

CLARA DA MOTA SANTOS PIMENTA ALVES

Juízes ou burocratas?

**Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da
previdência rural no Brasil**

Tese de doutorado

Orientador: Professor Associado Diogo Rosenthal Coutinho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2021

CLARA DA MOTA SANTOS PIMENTA ALVES

Juízes ou burocratas?

**Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da
previdência rural no Brasil**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Associado Diogo Rosenthal Coutinho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2021

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Alves, Clara da Mota Santos Pimenta.

Juízes ou Burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil / Clara da Mota Santos Pimenta Alves: orientador Diogo Rosenthal Coutinho. – São Paulo, 2021. 217 f.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, USP, 2021.

1. Judicialização. Políticas públicas. Previdência rural. Discricionariedade judicial. Estereótipos e desigualdades.

AGRADECIMENTOS

A convivência com o Professor Diogo Rosenthal Coutinho, orientador deste trabalho, e com as amigas e amigos do grupo de pesquisa Direito & Políticas Públicas (GD&PP) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo deu ao meu doutorado um sentido tão gratificante de jornada que ele supera, em si, a alegria do fechamento do ciclo. Perder certezas e assumir um olhar de pesquisadora foi um exercício difícil para mim. Ele não seria possível fora de uma experiência acadêmica mediada por tanta generosidade como é a do GD&PP. Agradeço ao Professor Diogo por essa acolhida, pela orientação cuidadosa, diálogos contínuos e aulas impecáveis. A oportunidade de estar, mais uma vez, na universidade pública, partilhando de um exemplo acadêmico tão inspirador, é uma renovação de compromissos éticos e esperanças.

Endereço especial gratidão a Raquel Mattos Pimenta, Mariana Levy, Carolina Saito, Beatriz Kira, Mateus Adami, Pedro Salomon, Henrique Castro, Henrique Silveira, Alexandre Ferreira, Frederico Haddad, Juliana Melcorp, Heloísa Bianchini, Leonardo Barbosa, Juliana Oms, Luiza Kharmandayan, Maria Carolina Foss e Pedro de Paula, pelas contribuições determinantes ao texto final.

Duas companheiras de vida foram fundamentais nessa trajetória: Cecília e Isabel. Obrigada, filhas, pelo apoio e disposição para me acompanhar em outro país, pelo infinito amor e paciência.

À minha irmã de vida, Verônica, ao amigo Márcio e à sua família, agradeço por terem aberto as portas de sua casa para me receber em tantas viagens, aulas, em um contínuo vai-e-vem.

Sou muito grata ainda à experiência vivida na Columbia Law School. Esse período importante de estudos e de autoconhecimento não teria sido possível sem a companhia e suporte da amiga Leia Souza. Que, em breve, estejamos prontas para mais uma. Lá encontrei pessoas que entraram na minha vida para compartilhar reflexões que me mudaram. Obrigada, por tudo isso, Juliana Maia, Ronilso Pacheco, Luciana Zaffalon e Fábio Gomes dos Santos. Tive ainda a importante acolhida dos Professores Charles F. Sabel e Adam Kolker.

Este trabalho teve a contribuição da amiga Maria Tereza Uille Gomes, que, através do Conselho Nacional de Justiça, auxiliou na pesquisa e consolidação de

dados, bem como da Desembargadora Daniele Maranhão Costa, que atendeu aos pleitos de abertura de dados estatísticos, enquanto Coordenadora dos Juizados Especiais Federais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

A tese contou ainda com comentários imprescindíveis dos professores Daniel Wang, Vanessa Elias de Oliveira, Natália Pires de Vasconcelos, Matthew M. Taylor e Luciano Darós. Muito obrigada.

Agradeço a Artur Ferrari, querido amigo que me direcionou à preparação para o doutorado na São Francisco com dicas de leitura e incentivo.

Agradeço à amada tia Aglaé pelas referências bibliográficas em pesquisas quantitativas e pelo auxílio com o universo da estatística.

Às amigas Adriana Cruz, Jane Reis e Alcioni Escobar, devo agradecer pela constante troca afetuosa, incentivo ao meu desenvolvimento acadêmico e construção de espaços de reflexão dentro e fora da magistratura.

Minha gratidão também às amigas/o que me ajudaram a construir fortalezas internas, a prosseguir no trabalho da Ajufe Mulheres, a superar as viagens do doutorado e a pandemia: Camila Pullin, Célia Bernardes, Gabriela Sales, Mara Lina Carmo, Priscilla Corrêa, Roger Raupp Rios e Tani Wurster. Este projeto é fruto dessa injeção de amor e coragem coletiva.

Agradeço ao meu amor Gabriel Gualano. Como foi importante contar com você em tantos tempos e lugares ao longo desta jornada, sempre com a sua calma, sorriso, a palavra certa, a melhor reflexão. Que bom que as suas inquietudes estão me movendo.

Por fim, é impossível expressar, em palavras, a gratidão ao meu pai, Claudio. Numa vida já marcada pela saudade da nossa mãe, perdê-lo na etapa final desta tese foi um momento triste, turbulento e marcante. Obrigada aos queridos irmãos Diogo e Gabriel pela força. Dedico a você, pai, esta tese.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. **Juízes ou burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil.** 217 folhas. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 30 de setembro de 2021.

RESUMO

A judicialização da previdência rural no Brasil movimentou a máquina da justiça federal através do ajuizamento anual de milhares de demandas. Os benefícios previdenciários rurais, pagos aos trabalhadores do campo que realizam atividade de agricultura ou pesca artesanal em regime de economia familiar, atraem uma litigância superior à média daquela que atinge outras prestações sociais. Um quarto das aposentadorias pagas aos rurícolas do país são por força de decisões da justiça, em processos que se resolvem em audiências de curta duração. Este trabalho apresenta as características dessa judicialização pouco estudada, descrevendo como se operam as suas dinâmicas e quais são os argumentos que informam as decisões judiciais adotadas, seja para negar ou conceder os benefícios. A pesquisa supõe que tanto a intensidade da atuação do Poder Judiciário quanto a forma como ela se dá criaram um caso especial de controle judicial de políticas públicas, no qual os juízes assumem um papel de implementadores diretos, mantendo contato com as partes e lidando com elas em um modo particular e mais acentuadamente discricionário de adjudicação. O grande volume de processos ocasiona uma judicialização que se expressa como segundo *round* da administração pública, aproximando juízes e burocratas em variados planos. Numa dimensão institucional, a tese descreve as rotinas que gerenciam e endogenizam a judicialização, acomodando-a. No plano jurisdicional, o trabalho mostra que a estratégia de enfrentamento dos processos é marcada pelo exercício de discricionariedade e estereotipização da clientela rural. Utilizando uma estratégia empírica que engloba entrevistas qualitativas e análise de sentenças judiciais, os achados da pesquisa evidenciam que as interações em juízo costumam reforçar uma identidade dos trabalhadores do campo associada à precariedade e pobreza, a estereótipos tradicionais quanto ao gênero e a julgamentos aleatórios. A tese conclui que esse modo de proceder voltado a que as soluções se deem no momento do encontro entre o trabalhador do campo e o juiz não tem sido necessariamente favorável ou desejável para essa população. A proposta do trabalho, cujos marcos teóricos são extraídos da literatura sobre judicialização de políticas públicas e burocracia em nível de rua, desloca o eixo da crítica à judicialização para a perspectiva dos seus usuários, para o trato da clientela rural, projetando algumas possíveis soluções para a política. Num domínio em que a judicialização costuma ser essencialmente criticada pela régua da eficiência econômica e orçamentária, o trabalho contribui ao mudar essa lente de análise. Mapeando algumas discriminações perpetradas pelo Poder Judiciário na seleção daqueles que serão contemplados ou não com os benefícios, a tese sustenta que a “loteria” judicial possui também um inafastável custo humano.

Palavras-chave: judicialização de políticas públicas; previdência rural; discricionariedade judicial; estereótipos; desigualdades.

ABSTRACT

Social security benefits paid to rural workers in Brazil suffer from an intense judicialization. Every year, thousands of lawsuits are filed against the federal administration by agricultures and fishermen that have their requests denied by government agencies. Social security benefits paid to this population present higher litigation rates than the average litigation rates that affect other pensions. A quarter of the pensions paid to rural workers in Brazil are due to judicial decisions, and the cases are solved in short and quick hearings. This work presents the characteristics of this understudied judicialization, describing how its dynamics operate and what are the arguments that inform court decisions, whether to deny or grant benefits. The research assumes that both the intensity of the judicial review and the way it takes place created a special case of adjudication, in which judges act directly implementing public policies, and interact with the plaintiffs in a particular and more discretionary mode. The large volume of claims leads to a judicialization that expresses itself as a second round of the bureaucracy, bringing judges and bureaucrats together at different levels. In an institutional dimension, some routines manage and endogenize judicialization, accommodating it. At the adjudication level, the strategy for dealing with the cases is marked by the exercise of discretion and stereotyping of the rural clientele. Adopting a multimethod approach which includes qualitative interviews and the analysis of judicial decisions, the findings show that interactions tend to reinforce an identity of rural workers associated with poverty, precariousness, traditional gender stereotypes, and arbitrary rulings. The work concludes that this way of proceeding has not been necessarily positive or desirable to a vulnerable population. The thesis, whose theoretical frameworks rely on the literature on the judicialization of public policies and street-level bureaucracy, moves the criticism of judicialization towards its users' perspective, to the way the rural clientele is treated in the judicial encounters, projecting solutions to the public policy. In a domain where judicialization is usually criticized for its economic and budgetary inefficiency, the work contributes by changing this perspective of analysis. While mapping the discrimination perpetrated by the judicial power in choosing who will be eligible to receive the benefits, the human cost of this judicial "lottery" becomes more evident.

Keywords: judicialization of public policies; rural welfare; judicial discretion; stereotypes; inequalities.

RIASSUNTO

La giudizializzazione della sicurezza sociale rurale in Brasile muove la macchina della giustizia federale attraverso la presentazione annuale di migliaia di richieste. Le prestazioni previdenziali rurali, corrisposte ai lavoratori rurali che svolgono attività di pesca agricola o artigianale in regime di economia familiare, attirano contenziosi superiori alla media che interessano altre prestazioni sociali. Un quarto delle pensioni pagate ai lavoratori rurali nel Paese è dovuto a decisioni giudiziarie, in casi che vengono risolti in udienze a breve termine. Questo lavoro presenta le caratteristiche di questa giudiziaria poco studiata, descrivendo come operano le sue dinamiche e quali sono gli argomenti che informano le decisioni giudiziarie adottate, se negare o concedere benefici. La ricerca assume che sia l'intensità del Potere Giudiziario sia il modo in cui esso si svolge hanno creato un caso particolare di controllo giurisdizionale delle politiche pubbliche, in cui i giudici assumono il ruolo di diretti attori, mantenendo i contatti con le parti e trattando con esse in modo particolare e modalità di giudizio più marcatamente discrezionali. Il grande volume di cause porta a una giudiziizzazione che si esprime come un secondo round della pubblica amministrazione, che riunisce giudici e burocrati a diversi livelli. In una dimensione istituzionale, la tesi descrive le routine che gestiscono ed endogenizzano la giudiziaria, assecondandola. A livello giurisdizionale, il lavoro mostra che la strategia per affrontare i processi è caratterizzata dall'esercizio della discrezionalità e degli stereotipi della clientela rurale. Utilizzando una strategia empirica che comprende interviste qualitative e analisi delle sentenze dei tribunali, i risultati della ricerca mostrano che le interazioni giudiziarie tendono a rafforzare un'identità dei lavoratori rurali associata a precarietà e povertà, stereotipi di genere tradizionali e giudizi casuali. La tesi conclude che questo modo di procedere volto a trovare soluzioni al momento dell'incontro tra il lavoratore rurale e il giudice non è stato necessariamente favorevole o auspicabile per questa popolazione. La proposta dell'opera, i cui quadri teorici sono estratti dalla letteratura sulla giudiziizzazione delle politiche pubbliche e della burocrazia a livello di strada, sposta l'asse di critica della giustizializzazione alla prospettiva dei suoi utenti, al trattamento della clientela rurale, disegnando alcuni possibili soluzioni per la politica. In un ambito in cui la giudizializzazione è solitamente criticata dal governante dell'efficienza economica e di bilancio, il lavoro contribuisce cambiando questa lente di analisi. Mappando alcune discriminazioni perpetrate dalla Magistratura nella selezione di chi riceverà o non riceverà benefici, la tesi sostiene che la "lotterie" giudiziaria ha anche un costo umano intrattabile.

Parole chiave: giudiziizzazione delle politiche pubbliche; benessere rurale; discrezionalità giudiziale; stereotipi; disuguaglianze.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Judicialização de benefícios previdenciários: características.....	27
Tabela 2: Evolução dos juizados especiais.....	63
Tabela 3: As práticas de uma implementação judicializada.....	85
Tabela 4: Judicialização da previdência rural no Superior Tribunal de Justiça.....	95
Tabela 5: Lotação dos entrevistados.....	111
Tabela 6: Atores da judicialização da previdência rural.....	124
Tabela 7: Dinâmicas da judicialização da previdência rural.....	140
Tabela 8: Sentenças Improcedentes – Relação código e argumento.....	150
Tabela 9: Sentenças Procedentes – Relação código e argumento.....	151
Figura 1: Resultado das ações de aposentadoria por idade rural.....	104
Figura 2: Rito das ações sobre benefícios previdenciários rurais.....	127
Figura 3: Resultado dos Processos.....	149
Figura 4: Gênero do Magistrado.....	149
Figura 5: Tamanho das sentenças.....	153
Figura 6: Sentenças Improcedentes.....	156
Figura 7: Sentenças Procedentes.....	157

LISTA DE SIGLAS

BPC/LOAS - Benefício de Prestação Continuada

CEJUC - Centro Judicial de Conciliação

CIn - Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

CJF - Conselho da Justiça Federal

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores

FONAJEF - Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

FUNRURAL - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IN - Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

PBF - Programa Bolsa-Família

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar

PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU - Tribunal de Contas da União

TRF - Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação.....	13
1.2. As críticas à hiperjudicialização e à discricionariedade judicial.....	19
1.3. As críticas a uma justiça cara	25
1.4. Pergunta de pesquisa e hipóteses.....	28
1.5. Juízes ou burocratas?	30
1.6. Articulação entre abordagens teóricas e metodológicas.....	33
1.7. Mapa da tese.....	41

CAPÍTULO 2 A LITERATURA SOBRE JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CASO DA JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL

2.1. Introdução.....	45
2.2. Judicialização de direitos socioeconômicos na América Latina: pressões por austeridade e modelos de resposta judicial.....	47
2.3. Constitucionalização e abertura da via judicial.....	55
2.4. O papel dos juizados especiais federais na equação dos litígios.....	61
2.5. Processo de interiorização da justiça federal.....	65
2.6. Características da judicialização da previdência rural.....	69
2.7. Palavras finais.....	73

CAPÍTULO 3 OS CONTORNOS DO CONFLITO: HISTÓRICO E AMBIGUIDADES DA POLÍTICA DA PREVIDÊNCIA RURAL

3.1. Introdução.....	75
3.2. Histórico da previdência rural. momento do encontro entre juiz e rural.....	76
3.3. A política pública e seu conflito persistente: os distintos critérios utilizados pela justiça e pela administração.....	83
3.4. A previdência rural segundo a interpretação dos tribunais superiores.....	87
3.5. Uma judicialização redutora de desigualdades?.....	99
3.6. Palavras finais.....	105

CAPÍTULO 4 DINÂMICAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS QUALITATIVAS

4.1. Introdução.	106
-----------------------	-----

4.2. Sobre as entrevistas.	109
4.3. O rito e os atores envolvidos nos processos de aposentadoria por idade rural: uma análise das entrevistas qualitativas.....	113
4.4. Linha de frente.....	128
4.5. Impactos da judicialização da previdência rural: elementos teóricos e percepção das entrevistas.....	131
4.6. Judicialização da previdência rural e diálogo interinstitucional.	136
4.7. Palavras finais.....	139

CAPÍTULO 5 NO BALCÃO DA JUSTIÇA: DISCRICIONARIEDADE E ESTEREÓTIPOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL

5.1. Introdução	143
5.2. Sobre a amostra	146
5.3. Perfil das sentenças da judicialização da previdência rural.....	152
5.4. As incertezas do percurso e o nervosismo do encontro.....	158
5.5. A identidade do trabalhador rural brasileiro: formação histórica e repercussões.....	163
5.6. A perspectiva de gênero: mulheres rurais no balcão da justiça.....	179
5.7. Resultados e discussões.....	176

CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES

6.1. A tese e seu percurso.....	179
6.2. Comentários finais.....	186

REFERÊNCIAS	190
--------------------------	-----

ANEXOS	218
---------------------	-----

1. BI (Business Intelligence) da judicialização da previdência rural
2. Lista de processos judiciais analisados
3. Requerimento de informações ao TRF da 1ª Região

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

“Lugar sertão é onde os pastos carecem de fechos; onde um pode torar dez, quinze léguas, sem topar com casa de morador; o gerais corre em volta. Esses gerais são sem tamanho. Enfim, cada um o que quer aprova, o senhor sabe: pão ou pães, é questão de opiniões... o sertão está em toda a parte”. (Grande Sertão Veredas, 1956. João Guimarães Rosa).

1.1 Apresentação. 1.2 As críticas à hiperjudicialização e à discricionariedade judicial. 1.3 As críticas a uma justiça cara. 1.4 Pergunta de pesquisa e hipóteses. 1.5 Juízes ou burocratas? 1.6 Articulação entre abordagens teóricas e metodológicas. 1.7 Mapa da tese.

1.1 Apresentação

A parte autora produziu, em audiência, a mais importante das provas, com a sua simples presença física e linguagem peculiar, mãos calejadas, pele sofrida do implacável sol do semiárido, unhas machucadas, conhecimento abundante, com vocabulário próprio, da vida do agricultor nordestino. Nenhuma outra prova material poderia ser mais relevante.¹

A Turma Nacional de Uniformização, órgão de julgamento colegiado que representa a última instância do sistema de juizados federais existentes no Brasil, encerrou com essas palavras uma lide concessiva do benefício de aposentadoria por idade rural, pensão previdenciária paga aos trabalhadores do campo que realizam

¹ Ver precedente do PEDILEF nº. 05060099720114058102, de 24/10/2014.

atividade de agricultura ou pesca artesanal, em regime de economia familiar, sem auxílio de empregados.^{2, 3}

Ainda que, naquela oportunidade, os julgadores tenham tratado dos documentos que poderiam ser considerados como prova da condição de rurícola da parte autora, um dos fatores determinantes para o deferimento da pretensão foi, sem dúvida, o exame de características físicas, apreendidas, de modo subjetivo, pelo juiz que primeiro sentenciou a causa.

Essa decisão adotada no caso de uma mulher rurícola residente no Distrito de Jardim Mirim, Ceará, está longe de ser isolada. Após terem os seus requerimentos administrativos negados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), milhares de rurícolas recorrem à justiça para tentar se aposentar. Segundo o diagnóstico oficial mais atualizado, 25% do total de benefícios de aposentadoria por idade rural concedidos no Brasil decorrem de decisões judiciais (TCU, 2018). Existem mais benefícios rurais do que população do campo identificada como tal pelas estatísticas demográficas (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018), sendo elevado o contingente de concessões tidas como fraudulentas (CGU, 2019).^{4, 5}

² Pensão aqui assume o sentido geral de benefício previdenciário. Aos “segurados especiais”, isto é, aos trabalhadores rurais e pescadores artesanais, que trabalham em regime de economia familiar, são garantidos benefícios, no valor de um salário mínimo, por força do art. 195, §8º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei”. A jurisprudência tem conferido igual tratamento de “segurado especial” aos trabalhadores boias-frias que transitam por propriedades alheias, prestando serviço temporário. Sandro Pereira Silva (2021), lembrando que os trabalhadores da agricultura familiar representam um segmento amplo e que sofre grandes variações regionais, enumera os requisitos que os caracterizam segundo a Lei nº. 11.326, de 2006: i) titularidade de uma pequena propriedade (até quatro módulos fiscais); ii) utilização prioritária da força de trabalho da própria família; iii) renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) que dirija o estabelecimento rural em regime de economia familiar.

³ Em linhas gerais, a Lei nº. 10.259, de 2001, dispõe que a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (TNU) tem competência para julgar pedido de uniformização de interpretação de lei federal quanto à questão de direito material fundado em divergência entre decisões de turmas recursais de diferentes regiões. O órgão é composto por 10 juízes federais provenientes das turmas recursais dos juizados, sendo 2 juízes federais de cada Região, e a sua presidência cabe ao Corregedor-Geral da Justiça Federal.

⁴ Relatório da Controladoria-Geral da União (2019) informa que 6.022 aposentadorias teriam sido concedidas pelo Poder Judiciário sem observância dos requisitos legais.

⁵ Rebecca Maranhão e João Eustáquio Vieira Filho (2018) informam que “em 2015, a população residente rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões. Contudo, o número emitido de benefícios rurais ficou em torno de 9,3 milhões. Esse cenário mostra que a quantidade de beneficiários da previdência rural foi superior à população que se declara rural. Os dados sugerem a fragilidade e o alto grau de subjetividade das provas que o trabalhador apresenta para comprovar as atividades no campo”.

