento, conforme detalharemos nas próximas seções.

O objetivo desta pesquisa é a inferência causal, por conseguinte é necessário apresentar as diferentes abordagens a respeito do conceito de causação na literatura em Ciência Política, a fim de esclarecer aonde podemos chegar em termos epistemológicos. O debate atual tem como referência importante o livro *Designing Social Inquiry* de Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba (1994), no qual os autores desenvolvem o argumento de que as pesquisas qualitativas e quantitativas se submetem a mesma lógica de inferência e as diferenças seriam apenas em termos de estilo. Para eles, os fundamentos dos métodos quantitativos, em especial a lógica frequentista, poderiam servir de guia para os estudos de caso, *process-tracing* e outros métodos qualitativos.

Por outro lado, Brady, Collier e Seawright (2006) defendem que a lógica qualitativa é diferente e não deve ser subordinada à perspectiva quantitativa. Na verdade, as duas abordagens seriam ferramentas que se completam e ganhariam força quando utilizadas em conjunto *(idem*, p. 353). Os autores fazem a diferença entre *Data-set Observations* (DSOs), que são localizadas num banco de dados retangular e servem de base para a realização de correlações e regressões, e as *Causal-Process Observations* (CPOs), que são insights ou dados que apresentam informações sobre o contexto, processo ou mecanismo constituindo uma força distinta para a inferência causal (*idem*, p. 355). Para eles, ambas as formas de observação são científicas e válidas.

Além do mais, James Mahoney (2010, p. 125) acrescenta que *Causal-Process Observations* sempre foram aceitos como uma boa forma de desenvolvimento de teorias, porém ele argumenta que CPOs também podem ser usadas como instrumentos de teste de teorias. É citada também a distinção tradicional entre a abordagem que busca estimar o efeito médio de uma variável independente (efeitos da causa) e aquelas que tem como objetivo explicar porque certos casos apresentam tais resultados (causas dos efeitos). Os métodos

quantitativos, incluindo experimentos e regressões, enquadram-se na primeira perspectiva – a mensuração dos efeitos, enquanto os métodos qualitativos são orientados em busca das causas (*idem*, p. 132).

De acordo com a distinção feita acima, justifica-se a utilização de métodos quantitativos nesta pesquisa, no caso a regressão logística, uma vez que buscamos analisar o efeito do IDH na criação de varas do trabalho. Por limitações de tempo e recursos, não faremos uma investigação a respeito das possíveis causas da criação assimétrica das varas trabalhistas, que seria uma etapa qualitativa da pesquisa. Entretanto, deixaremos indicativos das futuras pesquisas que podem ser conduzidas por acadêmicos que se interessem em contribuir para este debate.

Rezende (2011) faz uma sistematização das diferenças entre os métodos quantitativos e qualitativos ao fazer uma demarcação. O autor coloca que "existem três condições em que os métodos quantitativos não se prestam adequadamente para produzir inferências causais na ciência política" (*idem*, p. 228). Além da distinção citada acima a respeito do efeito das causas e causas dos efeitos, ele acrescenta a questão da singularidade dos fenômenos estudados pela ciência política, uma vez que diante de eventos raros ou únicos, a estatística perde poder de análise. Portanto, nestas situações, os estudos de caso (*Small-n*) ou *process-tracing* se mostram mais adequados. Por fim, nos casos em que é necessário fazer a conexão entre os agentes e as instituições, os modelos quantitativos não são apropriados, conforme destaca o autor (*idem*, p. 240).

Nesta visão plurarista da inferência, é importante ressaltar a contribuição de Henry Brady (2002), que discute o conceito de causação a partir de quatro referenciais. Para o autor, uma inferência causal realmente robusta precisaria satisfazer todos estes critérios. O primeiro tipo de explicação causal seria o pressuposto covariacional, ou seja, as condições lógicas presentes na ligação constante de causas e efeitos prevista pela abordagem neo-humeriana (*idem*, p. 218). Para atender este preceito, normalmente, esperam-se afirmações que possam ser alçadas a condição de leis incondicionalmente verdadeiras, e não apenas algo incidental. O problema é que para este padrão quase todas as leis nas ciências sociais são situações particulares (*idem*, p. 230).

A segunda forma de causação é a contrafactual, que envolve a comparação de mundos similares onde a causa está presente e ausente, a fim de verificar se o efeito será observado. Em termos lógicos, este requisito exige que o efeito esteja ausente quando a causa também estiver. A vantagem desta perspectiva é o fato de lidar também com eventos singulares, sem a necessidade de analisar um conjunto de eventos similares para obter uma lei

geral. Por exemplo, o assassinato do Duque Ferdinando na primeira guerra mundial não poderia ser estudado sob a lógica covariacional, visto que não pode ser observado sob uma lei geral, mas é possível utilizar a lógica contrafactual (*idem*, p. 233).

A manipulação de variáveis e a experimentação é a terceira abordagem da causação segundo Henry Brady. Neste ponto, espera-se que o fator manipulado possa determinar a direção da causalidade e ajudar a eliminar uma relação espúria. Ou seja, é possível garantir que não há uma terceira variável determinando o processo sem que o modelo esteja prevendo sua existência. A combinação da intervenção e controle nos experimentos é muito poderosa, porque se cria mundos parecidos para comparação suprindo a exigência do contrafactual e também é possível determinar a direção da causalidade com a manipulação da variável independente (*idem*, p. 240).

Por fim, o último enfoque da causação são os mecanismos causais, que surgem para lidar com questões não resolvidas pela lógica experimental. Quando existem duas causas concorrentes para o mesmo efeito, o experimento não é capaz de determinar qual delas foi determinante. Além do mais, os experimentos tem como foco verificar o impacto da variável manipulada e não buscar as causas do evento no mundo. Para isso, é necessário descobrir quais os mecanismos biológicos ou sociais, por exemplo, que estão por trás do efeito encontrado. Os mecanismos são entendidos como partes ou entidades organizadas para produzir mudanças. Nas ciências sociais, os mercados e os sistemas eleitorais atuam como mecanismos, por exemplo (*idem*, p. 243).

Apesar da ampla influência das teorias pluralistas da inferência, o debate ainda não parece encerrado. John Gerring (2005) argumenta sobre a necessidade de um entendimento unificado a respeito do conceito de causação, visto que ao se conceber inferência a partir de diferentes lógicas, seria possível alegar duas causas diferentes para o mesmo fenômeno partindo de pressupostos diferentes. Para ele, discutir os mecanismos é necessariamente uma forma diferente de tratar os padrões covariacionais (*idem*, p. 166) e embora esta distinção seja importante para evitar um positivismo ingênuo, não chegaria a caracterizar perspectivas diferentes de causalidade.

John Gerring (2005, p. 169), então, propõe uma definição mínima de causação, que seria o entendimento das causas como eventos ou condições que aumentam a probabilidade de algum resultado acontecer, mantendo outras variáveis constantes. Para o autor, esta definição incorpora todas as outras sem dar prioridade para nenhum tipo particular de argumento causal. Além do mais, uma relação causal determinística, ou seja, uma lei geral, também é uma relação probabilística. O autor destaca que este é um debate normativo e não uma discussão a

respeito de métodos específicos, uma vez que o interesse é analisar qual seria a melhor estrutura conceitual de causação, a fim de possibilitar o acúmulo de conhecimento nas ciências sociais (*idem*, 168).

O argumento a favor da definição mínima em termos de probabilidade se opõe as duas visões tradicionais sobre os argumentos causais. Primeiramente, rompe com a visão positivista clássica da causalidade enquanto leis gerais e também com a visão pluralista apresentada acima. John Gerring (2005, p. 170) apresenta ainda um conjunto de critérios formais aplicáveis para todos os argumentos que tenham natureza causal. Tais critérios seriam entendidos como a base normativa da causação.

O primeiro critério é a especificação, que está relacionada com três fatores: a clarificação, ou seja, a descrição dos resultados positivos e negativos esperados da relação; a operacionalização, que envolve a mensuração das variáveis; e a falseabilidade, que é o pressuposto de levar em consideração a possibilidade de resultados contraditórios. Outro importante requisito é a anterioridade, a necessidade de a variável independente surgir temporalmente antes da variável dependente. A exogeneidade, por sua vez, exige que a causa seja separada do fenômeno que se pretende explicar (*idem*, p. 171).

Deve-se destacar a indispensabilidade da busca por outras variáveis que possivelmente estejam causando o resultado em questão. Caso haja um fator não identificado determinando o fenômeno observado, haverá a confusão a respeito da causalidade, acarretando uma relação espúria. Os demais critérios enumerados por Gerring (2005, p. 171) envolvem a precisão, amplitude, coerência, completude, parcimônia, independência, contingência, mecanismo, utilidade analítica, inteligibilidade, relevância e inovação.

### 4.2. Desenho da Pesquisa

O estudo apresentado a seguir buscará mensurar os efeitos do IDH municipal na criação das varas trabalhistas durante o período de 1991-2015. Para isso, faremos uma pesquisa *Large-N* com 2.239 municípios brasileiros considerados como casos singulares utilizando *Data-set Observations* (DSOs). Nosso objetivo não é analisar de forma profunda casos específicos, a fim de entender os mecanismos causais que geram o efeito, mas sim verificar se a relação prevista se sustenta empiricamente de forma ampla, logo não haverá o recurso a *Causal-process Observations* (CPOs) nesta pesquisa. Posteriormente, novos estudos podem se debruçar sobre determinados casos que estão fora do padrão observado e desvendar os mecanismos causais.

Ao destacar as vantagens de um desenho de pesquisa *Large-N*, Flávio da Cunha Rezende (2016, p. 52) elenca a maior objetividade no tratamento dos dados, maior facilidade de replicação dos resultados e possibilidade de realização dos testes de hipótese, assim como o uso intensivo de bancos de dados e dados secundários como as principais qualidades deste desenho. Por outro lado, há desvantagens na dependência da disponibilidade de dados confiáveis em fontes oficiais e o problema da confiabilidade das formas de mensuração das variáveis utilizadas no modelo.

### 4.2.1. Unidade de Análise

A unidade de análise desta pesquisa são todos os municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes em 1991, 2000 ou 2010. Ou seja, a unidade de análise não são as varas do trabalho, mas sim os municípios, que podem ter recebido uma vara ou não. Resolvemos retirar os municípios com menos de 15.000 habitantes, a fim de comparar aquilo que pode ser comparado, visto que essas cidades tem uma probabilidade muito baixa de receber uma unidade da Justiça do Trabalho. A partir de 2010, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho estabeleceu como critério o número de 24.000 trabalhadores no município para a criação de uma vara, todavia estamos analisando um período anterior a resolução também, por isso precisamos utilizar um corte mais baixo.

Durante todas as três décadas estudadas nesta pesquisa, apenas dois municípios com menos de 15.000 habitantes receberam uma vara: Taperoá na Paraíba e Costa Marques em Rondônia. Porém, estas duas varas foram extintas na década seguinte em virtude da falta de demanda, o que demonstra a inadequação da instalação. Além do mais, nas varas estaduais da justiça comum, encontra-se normalmente o critério de 20.000 habitantes para a instalação de uma unidade (Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por exemplo), logo não faz sentido ter uma vara trabalhista, que é mais especializada, em um município que não se enquadra nos critérios para ter uma vara estadual.

Além do mais, caso deixássemos os municípios com menos de 15.000 habitantes no modelo, teríamos um número muito grande de cidades que não receberam varas em contraposição as recebidas, o que poderia inviabilizar a análise. Diante do exposto, portanto, justifica-se o corte dos municípios com menos de 15.000 habitantes da pesquisa.

