

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis

Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito

uff
Universidade
Federal
Fluminense

RESUMO EXPANDIDO

DA JURISDIÇÃO À COOPERAÇÃO: DESENCRIPTANDO A PESQUISA “JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA” DO INSPER/CNJ.

Priscilla Pereira da Costa Corrêa¹

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo compreender a inefetividade da jurisdição na litigância repetitiva previdenciária (LRP) em larga escala a partir da análise da ascensão da categoria cooperação como dispositivo de alavancagem da efetividade. Toma-se como hipóteses que a transmutação do conceito de jurisdição operada por atores oficiais na produção de conhecimento i) promove o esvaziamento do valor epistêmico da jurisdição enquanto modo típico de solução de litígios; ii) serve de substrato para o fomento de abordagens dialógicas entre atores estatais, mas à revelia dos indivíduos e grupos afetados; iii) conforma imunidade não-escrita ao Estado seletivamente quando se trata de assegurar direitos voltados à classe trabalhadora; iv) erode a previsibilidade do direito em desfavor de litigantes vulneráveis. A metodologia aplicada é de estudo qualitativo da pesquisa “Judicialização Previdenciária”, realizada pelo Insper em parceria com o CNJ. Aborda-se criticamente suas conclusões, extraindo-se lhes signos empregados para naturalizar o esvaziamento conceitual da jurisdição, submetendo-a uma exigência de parceria com o Poder Executivo para efetivação de direitos sociais reconhecidos em processos contraditórios. Compara-se a noção de jurisdição articulada com a literatura acerca do conceito de jurisdição e com a pesquisa promovida pelo mesmo instituto voltada à litigância tributária. Conclui-se que a pesquisa em escrutínio aplica noções que contradizem a literatura processual, promove o esvaziamento da coercitividade jurisdição, fomenta a reprodução acrítica da ideia de “diálogo” e substitutivas da aptidão do Estado-Judiciário constranger o Estado-Executivo vencido na entrega de prestações previdenciárias ao litigante vencedor. Nessa linha, os produtores de dados moldam consensos acerca da equiparação de funções ontologicamente díspares, de forma a forjar uma imunidade não-escrita em favor do Estado na fase de implementação de direitos subjetivos e fomentar práticas judiciais que funcionem às custas do não acesso à jurisdição por parte de indivíduos lesados em larga escala pelo Estado. Essa dinâmica contradiz a noção de alargamento da função jurisdicional em detrimento da função executiva do Estado recorrente nos estudos da judicialização de direitos socioeconômicos. E ao contrário, revela uma dinâmica de captura da função jurisdicional. O paradigmatismo dessa engrenagem na litigância previdenciária - ao não encontrar paralelo noutros focos de litígios de massa contra o

¹ Priscilla Pereira da Costa Corrêa é doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal Fluminense (UFF). Visiting Researcher na Universidade de Wisconsin, Law School. Mestre pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro da Rede de Estudos Empíricos (REED). Membro da Law and Society Association.

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis

Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito

uff
Universidade
Federal
Fluminense

Estado -, a exemplo do estudo tributário, sugere que a característica do grupo afetado na litigância previdenciária enquanto vulnerabilizados e sua desarticulação na litigância em larga escala, favorece erosões silenciosas quanto ao funcionamento da jurisdição em bases típicas do estado de direito.

Palavras-chave: Judicialização. Litigância previdenciária. Jurisdição. Cooperação. Vulnerabilizados.

DESTAQUES (máximo 4 destaques de no máximo 2 linhas cada):

- Metodologicamente aplica-se uma análise voltada à descriptar, isto é, revelar em linguagem direta conceitos truncados na Pesquisa “Judicialização Previdenciária”.
- Ao contrário do que os críticos da judicialização sustentam, na litigância previdenciária, há uma retração conceitual e prática da jurisdição na outorga de direitos.
- A análise sugere que a construção de narrativas que privilegiam um atuar dialógico em substituição a um atuar coercitivo na jurisdição previdenciária tem sido efetiva.
- A análise sugere que a arena judicial tende a reproduzir as assimetrias materiais preexistentes nas disputas entre indivíduos e grupos vulnerabilizados contra Estado.