Os processos de aposentaria por idade rural surgem ainda como alguns dos que mais se repetem na Justiça Federal, levando a uma média de 486 mil novos ajuizamentos por ano.^{6, 7} Além da aposentadoria por idade, são concedidos aos segurados especiais (rurais ou pescadores) os benefícios de pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade e auxílio-reclusão, sempre limitados ao valor de um salário mínimo.⁸ O impacto sistêmico dessa judicialização é acentuado, seja pela alta taxa de concessão de benefícios pela justiça, seja porque a previdência rural atende 9,3 milhões de pessoas e apresenta um déficit total aproximado de R\$ 110,7 bilhões por ano (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018). Ainda que o resultado deficitário decorra de uma multiplicidade de causas, algumas delas estruturais, como a baixa capacidade contributiva do setor rural, as decisões judiciais agravam um quadro orçamentário que já se mostra complexo.⁹

Além disso, o controle judicial sobre as negativas da administração previdenciária não é exercido de modo uniforme em todo território nacional. Existem variações regionais que fazem com que, em alguns estados como Goiás, 72% dos benefícios de aposentadoria por idade rural tenham sido deferidos pela justiça, enquanto, em outros, como Pernambuco, essa margem tenha ficado na casa de 8% (TCU, 2018). A fotografia maior, contudo, é a de uma judicialização que acaba por superar globalmente a média geral de litigância que incide sobre os atos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), hoje em torno de 11%.¹⁰ Tal estado de coisas gera repercussões tanto no plano institucional quanto nas decisões isoladamente consideradas.

⁶ Conforme dados apurados através de relatório extraído com o software Power BI (*Business Intelligence*) no âmbito desta pesquisa (Anexo 1).

⁷ Ao se considerar os processos incidentes sobre os demais benefícios, a judicialização da previdência social como um todo, segundo o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça para o ano de 2019, gera aproximadamente 1.411.571 mil novos processos a cada ano, constituindo o assunto mais demandado na Justiça Federal. O orçamento envolvido na judicialização de benefícios previdenciários em geral representa R\$ 92 bilhões de reais do orçamento da União (TCU, 2018).

⁸ Ver art. 39 da Lei nº. 8.213/91.

⁹ Anita Brumer (2002) trata da baixa capacidade contributiva do setor rural, lembrando que “o modelo de previdência social adotado no Brasil para o setor urbano, cujos trabalhadores de um modo geral têm empregos assalariados formais e rendimentos regulares, não pode ser aplicado ao setor rural, no qual os trabalhadores não contam com rendimentos regulares (muitos vivem da produção para o autoconsumo, não auferindo nenhum rendimento monetário) nem se classificam de modo geral como assalariados. Resulta disso que a capacidade contributiva do setor rural para a previdência social é muito baixa, tornando praticamente impossível o equilíbrio entre contribuições e benefícios”.

¹⁰ Os dados percentuais foram extraídos da Auditoria TC nº. 017.878/2017-9 e consideram o intervalo dos anos de 2014 a 2017 (TCU, 2018). Segundo o relatório, em janeiro de 2019 havia 35 milhões de benefícios na folha de pagamento de benefícios do INSS (Maciça), sendo que 4 milhões (11,1%) eram benefícios com marca de despacho judicial.

A literatura sobre judicialização de políticas públicas aponta que esse modelo, em que a litigância se torna o curso quase inevitável da política pública e a implementa por meio de condenações a conta-gotas, falha por não endereçar as decisões administrativas que originam os conflitos. Desse modo, a judicialização se cristaliza, perdendo a capacidade de gerar influências recíprocas com a política, em um formato que impacta também a política pública de administração da própria justiça ao lhe agregar estruturas endógenas que tornam a judicialização resiliente (VASCONCELOS, 2018; OLIVEIRA, 2019; TULLII, 2017; HARTMANN; MOLHANO, 2017).

No caso da previdência rural, há anos administração pública e Judiciário seguem divergindo sobre o enquadramento dos segurados especiais. Numa relação que parece inversamente proporcional, quanto mais a jurisprudência dos tribunais superiores amplia as margens da sua interpretação normativa, mais a administração restringe os seus critérios e aumenta o índice de negativas.¹¹

A tendência das cortes brasileiras de operarem de modo difuso e à margem das políticas por elas atingidas é identificada em vários trabalhos que versam sobre o tema da judicialização (TAYLOR, 2008; FARACO et al. 2014; WANG; VASCONCELOS, 2015), sendo apresentados, em alguns deles, resultados pontualmente positivos de adaptação e cooperação entre os poderes Executivo e Judiciário (OLIVEIRA; NORONHA, 2011). Tratando da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de benefício de prestação continuada (BPC/LOAS), estudo elaborado por Wang e Vasconcelos (2015) é um exemplo de pesquisa que fotografa uma judicialização, naturalizada e endêmica, mas alheia à existência de uma política de assistência social e de um programa constitucional de combate à pobreza, ou seja, que segue seu curso sem assumir contornos mais profundamente responsivos e dialógicos em relação à política pública afetada.¹²

¹¹ Essa relação será explicitada no capítulo 3 desta tese, momento em que detenho sobre a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema da aposentadoria por idade rural.

¹² Sobre o insulamento da academia jurídica em relação ao papel das políticas públicas, ver o trabalho de Flávia Annenberg (2015). Para a autora, a prática acadêmica dogmática e insulada serve como lastro para que o próprio controle judicial dos atos administrativos assuma um formato binário e apartado das políticas em si. Por esse tipo de visão, as decisões judiciais acabam reféns de um padrão dicotômico, variando entre anulação ou afirmação da validade das condutas perante a lei. Por tal modo de proceder, é como se ao universo jurídico somente interessasse enxergar violações individuais e isoladas a algum direito subjetivo, saindo do raio das suas possibilidades uma contribuição para as políticas públicas para além do emprego de formas abstratas e casuísticas, voltada ao diálogo em prol de uma melhor regulação. Por sua vez, Javier Couso (2010, p. 144) considera que, nos países da *civil law*, a “academia jurídica não é apenas uma produtora de ferramentas heurísticas; antes disso, ela

Segundo esse mecanismo em que as vias judicial e administrativa seguem paralelas e ambas engarrafadas, os processos judiciais deixam de transcender os seus limites e de fomentar a *accountability* dos governantes em relação aos seus deveres para com os mais necessitados (YAMIN, 2011, p. 334; SABEL; SIMON, 2004), criando, muito mais, uma situação de “loteria” entre mercedores e não mercedores de proteção social (WANG; VASCONCELOS, 2015).

No plano jurisdicional, inúmeras estratégias são utilizadas pelos juízes para lidar com um volume tão elevado de trabalho.

Os estereótipos acerca da aparência e condições de vida da população rural compõem um conjunto de crenças compartilhadas a respeito dos membros dessa comunidade, sendo sacados pelos juízes em sentenças proferidas após audiências curtas, cuja realização os tribunais federais consideram obrigatória, sob pena de serem anulados os processos por cerceamento de defesa.¹³ Uma busca simples na base de dados do Conselho da Justiça Federal revela a dimensão do emprego desses estereótipos nas decisões: constam dezenas de julgados sobre aposentadoria por idade rural com menções às palavras “mãos” e “pele”.¹⁴

A ideia subjacente a esse procedimento das audiências é a de conferir aos trabalhadores a oportunidade de levar pessoalmente ao juízo as provas documentais capazes de confirmar o seu direito e narrar, pela via oral, as suas atividades. Assim,

constitui o próprio modo pelo qual os atores moldam a sua representação quanto aos propósitos e a natureza do direito”. No contexto regional latino-americano a “doutrina” tem a especial posição de ser considerada pelas diferentes legislações como uma “fonte” formal do direito, operando o esclarecimento do sentido das regras e do modo pelo qual os atores devem operar no ambiente jurídico. Daí que os vetores teórico-formalistas se traduziam numa prática de judicialização reprodutora da mesma lógica.

¹³ As sentenças proferidas em caso de concessão de benefícios aos trabalhadores rurais (aposentadoria, salário-maternidade e auxílio-doença) que não são precedidas de audiência de instrução e julgamento costumam ser anuladas pelas Turmas Recursais ou Tribunais Regionais Federais, órgãos responsáveis pelo julgamento dos processos em segunda instância. A tese é majoritária e se ilustra pelo argumento constante em acórdão do TRF da 1ª Região, que diz que “tendo em vista o entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal no sentido de que, sendo a prova oral imprescindível para o julgamento da causa, o comparecimento das testemunhas à audiência com a parte autora, independentemente de intimação, dispensa a aplicação do disposto no art. 407 do CPC/1973 (nesse sentido, confira-se a AC 0030742-03.2014.4.01.9199, e-DJF1 30/05/2016, e a AC 0035628-45.2014.4.01.9199, e-DJF1 18/09/2015). Em recente julgamento, o TRF da 4ª Região confirmou a orientação predominante no sentido de que “em se tratando de benefício devido a trabalhador rural, é essencial à comprovação da atividade a prova testemunhal, uma vez que se presta a corroborar a prova material apresentada, ao se deparar com prova testemunhal administrativa insuficiente para o reconhecimento do labor rural” (IRDR 5045418-62.2016.4.04.0000/TRF, julgado em 12/12/2018).

¹⁴ Conforme levantamento exploratório, datado de 29 de maio de 2020, verifiquei que o banco de jurisprudência alimentado pelo Conselho da Justiça Federal não contém as decisões prolatadas pelos juízes de primeira instância da Justiça Federal. Com a menção às palavras “mãos” e “pele”, foram encontrados 217 julgados também com a expressão “aposentadoria rural” e “mãos” e mais 183 com as palavras “aposentadoria rural” e “pele”.

os trabalhadores postulantes devem apresentar evidências que constituam “início de prova material” do seu tempo de serviço e, caso se reconheça que exista um substrato mínimo, os processos devem obrigatoriamente submeter-se à audiência.¹⁵

Esta pesquisa parte desse cenário em que, sem parâmetros claros para o deferimento ou a negativa dos benefícios, ¼ (um quarto) de todas as aposentadorias por idade rural do país são concedidas pelas mãos da justiça, em milhares de encontros face a face entre juízes e trabalhadores. Neles, devem ser realizadas perguntas que, em alguns minutos, forneçam elementos para enquadrá-los ou não no rótulo de segurado especial e ilustrar a sua trajetória laboral nos quinze anos que antecedem a audiência, período necessário à prova do cumprimento da carência do benefício. Tanto a intensidade da atuação do Poder Judiciário quanto a forma como ela se dá criaram um caso especial de controle judicial de políticas públicas¹⁶, no qual os juízes assumem um papel de implementadores diretos, mantendo contato com as partes e lidando com elas em um modo particular de adjudicação.

A circunstância de que, na judicialização da previdência rural, a solução dos problemas acontece em mesas de audiência, pela via oral, agrega uma camada de complexidade à questão do excesso de processos. É que, para além das problemáticas da hiperjudicialização e do insulamento entre as diferentes esferas de decisão, administrativa e judicial, os juízes exercem discricionariedade no momento dos encontros, trazendo para a adjudicação uma tônica peculiar às interações de linha de frente da burocracia. Assim, se é inconteste a importância da política previdenciária para a redução da pobreza e redistribuição de renda no país, a aleatoriedade da sua concessão judicial pode revitimizar a população vulnerável no momento do encontro com as autoridades.

¹⁵ O conceito de início de prova material decorre do art. 55 da Lei nº. 8.213, de 1991, que diz que “a comprovação do tempo de serviço para os fins desta Lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108 desta Lei, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento”.

¹⁶ Em alguns momentos deste trabalho, utilizo a expressão judicialização de direitos socioeconômicos e não de políticas públicas. Embora adote um conceito amplo de políticas públicas (*policies*), definindo-as, a partir de Marques (2017), como “o estado em ação”, e as políticas públicas não sejam apenas as disposições jurídicas que as veiculam (BUCCI, 2013), boa parte da literatura produzida pelos juristas a respeito da judicialização utiliza a terminologia “direitos socioeconômicos”, temo que, no que tange à constitucionalização da aposentadoria rural como tal, não me parece trazer prejuízos às conclusões do trabalho. É relevante ainda a esquematização fornecida por Couto e Arantes (2019, p. 55) em que são definidos os níveis da *polity*, *politics* e *policy*. Os autores esclarecem que a *polity* são os “parâmetros gerais do jogo político”, ou seja, a sua estrutura. A *politics* seria o “jogo político” em si e, por fim, as *policies* são as “decisões decorrentes do jogo político”, ou seja, a sua conjuntura.

Num domínio em que a judicialização é essencialmente criticada pela régua da eficiência orçamentária, esta tese pretende descrever a judicialização da previdência rural olhando as suas dinâmicas internas e de balcão, assim deslocando parte da crítica para a perspectiva dos seus usuários, isto é, para o trato da clientela do campo. Essa é uma mudança de perspectiva que não torna as outras irrelevantes, mas é capaz de diluir a dicotomia entre argumentos econômicos e morais no trato da judicialização, de se voltar à aferição de efetivo acesso à justiça e de mapear discriminações perpetradas pelo próprio Poder Judiciário na seleção daqueles que serão contemplados ou não com os benefícios.¹⁷ Isso equivale a dizer que a “loteria” judicial possui também um custo humano.

Aprofundarei nas próximas seções 1.2 e 1.3 o diagnóstico das críticas habituais à judicialização da previdência, de modo a tornar mais claro o problema estudado e o escopo deste trabalho, que pretende enxergá-lo, ao final, por outro prisma.

1.2 As críticas à hiperjudicialização e à discricionariedade judicial

O panorama de litigiosidade excessiva no campo da previdência dos trabalhadores rurais não se confina a uma agenda teórica. O tema influenciou o debate no Congresso Nacional a propósito da reforma do sistema previdenciário, que se deu por meio das propostas de Emendas à Constituição n.º 287/2016 e 06/2019, esta última aprovada e atualmente em vigor, servindo como mote para propostas de cortes de direitos.

Nas suas justificativas, ambos os projetos sustentavam a existência de demasiada informalidade na comprovação da atividade rural e de uma indesejável divergência entre administração e Poder Judiciário no que toca aos critérios de valoração de provas. Os parlamentares viram nisso a causa para um número muito grande de concessões de aposentadorias e de ações judiciais. Na tramitação da Emenda à Constituição n.º 103, de 2019, chegou-se a fundamentar a necessidade de

¹⁷ Partindo de uma reflexão similar, os estudos de Rebecca Sandefur (2008) revelam que as iniquidades no resultado de processos judiciais influenciam o acesso à justiça e a busca de grupos minoritários aos mecanismos de solução de controvérsia.

instituição de uma “nova previdência”, estruturada em “pilares fundamentais” que seriam o combate às fraudes e a redução da judicialização.¹⁸

Ainda que essa avaliação tenha se dado por uma lente reformadora privatista, segundo a qual a noção de previdência seria equivalente à de capitalização, ou seja, a uma poupança individual que garante ao trabalhador apenas a devolução do montante em relação ao qual ele diretamente contribuiu, foram fatores negativamente considerados nesses projetos a baixa arrecadação da previdência rural, o seu viés semiassistencial e a litigância movida pelos trabalhadores do campo.¹⁹ Escapou-lhe o histórico das conquistas sociais do campo, bem como o caráter precário das relações de trabalho e de propriedade no meio rural, marcadas pela alocação de mais de 40% dos trabalhadores em situação de informalidade (DIEESE, 2014). Os projetos passavam ao largo das dificuldades estruturais e compreendiam que a disfuncionalidade da judicialização deveria ser remediada pela cobrança de contribuições, cujos boletos constituíssem prova material do direito dos trabalhadores, alcançando-se, com isso, o que seria uma almejada objetividade do procedimento administrativo, capaz de finalmente desjudicializá-lo.²⁰

Ao cabo, finda a reforma da previdência, não vingou a proposta de aumento da idade para a aposentadoria dos trabalhadores rurais, tampouco a ideia de uma contribuição mínima a ser paga pelas famílias do campo. Foi mantida a sistemática atual por força da qual os segurados especiais contribuem hipotética e fictamente sobre o resultado da comercialização da sua produção, mas não se faz necessária prova de recolhimento mínimo para a fruição do benefício, bastando, para tanto, a

¹⁸ A Proposta de Emenda à Constituição nº. 06/2019 foi aprovada e hoje está vigendo como a Emenda à Constituição nº. 103, de 2019. A justificativa da reforma faz ainda remissão à Medida Provisória nº. 871, de 2019, que instituiu as “operações pente-fino” incidentes sobre benefícios previdenciários. A PEC nº. 06/2019 é, assim, tributária de uma lógica que desenha a política previdenciária através do olhar da fraude. Paradoxalmente, acaba sendo ela mesma geradora de mais gastos e judicialização (ALVES; MORAES, 2018).

¹⁹ Além do modelo de capitalização, Jane Berwanger (2011, p. 68) explica que existem os formatos de sistemas previdenciários de repartição e mistos. O primeiro seria aquele em que “a atual geração de segurados financia os benefícios previdenciários pagos, aspecto a que se atribui a característica de solidariedade deste sistema, tornando-se importante instrumento de justiça social e distribuição de renda”, ao passo em que o segundo teria o caráter de prever não só uma previdência pública, como também uma privada, submetendo a primeira a travas mais rígidas e contribuições escalonadas e mais altas para a concessão de benefícios.

²⁰ A ideia original da PEC nº. 06/2019 estava contida na sua proposta de art. 35: “Até que entre em vigor a nova lei a que se referem os § 8º e § 8º-A do art. 195 da Constituição, o valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar será de R\$ 600,00 (seiscentos reais)”. A reforma previa ainda que a idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores rurais ficasse em 60 (sessenta) anos e que houvesse uma carência aumentada para 20 (vinte) anos.

demonstração do exercício de atividade rural pelo período de carência. Os parlamentares compreenderam que os rurícolas experimentariam severas dificuldades para realizar os pagamentos com regularidade, afinal a precariedade social do campo já faz com que as provas exigidas pela legislação para a concessão de benefícios não costumem ser apresentadas em juízo (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2018).

A preocupação com a judicialização da previdência, além de chegar ao Congresso Nacional, atingiu também o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Tribunal de Contas da União (TCU).²¹ A temática tem se apresentado nos últimos anos como um problema relevante para as instâncias de controle.

Em pesquisa recente, o CNJ (2020) analisou decisões judiciais e entrevistou atores relevantes na arena da judicialização da previdência social, construindo um cenário que demonstrou a constância do fenômeno ao longo dos anos e a forte disparidade regional no acolhimento ou rejeição dos pedidos. O estudo sedimentou a hipótese de que as demandas judiciais sofrem influência de condições socioeconômicas e práticas locais. Em que pese não ter se confirmado um viés concessivo e “pró-segurado” por parte dos magistrados, uma vez que, na média, 40% das decisões são procedentes e 44% improcedentes. No caso específico da judicialização da aposentadoria por idade rural, os resultados mostram que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região chega a conceder 89% dos benefícios, liderando uma tendência mais concessiva.²²

Já o Tribunal de Contas da União (2018), ao fazer uma auditoria para tentar apurar as origens e causas desta forma de litigiosidade, concluiu que os processos de trabalho do INSS e da Justiça Federal seriam custosos, insulados e deficientes.

²¹ Cf. Auditoria TC nº. 017.878/2017-9, de relatoria do Ministro André de Carvalho. A Corte apontou que a estrutura existente para o seu julgamento consome R\$ 3,3 bilhões de reais, utilizando a força de trabalho de 1.132 magistrados federais.

²² São importantes conclusões do estudo as de desentaxa de visões entre burocracia e Judiciário, relatando-se que, no âmbito da judicialização da previdência, a incompatibilidade de critérios se manifestaria sobretudo em perícias médicas, gerando um contingente de demandas individuais que preponderam em relação às coletivas. Ainda que a pesquisa tenha vislumbrado a existência de iniciativas de diálogo interinstitucional, tais como a instituição de agências para cumprimento de decisões judiciais, fóruns previdenciários e acordos de cooperação, elas não estariam sendo capazes de alcançar a diminuição de litígios. O estudo do Insper/CNJ (2020) notou ainda que o atendimento preferencial a advogados nas agências do INSS coincide com forte aumento da judicialização e que a reforma administrativa da autarquia, embora tenha reduzido filas, tendeu ao aumento da negativa de benefícios.

Segundo o diagnóstico da Corte, o acentuado volume de processos se deveria: i) aos incentivos processuais à litigância, onde sobressaem os de índole econômica como a gratuidade de justiça e a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios sobre parcelas atrasadas; ii) à divergência de entendimento quanto à matéria de fato entre os Poderes Judiciário e Executivo, inclusive no que tange à interpretação das normas legais e constitucionais; iii) à preferência dos advogados pela judicialização em detrimento da solução administrativa; iv) à dificuldade da União em apresentar defesa adequada; vi) aos problemas relacionados à legislação vigente; vii) e, por fim, aos “erros” do INSS na análise da legislação.