Importante destacar que não estamos fazendo uma seleção intencional de casos, uma vez que iremos trabalhar com o universo dos municípios acima do valor de corte. Desse modo, evitamos o problema do viés de seleção. Conforme coloca Barbara Geddes (2003, p.

89), a seleção dos casos por meio da variável dependente pode levar a respostas erradas na investigação científica, uma vez que essa seleção explica apenas as diferenças entre os casos selecionados. Consequentemente, ao escolher trabalhar com todo o universo de municípios com uma probabilidade razoável de receber uma vara, aumenta-se a robustez do modelo.

Por fim, esclarecemos que utilizaremos os municípios que tem mais de 15.000 habitantes em algum dos três marcos temporais: 1991, 2000 ou 2010. Ou seja, só foram retirados da base de dados aqueles que tem menos de 15.000 habitantes nos três períodos. Por isso, todos os modelos apresentam o mesmo número de casos. Optamos por esta configuração porque há cidades com rápido crescimento populacional e que recebem uma vara trabalhista por esta razão, porém só ultrapassam o limite de corte na década seguinte. Portanto, dessa forma podemos ter uma abrangência maior no número de municípios sem comprometer a análise.

### 4.2.2. Modelo Formal e Variáveis

Faremos a análise em três períodos temporais diferentes: 1991-1999; 2000-2009; 2010-2015. Portanto, temos três modelos diferentes:

$$\text{(A) } y_{i_A} = \beta_0 + \beta_1 POP_{i_A} + \beta_2 IDH_A - \beta_3 DCAP_i + \epsilon_i,$$
$$\text{(B) } y_{i_B} = \beta_0 + \beta_1 POP_{i_B} + \beta_2 IDH_B - \beta_3 DCAP_i - \beta_4 CON_b + \epsilon_i,$$
$$\text{(C) } y_{i_C} = \beta_0 + \beta_1 POP_{i_C} + \beta_2 IDH_C - \beta_3 DCAP_i - \beta_4 CON_c + \epsilon_i,$$

O modelo A corresponde ao período de 1991-1999, o modelo B a 2000-2009 e o modelo C a 2010-2015. Nas equações, $y_{i_n}$ corresponde a variável dependente, que é categórica binária e representa o recebimento ou não de uma vara do trabalho no município. $\beta_0$ é a constante do modelo. $\beta_1 POP_{i_n}$ representa a variável explicativa contínua correspondente à população total do i-ésimo município durante o período em questão. $\beta_2 IDH_{i_n}$ significa o indicador do nível de IDH do i-ésimo município calculado para o período. $\beta_3 DCAP_i$ corresponde a variável contínua que indica a distância em quilômetros do i-ésimo município em relação à capital do Estado em que se localiza, $\beta_4 CON_{i_n}$ é o controle se o município recebeu vara no período anterior e $\epsilon_i$ é o termo de erro.

A variável dependente, que corresponde ao recebimento ou não de uma vara trabalhista no município, é uma forma de mensuração do acesso à justiça. Naturalmente, a prestação do serviço jurisdicional não se resume a existência física do órgão judicial, há

diversas outras questões fundamentais, tal como o tempo de duração do processo. Porém, a presença do Judiciário é o primeiro passo para a resolução dos conflitos, conforme demonstra a utilização desta variável na literatura empírica na ciência política interessada no acesso à justiça trazida no capítulo 2.

Em relação às variáveis independentes, a primeira delas é a população do município, que é uma proxy da demanda judicial da localidade. Considerando que não temos acesso aos dados da movimentação processual de todas as comarcas brasileiras em termos de litígios trabalhistas, a população é o indicador que melhor representa esta demanda, uma vez que se espera que quanto maior a população, maior será a utilização dos serviços judiciais, inclusive na Justiça Trabalhista. Além do mais, a população também aparece na Constituição Federal como critério base para a criação das varas, portanto tendo em vista a centralidade do critério populacional na legislação, espera-se que esta variável tenha um forte poder explicativo nos três modelos.

A segunda variável explicativa apresentada no modelo é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Espera-se que quanto maior o IDH, maior seja a probabilidade de um município receber uma vara trabalhista. Conforme detalhado no capítulo teórico, a literatura especializada encontrou uma forte relação entre a presença das varas da justiça comum e o IDH municipal, por isso verificaremos se as varas trabalhistas são regidas pela mesma lógica.

A distância do município para a capital do Estado da federação correspondente também será utilizada como variável independente. É comum haver cidades satélites na periferia das grandes capitais, ou na região metropolitana, que apesar da população reduzida, apresenta uma maior chance de receber varas judiciais em virtude de serem cidades dormitórios e apresentarem uma elevada demanda por serviços do Judiciário. Consequentemente, espera-se que quanto menor a distância do município para a capital do Estado, maior será a probabilidade que ele receba uma vara trabalhista.

Por fim, nos modelos B e C, correspondentes aos períodos de 2000-2010 e 2010-2015, inserimos uma variável de controle referente ao município ter recebido ou não uma vara no período anterior. Espera-se que se o município tenha recebido uma vara na década anterior, a probabilidade de receber novamente seja reduzida, visto que outras cidades seriam prioridade. A principal função desta variável é fazer a ligação entre os três modelos, de modo que a análise dos três períodos não fique isolada. Não inserimos esta variável no modelo A porque a expansão da Justiça do Trabalho na década de 1980 não foi estruturada e constante como nas fases subsequentes.

### 4.2.3. Hipótese

A hipótese principal desta pesquisa é: quanto maior o IDH municipal, maior a probabilidade de que o município receba uma vara trabalhista. Conforme os critérios legais, devidamente descritos no capítulo 1, a principal referência para a criação de uma nova unidade da Justiça do Trabalho é a população e a efetiva demanda judicial. Entretanto, a literatura especializada que estuda o acesso à justiça demonstra também a relevância de fatores sociais e econômicos na criação das varas, além dos parâmetros demográficos. Portanto, neste modelo será possível verificar a importância relativa do IDH e da população para o surgimento das unidades.

É necessário destacar que nossa hipótese é causal e estabelece que o IDH municipal é a causa principal para que um município receba uma vara trabalhista em detrimento de outros. Em outras palavras, afirma-se que mantendo a população e a distância para a capital do Estado constantes, uma cidade com maior IDH terá mais chance de receber uma vara do trabalho apenas em função do maior desenvolvimento social e econômico. Pode-se afirmar também que de acordo com a literatura, espera-se que o IDH tenha uma importância explicativa maior do que a população.

Por fim, cabe acrescentar que a formulação da hipótese permite buscar uma inferência causal falsificável, que é o pressuposto básico da pesquisa científica, conforme colocam Figueiredo Filho; Paranhos; Rocha; Silva Jr; Santos (2012, p. 96). A falseabilidade é considerada por Karl Popper (2002, p. 17) como o critério de demarcação para o estabelecimento da lógica científica, uma vez que apenas as afirmações que podem ser submetidas ao juízo de verdadeiras ou falsas por meio da verificação empírica podem contribuir para a ciência. Ou seja, para que a inferência seja válida, é necessário que haja a possibilidade de que a hipótese seja refutada, caso contrário não faz sentido seguir com a investigação.

Ressalta-se, portanto, que a hipótese desta pesquisa é falseável, porém isto não significa afirmar que seja falsa, apenas que existe a possibilidade de que ela seja. Somente os testes empíricos poderão determinar se a relação prevista se sustenta com base nas evidências coletadas.

### 4.2.4. Técnica de Análise

Considerando que a variável dependente no modelo é categórica e binária, a técnica de análise que usaremos será a regressão logística. Embora alguns municípios tenham

recebido mais de uma vara do trabalho durante a década, optamos por codificar a variável dependente como o fato de ter recebido ou não alguma unidade da Justiça do Trabalho no período, visto que foram poucas as cidades que receberam mais de uma, o que poderia causar uma distorção na utilização de uma regressão ordinal.

Conforme coloca Scott Menard (2002, p. 12), "para uma variável dependente dicotómica, o valor número da variável é arbitrário, uma questão de conveniência, e não é intrinsicamente interessante. O que é intrinsicamente interessante é se a classificação dos casos em uma ou outra categoria da variável dependente pode ser prevista pela variável independente"[6]. Ou seja, a codificação da variável dependente em zero para o não recebimento de uma vara e um para o recebimento é apenas convencional, poderia ser atribuído qualquer outro valor.

O modelo de regressão logística analisa o impacto da alteração de uma unidade da variável explicativa na chance, probabilidade ou logaritmo da chance no evento previsto da variável dependente. Naturalmente, a forma mais fácil de interpretar o resultado é por meio da probabilidade ou chance do evento ocorrer. Entretanto, matematicamente, a forma do logaritmo das chances é fundamental para corrigir a não linearidade e garantir que a probabilidade estimada pelo modelo não será menor do que zero nem maior do que um (*idem*, p. 14). Por isso, o coeficiente é apresentado em logaritmo das chances, porém ele pode ser convertido para chance através da exponenciação.

Importante destacar que a probabilidade, a chance e o *logit* são três formas diferentes para expressar exatamente a mesma coisa, segundo enfatiza Scott Menard (2002, p. 13). Ao apresentar os resultados desta pesquisa, utilizaremos os coeficientes padronizados, que são dados em chance, a fim de facilitar a interpretação. Ou seja, verificaremos o impacto da alteração de uma unidade na variável independente na chance do município receber uma vara trabalhista.

A regressão linear (quadrados mínimos ordinários) não seria adequada para esta análise, embora ela seja mais flexível que outras técnicas em relação aos seus pressupostos, visto que se leva em consideração valores na variável dependente além de 0 e 1 (DEMARIS, 1995, p. 957). Além do mais, o pressuposto da homocedasticidade é violado na regressão linear quando utilizamos uma variável dependente binária, porque não há variação aleatória dos resíduos (MCKELVEY; ZAVOINA, 1975).

[6] Tradução Livre do Inglês: "for a dichotomous dependent variable, the numerical value of the variable is arbitrary, a matter of convenience, and is not intrinsically interesting. What is intrinsically interesting is whether the classification of cases into one or the other of the categories of the dependent variable can be predicted by the independent variable".

A opção pelo modelo de séries temporais também não se mostrou oportuna, apesar de ser muito usado para analisar observações coletadas sequencialmente através do tempo. A principal razão para a rejeição desta técnica foi a necessidade de utilização dos municípios como unidade de análise nesta pesquisa e não os anos.

Uma alternativa seria a utilização dos modelos teóricos de difusão e, em especial, da técnica da análise de sobrevivência. Conforme colocam Frances Berry e William Berry (1999, p. 224), os modelos de difusão teorizam sobre a disseminação de inovações em termos de política pública utilizando Estados da federação ou Estados Nacionais como unidade de análise. Existem diversos tipos de modelos de difusão, porém o pressuposto comum é que a adoção de políticas em uma localidade influencia a propagação daquela ideia para outros locais.

A técnica da análise de sobrevivência permitiria observar os municípios como unidade de análise durante um período de tempo e verificar se eles receberam o evento determinado sem a necessidade de quebrar temporalmente a análise. No entanto, por limitações técnicas não utilizaremos este modelo. Fizemos a opção por fazer três modelos diferentes para cada década (1991-1999; 2000-2009; 2010-2015) e fazer a ligação entre os modelos por meio de uma variável de controle para identificar se o município recebeu uma vara do trabalho na década anterior ou não.