DESENVOLVIMENTO

Sabe-se que a produção do conhecimento não é neutra tampouco capaz de reproduzir com imparcialidade e completude a realidade. A temática da litigância repetitiva previdenciária (LRP) é entrelaçada por atores estatais e não-estatais com interesses diversos na produção e construção de narrativas alinhados a suas agendas políticas, econômicas, e ideológicas.

Por isso, este trabalho se propõe a reconstruir em linguagem direta a narrativa encriptada na Pesquisa “Judicialização Previdenciária” (Insper/CNJ, 2020). Embora a LRP conte com farta produção de dados, esta pesquisa é particularmente relevante porque ao incorporar “cooperação entre poderes” como dispositivo de solução de litígios passa a orientar políticas judiciais e serve de base para os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs)

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis

Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito

UFF
Universidade
Federal
Fluminense

que materializam a dependência dos novos ajustes extraprocessuais propagados pela Pesquisa Insuper/CNJ para viabilizar a implementação de direitos judicializados em larga escala quando reivindicados e obtidos por indivíduos da classe trabalhadora.

Litigância Repetitiva Previdenciária (LRP) é o fenômeno central estudado no presente trabalho. Esse fenômeno é aqui entendido como conjunto de relações materiais e processuais decorrentes da reivindicação individual ou coletiva de direitos previdenciários prestacionais mediante a formulação ativa por parte de indivíduos, grupos afetados e representantes legais de demandas por esses direitos sociais prestacionais ao Poder Judiciário brasileiro pela via dos procedimentos regidos pelo modelo de processo civil nacional.

A metodologia será precipuamente qualitativa e aplicada à “contrapelo”, isto é, crítica, quanto aos conceitos articulados e desarticulados no relatório oficial em estudo. A abordagem qualitativa, tem a pretensão de clarificar pontos ainda não auto evidentes dos limites da jurisdição previdenciária e produzir achados que sejam úteis ao campo de estudo da judicialização de direitos previdenciários na perspectiva do “bom para pensar”.

O conceito de jurisdição empregado neste trabalho será usado para designar o poder-dever do Estado de pacificar relações jurídicas por meio do devido processo legal contraditório enquanto função estatal de resolução das disputas, de forma a abranger também as soluções consensuais (acordos), ao lado das soluções adjudicatórias materializadas por provimentos decisórios expedidos pelo membros do Poder Judiciário. Assenta-se, desde logo, que os paradigmas clássico, instrumental, democrático ou garantista são uníssonos quanto ao atributo da coercibilidade – elemento central à argumentação aqui desenvolvida, diferem apenas quanto ao eixo do enfoque e da fonte de justificação desse atributo. Assim, enquanto a vertente garantista conecta a legitimidade da força estatal à efetivação de direitos constitucionais, o paradigma democrático busca justificação na formulação habermasiana de legitimidade procedimental de participação e dialeticidade. (Nunes, 2015)

Embora possa existir jurisdição fora do Estado, inclusive reconhecida em diversos ordenamentos a exemplo do norte-americano, colombiano, e boliviano de jurisdição por Tribunais Tribais quanto a conflitos envolvendo populações tradicionais (Gonçalves,

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis

Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito

uff
Universidade
Federal
Fluminense

2020). Neste trabalho, a expressão jurisdição será usada para designar a função estatal típica exercida pelo Poder Judiciário em processos contraditórios.

Da leitura do Relatório em estudo, extrai-se que a pesquisa lá formulada parte de perguntas e premissas distorcidas sobre a tripartição de funções no país e desconsidera como funciona o modelo processual brasileiro e o papel da função jurisdicional tomando-a como equivalente à esfera administrativa. Nessa linha, a parceria entre Judiciário e Réu aparece como solução natural a ser estimulada do processo de revisão judicial dos atos administrativos da autarquia previdenciária (INSS). Essa horizontalidade entre funções do Estado desconsidera tanto a jurisdição como função de controle dos demais poderes, como o processo enquanto instância de garantia ao cidadão no modelo constitucional vigente no país. Por esta lógica, as divergências na leitura do direito aplicável é vista como arestas horizontais entre duas etapas procedimentais de mesmo patamar hierárquico – procedimento administrativo conduzido pelo INSS e processo na via judicial com partes em contraditório e sujeito imparcial – que precisam ser podadas e alinhadas por meio de cooperação e do Estado-juiz com o Estado-Administração para redução de estoque de pleitos, tempos e custos.