Indo além da enunciação dessas causas, a auditoria do TCU trouxe algumas impressões subjetivas, colhidas em comentários e entrevistas qualitativas respondidas por juízes e procuradores que orbitam ao redor da judicialização da previdência. Nesses registros, grassa a sensação de que há uma larga discricionariedade exercida pelos magistrados. O resultado do trabalho aponta que haveria um cenário de ativismo judicial “criador de teses jurídicas”, “descumpridor da jurisprudência dominante” e ainda promotor de “justiça social” através de decisões.²³ O panorama seria, em linhas gerais, o de uma justiça altamente interveniente na fase de implementação das políticas previdenciárias e assistenciais num modo considerado incoerente e causador de insegurança jurídica. As declarações dos procuradores que representam o Poder Executivo são de que seria “fácil para o Poder Judiciário afastar as regras legais, mesmo sem declará-las inconstitucionais”; bem como que haveria uma “postura assistencialista” por parte dos juízes, marcada pela “falta de controle”.

Os problemas identificados pelo TCU não são exatamente compartimentados. Discricionariedade e altas taxas de litigância são circunstâncias que se comunicam.²⁴

De fato, a judicialização, aqui compreendida como a expansão do poder judicial para domínios prioritariamente ocupados por legisladores, administradores e

²³ O TCU colheu a opinião aberta de 158 procuradores que promovem a defesa do Instituto Nacional do Seguro Social em juízo, colhendo, por enquete com respostas abertas e facultativas, as manifestações acima transcritas. A preocupação em chegar na origem da litigiosidade fez com que fossem ouvidos 348 juízes federais (27% da força de trabalho) e 844 procuradores federais que atuam junto ao INSS (22% do contingente dos que atuam na defesa do INSS em direito previdenciário).

²⁴ Ainda que discricionariedade seja uma expressão com diversos sentidos para o direito e fora dele, nesse primeiro momento, adoto-a como “*maior grau de liberdade*” no agir judicial (VERÍSSIMO, 2006, p. 28). Esta liberdade, embora tenha limites prescritos (HUPE, 2013, p. 435), é dinâmica e não estanque.

políticos (TATE, 1995, p. 28), pode impactar as políticas públicas em diferentes fases e modos e é, em si, ativadora de um gatilho de ação coletiva que costuma levar a mais judicialização (TAYLOR, 2008, p. 48). Atores do sistema de justiça anteveem o cenário de conflito e a ele se adaptam (OLIVEIRA, 2019, p. 19). Portanto, o componente do volume de processos não é indiferente tanto para o resultado dos feitos específicos, quanto para a administração da justiça.

No primeiro plano relativo à solução de casos, Daniel Wang (2018, p. 20) assinala que a maior abertura das cortes e a quantidade elevada de processos ocasionam impactos no processo de deliberação. Um grande contingente de casos costuma significar julgamentos menos detidos e mais sujeitos a pressões incidentes até mesmo na escolha do que será ou não julgado (*docket control*).²⁵ Epstein, Landes e Posner (2013) chamam de “paradoxo da discricionariedade” o fato de as condições de trabalho dos juízes, tais como o volume de casos e tempo disponível para análise, gerarem uma menor vinculação deles a regras procedimentais. A discricionariedade abriria espaço a preferências subjetivas, idiossincráticas e ideológicas (EPSTEIN et al., 2013).

A noção de que múltiplos componentes movem as preferências de juízes é inovadora em relação à abordagem clássica em matéria de teoria do comportamento judicial. A visão segundo a qual juízes se posicionariam a partir de preferências estrategicamente orientadas para a realização dos seus valores políticos se tornou hegemônica desde o trabalho de C. Herman Pritchett (1948). Porém, essa perspectiva se inverteu em trabalhos recentes, como os de Epstein e Knight (2013), os quais sinalizam que a satisfação com o próprio emprego, salário, desejo de promoção, condicionantes externas e até a busca por mais tempo livre são capazes de moldar o comportamento dos magistrados, devendo ser empiricamente verificadas em detrimento de antigas conclusões mais abrangentes e abstratas. Assim, juízes não seriam atores tão racionalmente estratégicos em busca da implementação das suas próprias ideologias e existiriam importantes variações no exercício da sua discricionariedade. Por exemplo, juízes vinculados a cortes superiores agiriam com

²⁵ Arguelhes e Hartmann (2017), ao se referirem à Suprema Corte brasileira, lembram que o controle discricionário de pauta pode ocorrer para que que tribunais se posicionem de determinadas formas na arena política e o tempo pode influenciar decisivamente o resultado do julgado.

mais liberdade e inclinação ideológica do que os seus pares que operam em cortes de apelação e primeiro grau (EPSTEIN; KNIGHT, 2013).²⁶

O fato de as dissonâncias entre administração e Poder Judiciário serem persistentes no tempo contribui, enfim, para que as taxas de litigância sejam mais altas e gerem um cenário de incerteza, infundindo expectativa de sucesso nos processos judiciais (HANSSEN, 1999; PRIEST; KLEIN, 1984). A abertura excessiva à judicialização embute ainda o risco de que se perca importante parcela da legitimidade do Poder Judiciário, aquela que repousa nas noções de integridade e equidade (MCCORMICK, 2005). A inconsistência e ausência de parametrização de decisões é, enfim, algo que mina a noção de *rule of law*, impedindo que os cidadãos consigam prever as consequências das suas ações e pedidos perante a justiça (MALLET, 2015).²⁷

Por fim, no plano da administração da justiça, a judicialização opera consumindo orçamento e burocratizando-a pela incorporação de muitos funcionários, departamentos e processos (FISS, 1983; RESNIK, 1982). Nessa seara, são criadas lógicas que assimilam a litigiosidade por entrelaçamentos e diálogos interinstitucionais (OLIVEIRA, 2019) ou através da construção de novas camadas de judicialização (*layering*) (HARTMANN; MOLHANO, 2016)^{28, 29}, isto é, de mais órgãos ou estruturas internas ao Judiciário para assimilar o problema.

Para além do número de processos, o elevado montante de orçamento público comprometido com a judicialização da previdência social é um dos núcleos essenciais da crítica ao modelo vigente, devendo ser sopesado na análise dos

²⁶ No mesmo sentido, ver o trabalho de Álvaro Sampaio (2007) que analisa se os juízes brasileiros são ativistas em relação à seara regulatória e associa isso aos custos de transação.

²⁷ Esse problema da imprevisibilidade das decisões judiciais tem sido endereçado por autores brasileiros do campo da teoria econômica como um “custo de transação”. Gico Jr. (2012), considerando que a segurança jurídica é um capital, define que há, nos ciclos de litigância, uma depreciação do capital jurídico.

²⁸ Hartmann e Molhano (2016) falam numa contraposição entre *layering* e *conversion*. Segundo os autores, “these concepts are useful to describe the changes observed in Brazil. The experiences proposed by the Healthcare Forum and, up until now, the one with the NATs seem to be both institutional change through *layering* – e.g. the new spaces created within the Judiciary –and through *conversion* – e.g. the Judiciary performing a role in extrajudicial settlements. Healthcare judicialization appears, therefore, to have induced endogenous changes in the sense indicated by the literature”.

²⁹ Destaco como exemplos de iniciativas de coordenação interinstitucional o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal (Resolução CJF nº. 369, de 2017); o Fórum Previdenciário da Justiça Federal da 1ª Região (FORPREV-TRF1); o Círculo de Conciliação em Políticas Públicas da Justiça Federal do Piauí; o Fórum Nacional para Saúde do Conselho Nacional de Justiça; os Núcleos de Apoio Técnico em Ações de Saúde, dentre outras iniciativas que serão detalhadas ao longo deste trabalho (Ver Capítulo 4).

potenciais benefícios redistributivos e de expansão da cobertura propiciados pela judicialização.³⁰ Tenenblat (2017, p. 118) resume que, ao longo dos anos, o enfrentamento da hiperjudicialização por meio da estratégia de expansão orgânica da justiça não tem surtido os efeitos esperados, mantendo-se a profusão de litígios, sem serem endereçadas - como era de se esperar - as raízes das violações de direitos.

1.3 As críticas a uma justiça cara

Se o Poder Judiciário é uma das instituições que podem influir no diálogo entre a economia e o direito, no Brasil, os números indicam que essa dinâmica é peculiar e aguda. Com números que mostram a existência de um acervo de 77,1 milhões de processos em tramitação (CNJ, 2020), aqui, a judicialização individual de direitos socioeconômicos pode superar, em algumas circunstâncias, a dimensão dos próprios programas de caráter previdenciário e assistencial criados pelo Poder Executivo. Apenas no ano de 2017, a judicialização da previdência social como um todo consumiu um orçamento que superou em três vezes o valor alocado para o Programa Bolsa-Família (PBF), que foi aproximadamente de 29,3 bilhões (BRASIL, 2018). Com reativações de benefícios, requisições de pagamento e precatórios, a engrenagem dos litígios implicou o gasto de R\$ 92 bilhões de reais (TCU, 2018).

Entretanto, a mesma justiça que se vê colapsada pela quantidade de processos faz poucas concessões em relação à sua centralidade na efetivação de direitos socioeconômicos. Ao longo da trajetória da Constituição de 1988, os índices de judicialização têm mantido patamares relutantemente elevados e, sem que se cogite a criação de barreiras temáticas de acesso à justiça³¹ ou se aprofundem soluções coletivas, foi a estrutura do Poder Judiciário que se ampliou para fazer frente à questão (VIANNA, 1999).

As variáveis desse problema, que passam pelo comportamento judicial e pelo desenho institucional, costumam ser abordadas por agendas de pesquisa que não necessariamente conversam entre si. Taylor e Kapiszewski (2008) lembram que a maior parte dos estudos sobre judicialização recairia sobre as atividades de cortes

³⁰ Ver Capítulo 3 sobre o potencial redutor (ou não) de desigualdades da política de aposentadoria por idade rural.

³¹ A ideia da criação de barreiras temáticas como medida de qualificação do acesso à justiça foi recentemente defendida por Marc Galanter (2016).

constitucionais e, no geral, os trabalhos pouco analisariam variáveis como eficiência e custos do Poder Judiciário. Para tentar dar conta dessa dualidade de perspectivas, Taylor e Da Ros (2019) propõem uma análise mais ampla, compreensiva da intervenção da justiça nas políticas públicas e, ao mesmo, da política pública da própria justiça.

A escassa comunicação entre as duas circunstâncias faz com que efeitos redistributivos aparentes de uma determinada atuação judicial não se conectem com o peso orçamentário que o Poder Judiciário traz consigo. A estrutura regressiva da justiça permanece oculta nos estudos que tratam da interferência judicial em políticas específicas, o que prejudica o avanço de análises quanto aos potenciais efeitos redutores de desigualdade da judicialização, sobretudo em casos em que há maior uniformidade na renda dos litigantes e nas prestações deferidas, como ocorre no âmbito da litigância da previdência rural. O aumento do número de processos, ainda que leve à eventual expansão da cobertura social, acaba por se associar ao crescimento da própria justiça, constituindo ingrediente de uma dinâmica de expansão (Capítulo 2).

A conformação agigantada do Poder Judiciário brasileiro consome orçamento equivalente a 1,3% do Produto Interno Bruto do país, o percentual mais elevado entre as nações ocidentais, mas não entrega celeridade (DA ROS, 2015).³² A taxa de congestionamento das ações judiciais é de 72,2% (CNJ, 2019). A média de tempo de

³² Luciano Da Ros (2015) expõe os dados financeiros relativos à justiça brasileira, informando que: “[...] o orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental. Tal despesa é, com efeito, diversas vezes superior à de outros países em diferentes níveis de desenvolvimento, seja em valores proporcionais à renda média, seja em valores absolutos per capita. Considerando as taxas de câmbio correntes à época da coleta de dados, o orçamento anual per capita do Poder Judiciário brasileiro é equivalente a cerca de US\$ 130,32 ou € 94,23.7 Estes valores são superiores aos de todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com exceção apenas dos gastos de tribunais suíços (€ 122,1) e alemães (€ 103,5). Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27) (CEPEJ 2014, 43). Isto coloca a despesa com o Poder Judiciário no Brasil em nível equiparável ao de países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevado em relação à grande maioria deles”. Também órgãos de imprensa apresentam os custos envolvidos na operação da justiça brasileira. De acordo com notícia do Jornal Valor: “As despesas do Poder Judiciário no Brasil equivalem a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Somados a esse percentual o orçamento do Ministério Público, de 0,32% do PIB, e mais 0,2% do custo das defensorias públicas e advocacia pública, o gasto total com o sistema de justiça no país chega a 1,8% do PIB, ou R\$ 121 bilhões. Esse sistema consome 0,2% do PIB na França, 0,3% do PIB na Itália, 0,35% do PIB na Alemanha e 0,37% do PIB em Portugal. O PIB usado para o cálculo é o do Banco Central, de R\$ 5,73 trilhões, em 12 meses até agosto”.

tramitação de um processo de aposentadoria por idade rural é, por exemplo, superior a um ano, redundando em 452 dias.³³

Os números são expressivos. Os processos judiciais previdenciários custam, em média, quatro vezes o valor dos administrativos. Todo orçamento envolvido no “sistema de judicialização”, ou seja, no custeio das instituições que o sustentam, é elevado e a baixa articulação entre a justiça e o INSS faz com que milhões sejam gastos apenas em multas decorrentes de atrasos no cumprimento de decisões judiciais (TCU, 2018). A tabela abaixo traz uma síntese dos principais impactos orçamentários:

Tabela 1: Judicialização de benefícios previdenciários: características

Características	
Quantidade de novos processos previdenciários por ano	1.411.571
Concessões de benefícios por decisão judicial/ano	598.588
Custo unitário do processo judicial	R\$ 3.734,00
Custo unitário do processo administrativo	R\$ 894,00
Custos operacionais do sistema de judicialização (orçamentos do Executivo e do Judiciário)	4,6 bilhões
Multas aplicadas ao INSS por descumprimento de decisões	9 milhões
Custo com perícias médicas judiciais	R\$ 199 milhões
Orçamento federal envolvido no gerenciamento do sistema (incluindo-se a folha de pagamento das instituições do sistema de justiça)	R\$ 92 bilhões

Fonte: TCU (2018), elaboração própria

³³ Dados de elaboração própria, em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça, contidos no Anexo 1.

Além dessa medição objetiva quanto ao orçamento envolvido, é relevante analisar a ampliação do número de unidades que foi necessário para fazer frente à demanda previdenciária, ou seja, o peso da máquina judicial. Apenas entre os anos de 2009 e 2014, foram criadas 230 varas federais, interiorizando-se a atuação do Poder Judiciário para abranger um maior contingente de população rural e distante dos maiores centros urbanos.^{34, 35} Essa expansão aumentou a força de trabalho e a necessidade por recursos materiais, fazendo com que, de modo paradoxal, a justiça seguisse precarizada nas áreas mais distantes (INATOMI, 2009) e competisse pelos mesmos recursos que distribui.

Esse impacto poderia ser justificado se a judicialização se movesse criando um “lugar de resistência” para os direitos sociais (INATOMI, 2009) ou uma expansão pontual e estruturante da política. Aparentemente, conforme o diagnóstico traçado até esse ponto, não tem ocorrido uma coisa nem outra.

1.4 Pergunta de pesquisa e hipóteses

Desde o ponto de partida dessas observações acerca de um problema complexo e persistente, esta pesquisa pretende responder às perguntas sobre *como se operam as dinâmicas da judicialização da previdência rural e quais são os argumentos que informam as decisões adotadas*, seja para negar ou conceder os benefícios.

Duas hipóteses estão por trás dessas questões: i) a primeira é a de que há um modelo acomodado de implementação judicializada dos benefícios da previdência rural, marcado por uma engrenagem na qual se entrelaçam, de variadas formas, justiça e burocracia. Ainda que seja possível intuir esse cenário pelos números da judicialização, o modo pelo qual se processam essas práticas não está posto na literatura do segmento; ii) a segunda é a de que a combinação entre uma normatividade flexível e um rito célere, oral e repetitivo, cria uma jurisdição de discricionariedade alargada, que depende mais da estereotipização da população rural, produzindo resultados desiguais. Nessa atuação, os dilemas dos juízes não se distanciariam substancialmente daqueles experimentados pela burocracia na sua

³⁴ Leis nº. 10.772/2003, que instituiu 183 varas federais; 12.011/2009, que criou 230 varas federais; e 12.665/2012, instituidora de 75 cargos de juiz federal.

³⁵ Sobre a interiorização da justiça federal como indutora de judicialização, ver o capítulo 3 desta tese.

atividade cotidiana de verificar como regras gerais podem se ajustar a circunstâncias individuais em contexto de atendimentos massivos e pressões múltiplas (BILAND; STEINMETZ, 2017).

O termo discricionariedade é aqui compreendido, a partir da definição de Evans e Harris (2004), como significando uma série de gradações de liberdade que o agente tem para tomar a sua decisão. Em relação aos juízes, Lipsky (1980, p. 13) descreve essa autonomia como a possibilidade de decidir entre a suspensão da pena e a pena máxima, por exemplo.³⁶ Como expõe Vasconcelos (2018, p. 225), o conceito de discricionariedade é relativo, pois, mesmo sujeitos a regras, os atores tomam decisões com certa subjetividade. Juízes reservam um grau de atuação subjetiva dentro da margem legal, seja por imperativos ideológicos, seja até por mera criatividade (BILAND; STEINMETZ, 2017; EPSTEIN et al., 2013; DWORKIN, 1977).

Supondo que há uma lacuna teórica quanto ao fenômeno estudado e que a judicialização da previdência é multidimensional, esta tese pretende ser descritiva e, ao mesmo tempo, estabelecer diálogo com a literatura do campo de judicialização de políticas públicas. Para tanto, o trabalho utiliza abordagens analíticas que variam entre os planos institucional e individual. Enquanto os quatro primeiros capítulos são teóricos e se dedicam a descrever a política e a evolução da sua litigiosidade, numa narrativa marcada pela preocupação de singularizar a judicialização da previdência rural dentro do espectro da literatura revisada, os dois últimos capítulos são empíricos e analisam as práticas das unidades estudadas e os resultados das sentenças.

A contraposição dessas perspectivas serve para evitar um enfoque final que seja eficientista e dissociado de resultados individuais, os quais são usualmente justificados pelo conteúdo moral dos direitos socioeconômicos.³⁷ Conforme detalharei logo mais ao tratar das referências teóricas desta tese, a literatura de judicialização

³⁶ Discricionariedade é um termo desenvolvido também no campo da filosofia do direito. A propósito, ver Dworkin (1977).

³⁷ As pesquisas que não se centram em uma única perspectiva do fenômeno da judicialização permitem que se abram mais flancos aos pesquisadores que se debruçam sobre as análises políticas do Poder Judiciário. Celly Cook Inatomi (2020) informa que abordagens individualistas, institucionalistas e estruturalistas de análise da justiça, ainda que se diferenciem por uma linhagem de padrão argumentativa mais comum a cada uma delas, aproximam-se nas margens mais do que comumente se supõe, de modo a romper a suposta compartimentalização em diversos estudos contemporâneos. Assim, trabalhos que olham os resultados de decisões judiciais não prescindem das condicionantes institucionais que as conformam, daí por diante. Partindo de extensa revisão bibliográfica, Inatomi (2020, p. 162) conclui que “embora análises multidimensionais e exploratórias tenham limitações do ponto de vista científico positivista, elas são demonstrativas de que a troca teórica e metodológica entre as diferentes abordagens é inevitável, levando-as a sair de esquemas teóricos e metodológicos rígidos e fechados”.

tende a antagonizar posturas. Justamente para afastar essa lógica de compartimentalização, o argumento que pretendo construir não é só o de que existe um problema sistêmico, mas sobretudo o de que seletividades e desigualdades se exprimem no produto final entregue pela justiça. É a junção dessas duas pontas que permite a construção de um ferramental crítico quanto à atuação do Poder Judiciário, independentemente de quais mudanças na política social venham ou não ocorrer num futuro próximo.

1.5 Juízes ou burocratas?

Vicki Lens (2012) explica que julgadores expostos a litígios decorrentes de negativa ou redução de benefícios sociais acabam adotando posturas oscilantes entre a figura do burocrata e a do juiz. Segundo a autora, aqueles que praticam uma abordagem de estilo burocrático (*bureaucratic approach*) tendem a aderir a padrões estreitos para valorar as situações, nos mesmos moldes adotados pelos trabalhadores de linha de frente cujos atos controlam. Por outro lado, os julgadores que encampam uma postura ao estilo judicial (*adjudicator approach*) costumam individualizar as disputas, colocando versões em contraste e decidindo com base em uma argumentação mais ampla.³⁸

A provocação contida no título deste trabalho sobre se, na judicialização da previdência rural, os magistrados se portam como “juízes ou burocratas” parte de uma aproximação entre os referidos termos e posturas de modo a criar um ângulo para a análise desse problema que guarda as proporções sistêmicas já esmiuçadas. Explorarei ao longo da pesquisa, e mais especialmente no capítulo 4, essa ideia de que a judicialização da previdência rural funciona como uma *adjudicação de linha de frente*, numa análise que pretende contribuir com o debate sobre como o sistema de justiça interage com os seus usuários e, nesse caso, mais especialmente com a população do campo.