Justifica-se a divisão temporal nos três modelos em virtude dos ciclos de expansão da Justiça do Trabalho, o número de varas recebidas em cada uma das décadas é relativamente proporcional e permite que a análise seja feita deste modo. Além do mais, o valor do IDH municipal foi codificado nos anos de 1991, 2000 e 2010, de forma que usaremos os dados destes anos para prever o recebimento de uma vara durante a década de referência. A utilização do IDH (e população) de 1991 para analisar a criação das varas ao longo da década se explica pelo fato de considerar a criação das unidades como um processo que se desenrola ao longo do tempo.

**Quadro 2**: *Resumo do Desenho da Pesquisa*

| | |
|---|---|
| Problema da Pesquisa | Quais fatores explicam a criação das novas varas da Justiça do Trabalho no Brasil? |
| Unidade de Análise | Municípios com mais de 15.000 habitantes em 1991, 2000 ou 2010. |
| Variável Dependente | Recebimento ou não de uma vara trabalhista durante a década. |
| Variáveis Explicativas | População;<br>IDH Municipal;<br>Distância para a capital do Estado;<br>Recebimento de vara na década anterior. |
| Hipótese | Quanto maior o IDH Municipal, maior a probabilidade de que o município receba uma vara do trabalho |
| Literatura Mobilizada | Acesso à Justiça |
| Técnica de Análise | Regressão Logística |

Fonte: Elaboração própria

### 4.3. Dados e Replicabilidade

Nesta pesquisa, utilizamos uma base de dados única com todas as variáveis mencionadas acima. Os dados do índice de desenvolvimento humano municipal e a população foram coletados no atlas do desenvolvimento humano no Brasil, que é um projeto elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com o Governo Federal brasileiro, IPEA e a Fundação José Pinheiro. O IDH municipal foi calculado a partir das informações dos três últimos censos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e foi feita uma adaptação da metodologia de cálculo do IDH global para a realidade dos municípios brasileiros.

No atlas, a malha municipal de 2010 foi utilizada como referência, para isso foi feito um trabalho de compatibilização com as malhas de 1991 e 2000, a fim de que houvesse a possibilidade de comparação entre os dados. O IDH municipal brasileiro leva em consideração as mesmas três dimensões do indicador original: longevidade, educação e renda.

Apesar de medir os mesmos fenômenos, a forma do cálculo foi adaptada para captar melhor as especificidades das cidades brasileiras.

Na variável da distância do município para a capital do estado da federação, os dados foram coletados diretamente do google maps. Os 2.239 municípios foram verificados individualmente na plataforma e copiados para a base de dados. Importante destacar que o google maps não fornece a distância em linha reta, mas sim a quilometragem do percurso por meio de rodovias, o que pode representar uma medida mais adequada, visto que indica o quanto se precisa percorrer para chegar na capital.

No caso do estado do Amazonas, utilizamos a distância dos municípios para a capital através do percurso fluvial, visto que muitas localidades estão acessíveis apenas desta forma. Os dados foram coletados no portal da associação amazonense de municípios. No Pará, quando o google maps não oferecia o cálculo da distância, buscamos no portal distanciacidades.com, que também oferece o mesmo serviço. Nesta variável, pode ocorrer uma distorção em relação ao caso dos municípios de Goiás, uma vez que foi calculada a distância para Goiânia, porém algumas cidades que estão perto de Brasília podem ser influenciadas pela Capital Federal. Esperamos que o alto número de casos analisados elimine este problema.

A variável dependente foi coletada no portal do Tribunal Superior do Trabalho. Há um documento do departamento de estatística que apresenta a data de criação e instalação de todas as varas trabalhistas existentes no país, inclusive as que anteriormente eram as Juntas de Conciliação e Julgamento. Utilizamos nesta pesquisa a data de criação das varas como referência para o recebimento das unidades, já que neste momento termina o processo político de criação e se inicia os trâmites burocráticos para a instalação. Portanto, a referência para a codificação da variável dependente é a data de entrada em vigor da lei que criou as varas.

Ao longo da pesquisa, tivemos a preocupação de relacionar todos os procedimentos realizados, a fim de garantir a replicabilidade de tudo que foi feito. Conforme ressalta Gary King (1995, p. 444), a ciência política é um empreendimento coletivo, que para ser concretizado é necessário ter acesso aos dados e procedimentos efetuados, para que se possa entender, avaliar e trabalhar em cima deles. O autor coloca ainda que a única forma de entender e avaliar uma análise empírica em sua totalidade é por meio do conhecimento do processo exato pelo qual os dados foram gerados e a análise produzida.

Enivaldo Rocha, Ranulfo Paranhos, Dalson Britto e Erinaldo Ferreira (2013, p. 216) acrescentam que a replicabilidade possui três principais dimensões. A primeira delas é a substantiva, que corresponde à contribuição para o aprimoramento da qualidade dos

resultados de pesquisa e acúmulo do conhecimento científico. O compartilhamento da base de dados possibilita que outros pesquisadores possam utilizar os dados para aperfeiçoar os achados ou até mesmo refutar aquilo que foi afirmado. Consequentemente, o avanço da produção científica se torna mais dinâmica e confiável a partir da possibilidade de replicar os resultados encontrados.

A segunda dimensão da replicabilidade apontada pelos autores é a pedagógica, visto que o padrão de replicação facilita o aprendizado dos estudantes que estão entrando no mundo da pesquisa empírica (*idem*, p. 218). Nicole Janz (2015) propõe que o ensino de metodologia na ciência política seja pautado por replicações de estudos científicos publicados anteriormente na área como uma forma de ajudar os estudantes que estão iniciando e ao mesmo tempo testar as pesquisas que estão postas.

Por fim, há a questão da transparência. A replicabilidade protege a comunidade científica de possíveis fraudes, erros de boa-fé e também problemas devido a limitação técnica dos pesquisadores. Um trabalho que não pode ser replicado tem seus resultados automaticamente questionados e apresenta pouca confiabilidade, já que não pode ser avaliado com rigor por outro cientista. Recentemente, o caso de fraude envolvendo a pesquisa de Michel LaCour publicada na revista Science colocou a ciência política no centro dos debates sobre a manipulação de dados e impulsionou o debate sobre a importância do padrão de replicabilidade.

Diante do exposto, faremos a publicação da base de dados desta pesquisa na plataforma do Dataverse para garantir o acesso aos pesquisadores que quiserem conferir os dados utilizados. Em relação aos procedimentos realizados, reportamos que pegamos os dados do atlas do desenvolvimento humano com todos os municípios brasileiros e eliminamos da base todos aqueles que tinham menos de 15.000 habitantes em 1991, 2000 e 2010. Em seguida, fizemos a codificação da distância dos municípios para a capital do estado individualmente através do google maps. Criamos uma variável dependente para cada década da análise, ou seja, uma variável para distinguir se o município recebeu ou não uma vara em 1991-1999, outra para 2000-2009 e mais uma para 2010-2015. Fizemos a codificação a partir dos dados do Tribunal Superior do Trabalho.

Por fim, considerando que a regressão logística mensura o impacto da alteração de uma unidade da variável independente, foi necessário alterar as casas decimais das variáveis explicativas a fim de facilitar a interpretação dos resultados. Portanto, o IDH foi multiplicado por 10, para que fosse verificado o impacto do aumento de uma casa decimal na probabilidade de receber uma vara. A população foi divida por 100.000, de modo que o resultado aponta o

quanto esse valor populacional a mais em uma cidade influencia no recebimento da vara. A distância foi dividida por 1.000.

As análises foram feitas separadamente para cada modelo. Para o período de 1991-1999, utilizamos o IDH municipal de 1991 modificado com a multiplicação por 10, a população de 1991 dividida por 100.000 e a distância para capital dividida por 1.000 para prever o recebimento de uma vara trabalhista durante esta década. Em 2000-2010, nós utilizamos o IDH modificado de 2000, a população modificada de 2000, a distância para capital modificada e também inserimos a variável dependente da década anterior como controle neste modelo, a fim de prever o recebimento de uma unidade da Justiça do Trabalho durante esta década. Em 2010-2015, utilizamos o IDH modificado de 2010, a população modificada de 2010, a distância para capital modificada, e a variável dependente do modelo anterior como controle para prever o recebimento de uma vara nesta década.

# 5. Resultados

## 5.1. A Expansão da Justiça do Trabalho em 1991-1999

Passaremos a apresentar a análise dos dados do processo de expansão da Justiça do Trabalho. Primeiramente, abaixo segue o descritivo da frequência da variável dependente no período de 1991-1999.

**Tabela 3:** *Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 1991-1999*

| **Vara 1991-99** | **Frequência** | **Percentual** |
|---|---|---|
| Recebeu | 252 | 11,26% |
| Não Recebeu | 1.987 | 88,74% |
| Total | 2.239 | 100% |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

É importante reiterar que a unidade de análise não são as varas trabalhistas, mas sim os municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes em 1991, 2000 ou 2010. A variável dependente mensura o recebimento ou não de uma vara do trabalho durante a década. A tabela mostra que, no primeiro modelo, dos 2.239 casos analisados, 252 municípios receberam uma unidade, enquanto que 1.987 não receberam. Apesar da grande diferença de ocorrência, o modelo de regressão logística não foi prejudicado, conforme demonstraremos abaixo.

A seguir, trazemos uma tabela discriminando os municípios que receberam varas do trabalho por região do país. Consideramos o universo dos municípios dentro do corte da pesquisa (15.000 habitantes), a fim de não gerar distorções na comparação em virtude da existência de mais municípios pequenos em alguma das regiões. Na tabela, trazemos também a população total de cada região em 1991 e o percentual de sucesso em relação ao recebimento, que significa a proporção de municípios que receberam uma vara do trabalho dividido pelo número total de cidades que teriam uma probabilidade razoável para receber uma unidade.

**Tabela 4** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 1991-1999 por região do país*

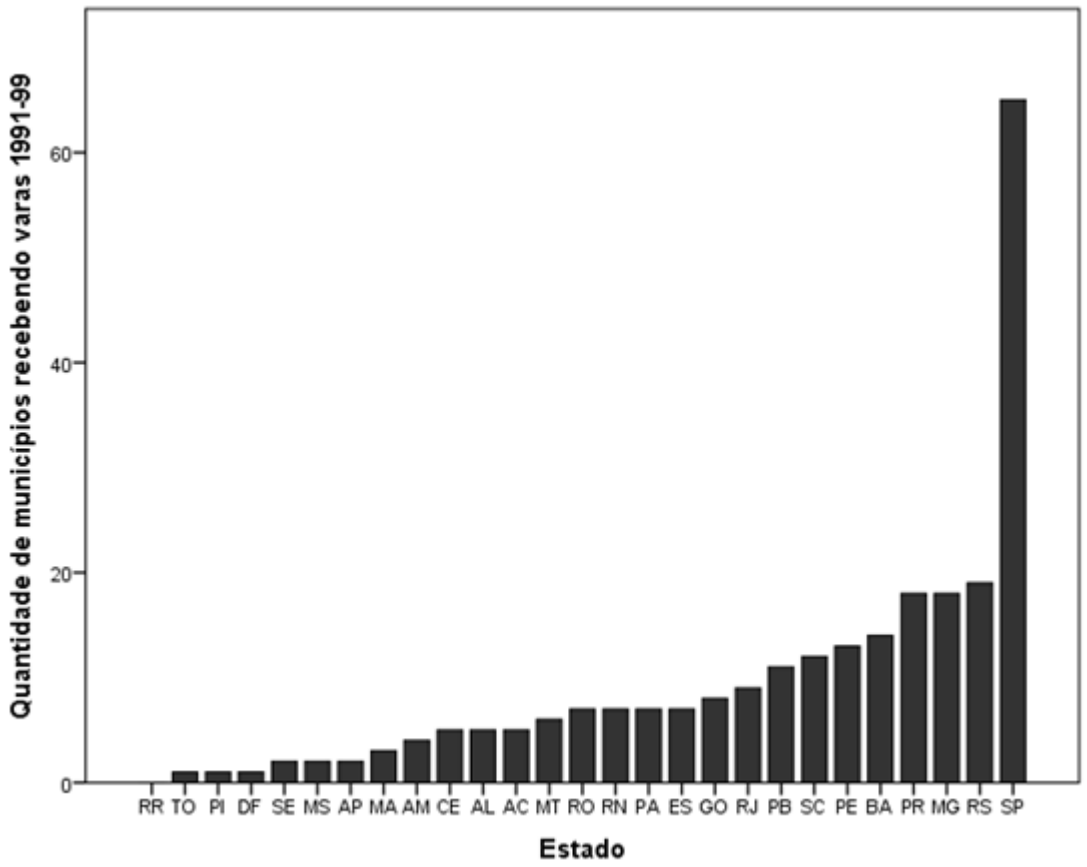
| Região | Recebeu | Universo de Municípios | Percentual de Sucesso | População total (1991) |
|---|---|---|---|---|
| **Sul** | 49 | 342 | 14% | 22.129.505 |
| **Sudeste** | 99 | 659 | 15% | 62.740.469 |
| **Norte** | 26 | 225 | 11% | 10.030.611 |
| **Nordeste** | 61 | 859 | 7% | 42.497.744 |
| **Centro Oeste** | 17 | 154 | 11% | 9.427.634 |
| **Total** | 252 | 2.239 | ------- | 146.825.475 |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa; PNUD.