A título de exemplo, veja-se trecho que expressa essa ideia:

“Diagnóstico: Subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial seria resolvido com as seguintes medidas: 1- **Uniformização dos critérios de análise probatória e pericial** 2- Realização dos mesmos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais 3- Compartilhamento de sistemas entre INSS e Judiciário 4- Acesso pelo Judiciário às análises e documentos do processo administrativo 5- Fortalecimento dos canais interinstitucionais de diálogo.”

Na perspectiva do Insper, a cooperação entre as funções jurisdicional e administrativa do Estado seria indispensável para o equacionamento da LRP. O problema dessa linha, é que tanto o papel da função jurisdicional como sua desconstrução epistemológica num pretense modelo de revisão de atos do Estado incapaz de funcionar como garantia ao cidadão, e que dependa de arranjos políticos externos às balizas processuais que lhe dão substrato está sendo ocultado. Verifica-se, nesta ordem de ideias, que há uma subversão de conceitos jurídico-processuais uníssonos na literatura nacional e um reforço à captura da jurisdição pela função executiva do Estado.

Vislumbra-se que as conclusões da referida pesquisa, rompem, subliminarmente, com o paradigma da submissão do vencido às decisões judiciais e precedentes firmados por

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis

Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito

uff
Universidade
Federal
Fluminense

Tribunais Superiores (STF e STJ) e passar a fomentar que o modo estatal judicante de solução de conflitos opere em bases de diálogo, deferência e articulação da função jurisdicional com a função executiva como justificativa para alavancar a deficitária implementação de direitos previdenciários legislados e declarados em processos judiciais em favor de litigantes eventuais. Esse esforço de produção de narrativas e consensos promove uma desconstrução do acesso à justiça (entendido como acesso à efetividade da jurisdição). Dessa forma, a virtude da “cooperação” assume centralidade, e oculta o atuar não-deferente do Poder Executivo a que a antecede e a necessidade de medidas de constrição coercitivas como garantia para recomposição das lesões patrimoniais perpetradas pelo Estado.

Nessa linha de distorções, tem-se a submissão da jurisdição ao elemento volitivo do Executivo voltado à cooperação como condicionantes à constrição pecuniária do Estado. Trata-se de sistemática ainda não problematizada pelo campo da judicialização previdenciária, e, acriticamente reproduzida como virtude na solução de litígios em larga escala. A narrativa do diálogo como modo estatal de solução de litígios previdenciários, assim como a recalcitrância do Poder Executivo em cumprir determinações oriundas da arena judicial não encontra paralelo noutros focos de litigância contra o Estado, quando mobilizadas por grupos menos vulnerabilizados a exemplo da litigância tributária. Significa dizer que as distorções conceituais identificadas na pesquisa em análise quanto à litigância previdenciária não é reproduzida pelos produtores de dados nas suas pesquisas quanto à litigância tributária, de onde se conclui que a vulnerabilidade dos litigantes repercute na criação de narrativas pelo campo e no modo estatal de produção de soluções.

REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais: relatório final de pesquisa.* Brasília: CNJ, 2020. 240 f. ISBN 978-65-88014-64-6.

CUNHA, Luciana Gross; GABAY, Daniela Monteiro (Org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica.** São Paulo: Saraiva, 2012.

INATOMI, Celly Cook. *As análises políticas sobre o judiciário: lições da ciência política norte-americana.* Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro
quarto de século: crise climática, democracia
e futuros possíveis



GONÇALVES, Marcelo Barbi (Teoria Geral da Jurisdição. Salvador: JusPodivm, 2020.

Machado, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo constitucional democrático: uma análise crítica da jurisdição e da execução no Estado Democrático de Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.