Gabriela Lotta (2010) esclarece que o modelo weberiano de burocracia parte de uma resignificação da legitimidade do Estado, centrando-a em uma racionalidade

³⁸ A análise de Lens (2012) é baseada na figura norte-americana do *administrative law judge*, agente estatal que decide recursos contra negativas de benefícios sociais e, embora possua diversos poderes semelhantes aos de um *trial judge*, é uma figura quase-judicial, sem equiparação completa.

jurídico-legal. O burocrata, nesse contexto, é um agente que executa as regras fielmente, um técnico que se distanciaria do político eleito.³⁹ Já a imagem clássica do juiz é de outro tipo. A atividade judicial historicamente é considerada como a expressão de vontade de um agente equidistante, que se utiliza de argumentos persuasivos e racionais, para chegar à decisão através de processos deliberativos (FULLER, 1978; MENDES, 2011).⁴⁰ Martin Shapiro (1981) descreve o tipo-ideal das cortes como esse em que há um julgador independente, uma norma legal pré-existente, um mecanismo adversarial e um resultado dicotômico, que despoja uma das partes da prestação almejada.

Ambas as figuras do juiz e do burocrata mudaram com o tempo. Tatiana Sandim e Marcos de Assis (2019, p. 204) explicam que os estudos contemporâneos sobre implementação de políticas públicas têm se deslocado das análises sobre a relação entre objetivos normativos e resultados, o que é próprio da abordagem conhecida como *top-down* (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1973; LIPSKY, 1980). Eles sustentam, a partir de Ham e Hill (1993), que há uma dinâmica viva da implementação, caracterizada por processos negociais, influências e interações amplas. Essas novas abordagens trazem para o centro do debate a discricionariedade exercida pelos implementadores das políticas, os quais, diante de determinadas condições de pressão, falta de recursos e stress, passaram a ser conhecidos, na expressão cunhada por Michael Lipsky (1980), como “burocratas de nível de rua”.

Do seu lado, a atividade jurisdicional e, mais especificamente, o controle judicial de políticas públicas, também sofreu transformações, passando a ser visto num modo aberto a experiências procedimentais e dialógicas (CHAYES, 1976; SABEL; SIMON, 2004). Ainda, a expansão da litigância fez com que o Poder Judiciário vivesse esse processo de complexificação das demandas em paralelo à sua própria burocratização. Judith Resnik (1982) e Owen Fiss (1983) detalham que os juízes passaram a se envolver em processos de triagem e de incentivo à composição e a contar com o auxílio de diversos colaboradores, numa forma que, para o último autor, gera agudos problemas para a legitimação da autoridade judicial. Nas palavras de

³⁹ Segundo Weber (1947), “o modelo de burocracia administrativa legal e racional é capaz de ser aplicado em todas as situações e contextos. Ele consiste no mais importante mecanismo para a administração dos assuntos triviais do dia a dia” (tradução minha).

⁴⁰ Cyrus Tata coloca a mesma pergunta em outra perspectiva, afirmando que é antiga a indagação sobre se julgar é uma “arte”, como parece ser retratado na tradição jurídico-racional, ou uma “pseudociência”, como parece surgir em novos estudos de criminologia.

Horowitz (1977), “desenvolvendo capacidades para melhorar o trabalho de outras instituições, as cortes correm o perigo de se tornar completamente parecidas com elas”.⁴¹

Esta pesquisa toma como ponto de partida o novo juiz, imerso em sua própria burocracia e numa linha de montagem de decisões judiciais, enxergando-o pela lente dos métodos e teorias que passaram a analisar crítica e empiricamente os resultados das burocracias propriamente ditas.

As características de volume de demandas e burocratização, para Émile Biland e Hélène Steinmetz (2017), geram um padrão diferente de rito e julgamento. As autoras apontam que os juízes que passam a ter encontros massivos e homogêneos com as partes adotam poucas solenidades e fachadas de imparcialidade. Além disso, as pressões de linha de frente, como a forte constrição de tempo para as audiências, levariam a um tratamento rotinizado dos casos judiciais.

No presente estudo, o referencial *lipskyano* não serve como uma preocupação teórica central. Ele dá suporte à descrição das dinâmicas do Capítulo 4, à narrativa sobre o modo de operar a jurisdição massiva, o qual se mostra capaz de influir no produto das decisões abordado pelo Capítulo 5. Não suponho que a burocracia em nível de rua é uma figura que se encaixa, à perfeição, no modelo de atividade dos magistrados brasileiros. Entre nós, juízes não são agentes de baixo nível hierárquico, sujeitos a controle por parte de gestores de médio escalão para implementar programas governamentais e, ademais, são parcamente responsivos a órgãos de controle por sua produtividade e resultados em geral. Porém, no caso da judicialização da previdência rural, submetem-se a interações face a face para aplicar uma legislação difícil de seguir à risca, havendo larga margem para o uso excessivo de discricionariedade (CAVALCANTI et al., 2018, p. 228). Assim, o referido marco teórico estabelece uma forma de se olhar a judicialização em busca das suas fórmulas de processamento de massa e categorizações (PORTILLO; RUDES, 2014) que será útil para os capítulos empíricos.⁴² Permitindo um grau de abertura, Sérgio Cavalcanti, Gabriela Lotta e Roberto Pires (2018, p. 232) manifestam que o grande diferencial

⁴¹ Por uma outra chave, Maurício Corrêa Rezende (2018, p. 122) defende que o processo de burocratização da magistratura passa ainda pelo recrutamento insulado da política, hierarquia verticalizada na carreira, funcionamento formal e corporativista e conservadorismo estrutural.

⁴² É vasta a agenda de pesquisa que se debruça sobre os critérios utilizados por agentes públicos administrativos no exercício da sua discricionariedade (LIPSKY, 1980; HUPE; HILL, 2007; LOTTA, 2010; MUSHENO; MAYNARD-MOODY, 2003), porém, contrariamente, são raros os diagnósticos que recaiam sobre as rotinas e práticas da judicialização na linha de frente de juizados e varas em 1º grau.

dessa abordagem é justamente a possibilidade de permitir a transcendência de observações de diferentes categorias e agentes, residindo “na afirmação de que os burocratas de nível de rua não são uma categoria analítica única e que suas interações com os clientes podem ser entendidas em termos genéricos ao seu papel e não em termos organizacionais específicos”.

O esforço deste trabalho de considerar os juízes como atores que constroem a narrativa da previdência rural num modo dinâmico e interno pode, enfim, jogar luz sobre uma especial relação estabelecida entre os Poderes Executivo e Judiciário e as suas respectivas clientelas. O olhar sobre o comportamento judicial em situações de jurisdição massiva, cujos impactos na política pública são elevados, leva ao escrutínio das próprias desigualdades de acesso à justiça e à proteção social. A tentativa pode ser um passo rumo à construção de maior *accountability* e equidade no tratamento das partes que litigam em juízo (MUSHENO; MAYNARD-MOODY, 2003, p. 171).

1.6 Articulação entre abordagens teóricas e metodológicas

Em sintonia com as abordagens expostas no tópico anterior, nos seus três primeiros capítulos teóricos, esta pesquisa mobiliza a vertente de literatura que trata a judicialização de direitos socioeconômicos como fenômeno a ser apreendido conforme as experiências e circunstâncias, sem uma conotação normativa aprioristicamente positiva ou negativa (OLIVEIRA; NORONHA, 2011). A lente que refuta a idealização das cortes ou burocracias como “nirvanas”, bem como a “comparação de instituições reais com projeções idealizadas”, conforme detalhamento de Daniel Wang (2018), admite que a judicialização pode estabelecer variadas possibilidades de orientação moral para escolhas alocativas e uma ampla gama de respostas e relações com a esfera burocrática e os jurisdicionados (VASCONCELOS, 2018).

A maior abertura conceitual e metodológica é recente no campo dos estudos sobre judicialização de políticas públicas.⁴³ Primeiro, as pesquisas costumavam

⁴³ A proposta de se promover um exame da judicialização sem um necessário ponto de chegada e numa perspectiva *bottom-up*, considerando essencialmente as práticas e decisões adotadas por juízes em primeiro grau, faz com que a tese ingresse numa seara interdisciplinar. Autores como Diogo Coutinho (2013) e Maria Paula Dallari Bucci (2013) trabalham com a noção de que existe um especial enfoque a partir do qual o direito pode olhar as políticas públicas e contribuir para o seu aperfeiçoamento. Os autores pregam que o direito pode adotar diferentes feições, ora atuando como um objetivo ou ferramenta; ora como arranjo institucional; e, por último, como possível canal de

questionar a própria premissa de justiciabilidade ou não dos direitos socioeconômicos (TUSHNET, 2008). Porém, considerando sobretudo a previsão explícita dos direitos sociais em novas constituições editadas a partir da década de 1980, paulatinamente, as análises tomaram algum nível de judicialização como um fato dado. As fronteiras entre direitos fundamentais ditos positivos ou negativos foram diluídas, passando-se à busca pelos desenhos mais adequados para o controle judicial, isto é, para uma discussão centrada em formatos que fossem capazes de prover direitos sem interferir demasiadamente nas dinâmicas democráticas e na separação de poderes (YAMIN, 2011; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2019).

Por fim, numa chave mais contemporânea, tais pesquisas caminharam numa direção simultaneamente empírica e normativa, pois, mesmo discutindo fins e possibilidades ideais, compreendem cada judicialização como uma experiência real, uma história própria a ser contada.⁴⁴ Gloppen e Roseman (2011) resumem que os estudos assumiram um caráter exploratório. Sem se preocupar em testar a validade de grandes teorias, os pesquisadores passaram a tentar revelar a dinâmica das diferentes manifestações de litigância e os impactos ocasionados por elas nas políticas afetadas.

A tendência da literatura sobre judicialização de políticas públicas é, assim, de superação da dinâmica de pêndulo teórico, que costumava ir de um extremo no qual figurava um mosaico de críticas para o outro em que se achava a aclamação do Poder Judiciário como canal de voz de segmentos marginalizados e sub-representados (GARGARELLA, 2006).

No polo das críticas à judicialização, costumam habitar argumentos de acordo com os quais a efetivação de direitos sociais diretamente pelos juízes violaria a isonomia na distribuição de recursos, desrespeitaria a separação de funções dentro

vocalização de demandas, capaz de orientar a escolha de fins e os mecanismos para alcançá-los. Trata-se de uma ótica que se distancia de modelos formalistas, comuns ao modo pelo qual o direito costuma ser ensinado e praticado. Para Marcos Nobre (2009), a confusão com a prática tornaria a pesquisa em direito, não raro, um subproduto do poder político. Desse tipo de relação surgiria um ensino, segundo as palavras dele, “fundamentalmente baseado na transmissão dos resultados da prática jurídica de advogados, juízes, promotores e procuradores, e não em uma produção acadêmica desenvolvida segundo critérios de pesquisa científica”.

⁴⁴ Ao concluir uma obra com coletânea de estudos de caso em litigância em direito à saúde, Alicia Yamin (2011, p. 335) ressalta que as histórias de judicialização revelam algo da subjetividade de quem as conta, pois “o papel dos tribunais e as possibilidades de efetuar mudanças sociais por meio deles estão inextricavelmente embutidos nos contextos sociais. Cada estudo de caso conta uma história com seus próprios personagens, temas e enredo – e até mesmo grande drama. Há também um elemento inevitavelmente subjetivo na narração das histórias, que vale a pena explicitar”.

do Estado e causaria ineficiência. A partir de problemas verificados sobretudo na litigância em torno do direito à saúde, aponta-se não ser exatamente verdadeira a ideia de que a judicialização de direitos seria prova de democratização de acesso aos serviços públicos (SILVA, 2008, p. 9).⁴⁵ Segundo os estudos, tais demandas poderiam acabar sendo manejadas justamente por quem teria mais informação e recursos financeiros, como uma espécie de válvula de escape dos privilegiados. Sem aderir a ela, Wang (2009, p. 12) resume a perspectiva dos críticos para os quais, sem contar com *expertise* suficiente, o Poder Judiciário atuaria de modo a ordenar indevidamente como devem ser gastos recursos escassos, promovendo escolhas que competiriam, em última análise, aos gestores.

No campo das “críticas às críticas”, está o que Virgílio Afonso da Silva (2008, p. 3) chama de “histórias de sucesso” da adjudicação (2008, p. 3) ou o que Octávio Ferraz (2021) considera, parafraseando Epp (1998), serem “ilhas de revoluções de direitos”. Aqui, se aglutinariam razões que versam sobre a importância do acesso à justiça e da efetividade de direitos sociais. Essa posição sustenta, em síntese, que a judicialização pode ser um gatilho de resultados positivos em políticas públicas, a exemplo do que ocorreu no caso da universalização do tratamento de HIV/AIDS, na década de 1990 em nosso país. As decisões judiciais, nesse caso, teriam impulsionado o diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, sendo capazes de fomentar mudanças institucionais (PRADO, 2013; SANT’ANA, 2017; OLIVEIRA; NORONHA, 2011).

Os pesquisadores que refutam as críticas à judicialização de políticas públicas defendem que pairam mitos em torno da temática. Conforme pontua Jane Reis (2016), ao cabo, quase todas as objeções levantadas à afirmação judicial de direitos socioeconômicos poderiam ser erigidas contra a atividade judicante em toda e qualquer circunstância, além de serem falhas que poderiam ser cometidas, pelas

⁴⁵ Pesquisa conduzida por Fernanda Terrazas sustentou que, no universo de litigantes que se insurgiram contra o SUS no Estado de São Paulo no ano de 2007, as receitas médicas eram, em sua grande maioria, prescritas por médicos vinculados ao sistema privado e que 60% das ações foram ajuizadas por pessoas representadas por advogados. A conclusão extraída por Virgílio Afonso da Silva (2008) sobre os dados é a de que “os benefícios de tal judicialização foram mais fruídos por aqueles que tendem a ter os seus interesses considerados no processo político”. O estudo foi contestado pelo fato de não haver, à época, Defensoria Pública instalada no Estado de São Paulo e por outros que apuraram que as partes costumam ser mais defendidas por advogados públicos, sem alteração no resultado final. Nesse sentido, Biehl et al. (2016), a partir da análise da concessão de medicamentos no âmbito do Rio Grande do Sul, entendem que as críticas à judicialização podem ser um marco ideológico, utilizado para amparar uma posição política maior.

mesmas razões, pela administração pública. Para essa vertente de pensamento, não seriam empiricamente provadas as noções de que a judicialização é um recurso das elites, não disponível aos mais pobres (BIEHL et al., 2016); que ela é conduzida por advogados e partes economicamente interessadas em desviar a política pública; e que procedimentos administrativos são sempre equitativos e eficientes e acabam solapados por decisões judiciais indevidas (REIS, 2016).

Se, como defendem Holmes e Sunstein (1999), todas as liberdades geram custos para a sua manutenção, a defesa de uma contenção especial do Poder Judiciário no campo dos direitos sociais poderia ser, em verdade, uma agenda em relação ao tipo de direito envolvido e não uma concepção geral relativa ao funcionamento e aos limites da justiça. O debate sobre o caráter policêntrico dessas demandas, isto é, distribuidor de múltiplas tensões entre várias partes e atores (MARINHO, 2009), seria a expressão de uma leitura seletiva que valoriza algumas pretensões em detrimento de outras (REIS, 2016).

Considerando tal estágio da literatura, este trabalho se afastará do debate dogmático sobre contingências orçamentárias e de premissas necessariamente negativas sobre a judicialização previdenciária, sem deixar de ser crítico em relação a ela quando isso se fizer necessário. Assumir que a constitucionalização do *welfare* brasileiro demanda um grau de judicialização não significa aquiescer com essa prática de modo permanente, em qualquer circunstância (FERRAZ, 2019). Em outras palavras, o fato de alguma judicialização ser interessante não apaga a necessária percepção crítica quanto à intensidade dessa mesma litigiosidade e à sua aleatoriedade.⁴⁶

⁴⁶ É árdua a tarefa de estabelecer relações de causalidade entre as variáveis processo judicial, instituições e desenvolvimento e costumam ser inconclusivos os estudos que se propõem a vincular escolhas particulares em políticas públicas a resultados distributivos (FIANI, 2013; KENNEDY, 2006). Assim, quando o desenvolvimento deixa de ser tomado como simples acumulação de capital e passa a ser visto como um processo multifacetado de realização de liberdades e capacidades humanas, bem como de difusão de bem-estar econômico (SEN, 1999; NUSSBAUM, 2000; TRUBEK; SANTOS, 2006; COUTINHO, 2013), um alto número de processos deixa de ser um problema autoevidente (PINHEIRO, 2009). A experiência de judicialização verificada em países em desenvolvimento tem sido, não raro, contraintuitiva em relação às análises redutoras da importância dos litígios no crescimento econômico. Ao contrastar as trajetórias japonesa e norte-americana, Ohnesorge (2007) sugere que taxas de litigância mais elevadas costumam indicar a existência de economias mais aquecidas. A ideia defendida por ele é a de que a própria expansão dos mercados acarreta o aumento da demanda por mecanismos formais de solução de controvérsias. Pistor (1999) também adverte que, salvo raras exceções, quando uma economia se especializa, tendem a se elevar as suas taxas de judicialização. Desse modo, um Judiciário pouco acessado talvez seja apenas o sintoma de estar minada a confiança dos atores na sua capacidade de operar e não uma nota reveladora de ser efetivamente baixa a quantidade de situações conflitivas.

Ao final dos capítulos teóricos, espera-se que a judicialização da previdência rural tenha as suas características evidenciadas à luz desse amplo debate sobre a judicialização de políticas públicas, seus limites e possibilidades. É a teoria, afinal, que molda a avaliação dos fatos, seja definindo o que é ou não relevante, seja disputando permanentemente interpretações e significados (DEWEY, [1946] 2016).

No âmbito da estratégia empírica, utilizei dados oficiais, observação participante, entrevistas qualitativas e uma amostra de 288 decisões judiciais. Primeiro, a pulverização da jurisdição da previdência rural, que abarca unidades da justiça federal e estadual (em exercício de competência delegada), fez com que fossem grandes as dificuldades para chegar em informações estatísticas e, sobretudo, para formar um diagnóstico. Frente a tais circunstâncias, solicitei dados gerais ao Conselho Nacional de Justiça e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região.⁴⁷ A Corte compreende 14 estados da federação brasileira e 80% do território do país, resolvendo os recursos relativos ao Distrito Federal, Minas Gerais, Bahia, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Amazonas, Maranhão, Piauí, Pará, Rondônia, Amapá, Acre e Roraima.

O Conselho Nacional de Justiça, atendendo ao requerimento de informações, construiu um painel de *Business Intelligence* com as informações relativas à judicialização do benefício (Anexo 1).⁴⁸ Nele, podem ser lidos dados que informam a duração dos processos da previdência rural, a quantidade anual de ajuizamentos e a fase em que se encontram os processos específicos, em cada estado da federação. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por sua vez, disponibilizou informações sobre a distribuição de processos e os resultados de procedência e improcedência.

Para descrever as dinâmicas da judicialização, realizei um conjunto de entrevistas semiestruturadas⁴⁹ com diretoras e diretores de secretaria (chefes de cartório) da justiça federal, estando o questionário acessível no capítulo que versa sobre as entrevistas.⁵⁰ Nesse ponto, recortei a pesquisa, restringindo-a aos estados

⁴⁷ O requerimento baseou-se na Lei nº. 12.527/2011, sendo veiculado através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do TRF da 1ª Região. Ao Conselho Nacional de Justiça as informações foram solicitadas por ofício, direcionado ao Gabinete da Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, responsável, à época da pesquisa, por grupo de trabalho que consolidava informações estatísticas do Poder Judiciário em ferramentas de inteligência artificial, como o *business Intelligence*.

⁴⁸ O painel pode ser encontrado no Anexo 1 deste trabalho.

⁴⁹ Conforme explicam Feferbaum e Queiroz (2019), as entrevistas não estruturadas são aquelas cujo roteiro é caracterizado por uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente, às quais o entrevistador pode acrescentar perguntas de “esclarecimento”, num formato mais livre.

⁵⁰ O questionário acha-se disponível no capítulo 4 (análise das entrevistas qualitativas). Os

de Bahia e Goiás, pois, segundo levantamento efetivado pelo Tribunal de Contas da União (2018), havia grande discrepância entre os índices de judicialização desses estados, ainda que eles estejam vinculados à mesma Corte regional. Enquanto a Bahia apresentava um percentual de 16% de benefícios concedidos por decisão judicial em relação ao seu total, o estado de Goiás ostentava 72% das suas aposentadorias concedidas em virtude de intervenção da justiça. Embora o objetivo deste trabalho não seja, em si, o de explicar a assimetria entre os números das duas localidades, a diferença serviu para que, através do exame das entrevistas e sentenças, se abrisse a compreensão quanto às rotinas e critérios das unidades judiciárias envolvidas, ampliando-se a capacidade de generalização das conclusões. Portanto, a escolha de Bahia e Goiás, além de ter facilitado o acesso aos dados via TRF da 1ª Região, permitiu que fossem encontradas semelhanças e diferenças nas lógicas e procedimentos. O recorte foi necessário também para que a pesquisa fosse exequível, considerando-se a circunstância de se tratar de um trabalho individual.

A despeito de ter buscado informações em maior profundidade quanto a dois estados específicos, não considero este trabalho um estudo de caso comparado entre eles. Mesmo sendo certo que não há um modelo de estudo de caso “puro” ou “absoluto” e que as fronteiras nas ciências sociais não são mais tão estanques, opto por não situar este trabalho em tal categoria, pois pensar nas jurisdições de Bahia e Goiás como “casos” em relação às demais implicaria, por oposição, a noção de que existe uma ideia ampla do que é a judicialização da previdência e de que esses dois estados seriam eleitos por conterem peculiaridades em relação ao cenário maior.⁵¹ Interessava-me, acima de tudo, um delineamento metodológico que permitisse a construção de uma amostra confiável quanto aos padrões decisórios, mais do que uma imersão vertical nas duas unidades. O olhar foi sobre o que elas trazem de comum que poderia espelhar o modo de proceder das varas previdenciárias em geral, o elemento sistemático do fenômeno estudado (KING et al., 1994).⁵² Assim, Bahia e

entrevistados receberam um e-mail com convite para participação na pesquisa, sendo selecionados após o TRF da 1ª Região apontar, no processo SEI nº. 0014162-15.2019.4.01.8004, quais seriam as varas que julgam processos de aposentadoria por idade rural no âmbito da sua jurisdição.