Pelos dados apresentados, percebe-se que a região Sudeste não só tem o maior número absoluto de municípios que receberam varas, mas também tem o maior percentual de sucesso, ou seja, em termos relativos foi a região com mais cidades recebendo unidades da Justiça do Trabalho. O número absoluto se justifica pela população da região Sudeste, uma vez que esta é a região mais populosa do país. Porém, em termos relativos é questionável se esta é a localidade com maior necessidade. Conforme colocamos no capítulo 1, a maior concentração de trabalho escravo e infantil não está nos grandes centros urbanos.

A segunda região com mais municípios recebendo varas foi o Nordeste, todavia em termos relativos esta foi a região com pior desempenho. Considerando que o Nordeste é a região com o maior número de municípios e a segunda maior população do país, há uma discrepância entre essa região e as demais. A região Sul, por exemplo, apresenta quase metade da população do Nordeste, e a diferença no número de cidades contempladas não foi muito distante. Nesta região, o percentual de sucesso foi de 14%, perto do atingido pelo Sudeste. As regiões Norte e Centro-Oeste, por sua vez, tiveram 11% dos seus municípios com mais de 15.000 habitantes recebendo varas, o que representa um desempenho melhor que o Nordeste, porém ainda longe do Sul e Sudeste. A partir destes resultados descritivos, há indicativos de que a distribuição tenha relação com fatores sociais e econômicos, e que a população não seja o principal determinante para o recebimento.

**Gráfico 3:** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (1991-1999)*




Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

Quando partimos para a análise por Estado da federação, percebe-se que no período de 1991-1999, os municípios paulistas foram muito mais contemplados na expansão da Justiça do Trabalho do que outros estados. No Estado de São Paulo, mais de 60 municípios receberam uma vara trabalhista, enquanto que o Rio Grande do Sul, que foi o segundo colocado, teve apenas cerca de 20 cidades com recebimento.

Percebe-se que os 10 últimos estados que menos receberam varas estão localizados majoritariamente no norte e nordeste. A principal exceção é o Distrito Federal, que está mal colocado em razão das suas especificidades. Apenas Brasília aparece na base de dados como município, visto que outras localidades do Distrito Federal que são de maiores proporções como Gama não são municípios, mas sim uma região administrativa. Portanto, pode-se colocar que dentro dos piores colocados estão os estados do Norte e Nordeste, intercalados eventualmente por estados do Centro-Oeste.

Abaixo, segue a tabela com o resultado dos modelos de regressão logística para o período de 1991-1999.

**Tabela 5:** *Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 1991-1999 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes*

| | **Modelo 1** | **Modelo 2** | **Modelo 3** | **Modelo 4** |
|---|---|---|---|---|
| **IDH 1991** | 2,74 (0,000)** | ---- | ---- | 2,29 (0,000)** |
| **População 1991** | ---- | 1,82 (0,000)** | ---- | 1,30 (0,000)** |
| **Distância para capital do Estado** | ---- | ---- | 0,10 (0,000)** | 0,40 (0,022)** |
| **Pseudo $R^2$ (NagelKerke test)** | 0,178 | 0,107 | 0,036 | 0,213 |

** $p < 0,05$ N = 2.239

Os coeficientes estão expostos em razão das chances, uma vez que a interpretação por meio do logaritmo não é intuitiva. Conforme detalhamos no capítulo anterior, foi necessário alterar as casas decimais das três variáveis explicativas, a fim de facilitar o entendimento a respeito do efeito. O IDH Municipal, por exemplo, foi modificado para que cada unidade representasse a alteração de uma casa decimal, de forma que o coeficiente apresentado representa a razão das chances entre um município com uma casa decimal a mais no IDH e outro que tem uma casa decimal a menos.

Por exemplo, no modelo 1, em que o IDH é colocado sozinho para prever o recebimento das varas, o coeficiente é de 2,74. Consequentemente, isso significa que um município com 0,500 de IDH tem 2,74 vezes mais chances de receber uma vara do trabalho do que um município com IDH 0,400 em média. Nesse modelo 1, não estamos levando em consideração as outras variáveis explicativas. Caso não tivéssemos alterado a casa decimal do IDH, o coeficiente iria prever a diferença na chance de uma cidade com IDH zero para uma cidade com IDH um, por isso que o resultado não seria intuitivo para ser interpretado. Primeiramente, não existem cidades com IDH zero e um no mundo real, de modo que fica

difícil imaginar os padrões que estão sendo comparados. Em segundo lugar, o coeficiente para o modelo 1 seria de 23.881.

No caso da população, dividimos o valor da população total por 100.000, de forma que o coeficiente expressa a razão das chances entre um município que tem 100.000 habitantes a mais do que outro. Ou seja, considerando apenas a população como variável independente (modelo 2), um município com 200.000 habitantes tem em média 82% a mais de chance de receber uma vara trabalhista que um município com 100.000 habitantes. Se não fosse feita esta alteração, o coeficiente mediria a diferença na chance para um habitante, que seria muito pequena e não serviria para a análise.

Em relação a distância para capital do estado da federação, o valor total foi dividido por 1.000, a fim de facilitar a interpretação do coeficiente, em virtude do mesmo motivo da população, que é o fato da diferença de uma unidade na variável gerar um impacto muito pequeno. Portanto, verificaremos a razão da chance entre um município 1.000 km mais próximo da capital em receber uma vara trabalhista. No modelo 3, que leva em consideração apenas a distância, sem considerar as outras variáveis explicativas, o resultado mostra que um município mais longe da capital 1.000 km recebe 0,1 vara do trabalho para que um município mais perto receba 1 vara. Portanto, o município mais perto da capital tem 10 vezes mais chance de receber uma vara do que uma cidade 1.000 km mais longe.

Em todos os modelos desta primeira década de análise, os sinais das relações esperadas se concretizaram: o IDH municipal mais alto acarretou uma maior chance de receber uma vara do trabalho, a população também exerceu um efeito positivo, de modo que as cidades com maior população receberam mais unidades. Por outro lado, a distância para a capital do estado da federação teve um efeito negativo, acarretando que os municípios mais afastados dos grandes centros urbanos recebessem menos varas.

Nos modelos em que as variáveis independentes foram colocadas individualmente, todos os resultados foram estatisticamente significativos com p-valor menor que 5%, ou seja, pode-se afirmar com razoável grau de certeza de que o efeito é diferente de zero. No modelo 4, quando colocamos todas as variáveis explicativas no mesmo modelo, todas as variáveis também foram significativas, de forma que os coeficientes são importantes para a análise e o modelo teórico previu corretamente as relações esperadas.

O resultado do modelo 4 demonstra que o IDH preserva seu poder explicativo mesmo quando colocado em conjunto com as outras variáveis independentes. O coeficiente indica que o fato de um município ter uma casa decimal a mais do que outro no IDH (uma cidade com 0,500 comparada com outra com 0,400) acarreta em média uma chance de 2,29 a

mais de receber uma vara do trabalho, considerando a população e a distância para a capital constantes. Isso significa que, em média, 229 municípios com uma casa decimal a mais de IDH recebem varas trabalhistas para que 100 municípios com uma casa decimal a menos possam receber.

Considerando que o resultado é cumulativo, a diferença de duas casas decimais no IDH produz em média uma chance de 4,5 a mais para o recebimento, mesmo que a população dos municípios e a distância para capital do estado fossem a mesma, hipoteticamente. A título de exemplo, em 1991, o IDH municipal médio no Piauí foi de 0,362, enquanto que no Rio de Janeiro a média foi 0,573, que é a diferença apresentada acima. Nesta década, portanto, pode-se afirmar que os municípios mais vulneráveis socialmente foram menos contemplados com a expansão da Justiça do Trabalho.

Em relação a população, no modelo em que as outras variáveis explicativas são mantidas constantes, percebe-se que em média um município com 100.000 habitantes a mais que outro teve 30% a mais de chance de receber uma vara do trabalho (1,30). Ao considerar o efeito cumulativo, uma cidade com 1.000.000 de habitantes tem 2,7 mais chances de receber uma unidade do que uma cidade com 100.000 habitantes. Em outras palavras, hipoteticamente, um município com 1.000.000 de habitantes receberia 27 varas para que outro com 100.000 habitantes recebesse 10, considerando o IDH e a distância para capital sendo os mesmos.

A distância para capital do estado da federação no modelo 4 apresentou uma razão de chance de 0,4. Conforme colocamos anteriormente, o efeito é negativo, ou seja, as cidades mais distantes das capitais ganharam menos unidades da Justiça do Trabalho. O coeficiente aponta que um município 1.000 quilômetros mais longe da capital recebe 4 varas do trabalho para que outro mais próximo receba 10.

Importante destacar que os coeficientes da população, da distância e IDH municipal não podem ser comparados diretamente, uma vez que as unidades são diferentes. Um valor numericamente superior não significa necessariamente que o impacto de uma variável seja maior que o da outra. Não se pode comparar o efeito de habitantes com quilômetros ou casas decimais do IDH, é preciso fazer um esforço de abstração, a fim de discutir qual variável foi mais relevante. Neste período de 1991-1999, parece que todas as três variáveis tiveram um efeito considerável em termos de coeficiente padronizado.

Para medir o ajuste do modelo, optamos por apresentar o pseudo $R^2$ por meio da medida criada por Nagelkerke. Existem várias formas de apresentar o quanto é explicado pelos dados na regressão logística, porém não há um consenso em qual seria o cálculo mais

adequado. Conforme coloca Menard (2002, p. 20), na regressão linear, o $R^2$ é a "variância explicada", que serve para determinar se a relação é forte o suficiente para ser levada em consideração.