⁵¹ No livro “Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário”, Daniela Monteiro Gabbay, Fabiana Luci Oliveira e Luciana Gross Cunha (2012) chamam de “estudo de caso” a análise do perfil das demandas repetitivas previdenciárias. Porém, naquela pesquisa, as hipóteses trabalhadas eram comuns à judicialização em geral, versando, por exemplo, sobre correlação entre aumento de litigiosidade e existência de demandas repetitivas, fatores que impulsionam o ajuizamento de processos, dentre outros.

⁵² “Estudo de caso” é uma estratégia de pesquisa normalmente voltadas à análise profunda de

Goiás não funcionam como um *evento* particular em relação ao qual eu busquei as respostas dadas pelo sistema de justiça (MACHADO, 2017), mas a fotografia de repetição de determinado padrão a ser descrito, válida tanto mais por se referir a unidades cujos resultados discrepantes não se justificam em termos organizacionais.

A seleção das sentenças e a construção da confiabilidade da amostra estão detalhadas no Capítulo 5. Antecipo, por ora, que, embora a tese se refira à previdência rural amplamente, as sentenças analisadas tratam apenas do benefício de aposentadoria por idade rural. Essa prestação social foi escolhida em detrimento de outras prestações pagas aos segurados especiais em virtude de uma série de critérios. Por apresentar um prazo de carência mais alongado, fixado em quinze anos, os segurados que pretendem se aposentar juntam mais documentos nos processos, propiciando a análise de um espectro probatório mais amplo. Além disso, em outros benefícios como auxílio-reclusão e pensão por morte, o autor dos processos judiciais é dependente de terceiro segurado especial, produzindo-se uma evidência documental que não é necessariamente associada à própria parte litigante. Por fim, Rebecca Maranhão e Eustáquio Filho (2018, p. 25) jogam luz sobre uma importante característica: a aposentadoria por idade rural foi o benefício mais concedido judicialmente ao longo de quase uma década, entre 2004 e 2013. de 2014 a 2017, ainda que perdendo a liderança, manteve as suas taxas de litigância elevadas.

Os atos judiciais examinados foram selecionados pelas próprias unidades, após pedido formal encaminhado à Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no lapso temporal que vai dos anos de 2016 a 2019, formando uma amostra de 288 sentenças, proferidas por 18 juízes federais, lotados em 14 varas distintas. O material foi lido qualitativamente, codificando-se as principais razões invocadas, tanto de procedência quanto de improcedência. Os possíveis achados não têm a pretensão de minudenciar todos os argumentos cabíveis em decisões sobre a aposentadoria por idade rural, promovendo o seu ranqueamento. Busco iniciar e não encerrar um debate

fenômenos contemporâneos, marcados por muitas variáveis inseridas em um determinado contexto (YIN, 2015, p. 18). As conclusões deste tipo de empreitada se mostram, não raro, subjetivas e irrepitíveis, formando o que John Gerring (2007) resume como sendo aquilo que, em tom de depreciação, a academia costuma chamar de “mero” estudo de caso. Nos estudos cruzados de casos, por sua vez, o foco da pesquisa muda de um caso único para uma amostra de casos. Gerring (2007) argumenta que, quanto mais um caso é estudado de forma intensa, mais esse estudo merece a nomenclatura de estudo de caso; quanto mais se afasta do estudo intensivo e se aproxima de um estudo de determinadas variáveis que perpassam esses vários casos, mais mereceria a nomenclatura de estudo cruzado, sendo níveis diferentes de análise.

em relação aos termos em que tem sido tratada a clientela rural na justiça, acrescentando elementos e hipóteses que podem ser desenvolvidos por estudos posteriores.

Por fim, vale mencionar que o fato de realizar uma pesquisa sobre a atividade de uma organização da qual faço parte trabalhando como juíza trouxe desafios metodológicos, exigindo atitudes ora de aproximação, ora de afastamento, em relação ao objeto e um nível de transparência maior (EPSTEIN; KING, 2013). A mesma posição institucional que pode ter permitido a maior facilidade para o levantamento de dados, afinal é possível que o requerimento de acesso às estatísticas e os pedidos de realização de entrevistas tenham sido atendidos por tal circunstância, por outro lado, obrigou-me a descartar algumas alternativas utilizadas por pesquisas similares, de modo a reduzir os vieses da minha observação. Assim, rechacei a possibilidade de etnografar audiências e unidades judiciárias, num modo que pudesse gerar uma atuação performática por parte de outros juízes, e abri mão de entrevistar magistrados, optando por escutar os servidores que geriam as secretarias, com os quais não mantinha relação próxima e prévia. Não utilizei informações que fossem privilegiadas, isto é, não constantes de bancos de estatísticas do próprio Poder Judiciário. E, estando consciente do potencial impacto que a minha experiência inevitavelmente geraria na análise dos dados, tentei reduzir essa interferência, buscando que as conclusões do trabalho decorressem do material coletado no curso da pesquisa e não das impressões iniciais que eu poderia ter em relação à judicialização estudada.

De qualquer modo, essa vivência permeou e, de algum modo enriqueceu, a pesquisa desde o seu início, se fazendo presente na identificação do problema e construção das perguntas⁵³. Tendo atuado como juíza federal na subseção judiciária de Ilhéus, estado da Bahia, entre os anos de 2015 e 2018, tive perplexidades acerca de mutirões de audiências para a oitiva de rurícolas que alegavam ser segurados especiais. Trabalhei com uma distribuição média de 400 novos processos mensais e

⁵³ Maxwell (2018, p. 7) esclarece que os pesquisadores que realizam pesquisa qualitativa inevitavelmente estabelecem uma relação e interações com os participantes dela, o que seria uma “reflexividade”, ou seja, “somos parte do mundo social que pesquisamos e devemos entender como influenciados e somos influenciados por esse mundo. Nessa mútua influência é um aspecto ao mesmo tempo necessário e facilitador da obtenção de dados, mas uma potencial ameaça à validade das conclusões”. De todo modo, o autor segue afirmando que “a tradicional visão de subjetividade, segundo o positivismo, era a de viés, algo a ser eliminado, ou, pelo menos, controlado, o colapso do positivismo fez com que o ponto de vista de do pesquisador seja inevitavelmente envolvido na análise dos dados”

um estoque represado de aproximadamente 5.000 demandas previdenciárias, realizando pessoalmente entre 120 e 150 audiências para a colheita de prova oral, num intervalo de 05 a 06 dias em cada mês. O regime de audiências era concentrado em 20 a 30 oitivas por dia de trabalho, todas durando em média 10 a 15 minutos. Era inevitável perceber a fragilidade dos meus próprios critérios decisórios e a minha baixa familiaridade com as características da agricultura da região do Sul da Bahia. Ao longo dos anos de exercício desta jurisdição, também vi o compartilhamento de diversas rotinas e procedimentos com o Instituto Nacional do Seguro Social. Toda a tramitação dos principais benefícios era feita em comum acordo de modo a suprimir fases e etapas que poderiam ser obrigatórias segundo a legislação. Esse compartilhamento de rotinas era inclusive disciplinado em ato normativo assinado em conjunto.

O fato de ter convivido com o problema da judicialização e de ser a uma pesquisadora que, ao tempo em observa, também exerce a atividade pesquisada, é uma circunstância que permeou essencialmente as etapas preliminares do trabalho, concernentes à construção do diagnóstico e desenho das perguntas, sobrevivendo a coleta de evidências empíricas abrangentes, originadas de várias unidades judiciárias e contextos distantes desse ponto de partida.

1.7 Mapa da tese

Após este capítulo introdutório, proponho-me a abordar, nos capítulos subsequentes, a evolução histórica da política pública da previdência rural, em paralelo com o processo da sua paulatina judicialização.

O segundo capítulo revisa a literatura sobre judicialização de políticas públicas a fim de traçar as características que singularizam a judicialização da previdência rural em relação a outras expressões do fenômeno mais comumente estudadas. Começo a análise pela experiência latino-americana de judicialização de direitos socioeconômicos, de modo a particularizar o caso de um possível modelo brasileiro de litigância, casuístico, individualizado e naturalizado numa forma que se diferencia do padrão do continente. Abordo aqui as possíveis causas institucionais desse caminho, examinando, nessa etapa do trabalho, a constitucionalização da previdência rural, a criação dos juizados especiais federais e o processo de interiorização da justiça federal brasileira.

O terceiro capítulo trata do desenho da política da previdência rural, da interpretação que o Judiciário faz sobre ela e do persistente conflito entre os critérios empregados pela justiça e pela administração.

O quarto capítulo, por sua vez, pretende ver a judicialização por dentro, descrevendo as dinâmicas pelas quais se opera a litigância da previdência rural. Aqui são apresentados os resultados das entrevistas qualitativas realizadas com diretores de secretaria de varas federais, sendo possível apreender o funcionamento prático das audiências, o volume de processos e as circunstâncias que compõem o que chamei de adjudicação de linha de frente. A pesquisa busca, com isso, inserir-se no movimento maior em que o direito é analisado empiricamente não só pelos juristas, mas também pelos atores envolvidos na sua prática (IGREJA, 2017).

O quinto e último capítulo se dedica ao exame de decisões judiciais, revelando as categorias de julgamento adotadas e o modo pelo qual os argumentos interagem. Nesse capítulo, uma apreciação maior sobre as provas que costumam ser valoradas e rejeitadas no âmbito dessa litigância divide espaço com histórias como a da segurada Antônia, que teve a sua aposentadoria negada, pois informou ao juízo ser uma pessoa “do lar”, *“que passa a maior parte da semana com os filhos e que vai para a roça três vezes por semana, para lavar as roupas do marido e organizar a casa e que não aguenta mais fazer serviços pesados”*, deixando de atender às expectativas quanto à posição da mulher rurícola na estrutura familiar do campo.

A tese caminha para uma conclusão com achados que, paradoxalmente, demonstram a baixa comunicação entre justiça e burocracia previdenciária no que tange à incorporação de entendimentos, mas, ao mesmo tempo, o acoplamento de algumas estruturas dos órgãos da justiça e do INSS para fazer face à mesma judicialização. Sobressai nas entrevistas essa tênue linha que divisa juízes e burocratas: servidores do INSS triam processos nas dependências da justiça, serventuários de cartório conciliam os processos no lugar de juízes, o cumprimento das decisões judiciais atrasa e é punido com multas, os ciclos de audiências chegam a redundar em mais de 45 oitivas por dia de trabalho, dentre outros exemplos.

A profusão de litígios cria condições de pressão de linha de frente, cujos *outputs* para os usuários do sistema de justiça contêm forte viés de gênero na valoração das provas trazidas pelas seguradas mulheres; levam à rejeição aleatória de documentos que são considerados provas “artificiais”; posturas contraditórias

quanto à avaliação de vínculos urbanos havidos na trajetória dos segurados, ora pesando desfavoravelmente, ora sendo ignorados; utilização de fórmulas chapadas para a resolução dos casos, a exemplo de manifestações ao estilo “*prova boa*”; invocação da aparência física dos segurados como reforço argumentativo de pré-compreensões quanto à existência de “*um rural de verdade*”; e, enfim, a essencialização da identidade do rurícola enquanto pobre e destituído de patrimônio.

Os elementos confirmam a hipótese inicial de que há um contexto de jurisdição massiva, célere e repetitiva no âmbito da litigância da previdência rural. Nesse ambiente, os julgadores atalham as suas impressões e, por trás de uma casca aparente das sentenças, escondem-se lógicas de guichê com limitações e seletividades discriminatórias.

Ao caminhar rumo à conclusão de que o Poder Judiciário federal funciona, em algumas expressões da sua competência, como um verdadeiro segundo *round* da burocracia, utilizando, inclusive, práticas similares às que vigem no âmbito administrativo, considero que os achados desta pesquisa contribuem através da descrição de uma forma de judicialização pouco vista na literatura e que desafia modelos normativos relativos à separação de poderes e ao papel atribuído à jurisdição. A tese traz uma visão mais concreta sobre como o Poder Judiciário se comporta enquanto organização processadora de pessoas (*people processing organization*), operando inclusões e exclusões que influem nas identidades dos usuários dos seus serviços (PIRES, 2019, p. 21).

O propósito do trabalho não é o de isolar fatores causais da judicialização, nem o de eleger uma *proxy* atitudinal para testar a sua influência no processo decisório em relação aos trabalhadores rurais (FERNANDEZ; GOMES NETO, 2018). Antes, a ideia é a de apresentar uma visão projetada a partir da prática de judicialização, assim estabelecendo se e *como* juízes e burocratas se confundem no plano institucional, por meio de compartilhamento de estruturas e rotinas, e também no jurisdicional, pela eleição e reprodução de determinados padrões de categorização, sejam eles confirmatórios ou denegatórios.

A contribuição desta tese, quando esta se propõe a fotografar seletividades pouco conhecidas, pode embasar mudanças nas políticas previdenciária e de administração da justiça. Agregando a dimensão dos usuários às diversas críticas existentes ao modelo de hiperjudicialização, o desfecho deste trabalho reforça ideias

tanto de substituição da movimentação indiscriminada de processos por um desenho de cobertura social mais ampla e objetiva, focalizada na população rural, quanto de uma prática de judicialização mais responsiva e dialogada.

CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES

“Fui passear na roça, encontrei Madalena. Sentada numa pedra comendo farinha seca. Olhando a produção agrícola e a pecuária. Madalena chorava, sua mãe consolava dizendo assim: pobre não tem valor, pobre é sofredor. E quem ajuda é Senhor do Bonfim”. (Madalena, Gilberto Gil, 1992).

6.1 A tese e seu percurso 6.2 Comentários finais.

6.1 A tese e seu percurso

Esta tese partiu de um diagnóstico segundo o qual a judicialização dos benefícios da previdência rural atingiu um nível massivo muito particular: uma em cada quatro aposentadorias é concedida judicialmente. O quadro gera, ao mesmo tempo, uma nova dinâmica de implementação da política e de administração da justiça. A política segue se simplificando, de modo a contar com o segundo *round* judicial em que são ouvidas as pessoas e aparadas as arestas de beneficiários excluídos; de outro, a justiça segue tentando se expandir e interiorizar para atender essa população.

Os relatos do capítulo 4 são de dinâmicas que entrelaçam esses dois universos que convencionalmente se supõem apartados. Os servidores da burocracia triam os processos judiciais e os conciliam nas dependências da justiça, onde se sentem “legitimados” a transacionar; agências administrativas de cumprimento de decisões judiciais foram criadas; os juízes não conseguem sempre colher a prova, delegando a formação dos elementos de convicção judicial e, para ficar num último exemplo central à tese, criam estereótipos que auxiliam na resolução dos casos de um modo mais célere e “intuitivo”.

Essa engrenagem de judicialização é, no entanto, alvo de críticas quanto ao que seria o excessivo uso de discricionariedade pelos juízes e ao seu custo

econômico. A judicialização tem sido mote para projetos de emenda constitucional que almejam a precarização dos direitos da previdência rural. As reformas recentes colocaram na berlinda a concessão de benefícios rurais e o tema ingressou na agenda de controle do Tribunal de Contas da União. Ainda que mudanças mais agudas não tenham emplacado, o rito para a solicitação das aposentadorias foi alterado no ano de 2019, consolidando um novo processo administrativo que será baseado apenas em uma autodeclaração fornecida pelo segurado. Os impactos dessa alteração ainda não são claros, pois, em iniciativas anteriores, a instituição de cadastros únicos de informações sociais rurais contou com baixa adesão, e, no compasso dos sucessivos cortes de benefícios, aumentou-se o fluxo de processos judiciais.

Foi considerando essa fotografia problemática que este trabalho defendeu que, embora seja uma válvula de escape de segurados vulneráveis e pressione pela expansão da cobertura, a judicialização tem impacto orçamentário relevante e reforça narrativas de erosão da política social que se propõe a acautelar. A conclusão, porém, não é de simples reforço ao tipo de crítica existente, mas de desvelamento de um custo humano da judicialização que permanece usualmente oculto nos trabalhos que se debruçam sobre o tema a partir de lógicas eficientistas. O núcleo do argumento da tese está no seu capítulo 5, onde observo que o processamento massivo das demandas da clientela rural, tal como feito hoje na justiça, é marcado por interações face a face baseadas em estereótipos, não raro, nocivos e discriminatórios.

Ainda que o fenômeno da judicialização não seja confinado aos domínios da previdência rural, afinal existem litígios em variados campos da ação governamental, este trabalho tomou como hipótese o fato de que um volume tão acentuado de processos gera um contexto de linha de frente que mereceria especial atenção e análise. Assim, desenvolvi a ideia de que juízes e burocratas poderiam se confundir, neste âmbito, não apenas pelos variados “entrelaçamentos institucionais” existentes, para utilizar a expressão desenvolvida no trabalho de Vanessa Elias de Oliveira (2019), mas também pelo modo de exercício de uma discricionariedade fundada em categorizações rápidas e estereotipização. Defendi que, mesmo sem haver um modelo teórico fechado que aproxime conceitualmente juízes e burocratas, a aproximação reforçaria a possibilidade de surgirem análises que partem do resultado das decisões para a formulação da crítica. Em outras palavras, se a ciência política tem observado as burocracias por uma perspectiva *bottom-up* (PRESSMAN;

WILDAVSKI, 1973; LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010), o mesmo exercício poderia ser feito quanto à atividade judicial burocratizada em seu modo de operar.⁵⁴

A amarração dessas premissas teóricas introdutórias aconteceu nos capítulos 4 e 5, quando tratei da “justiça vista por dentro” e do “balcão da justiça”, respectivamente, abordando as interações de judicialização através das entrevistas realizadas e das sentenças judiciais colhidas em amostra selecionada. Antes de chegar ao ponto da análise empírica, ao longo dos capítulos 1, 2 e 3, fiz um panorama das características da judicialização estudada. Discuti, primeiro, as causas e condicionantes históricas do movimento em direção à ampliação do controle judicial e revisei parte da literatura sobre judicialização de políticas públicas.

Muito centrados na extensa agenda de pesquisa sobre judicialização do direito à saúde e à assistência farmacêutica, os estudos desse campo forjaram uma imagem da judicialização como sendo marcada por grandes condenações, difíceis de cumprir, preterições na concessão dos direitos (relativos, por exemplo, a vagas hospitalares ou remédios de alto custo) e seletividade no acesso à justiça. A judicialização mobilizaria o sistema em favor de partes economicamente privilegiadas (FERRAZ, 2021). Há, contudo, uma lacuna de trabalhos empíricos quanto à judicialização de direitos previdenciários e assistenciais, permanecendo à margem das agendas de pesquisa de judicialização esse intenso tráfego de processos que, isoladamente considerado, é irrelevante sob o ponto de vista orçamentário, mas, num prisma sistêmico, constrói uma política pública demasiadamente disfuncional e anexa à burocracia que controla.

São características distintivas da judicialização da previdência rural a oralidade do seu procedimento, que depende de audiências de curta duração para ser concluído; a inexistência de distorções quanto à apropriação dos recursos por elites econômicas, concentrando-se o ajuizamento de processos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país; o baixo valor das condenações, o qual gera, no longo prazo, uma resposta institucional por parte da burocracia que parece mais acomodada e menos reativa. Exemplo dessa última circunstância é a parca existência de fóruns e grupos de trabalho interinstitucionais voltados ao equacionamento do problema.

⁵⁴ Em geral, os estudos sobre resultados de decisões judiciais são promovidos no âmbito da agenda de pesquisa sobre acesso à justiça e não sobre judicialização, assim são os trabalhos de Cunha (2004), Sandefur (2008), Sentencing Project (2018).

Afirmar ainda que essa litigância, embora tenha pontos de contato com a experiência latino-americana em matéria de judicialização de direitos socioeconômicos, especialmente no que concerne à profusão de litígios e ao seu funcionamento como uma “caixa de ressonância” de crises econômicas sucessivas (RUEDA, 2010), é procedimentalmente mais limitada. Essa perspectiva é desenvolvida no Brasil pelo trabalho da cientista política Celly Cook Inatomi (2009), ao qual fiz alusão no curso desta tese para reforçar o argumento de que os aspectos tidos como bem-sucedidos na experiência do continente, tais como as ideias de injunções estruturais e de diálogo interinstitucional, não correspondem com exatidão ao modelo de acesso à justiça dos nossos juizados especiais federais. Se, por um lado, a feição dos juizados como lugar em que se processam feitos atomizados garante que sempre existirá uma brecha para a resistência e defesa de direitos, por outro, gera baixa responsividade e incapacidade de mudança do posicionamento das agências governamentais (INATOMI, 2009, p. 150), redundando no panorama de excessiva litigiosidade, discricionariedade e críticas, que foi trazido como pano de fundo desde a introdução desta tese.