Na regressão logística, talvez a medida de $R^2$ mais conhecida seja o teste de Cox e Snell, entretanto a questão é que neste cálculo o limite máximo não é 1.0 como no $R^2$ da regressão linear, tornando a interpretação pouco intuitiva, já que o máximo normalmente é 0.75 e pode chegar a ser 0.48 em alguns casos. A medida criada por Nagelkerke corrige este problema ao ajustar a medida para que ela se apresente entre 0 e 1.0, por isso optamos por reportar desta forma nesta pesquisa. Todavia, é importante acrescentar que, de todo modo, a medida de ajuste do modelo em termos de pseudo $R^2$ não é unanimidade e precisa ser observada com ressalvas.

No modelo 4, com todas as variáveis independentes, o teste de Nagelkerke apresentou um resultado de 0,213 neste período. Interpretando de acordo com a lógica do $R^2$, significaria afirmar que as variáveis explicativas em conjunto explicam 21% da variação da variável dependente. Apesar de ser um número aparentemente baixo, é preciso levar em consideração que as pesquisas nas ciências sociais sempre apresentam uma quantidade mais elevada de dados não explicados, em face da maior imprecisão envolvida com a mensuração dos aspectos sociais e políticos em comparação com as ciências exatas. Portanto, fazendo as devidas ressalvas em relação a medida, pode-se afirmar que o ajuste do modelo é razoável.

Ao observar as variáveis independentes individualmente, percebe-se que o IDH municipal é a variável que sozinha consegue melhor explicar a variação no recebimento das varas trabalhistas (17%). A distância para a capital do estado é a variável com menor poder explicativo de acordo com a medida, visto que no modelo 3 apresentou um resultado de apenas 3%. A população, considerada isoladamente no modelo 2, explicou 10% dos casos, o que é considerado pouco em termos comparativos com o IDH. Esperava-se um maior poder explicativo da população, já que figura entre os critérios constitucionais para a criação das novas unidades do Judiciário.

Embora os resultados demonstrem que na década de 1991-1999 o IDH municipal desempenhou um papel relevante para a criação das varas do trabalho, é necessário analisar os demais períodos, a fim de chegar a conclusões mais robustas.

## 5.2. A Expansão da Justiça do Trabalho em 2000-2009

Durante o período de 2000-2009, o número de municípios que receberam uma unidade da Justiça do Trabalho se manteve em um patamar médio similar a década anterior, conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 6:** *Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2000-2009*

| Vara 2000-09 | Frequência | Percentual |
|---|---|---|
| Recebeu | 201 | 8,98% |
| Não Recebeu | 2.038 | 91,02% |
| Total | 2.239 | 100% |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

O número de casos analisados é o mesmo que a década anterior, uma vez que consideramos como unidade de análise todos os municípios com mais de 15.000 habitantes em alguma das décadas (1991, 2000 ou 2010), a fim de incluir na pesquisa as localidades com rápido crescimento ou decrescimento populacional. Em outras palavras, apenas excluímos os municípios que tem menos de 15.000 habitantes nos três períodos, por isso o número de casos é o mesmo.

Apresentaremos abaixo a tabela que discrimina o recebimento das varas trabalhistas por região do país entre 2000-2009. Ressaltamos novamente que o universo de municípios mencionado na tabela se refere ao corte da pesquisa, que são as cidades com mais de 15.000 habitantes. A população das regiões exposta é relativa ao ano de 2000. Segundo colocamos na seção anterior, o percentual de sucesso em relação ao recebimento das varas por região é a proporção de municípios que receberam uma vara do trabalho dividido pelo número total de cidades que estão dentro do recorte e teriam uma probabilidade razoável para receber uma unidade.

**Tabela 7:** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2000-2009 por região do país*

| Região | Recebeu | Universo de Municípios | Percentual de Sucesso | População total (2000) |
|---|---|---|---|---|
| **Sul** | 46 | 342 | 13% | 25.107.625 |
| **Sudeste** | 69 | 659 | 10% | 72.412.425 |
| **Norte** | 22 | 225 | 9% | 12.900.710 |
| **Nordeste** | 41 | 859 | 4% | 47.741.543 |
| **Centro Oeste** | 23 | 154 | 14% | 11.636.738 |
| **Total** | 201 | 2.239 | ------- | 169.799.041 |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa; PNUD.

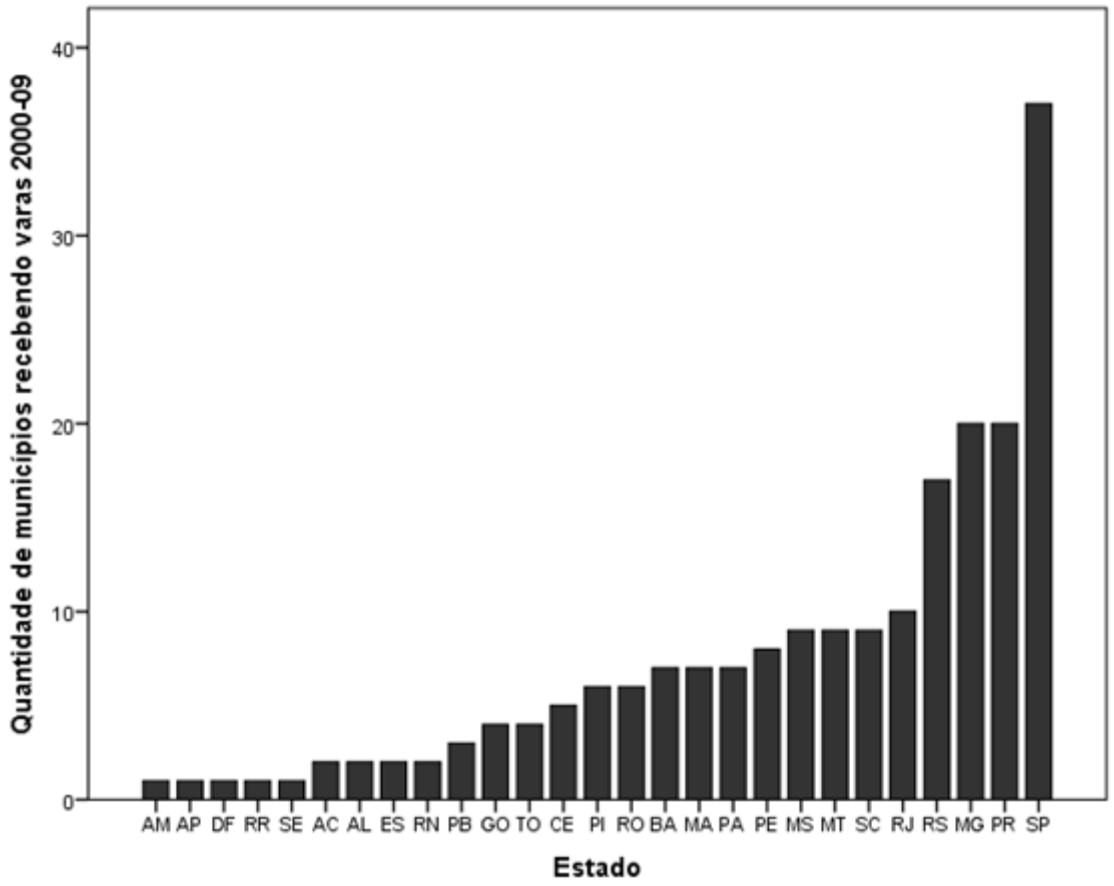
O Nordeste apresenta novamente o menor percentual de sucesso entre as regiões do país, embora seja a segunda maior população. É preciso destacar o fato de que a região Sul recebeu mais unidades que o Nordeste nesta década, mesmo que sua população seja quase a metade desta última região. A região Norte também obteve uma média inferior as demais localidades em relação ao percentual de sucesso, porém considerando que sua população é proporcionalmente menor, a distorção não é tão grande em comparação ao problema do Nordeste.

Neste período, o Sudeste também foi a região com o maior número absoluto de varas recebidas, considerando que esta região abriga a maior população relativa do país, é natural que receba mais unidades. Todavia, em relação à década anterior, houve uma queda de 99 para 69 unidades recebidas. Por outro lado, a região Sul manteve a mesma média do período anterior, enquanto que o Centro-Oeste aumentou sua participação no recebimento, de modo que obteve o maior percentual de sucesso entre todas as regiões.

Possivelmente, o maior dinamismo econômico da região Centro-Oeste por meio do crescimento do agronegócio pode ter sido um motor para o aumento da demanda pelos serviços judiciais e, principalmente, na influência política na dinâmica do Judiciário para o maior recebimento das unidades. Porém, apenas novas pesquisas podem esclarecer de forma definitiva as causas por trás da distribuição regional do Judiciário brasileiro.

Passaremos agora à análise da distribuição das varas por estado da federação:

**Gráfico 4:** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (2000-2009)*




Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

Mais uma vez, o estado de São Paulo recebeu mais varas em comparação com as outras unidades da federação. Entretanto, nesta década, a diferença do primeiro para o segundo estado com mais recebimento caiu de 40 unidades para menos de 20, acarretando uma menor desigualdade. Apesar de São Paulo continuar recebendo mais unidades, o que é natural em virtude de apresentar a maior população do país, o estado teve uma queda maior que a média nacional.

Destaque-se o fato de que os oito estados mais contemplados com a expansão da Justiça do Trabalho em 2000-2009 são da região centro-sul. Pernambuco é o estado do norte-nordeste mais bem colocado, apenas na 9ª colocação. O estado da Bahia, por exemplo, em 2000 representava a quarta maior população do país, mas não aparece nem entre os 10 primeiros na lista. Importante lembrar que o Distrito Federal aparece no final em virtude de suas especificidades, já que existem localidades com varas trabalhistas que não são municípios, mas regiões administrativas.

Por fim, cabe ressaltar o crescimento do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que aumentaram o patamar que haviam recebido na década anterior.

**Tabela 8:** *Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 2000-2009 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes*

| | **Modelo 1** | **Modelo 2** | **Modelo 3** | **Modelo 4** | **Modelo 5** |
|---|---|---|---|---|---|
| **IDH 2000** | 2,74 (0,000)** | ---- | ---- | ---- | 1,81 (0,000)** |
| **População 2000** | ---- | 3,68 (0,000)** | ---- | ---- | 3,20 (0,000)** |
| **Distância para capital do Estado** | ---- | ---- | 0,18 (0,000)** | ---- | 2,08 (0,048)** |
| **Recebimento de vara na década anterior** | ---- | ---- | ---- | 5,44 (0,000)** | 0,67 (0,141) |
| **Pseudo $R^2$ (NagelKerke test)** | 0,160 | 0,323 | 0,021 | 0,086 | 0,357 |

** $p < 0,05$ N = 2.239

Quando o IDH é colocado sozinho no modelo 1, os valores são muito próximos dos que foram encontrados no mesmo modelo da década anterior. O resultado é significativo e o coeficiente foi exatamente o mesmo: 2,74. Indicando que sem considerar as demais variáveis como controle no modelo, os municípios com uma casa a mais no IDH teriam mais que o dobro da chance de receber uma vara trabalhista. O pseudo $R^2$ no modelo 1 também apresentou um valor próximo aos anos 1990, apontando que apenas o IDH municipal é capaz de explicar aproximadamente 16% da variação ocorrida na variável dependente.

A população, entretanto, apresentou um resultado sensivelmente superior ao período anterior. O resultado também foi significativo a 5% e o coeficiente foi 3,68 no modelo em que não são incorporadas as outras variáveis na análise. Em outras palavras, quando a população dos municípios em 2000 é utilizada individualmente para analisar o recebimento das varas trabalhistas no período entre 2000-2009, a cada 100.000 habitantes, aumenta-se 3,68 vezes a

chance de recebimento de uma vara. Neste modelo 2, o pseudo $R^2$ também foi mais alto, indicando que somente a população explicou 32% da variação na criação das varas.