A despeito de ter anunciado que o trabalho não se voltava exatamente a estabelecer as causas do fenômeno da judicialização, dediquei algumas seções à descrição do processo de constitucionalização da previdência e ao que chamei de conflito persistente entre INSS e segurados especiais. Busquei, com isso, imbricar a judicialização à narrativa sobre a política pública, evoluindo os relatos em conjunto ao longo do texto, o que me parecia importante tanto para a compreensão das interações descritas no capítulo 4 quanto para a análise das sentenças feita no capítulo 5.

Conforme argumentei, a Constituição Federal de 1988 cunhou a figura do segurado especial num formato de regra, institucionalizando pela via da linguagem jurídica, a postulação desse segmento. Se é certo que isso atendeu a uma demanda histórica por reparação e equivalência entre as previdências urbana e rural, não é menos certo que a “previdenciáriação” do que poderia estar na cobertura assistencial possivelmente tornou mais judicializada e complexa a implementação da política pública.

O conflito central da litigância estudada está, enfim, na caracterização de quem é o “segurado especial”, havendo díspares visões quanto aos documentos admissíveis como prova, o espaçamento temporal admissível entre cada evidência, a

influência desfavorável dos vínculos urbanos e os processos administrativos cada vez mais simplificados. Demonstrei, a propósito disso, que a jurisprudência dos tribunais brasileiros, notadamente a do Superior Tribunal de Justiça, tem sido flexibilizadora de tudo que figurava em termos objetivos na legislação. Conforme os posicionamentos dos tribunais referenciados na tabela 4 do capítulo 3, o rol de documentos é apenas exemplificativo, a falta de documentos permite novo ajuizamento de processos, o tamanho da propriedade não descaracteriza o regime de economia familiar e as passagens urbanas devem ser assimiladas sem uma orientação taxativa. A racionalidade dessa linha jurisprudencial parece ser a de deixar, tanto quanto possível, os casos ao arbítrio da decisão dos juízes em primeiro grau, os quais interagem com os segurados diretamente e que podem, pela sua interpretação, mitigar os parâmetros legais. Na equação do STJ, o campo da judicialização da previdência rural deve ser o da pulverização, sem teses fixadas de modo restritivo, ainda que institucionalmente isso signifique ignorar os custos econômicos, operacionais e humanos dessa transferência de poder de decisão quanto aos beneficiários da política.

Assim, ao mesmo tempo e de modo ambivalente, os ajuizamentos de ações levam a uma pressão difusa pela expansão da cobertura social, mas alguns postulantes ficam pelo caminho e amargam um processo judicial capaz de reforçar a condição de vulnerabilidade no momento das interações de “guichê”.

No curso desta tese, referi que essa judicialização traz paralelos inevitáveis com as experiências de programas de transferência de renda tais como o Bolsa-Família (PBF) e, mais recentemente, o auxílio-emergencial, previsto pela Lei nº. 13.982, de 2020, que não sofrem o mesmo volume de impugnações judiciais. As causas dessa assimetria quanto à judicialização não foram completamente esmiuçadas pela literatura. É possível que a camada de beneficiários do PBF esteja abaixo de uma linha de pobreza na qual existem mais deficiências no quesito de acesso à justiça, faltando inclusive organizações classistas e sindicais que lhes assistam. Parece factível, ainda, a hipótese de Wang e Vasconcelos (2015) de que tal fato se deve ao caráter mais abrangente do programa. Alinhando-se a essa ideia, esta tese sugere, ao final deste capítulo 6, que políticas amplas de assistência social podem ser uma via para se reduzir a judicialização e são uma solução que deve ser colocada em debate também para o caso da previdência rural.

Entrando na seara da análise dos resultados empíricos, o capítulo 4 da tese

descreveu as dinâmicas da judicialização da previdência rural, a partir dos relatos de servidoras e servidores da Justiça Federal nos estados de Bahia e Goiás, os quais se acham vinculados ao TRF da 1ª Região. Explorei, nesse momento, a perspectiva dos marcos teóricos da tese de que se trata de uma “adjudicação de linha de frente”, contextualizando que as unidades concentram as suas atividades em semanas de “esforço concentrado” e chegam a realizar 45 audiências em apenas um dia. As sentenças são proferidas na mesa de audiência, após a oitiva da parte autora e de até três testemunhas. Para dar cabo desse volume de trabalho, os juízes adotam uma postura descrita pelos entrevistados como “intuitiva” e baseada na “experiência”.

À moda da proposta constante em estudos sobre judicialização (GALANTER, 1974; OLIVEIRA, 2019), no plano institucional, foram detectadas práticas e respostas de acoplamento entre as estruturas burocrática e judicial, pois as mesmas concessões de benefício que poderiam ser feitas no âmbito administrativo são triadas e conciliadas nas dependências da justiça, num terreno em que os próprios servidores do INSS se sentem confiantes em seguir posicionamentos jurisprudenciais e flexibilizar o deferimento dos pedidos. Esta tese mostrou que, nesse ponto, até mesmo a presença de juízes e procuradores nos atos formais é incerta, ilustrando-se a hipótese defendida por Biland e Steinmetz (2017) de que, nesse tipo de jurisdição massiva, perdem-se as fachadas clássicas de imparcialidade que envernizam os ritos judiciais.

Por fim, no capítulo 5, analisei uma amostra de 288 sentenças circunscritas aos estados escolhidos para este estudo, delas extraindo uma conclusão geral no sentido de que os resultados das audiências confirmam a hipótese de uso enviesado de discricionariedade. Os achados indicam que, por meio de sentenças curtas, as juízas e juízes adotam decisões cujos argumentos se baseiam sobretudo em provas documentais e não seguem uma linha previsível.

Em primeiro lugar, o fato de que a maior parte das sentenças faz alusão à prova documental, ainda que a audiência seja obrigatória, indica que o ato pode ser uma etapa indiferente ou, ainda, que os processos estão sendo decididos por argumentos ocultos, isto é, por vieses que prejudicam os segurados especiais, sem vir à tona. Esse encontro talvez indiferente surgiu, em vários documentos analisados, como um momento desagradável e desfavorável aos segurados. A leitura das sentenças transmite a tensão do rito e a possibilidade de que as narrativas sejam, a todo tempo, desconstruídas na mesa de audiência. As fundamentações inclusive

externam que as partes se encontram “nervosas” ou foram “evasivas”. Dediquei um segmento do trabalho a essas incertezas do encontro. Na seção 5.4, consta uma impressão de que são bem avaliados os depoimentos mais detalhados, mas neles sempre há o risco do deslize, de que venham à luz elementos que saíam dos estereótipos que conformam a visão dos julgadores quanto ao modo de vida da população rural. Um exemplo dessa dinâmica em que linhas invisíveis podem ser cruzadas é aquele dos depoimentos que são reputados tão coerentes que soam “orquestrados”. As sentenças não possuem um padrão claro de argumento quanto às provas valoradas, aos depoimentos e às atitudes que devem ser adotadas pelos trabalhadores. Não existe uma zona de mínima segurança na qual os segurados possam navegar.

Além disso, um contingente expressivo de processos se baseia em argumentação acerca da aparência física dos postulantes e em vieses discriminatórios quanto aos segurados especiais, especialmente as mulheres. A tese colheu um rol de exemplos em que juízas e juízes pontuaram que as partes possuíam um “aspecto próprio de quem lida com a atividade rural” ou ainda uma “aparência típica”. A ideia de que existe uma figura comum e essencializada do trabalhador rural pode parecer, em princípio, favorável à concessão de benefícios. Porém, isso não é o que necessariamente ocorre. Alguns discursos contidos nas sentenças afastam as concessões por argumentos no sentido de que as partes possuem veículo e não são exatamente miseráveis ou, ainda, não são tão queimadas pelo sol e ostentam algum grau mínimo de escolaridade que influi na sua linguagem. Assim, a análise das sentenças revela que, no fundo, os atos retomam a ideia de uma identidade rural que sempre deve estar associada à pobreza e à precariedade.

No que concerne às seguradas mulheres, uma parcela das sentenças invoca papéis tradicionais quanto ao gênero. As interpretações exigem que as mulheres narrem um suposto comportamento ativo nas lides rurais, ou seja, o trabalho “pesado” ou de “enxada”. Em algumas delas, adotou-se inclusive menções discriminatórias ao fato de as postulantes serem “do lar”, firmando-se que

embora a atividade rural do marido da autora tenha sido comprovada nos autos, o mesmo não se pode afirmar em relação à autora, já que o depoimento das testemunhas foi demasiado genérico, deixando de esclarecer como a requerente exercia atividade rural nas fazendas da região e, ao mesmo

tempo, cuidava dos cinco filhos nascidos na constância do casamento (021760-83.2018.4.01.3500).

Os achados desta pesquisa, nesse particular da vivência das mulheres rurícolas em juízo, confirmam as impressões etnográficas de Neri e Garcia (2017) no sentido de que, para superar obstáculos discriminatórios da práxis das audiências, as seguradas precisam se comportar como verdadeiras “atrizes da roça”. Portanto, mesmo as evidências tidas como “fatos” são, ao final, construções discursivas que externam a visão dos julgadores (CONLEY; O’BARR, 1990).

Esse conjunto de casos analisados denota que o produto das audiências em massa não é necessariamente “humanizado” ou “pró-segurado”, como se poderia supor a partir de uma projeção dos entendimentos dominantes nos tribunais superiores. A concentração de esforços para que haja um “encontro” entre juízes e segurados não significa acolhimento, seja porque os documentos são, afinal, os elementos que preponderam, seja porque o ato judicial pode ser tenso e enviesado.

Em lugar de simplesmente celebrar o rito que hoje existe, a constatação desta tese de que pode haver uma linha borrada e tênue entre as figuras de juiz e burocrata na judicialização da previdência rural sugere a necessidade de que sejam ainda mais abertas as caixas da discricionariedade e das categorias apropriadas pelo discurso das juízas e juízes. Por todas as variadas razões versadas ao longo do texto, a judicialização da previdência rural merece ser escrutinizada por uma agenda própria de pesquisa, e a atuação judicial merece ser parametrizada por protocolos que diminuam as seletividades identificadas.

6.2 Comentários finais

Ao final do capítulo 5, afirmei que as críticas ao modelo atual de hiperjudicialização da previdência rural não significam uma defesa de que conquistas sociais desse segmento de trabalhadores devam ser descartadas em detrimento de outra política qualquer. Os estudos que analisam a política da previdência rural *in loco* ressaltam a sua focalização e os impactos diretos na melhoria dos indicadores sociais da população do campo (SCHWARZER, 2000; BELTRÃO et al., 2005). Assim, soluções de redesenho da política que, a título de conter a judicialização, a tornem mais restritiva, e não mais simples e operativa, tendem a surtir efeitos contrários aos

planejados. Em sentido oposto, esta tese tentou contribuir com o reforço de uma política mais ampla e não afunilada e problemática como a de hoje.

Conquanto os formuladores da política da previdência rural não tenham antevisto a excessiva judicialização que passou a marcar – e não poderiam mesmo fazê-lo nos idos da década de 1970 -, a atual experiência de implementação desses benefícios é, sem dúvida, judicializada. Esta tese ilustra que, para além dos sabidos custos econômicos e gerenciais, existe uma camada de discursos e ritos forenses que são, em si, penosos para os segurados. Eles são comumente arregimentados por advogados e sindicatos, deslocam-se à sede da justiça em grupos e utilizando transportes coletivos, têm dificuldades de expressão e comunicação em audiência, submetem-se a uma situação geral de inadequação e nervosismo e a julgamentos que, ao final, comumente redundam no exercício de discricionariedade. O quadro descrito ao longo da pesquisa sugere o desenho da política tísado pela judicialização como hoje se encontra deve ser objeto de nova avaliação pelos formuladores no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo, considerando-se, sobretudo, a possibilidade de uma renda universal rural ou de aposentadorias que se pautem em elementos que abranjam e simplifiquem a política e não o contrário.

A persistência da baixa comunicação entre burocracia e justiça no que tange à origem dos conflitos descritos nesta tese ainda é um ponto a ser endereçado por ambas as esferas. Considerando a perspectiva do Poder Judiciário, até o momento, a solução para o aumento de demandas tem se circunscrito ao crescimento vegetativo da própria instituição. Segundo dados expostos ao longo desta tese, centenas de cargos foram criados para a interiorização da Justiça Federal, sem que exista uma atuação sistemática dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça no tema da judicialização da previdência rural. A jurisprudência se mostra excessivamente ambígua e flexibilizadora dos critérios legais, direcionando os processos a um desfecho casuístico. Paralelamente, não existe uniformização da conduta de magistradas e magistrados em audiências e demais ritos processuais. Por fim, a despeito da recente virtualização dos processos, é tímido o uso de novas formas de colheita probatória, tais como registros em vídeo ou inspeções.⁵⁵ As audiências seguem como providência obrigatória, rígida e, como visto, pautadas por interações

⁵⁵ Tal iniciativa dos registros em vídeo surgiu embrionariamente apenas em nível local no âmbito do TRF da 5ª Região, como discutido no Capítulo 5.

controversas.

O campo dos fóruns interinstitucionais parece ainda incipiente e passível de ser explorado.⁵⁶ No capítulo 4, sustentei que, aparentemente, o Poder Judiciário tende a seguir a postura administrativa de simplificação de ritos e não o contrário. Até o momento, são poucas as iniciativas que efetivamente geraram diálogo mútuo. É possível que a postura tímida do Conselho Nacional de Justiça nessa frente de atuação se deva ao seu caráter mais formalmente ligado às atividades disciplinares da magistratura e, no quesito da política pública de administração da justiça, a uma noção de eficiência enquanto redução quantitativa de processos e não como orientações qualitativas para a conformação de decisões judiciais. Assim é que, a despeito de ter realizado uma profunda pesquisa sobre a judicialização da previdência social no Brasil (CNJ, 2020), o Conselho, até o momento, não a transformou em novos protocolos de atuação.

Sem repercussões de cunho prescritivo, os esforços das instituições que administram a justiça, conquanto relevantes, mantêm o quadro atual em que a burocracia segue alheia aos posicionamentos jurisprudenciais existentes e as decisões judiciais, por seu turno, padecem dos inúmeros problemas apontados no curso deste trabalho, especialmente no capítulo 5. Assim, se é certo que a exposição da precarização de direitos sociais da população rural em juízo pode colocar em xeque os movimentos de expansão da justiça a título de proteção desses mesmos direitos (conforme abordado no Capítulo 2), com maior razão essas reflexões podem fortalecer uma agenda de novas concepções sobre eficiência judicial e formulação da política judiciária.

O objetivo inicial deste trabalho de descrever uma judicialização pouco estudada, mas impactante sob os pontos de vista do volume e orçamento, foi ganhando novas inflexões ao longo da trajetória. Ainda que os marcos teóricos invocados pela tese tenham servido, desde o princípio, para relativizar a ideia da judicialização como negativa e adotar uma perspectiva analítica centrada no usuário, os novos achados sobre a condução errática de processos em desfavor de uma população vulnerável e historicamente alijada da cobertura social tensionam o lugar da justiça nessa equação de reconhecimento de direitos, demandando uma releitura

⁵⁶ Citei, ao longo do capítulo 5, alguns fóruns de diálogo interinstitucional dos Juizados Especiais Federais que foram descontinuados ou tiveram resultados pontuais, tanto no âmbito do TRF da 1ª Região quanto no do Conselho Nacional de Justiça.

da política pública que a universalize, reduzindo não apenas impactos orçamentários da judicialização, mas também o custo humano de uma interação judicial burocratizada e sem parâmetros claros. Como lembra Guillermo O'Donnel (1998, p. 9), a experiência de postular benefícios interagindo com as autoridades talvez seja a que “sublinhe melhor a privação de direitos dos pobres e socialmente fracos”.

REFERÊNCIAS

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo.** Ano 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/06/20/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>. Acesso em 01 Set. 2021.

ACUNHA, Fernando. **Constitucionalismo, autoritarismo e democracia na América Latina.** As recentes Constituições da Bolívia e do Equador e a persistência das tradições do constitucionalismo latino-americano. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

AGÊNCIA SENADO. MP vai dificultar acesso de trabalhador rural à aposentadoria, apontam sindicatos. **Agência Senado.** 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/25/mp-vai-dificultar-acesso-de-trabalhador-rural-a-aposentadoria-apontam-sindicatos>. Acesso em: 01 mai. 2021.

ALMEIDA, Fábio Ferraz de. Ninguém quer ser jurado: uma etnografia da participação dos jurados no Tribunal do Júri de Juiz de Fora/MG. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 16, n. 3, 2014, p. 244-273.

ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA DIREITOS HUMANOS. **Gender Stereotyping.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx>. Acesso em: 10 out. 2020.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; MENDES, Fernando. **Mudança em boa hora: reforma da Previdência acerta ao atualizar as regras de delegação da competência da Justiça Federal.** 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/mudanca-em-boa-hora-reforma-da-previdencia-acerta-ao-atualizar-as-regras-de-delegacao-da-competencia-da-justica-federal/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; MORAES, VÂNILA. **Operação Pente-Fino e seus paradoxos.** Valor Econômico, São Paulo, 21 fev. 2019.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; TENENBLAT, Fábio. Assistência judiciária gratuita. A exceção que virou regra. **Jota Info.** 2015. Disponível em: <https://jota.info/artigos/assistenciajudiciaria-gratuita-16092015>. Acesso em: 03 ago. 2018.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”.** 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.79-99.

ANGELL, Alan; SCHJOLEN, Line; SIEDER, Rachel. (Eds.) **The judicialization of politics in Latin America.** New York: Springer, 2005.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda; POLLNOW, Germano Ehlert. Menos mulheres, menos jovens, mais incertezas. A transição demográfica no Brasil

rural meridional. **Revista Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, v. 21, n. 2, abr-jun 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/10453/pdf_1. Acesso em: 18 ago. 2021.

ANNENBERG, Flávia. **Direito e políticas públicas**: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANSOLABEHRE, Karina. More Power, more rights? The Supreme Court and society in Mexico. In: COUSO, Javier; HONEUSS, Alexandre; SIEDER, Rachel. **Cultures of legality**. Judicialization and political activism in Latin America. Nova York: Cambridge University Press, 2010, p. 78-111.

AQUINO, Joacir. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Brasília: Ipea; Conselho da Justiça Federal; Centro de Estudos Judiciários, 2012.

AQUINO, Joacir; OLIVEIRA, Rusiano. A previdência rural e sua importância para as famílias pobres no Nordeste: resultados de um estudo de caso no Rio Grande do Norte. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 48, n. 1, 2017, p. 115-130.

ARANTES, Rogerio Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: IUPERJ: Editora Sumaré: Fapesp: Educ, 1997.

ARANTES, Rogério. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. (Ed.). **The judicialization of politics in Latin America**. Springer, 2016.

ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, 2006, 41-62.

_____. Constituição, governo e democracia no Brasil. In: **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). Editora Fiocruz, 2018.

ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. A. Timing control without docket control: how individual justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda. **Journal of Law and Courts**, v. 5, n. 1, 2017, p. 105-140.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018, p. 1-23.

_____. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 39, 1995.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). **Julgamento com perspectiva de gênero. Um guia para o direito previdenciário**. Org: Tani Maria Wurster e Clara da Mota Santos Pimenta Alves, Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2021.

BARBOSA, Ana Laura Pereira; VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 03, set.–dez. 2018, p. 375-393.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 2, n.

49, mar./abr. 2015, p. 293-314.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000, p. 123-42.

BARROSO, Luís Roberto. O Constitucionalismo Democrático ou Neoconstitucionalismo como ideologia vitoriosa do século XX. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 4, 2018, p. 14-36.

BAZELON, David L. The impact of the court on public administration. **Indiana Law Journal**, v. 52, 1976, p. 101-110.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não esperados dos avanços da seguridade rural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1066.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

BERWANGER, Jane. **Previdência rural: inclusão social**. São Paulo: Juruá, 2011.

BICHIR, Renata; STUCHI, Carolina Gabas. A assistência social e a pandemia: contribuições de uma política relegada. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-assistencia-social-e-a-pandemia-contribuicoes-de-uma-politica-relegada/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BIEHL, J.; AMON, J.J.; SOCAL, M.P.; PETRYNA, A. Between the court and the clinic: lawsuits for medicines and the right to health in Brazil. **Health and Human Rights**, v. 14, n. 1, jun. 2012, p. 36 – 52.

BILAND, Émilie; STEINMETZ, Hélène. Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts. **Law & Social Inquiry**, v. 42, n. 2, 2017, p. 298-324.

BILCHITZ, David. **Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-economic Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo Editorial. Edição do Kindle. 2015.

BOBBIT, Philip; CALABRESI, Guido. **Tragic choices**. Nova York: W.W. Norton e Company, 1978.

BOGDANDY, Armin von et al. **Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune**. 1ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRASIL. **Anais da Constituinte**. Relatório da Comissão de Ordem Social. 1987a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/7%20-%20COMISS%C3%8>

[30%20DE%20ORDEM%20SOCIAL.pdf](#). Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. **Anais da Constituinte**. Senado Federal. 1987b. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Anais da Constituinte**. Senado Federal. 1987c. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b_Subcomissao_De_Saude,_Seguridade_E_Meio_Ambiente.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. **Anteprojeto de Lei Nº 5.829/05**. Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5829&intAnoProp=2005&intParteProp=1#/. Acesso em: 04 fev. 2021.](http://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5829&intAnoProp=2005&intParteProp=1#/)

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. CJF aprova valores de precatórios e RPVs para proposta orçamentária de 2020. 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2019/08-agosto/cjf-aprova-valores-de-precatorios-e-rpvs-para-proposta-orcamentaria-de-2020>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. **Nota Técnica nº. 27/2020**. Conselho da Justiça Federal. Centro de Inteligência da Justiça Federal. 2020.