A distância do município para a capital do estado da federação apresentou novamente um pseudo $R^2$ muito baixo, o que demonstra um poder explicativo limitado desta variável para prever o recebimento das unidades da Justiça do Trabalho. No modelo em que a distância é testada sem as outras variáveis independentes, o coeficiente assinala que as cidades mais próximas da capital tiveram mais chance de receber as varas.

Nesta segunda década de análise, inserimos como controle a variável categórica que mensura se o município recebeu uma vara na década anterior ou não. O objeto deste acréscimo foi verificar se o efeito durante os anos 2000 foi influenciado pela expansão ocorrida no período anterior. Quando o recebimento na década anterior é observado sem as outras variáveis (modelo 4), o resultado é significativo e o coeficiente é positivo, mostrando um efeito diferente do que era esperado. Imaginava-se que os municípios que receberam varas na década passada teriam menos chance de receber novamente, no entanto o coeficiente aponta que as cidades que receberam tem 5,44 vezes mais chance de receber uma vara novamente.

No modelo 5, em que todas as variáveis são colocadas juntas, todavia, a variável que leva em consideração o recebimento na década anterior deixa de ser significativa. Outro resultado diferente do previsto foi a alteração do sinal na distância para a capital do estado, que no modelo 5 passou a prever que os municípios mais longe da capital tiveram mais chance de receber uma vara. O coeficiente de 2,08 mostra que as cidades 1.000 quilômetros mais distantes da capital receberam o dobro das varas que as cidades mais próximas, indicando uma interiorização da Justiça do Trabalho durante o período, quando são considerados também o efeito das outras variáveis explicativas.

Quando analisado em conjunto com todas as variáveis independentes, o IDH continua sendo significativo a 5%, porém tem uma queda no coeficiente para 1,81. Dito de outro modo, os municípios com uma casa decimal a mais no IDH tiveram 81% de chance a mais de receber uma vara trabalhista no período. Tendo em vista o efeito cumulativo, uma cidade com duas casas decimais a mais teria mais que o dobro de chance de receber uma unidade da Justiça do Trabalho, considerando hipoteticamente a população e a distância para capital do estado como sendo as mesmas. Em uma situação concreta, apenas para exemplificar, a diferença no IDH entre a média municipal de Alagoas e no Rio Grande do Sul em 2000 correspondia a quase duas casas decimais.

A variável referente à população manteve seu resultado significativo no modelo 5 e apresentou um coeficiente bastante elevado em comparação com a década anterior: 3,2. Em outras palavras, a cada 100.000 habitantes os municípios tem 3 vezes mais chance de receber uma vara do trabalho. Ou seja, uma cidade com 200.000 habitantes receberia 3 varas do trabalho para que uma cidade com 100.000 recebesse 1 vara. Consequentemente, pode-se afirmar que o efeito da população para a criação das varas trabalhistas durante o período de 2000-2009 foi consideravelmente alto.

É importante acrescentar também que a população apresentou o maior pseudo $R^2$ e isoladamente apresentou a maior capacidade para explicar a variação no recebimento das varas. Embora a população tenha aumentado seu poder explicativo, é importante ressaltar que isso não significa uma irrelevância do IDH, uma vez que os coeficientes são calculados a partir de unidades diferentes e, portanto, não podem ter seus números comparados diretamente.

Mesmo sabendo das limitações do pseudo $R^2$, conforme destacamos na seção anterior, cabe destacar que, no modelo 5, houve um resultado importante. Todas as variáveis explicativas em conjunto foram capazes de explicar 35% da variação nos casos, segundo os cálculos da medida elaborada por Nagelkerke. Considerando que em uma pesquisa envolvendo aspectos humanos sempre há um maior grau de incerteza, explicar 35% da variação demonstra a relevância dos achados.

### 5.3. A Expansão da Justiça do Trabalho em 2010-2015

Abaixo segue a tabela com a distribuição da variável dependente para o período.

**Tabela 9:** *Municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2010-2015*

| Vara 2010-15 | Frequência | Percentual |
|---|---|---|
| Recebeu | 123 | 5,49% |
| Não Recebeu | 2.116 | 94,51% |
| Total | 2.239 | 100% |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

A frequência de unidades da Justiça do Trabalho recebidas nos municípios brasileiros no período entre 2010-2015 foi menor que nas décadas anteriores, porém é preciso considerar

que o intervalo temporal de análise também foi reduzido para cinco anos. Apesar da limitação de ter pouca incidência do fenômeno que se pretende explicar, o modelo de regressão logística não foi prejudicado por isto e foi possível realizar a análise, conforme apresentaremos adiante.

**Tabela 10:** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam varas do trabalho entre 2010-2015 por região do país*

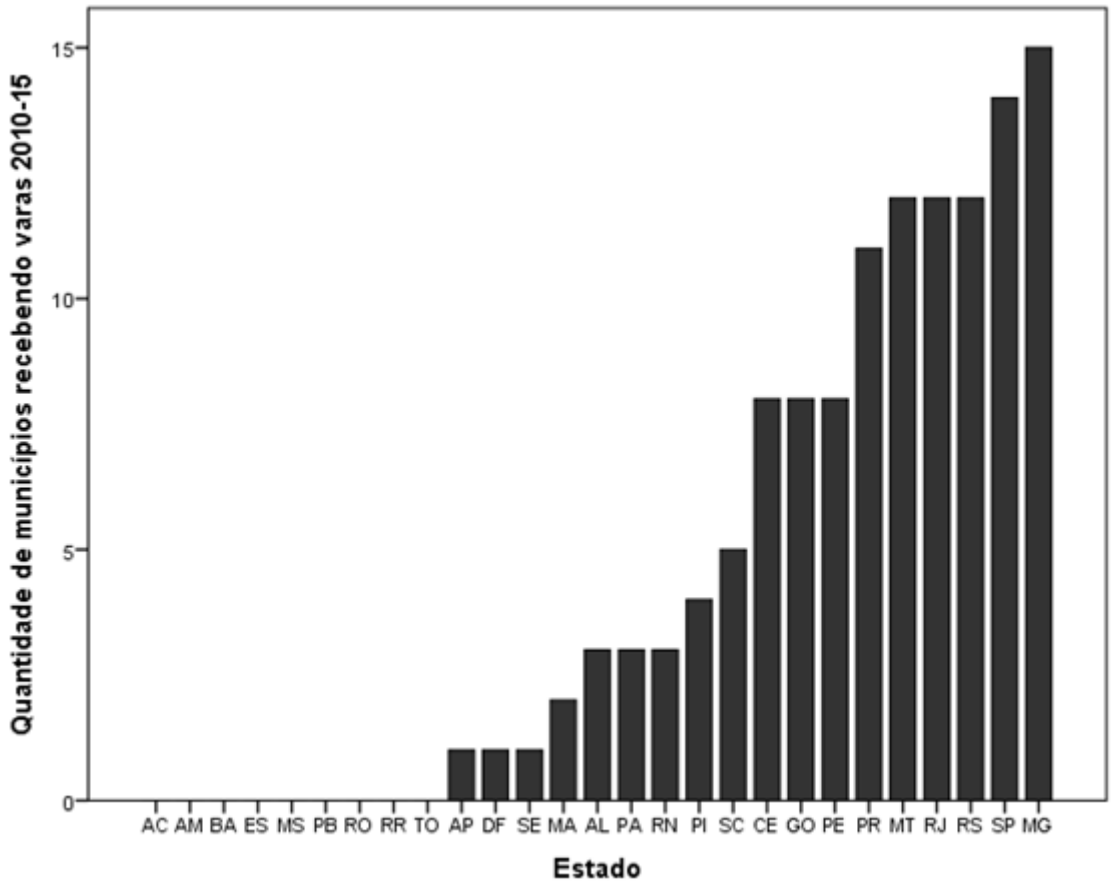
| Região | Recebeu | Universo de Municípios | Percentual de Sucesso | População total (2010) |
|---|---|---|---|---|
| **Sul** | 28 | 342 | 8% | 27.386.891 |
| **Sudeste** | 41 | 659 | 6% | 80.364.410 |
| **Norte** | 4 | 225 | 1% | 15.864.454 |
| **Nordeste** | 29 | 859 | 3% | 53.081.950 |
| **Centro Oeste** | 21 | 154 | 13% | 14.058.094 |
| **Total** | 123 | 2.239 | ------- | 190.755.799 |

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa; PNUD.

Quando observamos o desempenho por região, percebe-se que novamente o Sudeste recebeu mais varas trabalhistas em termos absolutos, entretanto houve uma queda sensível no percentual relativo. Considerando que o Sudeste tem um contingente populacional bastante superior as demais regiões, a diferença relativa não foi proporcional. O Centro-Oeste foi novamente a região com maior percentual de sucesso no recebimento das varas em comparação ao número de municípios com mais de 15.000 habitantes. Conforme colocamos anteriormente, como esta análise não pretender buscar as causas do efeito, não buscaremos aprofundar as possíveis conjecturas que estejam por trás do resultado encontrado.

A região Sul também obteve um desempenho acima das demais ao comparar o percentual de sucesso e recebeu quase o mesmo número de varas que o Nordeste, que tem quase o dobro da população. Consequentemente, pode-se afirmar que o Nordeste novamente foi uma região pouco contemplada na expansão da Justiça do Trabalho, seja ao considerar a população total ou também número de municípios com mais de 15.000 habitantes. Todavia, no período entre 2010-2015, a região Norte teve o pior desempenho em termos absolutos e relativos, visto que recebeu apenas quatro varas.

**Gráfico 5:** *Quantidade de municípios com mais de 15.000 habitantes que receberam vara do trabalho por Estado (2010-2015)*




Fonte: Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa.

Nesta década, São Paulo não foi o estado com maior recebimento das unidades da Justiça do Trabalho, mas apareceu em segundo lugar com um número muito próximo a Minas Gerais. Novamente, os estados do Centro-Sul aparecem como mais contemplados com a expansão. Inclusive, o Mato Grosso recebeu mais uma vez uma quantidade de varas proporcionalmente superior a população do estado. Por outro lado, a Bahia, que tem uma população maior que o Rio Grande do Sul ou Paraná, não recebeu nenhuma unidade.

Pernambuco e Ceará foram os estados do Nordeste que alcançaram uma expansão considerável no período. O Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia, Roraima e Tocantins foram as localidades que não receberam nenhuma vara trabalhista durante a primeira metade da década.

**Tabela 11:** *Regressão Logística para varas do trabalho recebidas entre 2010-2015 em municípios brasileiros com mais de 15.000 habitantes*

| | **Modelo 1** | **Modelo 2** | **Modelo 3** | **Modelo 4** | **Modelo 4** |
|---|---|---|---|---|---|
| **IDH 2010** | 4,67 (0,000)** | ---- | ---- | ---- | 3,16 (0,000)** |
| **População 2010** | ---- | 1,32 (0,000)** | ---- | ---- | 1,09 (0,000)** |
| **Distância para capital do Estado** | ---- | ---- | 0,09 (0,000)** | ---- | 0,47 (0,167) |
| **Recebimento de vara na década anterior** | ---- | ---- | ---- | 7,24 (0,000)** | 2,61 (0,000)** |
| **Pseudo $R^2$ (NagelKerke test)** | 0,146 | 0,094 | 0,029 | 0,098 | 0,201 |

** p < 0,05 N = 2.239

Nesta década, o efeito do IDH municipal na criação das varas do trabalho foi consideravelmente elevado. No modelo 1, quando inserimos apenas o IDH, sem controlar pelos outros fatores, percebemos que a alteração de uma casa decimal gera um aumento de 4,67 na chance de receber uma unidade da Justiça do Trabalho. Isso significa que, desconsiderando as outras variáveis, uma cidade com duas casas decimais a mais no IDH receberia 9 varas do trabalho para que outra com duas casas a menos recebesse apenas uma vara. O pseudo $R^2$ do IDH municipal no modelo 1 também obteve um resultado razoável e apenas esta variável foi capaz de explicar 14% da variação dos casos.

A população, por sua vez, obteve um resultado surpreendentemente inferior aos períodos anteriores. Ao analisar apenas a população no modelo 2, desprezando a variação no IDH e na distância para a capital, o coeficiente de 1,32 aponta que a cada 100.000 habitantes de acréscimo na população, os municípios teriam 32% a mais de chance para receber uma vara. Ou seja, a diferença na probabilidade de recebimento entre uma cidade com 1.000.000

habitantes e 100.000 habitantes em 2010-2015 foi equivalente a diferença entre um município com 200.000 para 100.000 habitantes no período de 2000-2009. Por conseguinte, pode-se afirmar que houve uma queda sensível no efeito da população. O resultado foi significativo a 5%, assim como o IDH no modelo 1. O valor do pseudo $R^2$ da população individualmente também diminuiu, uma vez que explicou somente 9% da variação da variável dependente.

A variável referente a distância para capital do estado da federação foi significativa no modelo 3 em que o IDH e a população não são considerados. O resultado indica que as cidades mais próximas dos grandes centros foram mais contempladas, de modo que os municípios 1.000 quilômetros mais perto da capital receberiam 100 varas para que os mais distantes recebessem apenas 9. Entretanto, no modelo 3, o pseudo $R^2$ foi muito baixo: 0,029, o que já é um indicativo do pequeno poder explicativo desta variável.

Inserimos novamente nesta década uma variável de controle para identificar o efeito do recebimento de uma vara do trabalho na década anterior, ou seja, verificar se o fato de um município ter recebido uma unidade em 2000-2009 influencia neste período. Mais uma vez, o coeficiente é positivo, apontando que as cidades que ganharam uma unidade tem mais chance de receber de novo na década seguinte. Muitos fatores podem ser responsáveis por este efeito, uma possibilidade seria que municípios com maior articulação política conseguem interferir na escolha que é feita pelos Tribunais Regionais do Trabalho, mas apenas novos estudos podem verificar com rigor tais causas.

Quando todas as variáveis independentes são colocadas em conjunto no modelo 5, a distância para a capital do estado da federação deixa de ser significativa e confirma o baixo poder explicativo desta variável. O IDH Municipal continua significativo a 5% e com um coeficiente muito elevado: 3,16. Em outras palavras, significa que um município com uma casa decimal a mais no IDH recebe 3 varas do trabalho para que um município com uma casa a menos receba apenas 1, mesmo que a população e a distância para a capital do estado sejam equivalentes. Se ampliarmos a diferença, o efeito se torna ainda mais impressionante, uma cidade com IDH 0,700, por exemplo, tem 6 vezes mais chance de receber uma unidade da Justiça do Trabalho do que uma cidade com IDH 0,500, considerando as outras variáveis constantes.

A população também continuou significativa a 5% quando inserimos todas as variáveis no mesmo modelo, porém o coeficiente caiu ainda mais. Quando o IDH, a distância e o recebimento na década anterior são incorporados à análise, o efeito do aumento de 100.000 habitantes na população total de um município, acarreta apenas 9% a mais de chance

de receber uma vara do trabalho. Ou seja, uma cidade com 10 vezes mais habitantes tem menos do que o dobro da chance de receber uma unidade.

No modelo 5, os municípios que receberam uma vara na década anterior tiveram mais do que o dobro da chance de receber novamente em 2010-1015 e o resultado foi significativo a 5%. O pseudo $R^2$ no modelo com todas as variáveis foi 0,201, indicando que 20% da variação dos casos em relação a variável dependente foram explicados. Conforme colocamos anteriormente, é necessário ter cautela com a leitura do indicador, mas dentro das limitações, a medida aponta que os resultados da década foram relevantes.

Embora os coeficientes padronizados não possam ser comparados diretamente, em virtude do fato de serem unidades diferentes, nesta década, o efeito do IDH foi notavelmente superior as outras variáveis. O efeito de fatores socioeconômicos foi responsável individualmente por explicar a maior parte da variação no recebimento das varas e teve um impacto expressivo mesmo quando as outras variáveis independentes foram inseridas no modelo.

# 6. Conclusão

A hipótese do trabalho foi confirmada de forma robusta nas três décadas de análise. O objetivo da pesquisa foi verificar se é possível afirmar que fatores econômicos e sociais determinam os municípios onde serão criadas varas judiciais. Ou seja, a busca foi pela causalidade. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal foi utilizado para mensurar o nível socioeconômico das cidades brasileiras, enquanto que a expansão da Justiça do Trabalho foi usada como caso de estudo. Considerando que as varas trabalhistas sofreram uma grande ampliação desde a Constituição Federal de 1988, foi possível criar um modelo estatístico para avaliar o impacto do IDH na criação das varas.

O resultado do IDH foi estatisticamente significativo em todos os modelos analisados, inclusive quando colocamos as outras variáveis independentes em conjunto: a população, a distância para a capital do estado da federação e o recebimento de uma vara na década anterior. O coeficiente padronizado do índice foi alterado para mensurar o impacto na alteração de uma casa decimal na chance do recebimento e o efeito foi relevante nas três décadas. Em 1991-1999, uma casa decimal a mais no IDH acarretou mais que o dobro da chance no recebimento de uma vara do trabalho, considerando as outras variáveis constantes. Em 2000-2009, as cidades com maior desenvolvimento humano tiveram 81% mais chance de receber uma unidade da Justiça do Trabalho. Por fim, em 2010-2015, o efeito foi ainda maior e apenas uma casa decimal triplicou a chance.

Portanto, conclui-se que quando consideramos a diferença de duas casas decimais no IDH, que é um padrão de desigualdade encontrado com frequência no país, em todas as três décadas as cidades com maior desenvolvimento social e econômico receberam pelo menos duas vezes mais varas trabalhistas, mesmo que a população fosse constante. Destaque-se o enorme efeito encontrado no último período, que elevou ainda mais o padrão de assimetria dos anos 1990 e 2000. Os valores do pseudo $R^2$ referentes ao IDH confirmaram a relevância dos resultados encontrados nos coeficientes. Nos três períodos analisados, o IDH isoladamente foi capaz de explicar entre 14% a 18% da variação da variável dependente, o que foi um resultado razoável e constante ao longo do tempo. Além do mais, no primeiro e terceiro modelo, esta foi a variável com maior poder explicativo.

A população, por outro lado, apresentou um resultado irregular e influenciou a criação das varas do trabalho de modo distinto ao longo das três décadas analisadas. Em 1990-1999, a cada 100.000 habitantes a mais no município, significou 30% a mais de chance de receber uma unidade da Justiça do Trabalho, tendo o IDH e a distância para capital

constantes. Em 2000-2009, o impacto da população foi substancialmente superior e o coeficiente indicou que municípios com 100.000 habitantes a mais teriam 3,68 mais chance no recebimento. Ao considerar que o efeito é cumulativo, neste período as cidades mais populosas realmente foram mais contempladas com a expansão da Justiça do Trabalho. Entretanto, em 2010-2015, a população quando colocada em conjunto com as outras variáveis independentes voltou a apresentar um coeficiente pequeno: 9% a mais de chance para a diferença de 100.000 habitantes.

O resultado do pseudo $R^2$ da população acompanhou a oscilação dos coeficientes. Na segunda década, a população isoladamente foi capaz de explicar 32% da variação dos casos e confirmou a importância desta variável para a criação das varas neste período. Porém, em 1990 e 2010, o pseudo $R^2$ apresentado foi de 10% e 2%, respectivamente, o que demonstra o baixo poder explicativo desta variável nestas décadas. Considerando que a população figura como critério para criação das varas judiciais no Art. 93, XIII da Constituição Federal, esperava-se que esta variável fosse mais importante estatisticamente para explicar o recebimento das unidades da Justiça do Trabalho.

A distância do município para a capital do estado da federação obteve um resultado diferente do que foi previsto no modelo formal. Na década de 1990, as cidades mais próximas dos grandes centros urbanos foram mais contempladas com a expansão da Justiça do Trabalho, conforme previsto. Todavia, na década seguinte, quando levado em consideração o efeito do IDH e da população, os locais mais afastados das capitais receberam mais varas trabalhistas, indicando uma interiorização do órgão. Em 2010, a distância não foi significativa no modelo em conjunto com as outras variáveis independentes. De forma geral, esta variável apresentou um baixo poder explicativo ao longo dos períodos analisados.

A variável de controle que inserimos para levar em conta o recebimento de uma vara na década anterior serviu para fazer a ligação entre os modelos e também apresentou um resultado não esperado. Presumia-se que os municípios que haviam recebido uma vara anteriormente teriam menos chance de serem contemplados novamente, em virtude da necessidade de atender outras localidades. Entretanto, em 2010-2015, as cidades que já haviam recebido unidades no período anterior receberam duas vezes mais varas, considerando constantes os efeitos do IDH, população e distância. No período entre 2000-2009, no modelo com todas as variáveis independentes, o recebimento na década anterior não foi significativo estatisticamente.

A partir da análise dos dados, de forma geral, pode-se inferir que o IDH Municipal foi uma variável chave na determinação das localidades que receberam varas do trabalho entre

1991-2015. Conforme colocamos no primeiro capítulo, o argumento normativo que advoga que os municípios com maior renda tem mais demanda pelas varas em face do maior dinamismo econômico não se sustenta. Ao fazer uma correlação entre o trabalho escravo e o IDH dos estados da federação, percebeu-se que o número de trabalhadores libertados não está concentrado nos estados com maior desenvolvimento humano. Além do mais, o trabalho infantil está mais presente em áreas rurais, que no Brasil apresentam menor IDH.

Por conseguinte, constata-se que os municípios brasileiros mais vulneráveis em termos sociais e econômicos apresentam uma elevada demanda pelos serviços judiciais prestados pela Justiça do Trabalho. No entanto, segundo demonstramos nesta pesquisa, mesmo que estas cidades apresentassem uma população equivalente às localidades com maior IDH, elas foram sistematicamente negligenciadas no processo de expansão das varas trabalhistas. Novas pesquisas podem verificar a correlação entre as varas do trabalho existentes e o número de trabalhadores libertados do regime de escravidão no país por municípios, a fim de confirmar se os locais com maior incidência são menos atendidos pela Justiça do Trabalho.

É fundamental ressaltar que a criação desigual e assimétrica das varas judiciais não é um fenômeno exclusivo da Justiça do Trabalho, mas sim um padrão presente em todo o Judiciário brasileiro. Pesquisas anteriores na literatura de acesso à justiça na Ciência Política já haviam mostrado a relação entre um IDH mais elevado e a concentração dos órgãos judiciais da Justiça Comum, conforme apresentamos no capítulo 2. Conclui-se, portanto, que a Justiça do Trabalho apenas acompanhou uma tendência já existente no Judiciário brasileiro de concentração de sua estrutura nos municípios com maior poder econômico e desenvolvimento humano, independentemente da população do município.