BRASIL. PEC 106. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. PLOA 2018. 2017. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao/view>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 5.756, de 2001**. Câmara dos Deputados. 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06DEZ2001.pdf#page=56>. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRINKS, Daniel M.; FORBATH, William. Social and economic rights in Latin America: constitutional courts and the prospects for pro-poor interventions. **Texas Law Review**, v. 89, 2010-2011, p. 1943-1956.

..... The Role of Courts and Constitutions in the New Politics of Welfare in Latin America. In: PEERENBOOM, Randall; GINSBURG, Tom. **Law and Development of Middle-Income Countries: Avoiding the Middle-Income Trap**. Nova York: Cambridge University Press, 2013, p. 221-245.

BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The law's majestic equality? the distributive impact of litigating social and economic rights. The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5999, 2012.

BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. **The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design (Comparative Constitutional Law and Policy)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, jan./jun. 2002, p. 50-81.

BRUMER, Anita; ANJOS, Gabriele dos. Gênero e reprodução social na agricultura familiar. **Revista Nera**, v. 11, n. 12, jan./jun. 2008, p. 6-17.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas. **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31-85.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313 -340.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. A Emenda Constitucional dos precatórios: histórico, incentivos e leilões de deságio. **Est. Econ. São Paulo**, v. 42, n. 4, out-dez 2012, p. 671-699.

CALIARI, Rogério Ornar. **Pedagogia da Alternância e Desenvolvimento Local**. Lavras: UFLA; 2002.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.292).

CAMPANA, Fabio. **Pronaf, a arma que garantiu Lula**. 2010. Disponível em: <https://www.fabiocampana.com.br/2010/12/pronaf-a-arma-que-garantiu-lula/>. Acesso em: 01 mai. 2021.

CAMPOS NETO, Orozimbo Henriques et al. Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, 2012, p. 784-790.

CAMPOS, André Gambier. **Sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo?** Texto para discussão n. 2262. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

CANE, Peter. **Judicial Review and Bureaucratic Impact: International and Interdisciplinary Perspectives**. Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CANIOU, Juliette; LAGRAVE, Rose-Marie. Un statut mis à l'index. LAGRAVE, R.-M. (dir.). **Celles de la terre: agricultrice: l'invention politique d'un métier**. Paris: Éditions EHESS, 1987.

CANON, Bradley C. Studying bureaucratic implementation of judicial policies in the United States: conceptual and methodological approaches. In: HERTOUGH, Marc; HALLIDAY, Simon (Org.). **Judicial Review and Bureaucratic Impact**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CANON, Bradley; JOHNSON, Charles A. **Judicial Policies: implementation and impact**. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1984.

CANZIAN, Fernando. Agricultura familiar do PT favorece a CUT e sindicatos. **Folha de São Paulo**. 21 mai. 2006.

CAPPI, Ricardo. Pensando as respostas estatais às condutas criminalizadas: um estudo empírico dos debates parlamentares sobre a redução da maioria penal (1993 - 2010). In: MACHADO, M. R. (Ed.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CAROLA, Carlos Renato. Jeca Tatu e o processo civilizador da família rural brasileira. **Anais do Simpósio Processo Civilizador, História e Educação**, 8, 2004, João Pessoa. Universidade Federal da Paraíba, 2004. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-studo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anas8/trabalhos.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

CARRIJO, Flávia Alves. **A dignidade em audiência de conciliação: um estudo com consumidores, conciliadores e representantes de empresas de telefonia**. 2017. 78 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

CARVALHO, Abner Vilhena. de. A relação positiva e negativa entre previdência rural, desigualdade e pobreza no Brasil: o dissenso como marca do debate científico. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 2, n. 4, p. 3906-3929, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/21153/16860>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap. 2018.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, 1975-1976, p. 1281-1317.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita de Cássia Barata. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 3, 2010, p. 421-429.

COACCI, Thiago. **A pesquisa com acórdãos nas ciências sociais**. Mediações – Revista de Ciências Sociais. Volume 18, nº. 02, Ano 2013.

COLLIER, David; MAHONEY, James. Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative research. **World Politics**, v. 49, n. 1, 1996, p. 56-91.

CONLEY, John M; O'BARR, William M. **O'Barr. Rules versus Relationships**. The ethnography of legal discourse. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. CJF, 2012. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) -- Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. 228 p.: il. (Série pesquisas do CEJ; 14).

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. CJF, 2020. **Nota Técnica nº. 29 do Centro de Inteligência da Justiça Federal.** Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 16 mar. 2021.

CONSELHO de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/relatorio-de-avaliacao-cmag-2019-judicializacao>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes.** Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva.** Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ, 2004. **Relatório Justiça em Números, ano 2004.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ, 2019. **Relatório Justiça em Números, ano 2019.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números.** Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU, 2019. **Relatório de Avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).** Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2020.

COOK, Rebecca J.; CUSACK, Simone. **Gender stereotyping: transnational legal perspectives.** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

CORRÊA, Priscilla. **Direito e desenvolvimento:** aspectos relevantes do judiciário brasileiro sob a ótica econômica. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. 2014.

COSTA JR., Álvaro Pereira Sampaio da Costa. 2007. **Judiciário e Agências Reguladoras: a judicialização da política regulatória no Brasil sob a perspectiva do neoinstitucionalismo.** Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Estatística. 2ª edição. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2002.

COUSO, Javier A. The Changing Role of Law and Courts in Latin America: From an Obstacle to Social Change to a Tool of Social Equity. In: GARGARELLA, Roberto. **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Taylor and Francis. Edição do Kindle. 2006.

COUTINHO, Diego R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva. 2013.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 181-200.

_____. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David (Orgs.). **Direito e desenvolvimento** – um diálogo entre os Brics. São Paulo: Saraiva 2012.

_____. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, 2016, p. 214-262.

_____. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3, jul.-set./2017, p. 565-586.

COUTINHO, Diogo R; FERRAZ, Otávio Luiz Motta. Direitos Sociais e ativismo judicial. **Valor Econômico**, Caderno Legislação, 27 out. 2008, p. 2.

CRAMER, Katherine J. **The politics of resentment: rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker**. Chicago; London: University of Chicago Press, 2016.

CRUZ, Marcos Paulo Mesquita da; SILVA, Vitor Hugo Miro Couto; CAMPOS, Robério Telmo; OLIVEIRA, Celina Santos de; BEZERRA, Arley Rodrigues. Diferenciais de rendimentos entre atividades agrícolas e não agrícolas no meio rural nordestino. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 2, n. 43. Agosto de 2019, p. 201-231. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/6018/3953>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CUNHA, Armando. Os desafios ao Estado, à governança e à gestão pública: explorando ideias para subsidiar os esforços da reforma da gestão nas organizações do Poder Judiciário. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). **Poder Judiciário, Novos Olhares sobre a Gestão e Jurisdição**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CUNHA, José Ricardo. (Org.). **Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CUNHA, Luciana Gross. Juizado Especial Cível e a democratização do acesso à justiça. **Apresentação 28º Encontro Anpocs**. 2004. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-28-encontro/st-5/st05-4/3925-lcunha-juizado/file>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

CUNHA, Luciana Gross; FRANCO, Ivan Candido da Silva de. **O CNJ e os discursos do Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Revista Direito GV, vol. 9, n. 2, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322013000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 28 abr. 2021.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter - Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. v. 2, n. 9, 2015. Disponível em: <http://observatoryelites.org/wpcontent/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2016.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew MacLeod. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **BIB**, São Paulo, n. 89, 2019, pp. 1-31.

DANIEL, Camila. **When I discovered I was índia": racialization processes in the migratory experiences of peruvians in Rio Janeiro**. Revista Vibrant, 2020.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. O Governo Joao Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. **Tempo – Revista do Departamento de História da UFF**. v. 14, n. 28, 2010, p. 123-143.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. (DIEESE). **O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro**. Estudos e pesquisas nº. 74, ano 2014.

DEWEY, John. **The Public and Its Problems**: An Essay in Political Inquiry. Ohio University Press. Edição do Kindle. [1946]. 2016.

DIMOULIS, Dimitri. Uma visão crítica do neoconstitucionalismo. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão (Orgs.). **Constituição e efetividade constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 43-59.

DINO, Flávio. Entrevista concedida ao site Consultor Jurídico. 09 jul. 2002. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-jul-09/ajufe_substitutivo_prejudica_juizados_especiais. Acesso em: 20 mai. 2021.

DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel (Ed.). **Rule of Law in Latin America**: The International Promotion of Judicial Reform. Londres: British Library Cataloging, 2001.

DUBOIS, Vincent. **The bureaucrat and the poor**: Encounters in French welfare offices. Routledge, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Law's Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

_____. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

EIRÓ, Flávio. **O Programa Bolsa Família e os pobres “não-mercedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais**. 41º Encontro Anual da Anpocs, GT 25 - Políticas públicas, ano 2017.

EKLAND-OLSON, Sheldon; MARTIN, Steve J. Organization compliance with court-ordered reform. **Law & Society Review**, v. 22, n. 2, 1988, p. 359-384.

ELLIS, Kathryn. **Personalisation and adult social work**: recasting professional discretion at the street level? Understanding street-level bureaucracy, Policy Press. Edição do Kindle. 2015.

EM 2019, 60% dos pedidos de aposentadoria rural foram negados. **Canal Rural**. 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agronegocio/em-2019-60-dos-pedidos-de-aposentadoria-rural-foram-negados/> Acesso em: 01 mai. 2021.

EPP, Charles R. **The rights revolution: lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective**. Chicago: The Chicago University Press, 1998.

EPSTEIN, Lee. Some thoughts on the study of judicial behavior. **Wm. & Mary L. Rev.**, 57, 2015, p. 2017-2074.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. Reconsidering judicial preferences. **Annual Review of Political Science**, v. 16, 2013, p. 11-31.

EPSTEIN, Lee; LANDES, William; POSNER, Richard. **The Behavior of Federal Judges**. Harvard University Press. Edição do Kindle. 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

EVANS, Tony; HARRIS, John. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. **The British Journal of Social Work**, vol. 34, nº. 6, 2004.

FACIO, Alda. **Metodologías para el análisis de género del fenómeno legal**. In.: SANTAMARÍA, R. A.; SALGADO, J.; VALLADARES, L. (comp.). El género en el derecho. Ensayos críticos. Equador: Ministério de Justicia y derechos humanos, 2009.

FARACO, Alexandre D.; PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; COUTINHO, Diogo R. **A judicialização de políticas regulatórias de telecomunicações no Brasil**. RDA – Revista de Direito Administrativo, rio de Janeiro, v. 265, p. 25-44, jan./abr. 2014.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FERNANDEZ, M.; GOMES NETO, J. M. W. Judicialização, policy e modelos formais explicativos: uma proposta para compreender as decisões judiciais em matéria de políticas públicas. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 23, n. 45, 2018, p. 29-57.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Health inequalities, rights, and courts: the social impact of the judicialization of health. In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (Ed.). **Litigating health rights: can courts bring more justice to health?** Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011, p. 76-102.

_____. **Between usurpation and abdication?** The right to health in the courts of Brazil and South Africa. 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1458299>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Health as a Human Right. The Politics and Judicialisation of Health in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

_____. **Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil**. Rev. direito GV n. 15, volume 3, 2019.

_____. The right to health in the courts of Brazil: Worsening health inequities? **Health and human rights**, v. 11, n. 2, 2009, p. 33-45.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à proteção da saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, 2009, p. 223-251.

FERRAZ, Leslie S. Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais. Cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FERREIRA, Carlos Roberto Ferreira; SOUZA, Solange. **As aposentadorias e pensões e a concentração dos rendimentos domiciliares per capita no Brasil e na sua área rural: 1991 a 2003.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 4, p. 985-1011, 2007.

FERREIRA, Carlos Roberto. **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001.** Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo. 2003.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para discussão IPEA nº1815. Rio de Janeiro: março, 2013.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”.** 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-50.

FISS, Owen M. **The Civil Rights Injunction.** Addison Harris Lecture. Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. **The bureaucratization of the judiciary.** Yale Law Journal n. 92, ano 1983. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol92/iss8/5>. Acesso em: 20 set. 2020.

FONTAINHA, Fernando et al. **Metodologia da pesquisa.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **O Poder Judiciário brasileiro no regime militar.** ConJur. 20 dez. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-dez-20/segunda-leitura-poder-judiciario-brasileiro-regime-militar>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FROSSARD, Antônio Carlos. **Identidade do Jovem Rural Confrontando com Estereótipo de Jeca Tatu.** Um estudo qualitativo com os jovens da EFA Rei Alberto I. Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/393?locale=en>. Acesso em 11 jul. 2021. Ano 2003.

FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, 1978-1979.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. **Fordham URB. L.J.**, v. 37, n.115, 2010.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 1, 2015, p. 37-49.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, 1974, p. 95-160.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2005.

GARCIA, Nicole. Prorural: a criação da previdência social rural no governo Médici. **Dia-logos**, Rio de Janeiro, v. 3, set. 2009, p. 147-158.

GARGARELLA, Roberto. **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Taylor and Francis. Edição do Kindle. 2006.

_____. Latin American Constitutionalism: the engine room of the constitution. In: NINO, Santiago. **The Debate Over Constitutional Reform in Latin America**. Oxford University Press, EUA, 2013.

_____. **The legal foundations of inequality: constitutionalism in the Americas, 1776-1860**. Cambridge University Press, 2010.

GARGARELLA, Roberto; ROUX, Theunis; DOMINGO, Pilar (Ed.). **Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Inglaterra: Routledge, 2016.

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

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Previdência Social: uma Agenda de Reformas**. 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda4.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2019.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Estudo de caso em previdenciário. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. (Orgs.). **Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva no Judiciário**. Uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53-104.

GIBSON, J. L. From simplicity to complexity: The development of theory in the study of judicial behavior. **Political Behavior**, v. 5, n. 1, 1983, p. 7-49.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

GIMÉNEZ, Francisca Pou. Judicial review and rights protection in Latin America: the debate on the regionalization of activism. RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Law and Society in Latin America**. Nova York: Routledge, 2015.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.

GIOVANELLA, Lúgia. **Entre o mérito e a necessidade: análise dos princípios constitutivos do seguro social de doença alemão.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 15(1):133-146, jan-mar, 1999.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, v. 119, 2017.

GLOPPEN, Siri. Litigation as a strategy to hold governments accountable for implementing the right to health. **Health and Human Rights**, v. 10, n. 2, 2008, p. 21-36.

GLOPPEN, Siri; YAMIN, Alicia E. (Org.). **Litigating health rights: can courts bring more justice to health?** Human Rights Program Series, Harvard Law School. Harvard University Press, 2011.

GODOY, Gabriel Gualano de. **Asilo e hospitalidade: sujeitos, política e ética do encontro.** Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GOMES, Juliana Cesário Alvim. **Por um constitucionalismo difuso: cidadãos, movimentos sociais e o significado da constituição.** 2ª edição: rev. e atual. Salvador: editora Juspodivm, 2020.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p.193-224.

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. **João Goulart: entre a memória e a história.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 57-77.

HAILBRONNER, Michaela. Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South. **American Journal of Comparative Law**, v. 65, n. 3, 2017.

HALL, Matthew E. Judicial Impact. In: EPSTEIN, L.; LINDQUIST, S. A. (Eds.). **The Oxford Handbook of US Judicial Behavior.** Oxford: Oxford University Press, 2017.

HALLIDAY, Simon. The influence of judicial review on bureaucratic decision-making. **Public Law**, v. 1, 2000, p. 110-122.

HAM, Christopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres, 1993.

HANSSEN, F. Andrew. The effect of judicial institutions on uncertainty and the rate of litigation: The election versus appointment of state judges. **The Journal of Legal Studies**, v. 28, n. 1, 1999, 205-232.

HARLOW, Carol. Administrative reaction to judicial review. **Public Law**, v. 116, 1976.

HARTMANN, Ivar; MOLHANO, Leandro Ribeiro. Judicialização do direito à saúde e mudanças institucionais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, set./dez. 2016, p. 35-52.

HARTMANN, Monica E. **Judicial Discretion and Sentencing Behavior.** 2009.

Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1355742>. Acesso em: 20 mar. 2021.

HELFAND, Steven M.; ROCHA, Rudi; VINHAIS, Henrique E.F. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, abr. 2009, p.59-80.

HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. Introduction: Courts in Latin America. In: HELMKE, Gretchen; RIOS-FIGUEROA, Julio. **Courts in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

HERTOGH, Marc; HALLIDAY, Simon (org.). **Judicial Review and Bureaucratic Impact**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HIGGINS, Richard S.; Rubin, Paul H. Judicial discretion. **The Journal of Legal Studies**, v. 9, n. 1, 1980, p. 129-138.

HILL, Michael; HUPE, Peter; BUFFAT; Aurelien. Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy. **Understanding street-level bureaucracy**. Policy Press. Edição do Kindle. 2015

_____. The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. **Fordham Law Review**, v. 75, n. 2, 2016, p. 721-53.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. 2004.

HOFFMAN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for social and economic rights in Brazil. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 100-145.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company Inc., 1999.

HOROWITZ, Donald L. **The courts and social policy**. Washington: The Brookings Institution, 1977.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em 20 set. 2019.

HUGHES, James W.; SNYDER, Edward A. **Litigation and Settlement Under the English and American Rules: Theory and Evidence**. Chicago (EUA): University of Chicago Press, v. 38, n. 1, 2017, p. 225-250.

HUNEEUS, Alexandra; COUSO, Javier A.; SIEDER, Rachel (Eds.). **Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HUPE, Peter. **Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research**. In: der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6(2), 425-440, 2013.

HUPE, Peter; HILL, Michael. **Street-level bureaucracy and public accountability**. Public administration n. 85 (2007). Disponível em:

IGREJA, Rebeca. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

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

_____. **O acesso a Justiça no Brasil: a atuação dos Juizados Especiais Federais Cíveis**. 2009. 176 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281644>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agro 2017**. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. **PNAD/IBGE**, ano 2009. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2021.

ITURRALDE, Manuel. Access to constitutional justice in Colombia: opportunities and challenges for social and political change. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). **Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia**. Cambridge University Press, 2013.

JAMES, Simon. The political and administrative consequences of judicial review. **Public Administration**, v. 74, 1996, p. 613-637.

JASPER, James M. Introduction: Players and Arenas Formerly Known as the State. In: JASPER, James M.; DUYVENDAK, Jan Willem (Orgs.). **Breaking Down the State**. [s.l.]: Amsterdam University Press, 2015, p. 9–24.

JOHNSON, Charles A. Judicial decisions and organization change: some theoretical and empirical notes on state court decisions and state administrative agencies. **Law & Society**, v. 14, n. 1, 1979.

KAGAN, Robert. A. **American Legalism: the American way of law**. Harvard University Press, 2001.

KAPISZEWSKI, Diana; MACLEAN, Lauren M.; READ, Benjamin L. Interviews, oral histories, and focus groups. In: KAPISZEWSKI, Diana; MACLEAN, Lauren M.; READ, Benjamin L. **Field Research in Political Science Practices and Principles**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KAPISZEWSKI, Diana. **High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KAY, Stephen J. Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone. **Comparative Politics**, v. 31, n. 4, jul. 1999, p. 403-422.

KEISER, Lael R. Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, 2010, p. 247-257.

KENNEDY, David. The "Rule of Law," Political Choices, and Development Common Sense. In: TRUBEK, DAVID M.; SANTOS, ALVARO. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. Cambridge University Press. Edição do Kindle. 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A**

- reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton University Press, 1994.
- KING, Jeff A. The Pervasiveness of Polycentricity. **Public Law**, 2008, p. 101-124.
- KING, Jeff. Two ironies about American exceptionalism over social rights. **International Journal of Constitutional Law**, Volume 12, Issue 3, 2014.
- KLARE, Karl. **Legal Culture and transformative constitutionalism**. South African Journal on Human Rights, 1998.
- KOBAYASHI, Bruce. Economics of Litigation. In: PARISI, Francesco. (Ed.). **The Oxford Handbook of Law and Economics**. Volume 3: Public Law and Legal Institutions. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, 2013, 141-184.
- KOMESAR, Neil. **Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy**. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1994.
- LALLEMENT, Dominique; MCMILLAN, Della; O'SULLIVAN, Kryan; PLANE, Patrick; SAVADOGO, Kimsey. **Evaluation of the comprehensive development framework (CDF): Burkina Faso case study (English)**. Washington (DC): World Bank Group, 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/705491468236986042/Evaluation-of-the-comprehensive-development-framework-CDF-Burkina-Faso-case-study>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, 2012, p. 189-248.
- LANGA, Pius. **Transformative Constitutionalism**. Stellenbosch Law Review nº. 351. Stellenbosch, 2006.
- LENS, Vicki. Judge or bureaucrat? How administrative law judges exercise discretion in welfare bureaucracies. **Social Service Review**, v. 86, n. 2, 2012, p. 269-293.
- LIMA, Roberto Kant. **Ensaio de Antropologia e de direito**. Rio de Janeiro: lumen juris. 2008.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30ª Ed. Russell Sage Foundation. Edição do Kindle. 1980.
- LOPES, José Reinaldo Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.
- LOTTA, Gabriela S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOWI, Theodore. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review 33: 298–310, 1972.

LUPION, Bruno. Por que o Brasil tem tantos advogados. **Nexo Jornal**. 02 jan. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/02/Por-que-o-Brasil-tem-tantos-advogados>. Acesso em: 10 out. 2018.

MACEY, Jonathan R. Judicial preferences, public choice, and the rules of procedure. **The Journal of Legal Studies**, v. 23, 1994, p. 627-646.

MACHADO, Maíra R. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. **Rev. Saúde Pública**, v. 45, n. 3, 2011, p. 590-598.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, André. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: revista de cultura e política**, v. 57, 2002, p. 113-133.

MÆSTAD, O.; RAKNER, L.; MOTTA FERRAZ, O. Assessing the impact of health rights litigation: A comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica India and South Africa. In: GLOPPEN, S.; YAMIN, A. **Litigating Health Rights**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

MAESTAD, Ottar et al. How does litigation affect health financing? In: WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The World Health Report, Health Systems Financing**, 2010. Disponível em: <http://cdrwww.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/LitigationTB15pdf.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

MALLET, Sean J. Judicial Discretion in Sentencing: A Justice System that is No Longer Just? **Victoria University of Wellington Legal Research Paper**, Student/Alumni Paper n. 37, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2654118>. Acesso em: 21 jul. 2019.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Imprensa: Rio de Janeiro, Graal, 1986.

MARANHÃO, Rebecca Lima Albuquerque; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Previdência Rural no Brasil**. IPEA Texto para Discussão nº. 2404. Agosto de 2018.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, , 2009.

MARINHO, Emerson; ARAÚJO, Jair. **Pobreza e o Sistema de Seguridade Social Rural no Brasil**. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro v. 64 n. 2 / p. 161–174, 2010.

MARQUES, Eduardo César Leão. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95. 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAXWELL, Joseph A. **Collecting Qualitative Data: A Realist Approach**. Uwe Flick. The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection, 2018.

MCCORMICK, Neil. **Rhetoric and The Rule of Law**: A Theory of Legal Reasoning.

Oxford University Press, 2005.

MELISH, Tara J. **The Inter-American Court of Human Rights Beyond Progressivity**. New York: Cambridge Univ. Press, M. Langford, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. OUP Oxford. Edição do Kindle, 2013.

_____. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, Julio. Law and absolute poverty. **Valparaíso University Law Review**, n. 15, 1981, p. 343-370.

MILESKI, Maureen. Courtroom Encounters: An Observation Study of a Lower Criminal Court. **Law & Society Review**, v. 5, n. 4, 1971, p. 473-538.

MINKLER, Lanse; PRAKASH, Nishith. The role of constitutions on poverty: a cross-national investigation. **Journal of Comparative Economics**, v. 45, n. 3, 2017, p. 563-581.

MOREIRA JR., Adilson. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, 2020, p.539-558.

MORIN, E. **La Méthode**. France: Editions du Seuil. 1977.

MUSHENO, Michael; MAYNARD-MOODY, Steven. **'Playing the rules'**: discretion in social and policy context. Understanding street-level bureaucracy. Policy Press. Edição do Kindle. 2015.

NEITZ, Michele Benedetto. **Socioeconomic Bias in the Judiciary**, 61 Clev. St. L. Rev. 137 *available at* <https://engagedscholarship.csuohio.edu/clevstlrev/vol61/iss1/6>, ano 2013.

NERI, Eveline; GARCIA Lorely. Atrizes da roça ou trabalhadoras rurais: o teatro e a fachada para obtenção da aposentadoria especial rural. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, setembro-dezembro de 2017, p. 701-724.

NEWTON, Scott. Dialectics of Law and Development. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a Pesquisa em Direito no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, jul. 2003.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. Cadernos Direito GV 2009. Escola de Direito de São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2779>. Acesso em: 16 set. 2021.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 5ª edição. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **The rule of law and the unprivileged in Latin America**.

Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio (orgs.). Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.

OHNESORGE, John K. M. The Rule of Law. **Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper Series**, Paper N. 1051, Agosto 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1006093>. Acesso em: 28 mar. 2021.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. Justiça Federal: Evolução Histórico-Legislativa e a Trajetória em seus 50 Anos. **Revista CEJ**, Brasília, ano XXI, n. 72, 2017, p. 95-101.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SILVA, Virgínia Ferreira da. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 7, nº.13, jan/jun 2005, p. 244-259.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, 2011, p. 10-38.

OLLAIK, Leila Giandoni; ZILLER, Henrique Moraes. **Concepções de validade em pesquisas qualitativas**. Educação E Pesquisa, 38(1), 2012.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (OSF). **Strategic litigation impacts**. Insights from global experience. Open Society Justice Initiative. 2018.

PAIVA, Luis Henrique; STIVALI, Matheu; RANGEL, Leonardo Alves. **Devemos Unificar as Idades de Elegibilidade das Previdência Urbana e Rural?** Brasília, IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3444. Acesso em: 18 ago. 2021.

PARRA-VERA, Oscar. La Juscuabilidad de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano a la Luz del Artículo 26 de la Convención Americana em Sentido y la Promesa de Caso Lagos Del Campo. In: PIOVESAN, Flávia; VON BOGDANDY, Armin; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Org.). **Constitucionalismo Transformador, inclusão e direitos sociais**. Salvador: Juspodvm, 2019, p. 263-308.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. **Educação no meio rural: diferenciais entre o rural e o urbano**. Ipea. Texto para discussão nº. 2632. Brasília: março de 2021.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. O Judiciário como impulsionador dos direitos fundamentais: entre fraquezas e possibilidades. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 29, 2016, p. 127-157.

_____. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. Direitos sociais, estado de direito e desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais. **Quaestio Juris**, Rio de

Janeiro, v. 9, n. 3, 2015, p. 2080-2114.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; OLIVEIRA, Renan Medeiros de. Hércules, Hermes e a Pequena Sereia: uma reflexão sobre estereótipos de gênero, subapresentação das mulheres nos tribunais e (i) legitimidade democrática do poder judiciário. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 877-910.

PEREIRA, Januária Ramos; SANTOS, Rosana Isabel dos; NASCIMENTO JUNIOR, José Miguel; SCHENKEL, Eloir Paulo. Análise das demandas judiciais para o fornecimento de medicamentos pela Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina nos anos de 2003 e 2004. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 15, n. 3, 2010, p. 3551-3560.

PEREIRA, Marcos. **Definição de estereótipos**. 5 jul. 2008. Disponível em: <https://estereotipos.net/2008/07/05/definicao-de-estereotipos/>. Acesso em: 10 out. 2020.

PIERSON, Paul. **Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Judiciário e economia no Brasil**. Editora Sumaré, 2000.

PIOVESAN, Flávia. Proteção Constitucional dos direitos sociais: jurisprudência emblemática do Supremo Tribunal Federal sob a perspectiva multinível. In: PIVESAN, Flávia; VON BOGDANDY, Armin; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Org.). **Constitucionalismo Transformador, inclusão e direitos sociais**. Salvador: Juspodvm, 2019, p. 625-656.

PIRES, Roberto. Introdução. In: **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PISTOR, Katharina; WELLONS, Philip A. **The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995**. Nova York: Oxford University Press, 1999.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

PORTILLO, Shannon; RUDES, Danielle S. Construction of Justice at the Street Level. **Annu. Rev. Law Soc. Sci.**, v. 10, 2014, p. 321–34.

POSNER, Richard. **How Judges think**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

_____. **Economic Analysis of Law**. 9 Ed. Aspen Publishers, 2014.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2012.

PRADO, Mariana Mota. O paradoxo das reformas do estado de direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 21, n. 45, 2013, p. 73-90.

PRADO, Mariana Mota. The Debatable Role of Courts in Brazil's Health Care System: Does Litigation Harm or Help? **Journal of Law, Medicine and Ethics**, v. 41, n. 1, 2013, p. 124-137.

Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, and Aaron B. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRIEST, G. L.; KLEIN, B. The selection of disputes for litigation. **The Journal of Legal Studies**, v. 13, n. 1, 1984, p. 1-55.

PRILLAMAN, William C. **The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law**. Westport: Praeger Publishers, 2000.

PRITCHETT, C. HERMAN. **The Roosevelt Court**. New York: Macmillan Company, 1948.

RATHBUN, Brian Christopher. Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RENK, Arlene. Uns trabalham e outros lutam: brasileiros e a luta na erva. **Novos horizontes antropológicos**. Porto Alegre, ano 6, n. 14, p. 239-258, nov. 2000.

RESNIK, Judith. **Managerial Judges**. Harvard Law Review, nº. 374, 1982.

REZENDE, Maurício Corrêa. 2018

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Direito GV L. Rev.**, v. 15, n. 1, 2019, p. 3-21.

RIBEIRO, Leandro Molhano; HARTMANN, Ivar Alberto. Judicialização do direito à saúde e mudanças institucionais no Brasil. **Rev. Investig. Const**, v. 3, n. 3, 2016, p. 35-52.

RICHARDSON, Geneva; SUNKIN, Maurice. Judicial review: questions of impact. **Public Law**, n. 1, 1996, p. 79-103.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2008.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. Institutional Determinants of the Judicialization of Policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, 2006, p. 739-766.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação lava jato: aprendizado institucional e ação estratégica**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César Rodríguez. Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication. **The**

Future of Economic and Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

_____. **Juicio a la exclusión:** El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2000.

_____. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, 2010, p. 1669-1698.

_____. Remapping law and society in Latin America: Visions and topics for a new legal cartography. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Law and Society in Latin America.** Nova York: Routledge, 2015.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical deprivation on trial.** The impact of judicial activism on socioeconomic rights in the global south. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ROSEMBERG, Gerald N. The hollow hope: **Can Courts Bring About Social Change?** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

RUEDA, Pablo. Legal language and social change during Colombia's economic crisis. In: COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Ed.). **Cultures of legality:** Judicialization and political activism in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 25-50.

SABATIER, P. Introduction: the need for better theories. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process.** Colorado: Westview Press, 2007, p. 3-20.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, 2004, p. 1015-1101.

SADEK, Maria Tereza. **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica.** São Paulo: Saraiva, 2012.

SAFATLE, Cláudia. Justiça no Brasil é uma das mais caras do mundo. **Jornal Valor Econômico.** 30 set. 2015.

SANDEFUR, Rebecca et al. Access to justice and inequalities: an interview with Professor Rebecca Sandefur. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, 2020, p. 2-25.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. **Annual Review of Sociology**, v. 34, 2008, p. 339-358.

SANDIM, Tatiana; ASSIS, Marcos de. O arranjo institucional de implementação do PAIF e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate. In: **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SANT'ANA, Ramiro Nóbrega. **A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública.** 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2017.

SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Beyond Minimalism and Usurpation: Designing Judicial Review to Control the Mis-Enforcement of Socio-Economic Rights. **Wash. U.**

Global Stud. L. Rev., v. 18, 2019, p. 493-558.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem Burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAPRU, R. K. **Public policy: art and craft of policy analysis**. New Delhi: PHI. Learning, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e o direito ao ensino superior. **Conjur**. 5 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-05/direitos-fundamentais-tribunal-constitucional-alemanha-direito-ensino-superior>. Acesso em: 22 fev. 2021.

SARLET, Ingo; FIGUEIREDO, Mariana. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista Brasileira de Direito Fundamentais & Justiça**. v. 1 n. 1 (1): Volume 1, número 1, outubro a dezembro de 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 133-153.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. Etnografia dissonante dos tribunais do júri. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200004&lng=en&tlng=en. Acesso em: 22 jul. 2019.

SCHWARZER, Helmut. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 729).

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENTENCING PROJECT. **Racial Justice report**. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/issues/racial-disparity/> 2018. Acesso em: 15 set. 2021.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos**. In: Revista Digital de Direito Administrativo. vol. 3, n. 3, p. 574-601, 2016.

SHAPIRO, Martin. **Courts**. Chicago: University of Chicago Press. Edição do Kindle, 1981.

SHAPIRO, Martin. Judicial Review and Bureaucratic Impact: The Future of European Union Administrative Law. **Judicial review and bureaucratic impact**, v. 1667, n. 813, 2004.

_____. **The Supreme Court and administrative agencies**. New York: The Free Press, 1968.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On law, politics, and judicialization**. Oxford University Press. 2002.

SHAVELL, Steven. **Foundations of economic analysis of law**. Boston: Harvard University Press, 2009.

SIBAHÍ, Pedro. Governo nega aposentadoria a 260 mil trabalhadores rurais em 2019, recorde da década. **Repórter Brasil**. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/03/governo-nega-aposentadoria-a-260-mil-trabalhadores-rurais-em-2019-recorde-da-decada%EF%BB%BF/> Acesso em: 04 mai. 2021.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Ed.). **The judicialization of politics in Latin America**. Springer, 2016.

SIERRA, Vania. O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da política e da questão social. **SER Social**, Brasília, v. 16, n. 34, jan.-jun./2014, p. 30-45.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 111, 2012, p. 555-575.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: Machado, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

SILVA, Sandro Pereira da. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Ipea. Texto para discussão 2656, maio 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

_____. Taking from the poor to give to the rich: the individualistic enforcement of social rights. In: **World Congress of the International Association of Constitutional Law**, 7, Atenas. 2008. Disponível em: www.enelsyn.gr/papers/w13/PaperbyProf.VirgilioAfonsoSilva.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Claiming the right to health in Brazilian courts: the exclusion of the already excluded. **Law and Social Inquiry**, 2011.

SOARES, Fabio Veras. SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Ipea. Texto para discussão nº. 122. Brasília: outubro, 2006.

SOARES, Sergei. BARTHOLO, Leticia; OSORIO, Rafael Guerreiro. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Ipea. Texto para discussão nº. 2505. Brasília: agosto, 2019.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro. PAIVA, Luís Henrique. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Ipea. Texto para discussão nº. 2499. Rio de Janeiro: agosto, 2019.

SPIRE, Alexis. 'L'asile au guichet' La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. **Actes De La Recherche En Sciences Sociales**, v.4 n. 169, 2007, p. 4-21.

SPRIGGS, James F. The Supreme Court and federal administrative agencies: a resource-based theory and analysis of judicial impact. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 4, nov. 1996, p. 1122-1151.

STANLEY, Jason. **Como funciona o fascismo. A política do “nós” e “eles”**. São Paulo: LP&M, 2020.

STEINMETZ, George. Reflections on the Role of Social Narratives in Work Class Formation: Narrative Theory in the Social Sciences. **Social Science History**, v. 16, n. 3, 1992, p. 489-516.

SUNKIN, M.; PICK, K. The changing impact of judicial review: the independent review service of the social fund. **Public law**, v. 4, 2001, p.736-762.

SUNSTEIN, Cass R. Against positive rights in Western Rights?. **E. Eur. Const. Rev.**, v. 2, 1993, p. 225-232.

_____. **Legal Reasoning and Political Conflict**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

TATE, C. Neal. **The Global Expansion of Judicial Power**. NYU Press. Edição do Kindle, 1995.

TAYLOR, Matthew M.; KAPISZEWSKI, Diana. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. **Perspectives on Politics**, v. 6, n. 4, 2008, p. 741-767.

TAYLOR, Matthew M. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. California: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, Matthew; KAPISZEWSKI, Diana. Compliance: Conceptualizing, Measuring and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Inquiry**, v. 38, n. 4, 2013, 803-835.

_____. **A ausência de racionalidade da administração federal na utilização do poder judiciário**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

_____. **Abuso no acesso ao judiciário: custos econômicos e sociais**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

TERRA, José Luís Luvizetto. A (im)possibilidade de determinação judicial para a realização de Justificação Administrativa, com fixação de critérios judiciais de observância obrigatória. **Revista de Doutrina do TRF da 4ª Região**, 2009.

TIMM, Luciano Bentti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais:

uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 51-62.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, 1989, p. 29-49.

TRF1. Justiça Federal prepara estrutura para mutirão que julgará 5,4 mil processos. **JusBrasil**. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/148870970/justica-federal-prepara-estrutura-para-mutirao-que-julgara-5-4-mil-processos>. Acesso em: 30 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU, 2018. Levantamento de Auditoria TC-017.878/2017-9. **Judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/judicializacao-de-beneficios-do-inss.htm>. Acesso em: 17 ago. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF1). **Justiça Federal prepara estrutura para mutirão que julgará 5,4 mil processos**. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/148870970/justica-federal-prepara-estrutura-para-mutirao-que-julgara-5-4-mil-processos> 2014. Acesso em: 13 abr. 2021.

TRUBEK, David M. **Law and Development: 40 years after Scholars in Self Estrangement - A Preliminary Review**. Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper. University of Wisconsin Law School, n. 1255, 33 p. maio/2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2435190> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2435190>. Acesso em: 20 mar. 2021.

TRUBEK, David M.; SANTOS, Álvaro. **The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice**. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2006.

TRUBEK, David. Unequal Protection: thoughts on legal services, social welfare and income distribution in Latin America. **International Law Journal**, vol. 3, n. 2, 1978, p. 243-262.

TULLII, Marcela Silveira. **Para além da judicialização: política pública da justiça no campo da saúde**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

TURRA, Cassio M.; AFONSO, L.E. **A consolidação da previdência social desde 1988 e seu futuro em um país em envelhecimento**. In: Políticas Públicas no Brasil: Uma Abordagem Institucional, organizado por Gilmar Mendes e Paulo Paiva, 317-350. São Paulo: Saraiva, 1 ed., 2017.

TUSHNET, Mark. **An essay on rights**. Texas Law Review, volume 62, n. 08, 1994.

_____. **Weak Courts, strong rights**. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

UPRIMNY, Rodrigo. **Enforcement of Social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates**. In: Gargarella, Roberto; Roux, Theunis. Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor? (p. v). Taylor and Francis. Edição do Kindle. 2015.

VALADARES, Alexandre Arbex; GALIZA, Marcelo. Nota Técnica n. 25 (Disoc): **Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Repositório de conhecimento do Ipea. Ano 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6516>. Acesso em

VASCONCELOS, Natália Pires de. **Mandado de segurança ou Ministério da Saúde? Gestores, procuradores e respostas institucionais à judicialização**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Orientador Marcos Paulo Veríssimo. São Paulo, 2018.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A Judicialização dos Conflitos de Justiça Distributiva no Brasil: O Processo Judicial Pós-1988**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Ano 2008. Disponível em: [http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/17127/1/FCRB Escritos 3_13_Alexandre_Veronese.pdf2008](http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/17127/1/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf2008). Acesso em: 14 set. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Fabiola Supino; ZUCCHI, Paola. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 41, n. 2, 2007, p. 214-222.

WANG, Daniel Liang; FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Atendendo os mais necessitados? Acesso à justiça e o papel dos defensores e promotores públicos no litígio sobre direito à saúde na cidade de São Paulo. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 10, n. 18, 2013.

WANG, Daniel Wei L. **Social rights adjudication and the nirvana fallacy**. Disponível em: <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/handle/123456789/39504>. Acesso em: 21 jul. 2019.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda Vargas. The impacts of health care judicialization in the city of Sao Paulo: public expenditure and federal organization. **Rev. Adm. Pública**. v. 48, n. 5, 2014, p. 1191-1206.

WANG, Daniel Wei Liang. **Can litigation promote fairness in healthcare?: the judicial review of rationing decisions in Brazil and England**. Tese (Doutorado em Direito). Department of Law, London School of Economics, Londres, 2013a.

WANG, Daniel Wei Liang. Courts as healthcare policy-makers: the problem, the responses to the problem and problems in the responses. São Paulo Law School of Fundação Getulio Vargas Direito GV, **Research Paper Series Legal Studies**, Paper n. 75, 2013b.

_____. **Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-134507/>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. **Social Rights Adjudication and the Nirvana Fallacy**. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6479888>. Acesso em: 21 jul. 2019.

WANG, Daniel; VASCONCELOS, Natália Pires. Adjucação de direitos e escolhas políticas na assistência social o STF e o critério de renda do BPC. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 103, nov. 2015.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organization**. Free Press. Edição do Kindle. 2009.

XIMENES, J. M. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 21, n. 2, 2016, p. 600-625. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/3647/pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

YAMIN, Alicia Ely. Power, Suffering and Courts. In: YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (Eds.) **Litigating Health Rights. Can Courts bring more justice to Health**. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press. 2011.

YAMIN, Alicia Ely; GLOPPEN, Siri (Eds.) **Litigating Health Rights. Can Courts bring more justice to Health**. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press. 2011.

YANG, Crystal. **Free at Last? Judicial Discretion and Racial Disparities in Federal Sentencing**. Coase-Sandor Institute for Law & Economics, Working Paper No. 661, 2013.

YEUNG, Luciana. Demandas Repetitivas. **Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região**. 2019. Disponível em: <https://www.trt1.jus.br/documents/21708/12030252/Demandas+Repetitivas/84ef6721-2dd6-ab5c-f6f5-154bb1b561da>. Acesso em: 07 set. 2020.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, M. R. (Ed.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YOWELL, Paul. Empirical research in rights-based judicial review of legislation. In: ZIEGLER, K. S.; HUBER, P. M. (Eds.). **Current Problems in the Protection of Human Rights: Perspectives from Germany and the UK**. Oxford: Hart Publishing. 2012.