A principal contribuição desta análise foi a possibilidade de execução de um modelo estatístico em busca da causação, a fim de verificar o impacto do IDH controlando pelo efeito da população, da distância para capital do estado e o recebimento na década anterior. Os estudos anteriores haviam realizado correlações entre o IDH e a presença do Judiciário ou o número de processos, o que consistiu em importantes avanços para a área, porém a correlação não é capaz de levar em consideração outros fatores que estejam eventualmente por trás do efeito. O modelo de regressão foi capaz de suprir esta lacuna. Destacamos também que a variável dependente referente à criação de varas judiciais é de grande importância para a literatura especializada no acesso à justiça no campo da ciência política e, consequentemente, justifica-se a contribuição realizada com esta pesquisa para os estudos judiciais no país.

Conforme reiteramos ao longo do texto, o objetivo desta análise foi mensurar os efeitos de fatores socioeconômicos na criação das varas judiciais por meio de um desenho *Large-N*. Após a confirmação da hipótese de forma robusta através dos modelos estatísticos, torna-se necessária a busca pelas causas do efeito. A agenda de pesquisa na questão do acesso à justiça se dedicou de modo geral a apresentar os desequilíbrios na distribuição dos órgãos do Judiciário, porém pouco se avançou a respeito dos processos históricos que levaram à configuração atual. Em outras palavras, é preciso entender o "como" esses processos foram construídos, para isso precisamos de novas pesquisas com abordagem qualitativa utilizando poucos casos para compreender o contexto no qual se produz o efeito observado.

Um indicativo para pesquisas futuras talvez seja a tese da oligarquia judiciária e o déficit democrático nos tribunais brasileiros, elaborada por Hugo Cavalcanti Melo Filho (2013). Segundo o autor, a Lei Orgânica da Magistratura no Brasil foi criada na ditadura militar e continuou durante o regime democrático sem maiores alterações, de modo que a administração dos tribunais é hierárquica, verticalizada e pouco democrática. Por exemplo, cabe ressaltar que, pela lei, os únicos magistrados que podem se candidatar aos cargos de direção são os mais antigos, de modo que o universo de elegíveis é restrito aos juízes mais antigos de acordo com o número de cargos disponíveis. Além do mais, a aceitação do cargo é obrigatória, com exceção dos casos em que a recusa for manifestada e aceita antes da eleição, consoante dispõe o art. 102 da Lei Complementar 35 de 1979, ainda vigente no país.

Consequentemente, considerando que a iniciativa para o procedimento de criação das varas do trabalho compete aos Tribunais Regionais do Trabalho, a forma como os presidentes e outros cargos dirigentes são escolhidos pode ser uma variável explicativa determinante para a formação da configuração atual de desigualdade na estrutura física da prestação do serviço jurisdicional. Os processos políticos internos dentro das cortes precisam ser estudados com mais cuidado pelas novas gerações de pesquisas empíricas preocupadas em entender o Judiciário brasileiro. Apenas novas explorações serão capazes de afirmar com rigor se realmente existe uma ligação entre o déficit democrático nos tribunais brasileiros, má administração e o panorama apontado pela literatura de acesso à justiça, incluindo essa pesquisa, de assimetria na criação das varas judiciais.

Por fim, destacamos que o objetivo deste estudo não foi encontrar respostas definitivas para o problema apresentado, mas sim contribuir para o florescimento dos debates. É preciso, portanto, que os resultados sejam continuamente confrontados com novas análises, a fim de avançar em relação ao conhecimento já acumulado no campo.

**Referências:**

ARANTES, Rogério B. "Judiciário: entre a Justiça e a Política" *In:* AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Editora UNESP, 2014.

AVRITZER, Leonardo *et al*. **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFMG, 2010.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. **Cartografia da Justiça no Brasil** – uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

BRADY, Henry. Causation and Explanation in Social Sciences. *In:* BOX-STEFFENSMEIER, Janet; BRADY, Henry; COLLIER, David. **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Toward a Pluralistic Vision of Methodology. **Political Analysis**, vol. 14, n. 3, p. 353-368, 2006.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452/1943)**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm >. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

_____. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 de setembro de 2016.

_____. Congresso Nacional. **Lei 10.770/2003**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.770.htm>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.

_____. Congresso Nacional. **Lei Complementar 101/2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/79)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em: 03 de setembro de 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 184/2013**. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2493>. Acesso em: 01 de Julho de 2016.

_____. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.** Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/regimento>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

_____. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Resolução n. 63/2010.** Disponível em: < http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7dfa6d92-03fb-4c98-b640-6fa2997da173&groupId=955023>. Acesso em: 11 de agosto de 2016.

_____. Secretaria de Reforma do Judiciário. Ministério da Justiça. **Atlas de Acesso à Justiça**, indicadores nacionais de acesso à justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <http://www.acessoajustica.gov.br/pub/_downloads/caderno_inaj_2014.pdf>

BERRY, Francis; BERRY, William. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. *In:* SABATIER, Paul (org.). **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPLOWITZ, David. **The Poor Pay More.** Nova Iorque: Free Press, 1963.

CARDOSO, Adalberto. Direito do Trabalho e Relações de Classe no Brasil Contemporâneo. *In:* WERNECK VIANNA, Luiz (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editorada UFMG, 2002.

CARVALHO, Ernani. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 161-179, 2007.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, vol. 44, n. 191, p. 315-335, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cem maiores litigantes**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2016.

CÔRREA, Larissa Rosa. **A Tessitura dos Direitos**: patrões e empregados na Justiça do Trabalho, 1953-1964. São Paulo: Editora LTr, 2011.

COUNCIL OF EUROPE. European Commission for the Efficiency of Justice. **European Judicial Systems** – Efficiency and Quality of Justice. Strasbourg, 2012.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **A Democracia e seus Críticos.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALAZEN, João Orestes. A Reforma do Judiciário e os Novos Marcos da Competência Material da Justiça do Trabalho no Brasil. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, vol. 71, n. 1, p. 41-67, 2005.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: Editora LTr, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Justiça do Trabalho: 70 Anos de Justiça Social. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, vol. 77, n.2, p. 103-115, 2011.

DEMARIS, Alfred. A Tutorial in Logistic Regression. **Journal of Marriage and Family**, vol. 57, n. 4, p. 956-968, 1995.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade** – A Leitura Moral da Constituição Norte-Americana. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006.

_____. **A Virtude Soberana** – A Teoria e a Prática da Igualdade. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2011.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The Rules of Inference. **The University of Chicago Law Review**, vol. 69, n.1, p. 1-133, 2002.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Cultura Jurídica e Democracia: A favor da democratização do Judiciário. *In:* LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco; BENEVIDES, Maria Victoria (orgs.). **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: Tao, 1981.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, vol. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.

FRAGALE, Roberto. Três Décadas de Anamatra: trabalho, justiça e cidadania como traços de uma identidade coletiva (ainda e sempre) em construção. Disponível em: <http://www.amatra1.com.br/material/Anamatra_30.pdf>

FIGUEIREDO FILHO, Dalson; PARANHOS, Ranulfo; ROCHA, Enivaldo; SILVA JR, José; SANTOS, Manoel. Levando Gary King a Sério: Desenhos de Pesquisa em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 3, n. 1-2, p. 86-117, 2012.

GEDDES, Barbara. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get – Selection Bias and Related Issues. *In:* GEDDES, Barbara. **Paradigms and Sand Castles**: Theory Building

and Research Design in Comparative Politics. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

GERRING, John. Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. **Journal of Theoretical Politics,** vol. 17, n. 2, p. 163-198, 2005.

GIGLIO, Wagner. Setenta Anos de Evolução da Justiça do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, vol. 77, n.2, p. 116-122, 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120316_relatorio_infantojuvenil.pdf>

JANZ, Nicole. Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching**. International Studies Perspectives**, p. 1-16, 2015.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, n. 18, p. 1-15, 1996.

JUSBRASIL. Caso de juiz que não aceitou a presença de trabalhador que calçava chinelos vai para o CNJ, 2008.
Disponível em: <http://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/11434/caso-do-juiz-que-nao-aceitou-a-presenca-de-trabalhador-que-calcava-chinelos-vai-para-o-cnj>. Acesso em 17 de maio de 2016.

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015

KING, Gary. Replication Replication. **PS: Political Science and Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; SIDNEY, Verba. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics**: An Introduction. Londres: Routledge, 2005.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**, 1787-1788. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MAHONEY, James. After KKV: The New Methodoloy of Qualitative Research. **World Politics,** vol. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

MARONA, Marjorie. Acesso à qual Justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal. **Tese de Doutorado em Ciência Política.** Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

MCKELVEY, Richard; ZAVOINA, William. A Statistical Model for the Analysis of Ordinal Dependent Variables. **Journal of Mathematical Sociology**, v. 4, p. 103-120, 1975.

MELO FILHO, Hugo Calvalcanti. Oligarquia Judiciária e Informalidade: Déficit democrático na administração dos Tribunais e no governo da magistratura no Brasil. **Tese de Doutorado em Ciência Política**. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

MENARD, Scott. Applied Logistic Regression Analysis. **Sage Publications – Quantitative Applications in Social Sciences**, vol. 106, p. 1-111, 2002.

MONTESQUIEU. [1748] **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREL, Regina Lucia; PESSANHA, Elina G. da Fonte. A Justiça do Trabalho. **Tempo Social**, vol. 19, n. 2, 2007.

MOURA, Tatiana; CUSTÓDIO, Rosier; SILVA, Fábio; CASTRO, André. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: ANDEP/IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Letra Legal, 2004.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação.** Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/518>.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. E a Justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, vol. 65, p. 77-106, 2003.

POPPER, Karl. [1935] **The Logic of Scientific Discovery**. Londres: Routledge, 2002.

REPÓRTER BRASIL. **Relatório Brasil Livre de Trabalho Infantil: contribuições para o debate sobre a eliminação das piores formas do trabalho de crianças e adolescentes.** São Paulo, 2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/BRASILLIVREDETRABALHOINFANTIL_WEB.pdf>

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. "Justiça do Trabalho cria cargos ao sabor do vento (Eliana Calmon)", 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jul-07/justica-trabalho-cria-cargos-sabor-ventos-eliana-calmon>

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a Questão do Acesso à Justiça. **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, p. 465-492, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. A "Nova Metodologia Qualitativa" e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, vol. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.

_____. Desenho de Pesquisa e Método Comparativo na Ciência Política. *In:* REZENDE, Flávio da Cunha. **Os Leviatãs estão Fora do Lugar**: Democracia, Globalização e Transformações no Papel do Estado 1990-2010. Recife, Editora UFPE, 2016.

ROCHA, Enivaldo; PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; CARMO, Erinaldo. A Importância da Replicabilidade na Ciência Política: O caso do SIGOBR. **Revista Política Hoje**, vol. 22, n. 2, p. 213-229, 2013.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Acesso à Justiça.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública**, vol. 10, n. 1, p. 1-62, 2004.

_____. **O Sistema de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. Acesso à Justiça: Um direito e seus Obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Sociologia dos Tribunais e a Democratização da Justiça. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade.** Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 11, n. 30, p. 29-62, 1996.

SILVA, Luiz de Pinho Pedreira. A Trajetória da Justiça do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, vol. 77, n.2, p. 77-82, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In:* SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies.** Rio de Janeiro, Lumens Juris, 2008.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.

_____. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil.** Rio de janeiro, Editora Revan, 1999.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. **The Yale Law Journal**, vol. 115, p. 1346-1360, 2006.

WARAT, Luis Alberto. Senso comum teórico: as vozes incógnitas das verdades jurídicas. *In:* **Introdução Geral ao Direito**: A epistemologia jurídica da modernidade – Vol. 1. Porto Alegre: SAFe, 1994.